



**Instituto Universitário de Lisboa**

Escola de Ciências Sociais e Humanas

Departamento de Economia Política

A Governança e as Políticas de Cooperação Transfronteira

Rui Miguel Ramos Domingues

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de

Mestre em Economia e Políticas Públicas

Orientador:

Doutor Raul Lopes, Professor Associado,

Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Instituto Universitário de Lisboa

Setembro de 2011



**Instituto Universitário de Lisboa**

Escola de Ciências Sociais e Humanas

Departamento de Economia Política

A Governança e as Políticas de Cooperação Transfronteiriça

Rui Miguel Ramos Domingues

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de

Mestre em Economia e Políticas Públicas

Orientador:

Doutor Raul Lopes, Professor Associado,

Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Instituto Universitário de Lisboa

Setembro de 2011

## **AGRADECIMENTOS**

As primeiras palavras vão, como não podia deixar de ser, para o meu orientador, Professor Doutor Raul Lopes. Foi ele que desde o início acreditou no potencial deste tema e foi ele que nos momentos difíceis com a sua paciência, força e convicção me auxiliou, serviu de inspiração e me levou a nunca desistir. Por tudo isto, mas sobretudo pelo prazer que trabalhar este tema me proporcionou, merece a minha reconhecida e eterna gratidão e consideração.

À minha família, pelas inquietações que lhes passei mesmo sem o desejar ao longo da elaboração desta dissertação. As horas dedicadas ao trabalho, não me permitiram usufruir tanto como gostaria e a minha família merece de momentos partilhados. Sei, contudo, que sem o apoio de todos nunca teria conseguido.

A ti, Raquel, que sempre foste o meu equilíbrio e mesmo quando grande parte das horas investidas implicaram a minha ausência não deixaste de me dar ânimo, força, alento, coragem e também moderação para esta difícil caminhada. Grande parte deste mérito é, sem dúvida, também teu.

A todas as pessoas que me receberam e tiveram a amabilidade de me responder ao inquérito e de manter uma amena conversa que posteriormente serviu para as conclusões desta dissertação.

Ao Dr. Leonel Rodrigues, Chefe de Gabinete de Apoio ao Presidente da Câmara Municipal de Barrancos, e amigo, pelo seu constante apoio e incentivo.

## RESUMO

O processo de integração europeu foi o início de um objectivo em constante aperfeiçoamento que conseguiu tornar o Continente Europeu como o melhor em termos de qualidade de vida. Este processo, ambicionado ainda na primeira metade do século XX mas com desenvolvimentos importantes apenas após a Segunda Guerra Mundial, tem vindo a evidenciar desde o seu início o desejo de uma Europa forte e em paz mas para o conseguir tem vindo a alimentar o debate em torno da progressiva perda de soberania dos Estados-Membros.

A determinação dos Países em não abrir mão da sua soberania tem levado a que não se verifique uma política regional europeia supranacional e independente dos Estados-membros, assim como também não existe até ao momento uma política supranacional de ordenamento do território.

É esta problemática, que faz com que não haja um quadro jurídico comum ou instituições com competências adequadas que regulem as políticas de cooperação transfronteiriça, tomando assim especial relevo a governança neste tipo de política.

- Palavras-chave -

Integração Europeia; União Europeia; Cooperação Transfronteiriça; Governança

- JEL Classification System -

H79 - Other

R11 - Regional Economic Activity: Growth, Development, and Changes

## ABSTRACT

The process of European integration was the beginning of a goal of constant improvement that could make the European continent as the best in terms of quality of life. This process, still coveted in the first half of the twentieth century but only with important developments after the Second World War, has been evident from the outset the desire for a strong Europe and to achieve peace but has been fueling the debate around the progressive loss of sovereignty of the Member States.

The determination of countries not giving up its sovereignty has led to that there is a supranational European regional policy, independent of the Member States, as well as up to now there is a supranational policy planning.

It is this issue, which makes that there is no common legal framework or institutions with adequate powers to regulate cross-border policies, thus taking the governance emphasis in this type of political.

- Keywords -

European integration, European Union, Cross-Border Cooperation; Governance

- JEL Classification System -

H79 - Other

R11 - Regional Economic Activity: Growth, Development, and Changes

## ÍNDICE

|   |    |
|---|----|
| INTRODUÇÃO .....  | 1  |
| 1. A INTEGRAÇÃO EUROPEIA .....  | 3  |
| 1.1. As Teorias Clássicas da Integração Europeia .....  | 6  |
| 1.2. As Teorias que Explicam a Integração europeia.....   | 10 |
| 1.2.1. O Neofuncionalismo .....   | 10 |
| 1.2.2. O Intergovernamentalismo .....   | 11 |
| 1.3. O Comité das Regiões .....   | 12 |
| 1.4. Síntese.....   | 14 |
| 2. A POLÍTICA REGIONAL EUROPEIA .....   | 17 |
| 2.1. Da Criação de uma Política Regional Europeia à Necessidade da sua Reforma .....  | 17 |
| 2.2. Objectivos e Instrumentos da Actual Política Regional Europeia .....   | 19 |
| 2.3. A Política de Cooperação Transfronteiriça – A sua afirmação .....  | 21 |
| 2.4. A Política de Cooperação Transfronteiriça como Suporte e Lançamento da Política de Ordenamento do Território Europeu ..... | 23 |
| 2.5. O Futuro da Política Regional da União Europeia .....  | 28 |
| 2.6. Síntese.....   | 29 |
| 3. A GOVERNANÇA DAS POLÍTICAS DE COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA.....   | 31 |
| 3.1. Governança .....   | 31 |
| 3.2. Governança Territorial .....   | 33 |
| 3.3. A Governança nas Regiões de Fronteira .....  | 35 |
| 3.4. Actores e Vectores de Cooperação para as Políticas de Cooperação Transfronteiriça.....                                     | 39 |
| 3.5. Síntese.....   | 45 |
| 4. CASE STUDIES SOBRE A GOVERNANÇA DAS POLÍTICAS DE COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA .....   | 47 |
| 4.1. O Projecto EnlargeNet.....   | 48 |
| 4.2. Euregio .....  | 49 |
| 4.3. Euroregião Viadrina .....  | 51 |
| 4.4. Euroregião Tirol .....   | 52 |
| 4.5. Caso de Sucesso no Alentejo/Extremadura – OTALEX – Observatório Territorial e Ambiental do Alentejo/Extremadura .....      | 54 |
| 4.6. Síntese.....   | 58 |
| CONCLUSÃO: A GOVERNANÇA COMO A CHAVE DO FUTURO DA COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA.....  | 59 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....  | 67 |
| ANEXOS .....  | 75 |

## ÍNDICE DE FIGURAS

|  |    |
|--|----|
| Figura 1.1.1 - Etapas da Construção Europeia .....   | 5  |
| Figura 1.2.1 - Resumo dos Conceitos e Abordagens Teóricas da Integração Europeia.....                                    | 12 |
| Figura 2.4.1 - EDEC - Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário .....   | 26 |
| Figura 3.3.1 - Tipos de Cooperação nas Euroregiões .....   | 36 |
| Figura 3.4.1 - Actores e Vectores de Cooperação para as Políticas de Cooperação Transfronteira na Península Ibérica..... | 45 |
| Figura 4.2.1 - Euregio.....  | 49 |
| Figura 4.3.1- Viadrina .....   | 51 |
| Figura 4.4.1 - Região do Tirol.....  | 52 |
| Figura 4.5.1 - Território de Intervenção do Projecto OTALEX .....  | 54 |

## INTRODUÇÃO

Desde o começo do processo de integração europeu que o mesmo ficou marcado pela acesa discussão entre uma integração com ou sem perda de soberania dos Estados. Se por um lado, no pós-guerra havia um forte sentimento nacional, por outro começou-se a sentir que havia a noção de que a integração económica e política levaria quase inevitavelmente a uma supranacionalidade assente em instâncias e instituições, que conseguissem regular todo o processo de construção europeu.

Todas as teorias clássicas surgidas nesta altura tinham como finalidade última a obtenção da paz, e todas ideavam que a melhor forma de a conseguir era através da criação de um bloco europeu, ou de uma integração europeia. Onde não há consenso é na melhor forma de conseguir essa integração. Cada uma das teorias apresenta uma visão diferente para um mesmo objectivo.

Do ponto de vista académico surgem duas teorias de maior relevo, o neofuncionalismo e o intergovernamentalismo onde se verifica claramente um trade-off entre o supranacionalismo, onde a soberania estaria num patamar superior ao país, e o estatocentrismo onde se dá primazia à soberania nacional, a par de um esforço de cada uma destas teorias em “pedir” a si o mérito da integração europeia.

Como é óbvio, todo o processo de integração europeu tem vindo a ser marcado por um tremendo esforço da União ao nível de políticas públicas, que permitam manter a coesão económica e social em todos os Estados-membros, e assim tornou-se evidente que apenas com a criação de uma política regional europeia conseguir-se-ia este objectivo.

Apesar de não haver consenso na altura precisa em que podemos dizer que foi criada a política regional europeia, e de não haver sequer consenso em se afirmar que existe uma política regional europeia, geralmente atribui-se o seu começo, pelo menos de forma visível, em 1975 com a criação do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional.

Contudo, com o intensificar do processo de integração europeu também a política regional europeia foi-se desenvolvendo e houve a necessidade de efectuar reformas com vista a uma cabal resposta aos desafios que se apresentavam. Os sucessivos alargamentos, a criação de um Mercado Único Europeu e da União Monetária são exemplos significativos dos desafios que marcaram o processo de construção europeu e que justificaram as reformas e as actualizações da política regional europeia.

Com os devidos ajustes, e apesar do contributo que a política regional europeia tem dado para manter os objectivos postulados pela União Europeia, existe um interessante debate em torno da política regional europeia e do ordenamento do território e a governança da mesma. Esse debate tem razão de ser logo à partida, isto é, debate-se se devemos considerar que de facto existe uma política regional europeia ou se o que se verifica na verdade são políticas regionais nacionais, orientadas por estratégias supranacionais financiadas pela União, o que nos leva precisamente ao debate sobre a governança.

Assim, discute-se em torno da supranacionalidade das políticas públicas e do ordenamento do território europeu, onde merecem especial destaque as políticas de cooperação transfronteiriça como uma mais-valia no ordenamento do território europeu e conseqüentemente uma mais-valia também na discussão à volta deste debate.

Tendo em conta o objectivo primordial da União Europeia, reduzir as disparidades económicas e sociais dos Estados-membros, não é estranho verificar que as fronteiras são uma preocupação na prossecução deste objectivo. Dadas as especificidades que as zonas de fronteira comportam foram criados programas específicos como o Interreg, para de uma forma geral dinamizar as regiões de fronteira.

Importa estudar se a governança, isto é, a forma como os diferentes actores com papel interveniente nas políticas de cooperação transfronteiriça se organizam, trabalham e cooperam tem ou não implicações no potencial deste tipo de políticas. É evidente que a boa governança pressupõe uma interligação eficaz entre todos os níveis de decisão, supranacional, nacional e local mas se isto por si só já levanta alguns problemas, mais difícil fica quando entramos na problemática da governança de políticas de cooperação transfronteiriça, onde obviamente estão em jogo realidades político-administrativas totalmente diferentes.

Para conseguir estudar de forma completa esta problemática começa esta dissertação com um capítulo onde se mostram as teorias que tentam explicar a integração e os desenvolvimentos da União Europeia. É nesta primeira fase que se percebe e se explica o enquadramento das políticas de cooperação transfronteiriça. Sendo este tipo de políticas uma criação da União Europeia, escreve-se um segundo capítulo onde se apresentam as linhas orientadoras do que tem vindo a ser a política regional europeia ao longo dos anos assim como um breve olhar sobre o futuro da mesma.

Posteriormente apresenta-se a problemática em torno do conceito de governança e governança territorial, onde podemos encontrar uma primeira abordagem teórica sobre o conceito assim como os contornos necessários à sua eficaz implementação.

Termina esta dissertação com três análises de extrema importância. Primeiramente apresentam-se os actores e os vectores de cooperação que deverão ser trabalhados tendo em conta o futuro deste tipo de políticas. Depois, são apresentados alguns *case studies* europeus onde são claramente perceptíveis as dificuldades e os obstáculos que são encontrados na implementação deste tipo de políticas, assim como será mostrado um projecto implementado na Península Ibérica e que foi catalogado como um projecto de boas práticas pela União Europeia. Conta também esta dissertação com uma série de entrevistas com actores importantes no planeamento e execução de políticas de cooperação transfronteiriça que nos permitiram perceber na prática, *in loco*, as dificuldades e os obstáculos que terão de ser ultrapassados para a boa e eficaz implementação deste tipo de políticas.

É a conjugação de todos estes pontos que nos permite apresentar no final da dissertação um modelo de governança alternativo, no sentido em que são apresentadas sugestões de mudanças, para que o potencial das políticas de cooperação transfronteiriça seja atingido.

## 1. A INTEGRAÇÃO EUROPEIA

### A Integração Europeia – Um Enquadramento

O desencadear do processo de integração da União Europeia é geralmente associado ao período pós segunda Guerra Mundial. Ainda assim, podemos encontrar ténues discursos e desenvolvimentos deixando transparecer que este desejo já era evidente alguns anos antes. De facto, os ideais da integração europeia surgem logo após a primeira grande guerra, sendo inclusive o início dos anos vinte do século passado associado ao desabrochar do federalismo. (Soares, 1996: 1) No final de 1929, o ministro dos Negócios Estrangeiros Francês, Aristide de Briand, “defendia uma espécie de laço federal entre os estados europeus – uma associação sobretudo económica e que não afectasse a soberania de qualquer nação” (Soares, 1996: 1)

Contudo, foi o fim da segunda guerra mundial que mudou o curso da história. Por volta de 1950 espoletaram os desenvolvimentos necessários à integração europeia ancorada numa evidente vontade de estabilidade e paz, que nos possibilitam conhecermos a União Europeia como hoje a vemos. Aos poucos foi-se desenvolvendo aquilo a que chamamos o processo de integração europeu. Porém, quando se fala de integração europeia é incontornável a associação a Churchill. De facto, foi ele que em 1946 lançou aos cidadãos e aos países europeus o aliciante mas difícil desafio de uma união.

Se a Europa fosse unida na partilha do seu património comum, não haveria limite à felicidade, à prosperidade e à glória que os seus milhões de cidadãos gostariam de receber. No entanto, foi na Europa que surgiram uma série de terríveis lutas nacionalistas, originadas pelas nações Teutónicas na sua ascensão ao poder, que nos permitiram ver em pleno século XX e mesmo na nossa vida, como destruir a paz e anular as perspectivas de toda a humanidade. (...) Trata-se de recriar a família europeia, ou tanto dela quanto possamos, e criar uma estrutura onde se possa viver em paz, em segurança e em liberdade. Temos de construir uma espécie de Estados Unidos da Europa. (Churchill, 1946: 1)

Apesar da importância deste discurso, ficou claro que o mesmo assentava no desejo de paz e ao mesmo tempo numa tentativa de fazer com que a integração fosse um forte impedimento à impetuosidade da então chamada União Soviética.

Certo é que a integração europeia se pôs em marcha, através do conhecido Plano Marshall, com a condição de serem os países europeus a chegarem a um consenso na distribuição dos recursos que lhes eram postos à sua disposição e obviamente também com a condição de promover a cooperação económica entre si. (Behringer, 2005: 16) Foi precisamente com esta finalidade que em 1948 surgiu a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE).

Contudo, só em 1950 seria dado o primeiro grande passo daquilo a que hoje podemos chamar União Europeia. Neste ano, o ministro de assuntos exteriores francês, Robert Schuman, propôs a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). Para além de ser este um marco importante, pois pensava-se que este primeiro passo na integração, e em sectores vitais para a França e a

Alemanha, iria deixar de lado, definitivamente, a ideia de uma nova Guerra Mundial, foi também primordial porque foi a primeira etapa da constatação da perda de soberania de alguns países europeus<sup>1</sup> para uma instância supranacional.

A integração europeia, já por esta altura, tinha contornos de tal forma importantes que para além da CEECA esteve muito perto de ser criada a Comunidade Europeia de Defesa, que apenas falhou porque não foi ratificada, em último caso, pela França (Calduch, 2004: 6). Ainda assim, não foi este pequeno fracasso que demoveu as intenções da integração europeia e sete anos mais tarde, em 1957 concluíram-se os tratados que instituíram a Comunidade Económica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia de Energia Atómica (CEEA)<sup>2</sup>.

No período que medeia entre 1957 e 1973, o acontecimento mais importante foi sem dúvida a criação de uma Política Agrícola Comum (PAC), pois apesar dos notórios problemas de ordem prática que existiam para colocar livremente em circulação os produtos agrícolas, pensava-se ser imprescindível uma política desta natureza para que a integração europeia se tornasse uma realidade.

Passado este tempo, entramos numa etapa decisiva da Comunidade Europeia. Por um lado tinha-se o desafio de ampliar a Comunidade a novos países que solicitaram o seu ingresso e por outro sentia-se a necessidade de avançar com o processo de integração. (Calduch, 2004: 9) Encontramos nesta fase aquilo a que o autor chama a época da consolidação da Comunidade Europeia com os ingressos do Reino Unido, a Irlanda e a Dinamarca em 1973, da Grécia em 1980 e de Portugal e Espanha em 1986. Foi com o ingresso de países como o Reino Unido e a Irlanda, e a percepção de que os países mediterrânicos seriam os seguintes, que foi criado em 1975 o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional que tem como objectivo reduzir as disparidades económicas e sociais dos países que integram a União Europeia.

O grande marco seguinte ficou conhecido por Tratado de Maastricht, em 1991, lançando as bases para a criação de um Mercado Único Europeu, conseguido em 1993 que assentou em quatro premissas fundamentais como a livre circulação de mercadorias, pessoas, serviços e capitais. Também foi por esta altura que se modificou a designação de Comunidade Europeia para União Europeia, assim como lançaram-se as ideias gerais de uma União Económica Monetária e obviamente da implementação de uma moeda única. Menos de dez anos depois, já o euro era a moeda oficial da maioria dos países da União Europeia, estando a sua concepção aliada à ideia de um mercado Europeu mais competitivo, com mais concorrência e com uma maior simplificação de práticas comerciais.

Entre o Tratado de Maastricht e a implementação do Euro há a destacar os alargamentos de 1995, passando a União Europeia para quinze Estados-membros, o alargamento de 2004, conhecido como o alargamento a Leste, e o alargamento de 2007 completando assim a adesão de 27 Estados-membros.

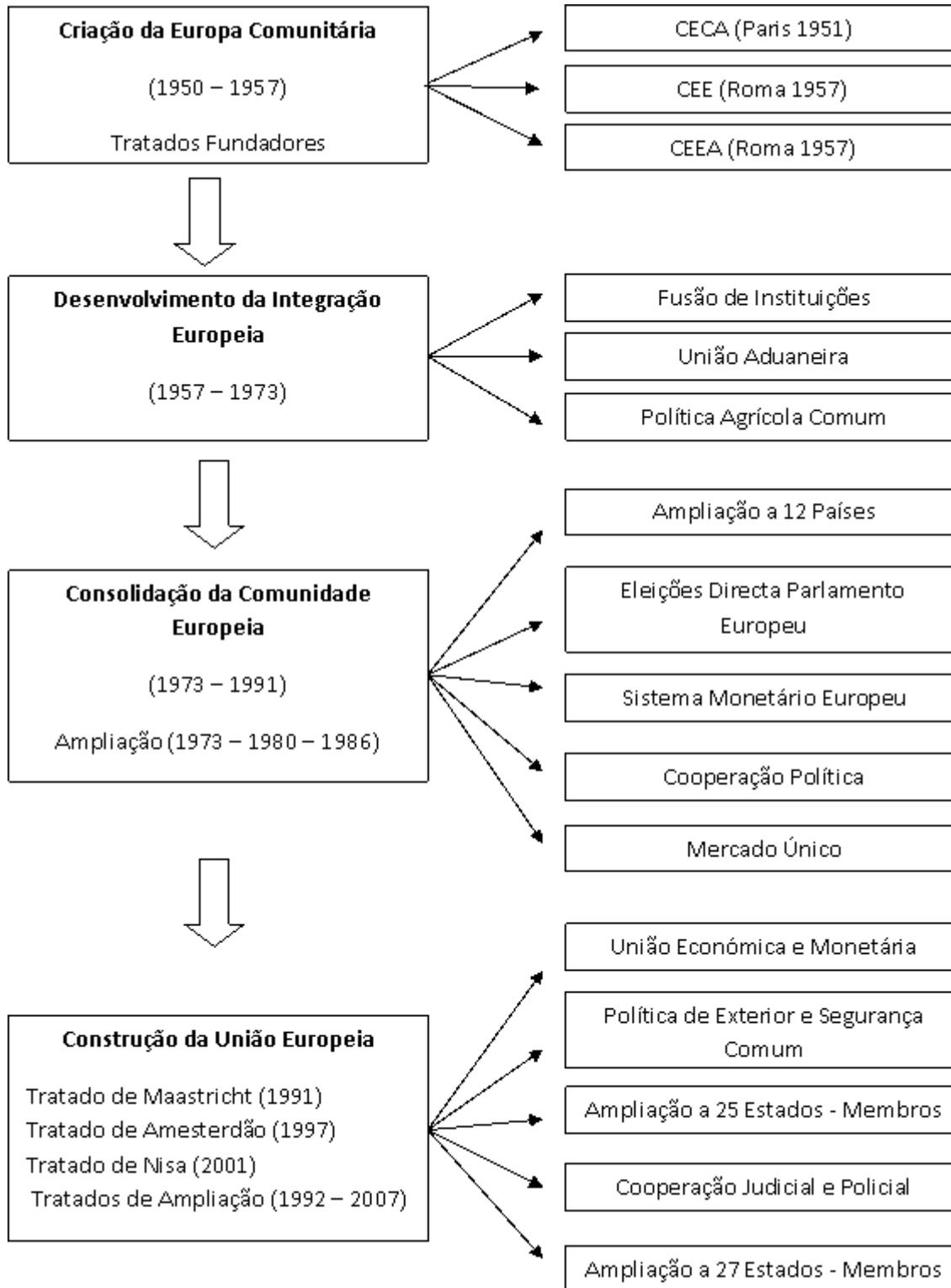
---

<sup>1</sup> Foram países fundadores a França, Alemanha Ocidental, Itália, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo.

<sup>2</sup> Por ambos terem sido assinados na cidade de Roma sempre ficaram conhecidos como Tratado de Roma

Em seguida apresentam-se os momentos mais marcantes da construção europeia.

Figura 1.1.1 - Etapas da Construção Europeia



Fonte: Adaptado de Calduch (2004)

### 1.1. As Teorias Clássicas da Integração Europeia

Tem-se vindo a referir nesta dissertação por várias vezes o termo integração. Esta insistência leva a que tenhamos de clarificar o conceito antes de entrar na discussão das principais teorias que tentam explicar o fenómeno da integração europeia. Para o fenómeno que aqui se pretende abordar não poderá haver dúvidas que o termo integração está intimamente ligado a uma união de Estados, que até então estavam separados e eram totalmente independentes, por forma a darem origem a uma “comunidade” e também a instituições políticas comuns. Para tal, terá de haver uma forte relação de interdependência e uma rede densa de cooperação entre os seus membros. (Ramos, 2005: 329)

O mesmo autor, citando Deutsch<sup>3</sup> e Hass<sup>4</sup>, dois obreiros clássicos nesta matéria, define o termo integração como:

A consecução dentro de um território de um “sentido de comunidade” e de instituições e de práticas suficientemente fortes e generalizadas para assegurar, por um período “longo”, expectativas mútuas de “mudança pacífica” entre as suas populações. (Deutsch, 1957: 5)

Processo pelo qual os actores políticos, em diferentes cenários nacionais, são persuadidos a transferir as suas lealdades, expectativas e atitudes políticas para um novo e mais largo centro. (Hass, 1968: 16)

Em qualquer processo de integração económica internacional, são inevitáveis medidas positivas (remoção de barreiras às transacções internacionais) e negativas (modificação dos instrumentos de política económica e das instituições existentes) (Mamede, 2000: 4) e que terão de ser aceites e praticadas por todos aqueles Estados que desejem fazer parte de um bloco. Tendo isto em linha de conta, e percebendo que aos poucos a União Europeia estava a transformar-se num sistema político, parecia claro que os países aderentes iriam por um lado ter vantagens na integração, mas por outro iriam perder soberania em alguns aspectos cruciais.

“Para além da remoção de barreiras às transacções internacionais, os acordos de integração económica acarretam, em maior ou menor grau, a alteração das regras, instituições e instrumentos de política económica. Estas alterações visam, nomeadamente, procurar gerir os impactos resultantes da integração dos mercados” (Mamede, 2000: 9-10), e acrescenta que a partir de certo ponto, os acordos de integração adoptam características de um processo cumulativo, em que o processo de integração é como que um caminho sem retorno onde apenas existem dois fins, ou se aceita a perda de soberania ou se abdica do processo de integração.

De facto, a integração europeia representa ao mesmo tempo o efeito directo da inadequação do Estado e uma das causas essenciais da sua transformação. Desde o seu início, o processo de integração significou a progressiva transformação da soberania do Estado numa soberania compartilhada com os Estados-Membros e as instituições supranacionais e, em alguns casos,

---

<sup>3</sup> Deutsch, K. et al (1957): “Political Community and the North Atlantic Area”, Princeton U.P.

<sup>4</sup> Hass. E. (1968): “The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces”, Stanford, Stanford U.P, pp. 1950 – 95

totalmente transferidas a estas. Ao longo dos tempos, a União Europeia tem vindo a assumir muitas das funções tradicionais do Estado: gere um orçamento; convoca eleições; regula o mercado e a moeda; cria políticas públicas e obviamente, tem uma força de intervenção militar. A integração europeia tem levado à europeização das políticas e das administrações dos Estados-membros. (Morata, 2002: 10)

Assim, é evidente que o processo de integração europeu teve consequências para os Estados-membros e precisamente por isso surgem teorias interessadas em explicar este acontecimento. Do ponto de vista académico podemos encontrar estas teorias divididas em duas fases. Uma primeira tentativa de explicar o processo de integração recorrendo às chamadas teorias clássicas como seja o Federalismo, o Funcionalismo ou mesmo o Transaccionalismo, e numa fase posterior, duas novas teorias, o Neofuncionalismo e o Intergovernamentalismo.

### **Federalismo**

Sabe-se hoje que o Federalismo teve os seus primeiros desenvolvimentos com movimentos de resistência durante a Guerra (Behringer, 2005: 20) e portanto tinha como principal finalidade a ideia da desejada manutenção prolongada da paz uma vez terminado o conflito.

Na base da ideia Federalista o que se pretendia era a transferência voluntária de soberania dos Estados para Instituições supranacionais (Sá Pinto, 2004: 31) criando assim um Estado Federal Europeu que gerisse e administrasse um determinado tipo de políticas e interesses comuns, e que com isso os fantasmas das lutas no Continente europeu terminassem de vez.

Como ressalva Ramos (2005: 333) na base da teoria federalista “não se trata da mera cooperação intergovernamental, uma vez que se torna necessária a transferência de poderes soberanos da esfera do Estado nacional para as instituições supranacionais”. Assim sendo, não restam dúvidas que “o federalismo é encarado, antes de mais, como uma solução política para governar de forma unitária, dentro da diversidade, fazendo assim da diferença não uma escolha mas uma oportunidade para soluções políticas”. (Ramos, 2005: 332 - 333)

Também Behringer (2005: 26) destaca que “para os defensores do federalismo, os estados-nação estão a ser controlados através de uma transferência de autoridade dos governos nacionais para as instituições comuns e centralizadas, acima do Estado-nação, o que facilita a criação de uma federação de estados europeus”.

Fica bem claro na percepção da teoria federalista que não havia dúvidas em acreditar que a integração europeia apenas seria possível com a criação de novas entidades e/ou instituições supranacionais, que conseguissem em determinadas áreas fazer prevalecer “o caminho certo” através, se possível, do consenso a um nível supranacional de todos os Estados.

### **Funcionalismo**

A teoria funcionalista tem uma ideia completamente diferente. Apesar de a finalidade ser a mesma, considera por sua vez que a forma mais segura de alcançar a integração e a paz é a cooperação ao

nível de certas tarefas funcionais, tanto de natureza técnica como económica, ao invés da criação de novas estruturas institucionais no plano político. (Sá Pinto, 2004: 32)

Como podemos ver, o objectivo de atingir a paz era chave em todo este processo e para que este se tornasse possível deveria haver uma transferência gradual de autoridade e de funções dos Estados soberanos para as instituições internacionais. (Calegari, 2009: 98)

Portanto, o grande objectivo era o de alcançar a integração europeia mas fazendo-o de uma forma mais ou menos hábil, isto é, sem a criação de novas estruturas institucionais e supranacionais para que não fosse passada a imagem de uma excessiva sede pelo poder e pelo controlo. “Nesse sentido, as organizações internacionais funcionais estariam mais capacitadas do que os Estados, para levar a cabo determinadas tarefas, com o que conquistariam as “lealdades nacionais” e excluiriam quaisquer suspeitas de pretenderem exercer um controlo supranacional”. (Sá Pinto, 2004: 32)

Assim, e em resumo,

O funcionalismo de Mitrany criticava a divisão do mundo em unidades políticas competitivas (Estados soberanos) que considerava responsáveis pelos conflitos internacionais. Como via de solução propunha a sua substituição por uma rede de agências internacionais, com autoridade sobre áreas funcionalmente específicas, havendo uma transferência progressiva de funções e de autoridade dos Estados para órgãos internacionais. A integração funcional seria pragmática, tecnocrática e flexível e, no longo prazo, poderia evoluir para uma espécie de “governo mundial”. (Lobo-Fernandes, 2006: 148)

Também Behringer (2005: 26) diz que o funcionalismo segue como é óbvio um enfoque mais funcional e racional, pelo qual é transferido o controlo de actividades técnicas individuais ou áreas de política, dos governos para os organismos internacionais ou transnacionais. Desta forma, os Estados ficam dependentes destes organismos supranacionais e inevitavelmente verifica-se uma transferência de lealdade e poder para eles.

No entanto, apesar de o funcionalismo ter como base a clara transferência de poder para órgãos supranacionais, essa perda de soberania não era justificada por questões políticas mas sim por questões que se prendiam com motivos económicos e sociais.

As matérias de índole especificamente política, nomeadamente a mudança política, não são alvo de um particular foco, no âmbito do funcionalismo. No quadro da integração europeia, assume-se assim que o problema central não é o da transferência de soberania de estruturas típicas do Estado-nação para uma estrutura internacional, mas antes a efectiva perda de pertinência do tema da soberania nacional, claramente sobrelevado por matérias de âmbito económico e social. (Ramos, 2005: 331 citando Taylor<sup>5</sup>, 1994a: 132)

Vemos pela primeira vez como uma teoria alega razões que não se prendem com a manutenção de paz no Continente Europeu para tentar explicar e justificar o fenómeno de integração. De facto, o

---

<sup>5</sup> Taylor, P. (1994): “Functionalism: the approach of David Mitrany. In Groom, A. e Taylor, P. (ed.) Frameworks for International Co-operation, London, Pinter Publishers, pp. 125 - 138

objectivo principal seria a obtenção de bem-estar, argumentando-se em prol deste objectivo que a economia fora capaz de o conseguir durante anos no quadro nacional. (Ramos, 2005: 331)

### **Transaccionalismo**

No que diz respeito ao transaccionalismo, pretendia-se com base na ideia das transacções recíprocas entre os diferentes Estados fazer com que a necessidade de manter estas relações fosse condição necessária e suficiente para manter a paz, sendo este o principal motivo e relegando para segundo plano o objectivo primordial da integração.

Nesta teoria, mais que em nenhuma outra, é evidente que a integração era apenas uma consequência e não um objectivo. Behringer (2005: 23) diz que a posição transaccionalista não está estritamente relacionada com a integração europeia mas sim com um objectivo mais global de manter os Estados longe de conflitos. Assim, a integração internacional é um meio para alcançar a segurança dentro de uma região ou de um grupo de Estados e é considerada bem sucedida quando se reduz drasticamente a probabilidade de os Estados quererem resolver as suas diferenças através de meios violentos.

No fundo o que se pretendia era que através de transacções entre os Estados, a interdependência destes fosse de tal forma forte que seria inevitável mantê-la, ou dito de outra forma, não seria nada aconselhável deixar de manter essas relações de reciprocidade pois todos os Estados envolvidos perderiam.

Com a percepção de que a interacção é benéfica para ambos os estados, os sentimentos de confiança mútua são promovidos o que por sua vez leva a uma integração mais rápida. Assim, a integração ocorre em circunstâncias de fortes transacções internacionais, que representam a base para a compreensão mútua e uma sensação de segurança. (Behringer, 2005: 23, citando Rosamond, 2000: 44)<sup>6</sup>

Basicamente, segundo esta teoria a segurança e a paz só podiam ser conseguidas através da estabilidade da Nação e precisamente a forma de a conseguir é a integração que por sua vez deriva do resultado de transacções entre os estados, o entendimento mútuo, a confiança e a segurança. (Behringer, 2005: 26)

Vistas resumidamente as três teorias mais importantes, é notório que qualquer uma delas tinha como grande preocupação, derivado ao período em que elas apareceram, a manutenção de uma Europa unida e em paz e não exactamente preocupadas com a integração política e económica propriamente dita. Não se pode ainda deixar de realçar que elas deram um forte contributo para o aparecimento anos mais tarde de duas teorias que, de facto, tentam explicar e justificar o fenómeno do processo de integração europeu.

---

<sup>6</sup> Rosamond, Ben (2000): "Theories of European Integration". New York: Palgrave.

## 1.2. As Teorias que Explicam a Integração europeia

Desde os inícios da integração europeia que a história do processo de integração sempre esteve ligado a uma constante dicotomia entre o estatocentrismo e o supranacionalismo (Ramos, 2009: 112; Behringer, 2005: 19) ou o que vem dar ao mesmo, um antagonismo fortemente marcado entre a teoria neofuncionalista e a teoria intergovernamentalista. Na base desta discussão está simplesmente a melhor forma de conduzir o processo de integração, sendo que a questão de transferência ou perda de soberania dos Estados-nação para instâncias supranacionais nunca foi pacífica.

Cada uma das duas teorias agora apresentada, esforça-se por tentar explicar a forma idónea de alcançar a desejada integração, mas como veremos cada uma delas toma caminhos totalmente distintos para atingir o mesmo objectivo.

### 1.2.1. O Neofuncionalismo

A realidade prática do processo de integração mostrou que a teoria funcionalista apresentava algumas lacunas no que diz respeito à explicação deste processo (Lobo-Fernandes, 2006: 148) e por isso, tendo como base os erros do passado, surgiu uma nova teoria, o neofuncionalismo. Esta, está intimamente ligada aos escritos de Hass e revela o esforço da ciência política para explicar a integração política e a integração europeia em particular (Sá Pinto, 2004: 33) uma vez que esta teoria encara a União Europeia como uma organização supranacional onde os governos transferem uma parte bastante substancial da sua soberania para um nível supranacional (Behringer, 2005: 18), perdendo assim o poder de decisão em muitos aspectos da vida política e económica.

Repare-se que ao contrário da teoria funcionalista que preconizava uma transferência gradual de soberania para entidades supranacionais, a teoria neofuncionalista já refere que para levar a cabo as premissas da integração europeia e a consecução dos seus objectivos é necessária a transferência de uma parte substancial de autoridade para instâncias supranacionais.

Sob o método supranacional, os Estados-Membros criaram instituições comuns, definiram e executaram políticas comunitárias. A ideia que vem sustentando este método é a da constituição de uma Europa unida politicamente, eventualmente associada à existência das instituições políticas que, em termos clássicos, caracterizam um Estado, ou seja, um governo executivo europeu, um verdadeiro Parlamento Europeu e um sistema judicial europeu. (Alves, 2008: 33)

Como vemos, esta teoria tem implicações profundas em alguns aspectos da construção da integração europeia que podem passar despercebidos à primeira vista mas que não podem ser esquecidos. Um importante passo no processo de consolidação da integração europeia como seja a criação do direito comunitário foi um dos pontos desenvolvidos por esta teoria.

Na base do neofuncionalismo está a ideia de *spillover*, conceito que é central a toda a teoria. Basicamente a ideia de *spillover* é que a integração num determinado sector, ou uma determinada área de integração, consiga gerar cooperação e interdependência fazendo com que essa mesma

interdependência se propague para outras áreas importantes por forma a se conseguir chegar no limite à cooperação e à integração política. (Behringer, 2005: 27; Sá Pinto, 2004: 34)

Assim sendo, em forma de resumo e segundo Behringer (2005: 27) podemos dizer que o conceito de *spillover* implica no plano funcional que a integração num determinado sector se propague para outros sectores, e no plano político uma mudança de quase submissão ao nível supranacional e uma reduzida influência dos Estados nacionais. “Assim, há lugar a uma transferência substancial de autoridade nacional para instituições supranacionais no qual a tomada de decisão por maioria qualificada é a regra e não a excepção”. Behringer (2005: 27)

### 1.2.2. O Intergovernamentalismo

Esta teoria é uma completa antítese daquilo que preconiza o neofuncionalismo e por isso Behringer (2005: 25) destaca que o “intergovernamentalismo pode ser entendido como uma resposta ao mesmo e à sua incapacidade para explicar certos aspectos da integração Europeia”. Neste modelo, “o estado transfere uma autoridade limitada a instituições supranacionais com o fim de alcançar objectivos políticos específicos. Assim, a criação de instituições supranacionais é o resultado da tomada de decisão racional dos governos nacionais sendo suposto servir, claramente, os seus interesses e os objectivos definidos”. (Behringer, 2005: 25)

Como fica claro, a transferência de soberania para instâncias supranacionais não é nesta teoria encarada de forma pacífica e no caso de haver necessidade de o fazer essas mesmas instituições supranacionais terão de servir os interesses do conjunto dos Estados.

O Intergovernamentalismo “reconhece apenas uma transferência limitada de autoridade nacional para o nível europeu e apenas para a realização de objectivos políticos específicos. Nesta perspectiva, a união Europeia é uma organização centrada no Estado em que a tomada de decisões ocorre sob unanimidade. Isto permite que os governos mantenham os resultados das políticas e as instituições da União Europeia sob apertado controlo. (Behringer, 2005: 27)

É então evidente que esta teoria vê a União Europeia por um prisma completamente diferente, sendo portanto uma organização centrada no Estado e onde os governos não deixam de estar numa posição central em todo o processo de decisão.

Sob o método intergovernamental, os governos acordaram a coordenação de várias das suas políticas, continuando as mesmas a ser implementadas pelos organismos nacionais, reguladas pelas leis nacionais e determinadas largamente pelos *policy-makers* nacionais. Em contraste com o anterior, (neofuncionalismo) a ideia básica subjacente a este método é a de um processo de integração que assegura “apenas” uma forma mais estreita de cooperação entre Estados-Nações. Os apoiantes desta ideia vêem o Estado-Nação tradicional como a entidade política máxima, no seio de uma democracia, defendendo a preservação dos Estados como entidades independentes na maior extensão possível. (Alves, 2008: 33 - 34)

Assim, esta teoria ao dar uma maior ênfase aos governos nacionais em detrimento da União Europeia está a fazer com que os Estados-Membros desempenhem um papel importante na tomada

de decisão e nos processos políticos não se subjugando exclusivamente às orientações e decisões supranacionais.

Em seguida apresenta-se um resumo das teorias analisadas.

Figura 1.2.1 - Resumo dos Conceitos e Abordagens Teóricas da Integração Europeia

| Teoria                 | Precusores                                    | Objectivo   | Como   |
|------------------------|---|---|--|
| Federalismo            | Altiero Spinelli, (Joschka Fischer)           | Evitar a guerra transcendendo, ou contendo o estado-nação                     | Criação de um Estado Federal através da transferência de soberania a instituições comuns e centralizadas   |
| Funcionalismo          | David Mitrany                                 | Evitar a guerra transcendendo, ou contendo o estado-nação                     | Transferência do controlo de tarefas técnicas individuais dos governos aos organismos funcionais, quer internacionais quer transnacionais. Os Estados tornam-se dependentes dos organismos internacionais e reduz-se a probabilidade de conflito internacional   |
| Transaccionalismo      | Karl Deutsch                                  | Atingir a segurança de uma região através da estabilidade do sistema estatal  | A integração é o resultado das transacções entre os Estados, da compreensão mútua, da confiança e da sensação de segurança. As instituições internacionais ou transnacionais só têm lugar no sistema estatal quando haja condições para criar e manter o equilíbrio entre os Estados                           |
| Neofuncionalismo       | Ernst Haas, Leon Lindberg, Philippe Schmitter | Explicar a integração europeia e a UE como uma instituição supranacional      | Spillover - a integração num determinado sector propaga-se a outros sectores. Transferência substancial da autoridade nacional para instituições supranacionais, a tomada de decisões é por votação e por maioria qualificada, a integração europeia é acompanhada pela criação de instituições supranacionais |
| Intergovernamentalismo | Andrew Moravcsik                              | Explicar a integração europeia e a UE como uma instituição intergovernamental | Transferência limitada de autoridade para as instituições supranacionais com a finalidade de alcançar objectivos políticos específicos. A União Europeia como uma organização centrada no Estado, as decisões são por unanimidade; as instituições da UE com poder mas sob o controlo dos Estados-nação        |

Fonte: Adaptado de Behringer (2005)

Para concluir diremos que as teorias políticas da integração, estando intimamente ligadas à integração europeia e que a procuram explicar, não atingem tal objectivo, dadas as particularidades que caracterizam este processo complexo e em constante aperfeiçoamento. (Sá Pinto, 2004: 37)

### 1.3. O Comité das Regiões

Na verdade, ainda que as teorias vistas anteriormente tenham conseguido aportar parte da sua essência para o processo de integração, desde muito cedo ficou claro que nenhuma delas

isoladamente conseguiria atingir os propósitos da eficácia e implementação das políticas públicas e do desenvolvimento regional.

Foi precisamente nesta linha de pensamento que surgiu o Comité das Regiões. Este organismo criado em 1994 teve por base a constatação de algumas questões problemáticas que estavam identificadas. Uma primeira preocupação para a criação de um Comité das Regiões foi a participação activa de todos os países e de todos os níveis de poder desses mesmos países que compõem a União Europeia. Esta integração de todos os níveis de governo, faria com que o processo de decisão fosse muito mais alargado e aproximasse a Europa a todos os seus cidadãos.

Uma outra justificação podemos encontrá-la no facto de grande parte da legislação da União Europeia ser aplicada a nível local e regional, tornando-se portanto imperativo criar um mecanismo que acompanhasse de perto todas as regiões do bloco europeu.

Paulatinamente, o Comité das Regiões tem vindo a ganhar importância e o Tratado de Maastricht estabeleceu cinco domínios onde o mesmo deve ser consultado quer pela Comissão Europeia quer pelo Conselho Europeu e são eles, coesão económica e social, redes de infra-estruturas transeuropeias, saúde, educação e cultura.

Posteriormente o Tratado de Amesterdão deu mais “poder” ao Comité das Regiões acrescentando aos já cinco domínios outros cinco, nomeadamente política de emprego, política social, ambiente, formação profissional e transportes – passando, assim, a estar abrangida grande parte da actividade da União Europeia.<sup>7</sup>

Portanto, o Comité das Regiões é um organismo consultivo dentro do marco da Comunidade Europeia, com o papel de criar políticas públicas de acordo com as necessidades locais e regionais, buscando numa escala local e regional alcançar melhores índices de qualidade de vida e justiça social entre os Estados-Membros do bloco. A ideia é que com a participação dos poderes subnacionais na esfera da decisão, a busca de benefícios conduza a um maior grau de coesão político-institucional para o processo de integração, tornando-se mais efectiva e conseguindo assim um maior grau de “solidariedade interna”. (Pieri, 2010: 24)

Com a criação do Comité das Regiões houve uma nítida preocupação em descentralizar as decisões em aspectos e políticas fundamentais da União Europeia para um nível “mais baixo” de decisão, para que todos os actores intervenientes nas políticas pudessem ser ouvidos.

Considera-se que a descentralização política e a procura de novos actores político-institucionais na escala sub-nacional, através do estabelecimento do Comité das Regiões em 1994, contribuem com maior participação decisória dos actores locais nas políticas públicas de âmbito integrador. (Pieri, 2010: 23)

---

<sup>7</sup> Quer as justificações para a criação do Comité quer os domínios onde intervém foram retirados do documento “O Comité das Regiões Da UE em poucas palavras”, disponível em [www.cor.europa.eu](http://www.cor.europa.eu)

Quando a grande prioridade é corrigir as disparidades que se encontram entre os países que formam o bloco Europeu e inclusive corrigir as disparidades existentes entre as regiões dentro de um mesmo país, tornou-se perceptível que a melhor solução seria uma política descentralizada “a partir da base”, onde os actores desses mesmos territórios seriam ouvidos pois nenhum outro conhece tão bem o território como os actores que nele residem. No fundo, pode-se dizer que o que se pretende é resolver pragmaticamente os problemas que se verificam nos países da União mas de uma forma descentralizada, ou se preferirmos, a nível subnacional.

Assim sendo, para além da grande conquista conseguida pelo Comité das Regiões ao ter de ser consultado em praticamente todos os domínios onde a União Europeia desenvolve as suas actividades, conseguiu outra fantástica vitória ao lograr que problemas subnacionais, por vezes regionais e mesmo locais pudessem ser discutidos ao nível da União Europeia.

#### **1.4. Síntese**

Todas as teorias apresentadas têm a sua importância e conseguem explicar parte do processo de integração. Factos como a criação da CECA da CEEA ou EURATOM e ainda da CEE<sup>8</sup> tiveram a sua origem e foram instituídas segundo uma lógica funcionalista, com a transferência gradual de autoridade a órgãos internacionais em áreas específicas. Em sequência deu-se um passo decisivo para atingir o propósito da integração europeia como foi a criação do Direito Comunitário, desenvolvido com base no neofuncionalismo.

Contudo, a teoria intergovernamentalista também teve um papel importante no processo de integração pois foi com base nesta que se desenvolveu um Tratado tão importante como o Acto Único Europeu assim como foi por influência desta corrente que foi criado o Conselho Europeu. Por último, podemos constatar ainda que o Tratado que institui a União Europeia foi “beber” simultaneamente à teoria neofuncionalista e intergovernamentalista.

Apesar disto, alguns autores, entre eles, Alves (2008: 33 – 35) considera que a integração europeia tem-se vindo a desenvolver mais na base do intergovernamentalismo.

Em todo o caso, apesar de se vislumbrar a sucessão das tentativas de compromisso entre as duas vertentes referidas, o certo é que desde cedo se privilegiou a perspectiva de cooperação e coordenação entre países, sendo observável, nos últimos anos, uma tendência nítida para o reforço do modo de actuação intergovernamental, mesmo no domínio da integração económica, com o acentuar do papel do Conselho Europeu, a menor visibilidade e a diminuição do peso político da Comissão Europeia e mesmo as tentativas implícitas em algumas actuações no sentido da criação de um “Directório” Europeu. (Alves, 2008: p. 33 – 35)

Ora, perante tal evidência ficam claras duas coisas, primeiro que o debate entre o supranacional e o intergovernamental em torno da integração europeia passou para segundo plano pois na prática surgiu uma nova realidade, o Comité das Regiões que apesar de ser um organismo de carácter

---

<sup>8</sup> Todos os factos e Tratados ligados às diferentes teorias são da autoria de Calegari (2009)

consultivo tem um papel importante em todo o processo de políticas públicas territoriais. Por outro lado, mesmo que este não existisse, a dicotomia entre duas grandes correntes para explicar a integração europeia por forma a querer “colar” a si a eficácia da integração também não faz sentido pois ambas foram relevantes, apesar da ligeira crescente importância do intergovernamentalismo, para conhecermos a União Europeia tal como hoje a vemos.

Fica assim claro que foi o processo de integração, e com ele a crescente tendência à dissolução física das fronteiras, que levou a que houvesse uma pertinente preocupação por essas regiões, assim como foi precisamente o processo de integração que ao conjugar diversos países num mesmo bloco fez com que as disparidades regionais aumentassem e se tornassem uma efectiva preocupação. Pode-se dizer então, que a integração provocou uma dupla consequência nas políticas de cooperação transfronteiriça. Por um lado, foi o processo de integração que acelerou a dissolução física das fronteiras e que incentivou a cooperação entre diferentes países ao longo das mesmas, por outro lado, sem a integração, e portanto com a plena soberania dos diferentes países, as zonas de fronteira não teriam sido tratadas e incentivadas à cooperação como foram e estão sendo no actual panorama da União Europeia.

Segundo Van de Walle (2000: 16) a cooperação transfronteiriça começou por uma lógica funcionalista onde era notório o desinteresse do Estado-nação pelas zonas de fronteira deixando a cooperação para entidades e instituições descentralizadas, sem o necessário envolvimento de todos os níveis de decisão,

Precisamente no seio destas questões e para tentar suprir estas lacunas, surge o Comité das Regiões. Não podemos afirmar que este organismo tenha tido um papel de relevo na integração europeia mas pensamos que tem um papel muito importante na eficácia das políticas de cooperação transfronteiriça e duas ordens de razões levam-nos a acreditar nisso.

Por um lado sabemos que as políticas conhecidas como *top-down* nem sempre atingem os objectivos esperados, isto porque a realidade dos territórios e dos actores desse mesmo território é substancialmente diferente da teorização que é feita nesse tipo de políticas. Precisamente o Comité das Regiões ao conseguir estabelecer políticas *bottom up*, onde todos os actores e todo o tipo de decisores são ouvidos partindo da base, consegue tornar muito mais eficaz este tipo de políticas, ou seja, tem um papel muito relevante na implementação de políticas públicas de base territorial. Por outro lado é consensual que os diferentes Estados não foram capazes de enfrentar os problemas das zonas de fronteira (Van de Walle, 2000: 28) e portanto é legítimo que se possa questionar se não se devia “entregar” este tipo de problemas a órgãos mais competentes. Também aqui o Comité das Regiões pode desempenhar um importante papel pois como sabemos consegue fazer com que problemas regionais sejam tratados ao nível da União Europeia.

Contudo, também se pode questionar se será legítimo entregar a entidades supranacionais os problemas específicos de uma determinada região ou território, visto as fronteiras e os problemas a elas associados serem de cariz muito específico.

Assim, o que já se pode concluir é que a governança das políticas de cooperação transfronteiriça são uma problemática pertinente, onde o processo de integração europeu teve um papel preponderante e onde fica claro que tem de se encontrar uma forma de governança específica pois não é aceitável nem eficaz deixar a governança destas políticas somente assente em entidades supranacionais ou somente em entidades regionais ou locais de cariz nacional.

Estamos pois perante um dilema e uma verdadeira problemática de estudo. Por um lado não podemos deixar a governança deste tipo de políticas apenas a entidades de cariz nacional mas por outro foi precisamente a resistência dos estados nacionais em abdicar dos seus poderes decisórios e de soberania, que levou a que não se encontrem na ordem jurídica europeia instituições de configuração e competências adequadas à governança das políticas de âmbito transfronteiriço.

Ou seja, o processo de integração europeu fez emergir o problema do desenvolvimento harmonioso das zonas de fronteira, mas não lhe conferiu um adequado enquadramento institucional

Por toda esta ordem de questões agora apresentada torna-se pertinente estudar os desenvolvimentos ocorridos na União Europeia ao nível das políticas públicas de desenvolvimento regional assim como a governança das políticas de cooperação transfronteiriça.

## 2. A POLÍTICA REGIONAL EUROPEIA

### 2.1. Da Criação de uma Política Regional Europeia à Necessidade da sua Reforma

Não há consenso sobre o momento preciso em que podemos dizer que a política regional europeia foi criada. Alguns autores (Mancha-Navarro, 2008: 47; Levrat, 2007: 18) consideram que a mesma apenas surgiu em 1975 com a criação do Fundo Europeu para o Desenvolvimento Regional (FEDER), outros, entre eles Gomes (1997: 71) referem que uma primeira iniciativa supranacional de política regional foi precisamente a criação da Comunidade Económica do Carvão e do Aço (CECA) e outros ainda (Behringer, 2005: 17; Alvarenga, 2009: 5) argumentam que em 1957 já havia referência a uma política regional europeia.

Porém, a verdade é que aquando do Tratado de Roma em 1957 não se encontram explícitas no documento<sup>9</sup> grandes preocupações para a implementação de uma política regional europeia o que hoje podemos perceber pelo facto de os países que começaram por formar o que agora chamamos a União Europeia não terem grandes problemas ao nível das disparidades regionais.

Assim, somente em 1975, aquando da criação do FEDER encontramos uma verdadeira preocupação por parte da União pela política regional. Neste sentido, Mancha-Navarro (2008: 47) afirma que “a Comissão Europeia dedicou pouca atenção aos problemas regionais até meados dos anos setenta (1975). De facto, a aplicação do FEDER, um novo mecanismo para nivelar as disparidades inter-regionais europeias, marcou o início de uma nova política.”

Na verdade, dizer que a União Europeia apenas se preocupou com a política regional em 1975 é frequente no meio académico, contudo, em nosso ver carece de total verdade pois houve desde o seu início, mesmo em 1952 com a criação da CECA e em 1957 no Tratado de Roma uma preocupação pelas disparidades regionais que os países apresentavam, o que nunca se verificou foi a criação de um instrumento, até à criação do FEDER, que colocasse em prática a política regional europeia e que mostrasse de forma prática as preocupações que os países vinham tendo no sentido de corrigir as disparidades regionais existentes. Podemos dizer então, que a criação do FEDER foi um primeiro passo na percepção da necessidade de uma política que tentasse reequilibrar as disparidades dos diferentes países que compunham a União Europeia, assim como amenizar as diferenças inter-regionais dentro de um mesmo país.

Três períodos distintos marcam a política regional europeia. (Mancha-Navarro, 2008: 52). Estes estão compreendidos entre os anos de 1984 – 1999; 2000 – 2006 e 2007 – 2013. Em relação ao primeiro período, podemos sintetizar os seus objectivos em quatro grandes pilares:

1. A redução das disparidades regionais;
2. A competitividade;
3. O aumento dos recursos financeiros para objectivos específicos regionais,
4. O início do acompanhamento, monitorização e avaliação dos programas implementados.

---

<sup>9</sup> A este respeito ver o Tratado que Institui a Comunidade Económica Europeia (EU, 2006)

Relativamente ao segundo período, entre 2000 e 2006, o autor expõe cinco princípios básicos:

1. A manutenção do esforço da coesão, quer em termos económicos quer em termos políticos;
2. Uma maior concentração, reduzindo assim o número de iniciativas e os seus objectivos;
3. Uso de métodos operativos descentralizados e simplificados;
4. Um reforço da eficácia na utilização dos fundos;
5. Melhorar os mecanismos de controlo, possibilitando a realização de correcções financeiras.

Para o terceiro período a enfatizam-se três grandes orientações estratégicas, nomeadamente:

1. Tornar a Europa e as suas regiões espaços mais atractivos para investir e para trabalhar;
2. Melhorar os conhecimentos e a inovação em prol do crescimento;
3. Criar mais e melhores empregos.

Contudo, e com os acontecimentos que têm vindo a marcar o processo de integração europeu como sejam os sucessivos alargamentos com as consequentes diferenças ao nível das disparidades regionais existentes, a criação do Mercado Único Europeu e da União Económica e Monetária, fez com que houvesse a necessidade de se implementarem reformas na política regional europeia de modo a que a mesma pudesse continuar a lutar para atingir os objectivos para a qual foi criada.

#### **As Reformas de 1988, 1993 e 1999**

A primeira reforma dos fundos estruturais iniciou-se em 1987 materializando-se em 1988 e precisamente por ser a primeira e ser necessário um balanço do que vinha a ser feito em termos de aplicação dos fundos, é considerada uma reforma importante e profunda. Tornou-se evidente que era impossível desligar a integração territorial da integração económica e social (Fonseca, 2004, p. 2), sendo a partir desta reforma que os três princípios da coesão – económica, social e territorial – começaram a tornar-se uma realidade, formalmente depois consagradas no Acto Único Europeu.

Segundo Benz (1999: 335) esta reforma caracterizou-se pela aplicação de uma abordagem integrada de políticas, melhorando assim a coordenação dos diferentes fundos estruturais e a coordenação intergovernamental vertical e a parceria com os diferentes agentes regionais. A partir desta reforma todos os projectos devem ser co-financiados e as administrações regionais são obrigadas a incluir os agentes públicos e privados no processo de tomada de decisão. Retirou-se desta reforma uma grande conclusão. De então em diante, o funcionamento dos fundos deveria estar sempre assente em quatro princípios considerados complementares: Concentração; Programação; Parceria e Adicionalidade.

A reforma de 1993 vem na sequência da assinatura do Tratado da União Europeia onde a importância da política regional europeia foi realçada e adequada ao futuro processo de criação económica e monetária, algo que seria uma realidade anos mais tarde. Esta reforma não foi tão profunda como a anterior, caracterizando-se essencialmente por um aumento dos recursos dos fundos estruturais e pela reafirmação dos princípios básicos da política regional europeia: Concentração; Parceria; Programação; Adicionalidade. (Gomes, 1997: 78)

Foi neste período que foi criado o Fundo de Coesão (CE, 2006a), tendo como principal objectivo a coesão económica e social e paralelamente a perspectiva da promoção do desenvolvimento sustentável. O Fundo de Coesão é o expoente máximo da política de solidariedade da União Europeia aos países menos desenvolvidos.

A reforma de 1999 considerou-se necessária à luz da última etapa da União Económica Monetária e a mais que previsível adesão dos Países da Europa Central e de Leste. Para além disto, a maioria dos Estados-membros aderiram à moeda única o que alterou por completo a sua forma de fazer políticas. Por outro lado, o PIB médio per capita dos países europeus do centro e do leste era sensivelmente um terço da média da união europeia, o que fez com que todos estes países fossem elegíveis para o Fundo de Coesão. (Behringer, 2005: 47)

Os princípios básicos da política regional europeia vindos da anterior reforma mantêm-se (Parceria, Concentração, Adicionalidade e Programação) surgindo mais um, a Eficiência.

## **2.2. Objectivos e Instrumentos da Actual Política Regional Europeia**

O grande propósito da política regional europeia é suprir as disparidades regionais entre os países que compõem a União Europeia e inclusive corrigir as disparidades dentro de um mesmo país. Ao mesmo tempo, é evidente a mensagem por parte da União que a política regional é assente numa base de solidariedade pois tem como objectivo “dar corpo à solidariedade da União Europeia através da coesão económica e social, reduzindo a diferença entre os níveis de desenvolvimento das várias regiões”<sup>10</sup>, ou por outras palavras “complementar a acção dos Estados-membros e orientá-la para a obtenção de uma integração europeia harmoniosa e que resulte em benefícios não só para as regiões pobres mas também para os demais países da União. (Alba, 2000: 55 – 56)

Actualmente, os grandes objectivos da política regional da União baseiam-se em atingir a Coesão Económica, Social e Territorial, através do que formalmente chama Objectivo Convergência, Objectivo Competitividade Regional e Emprego e Objectivo Cooperação Territorial Europeia. Segundo Alvarenga (2009: 10) os propósitos são os seguintes:

Objectivo Convergência – Visa acelerar a convergência dos Estados-membros e das regiões menos desenvolvidas da UE através de uma melhoria das condições de crescimento e de emprego.

Objectivo Competitividade Regional e Emprego – Pretende antecipar as alterações económicas e sociais, promover a inovação, o espírito empresarial, a protecção do ambiente e a criação de mercados de trabalho inclusivos nas regiões não abrangidas pelo objectivo “Convergência”.

Objectivo Cooperação Territorial Europeia – Destina-se a reforçar a cooperação aos níveis transfronteiriço, transnacional e inter-regional nos domínios do desenvolvimento urbano, rural

---

<sup>10</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/why/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/why/index_pt.htm)

e costeiro, do desenvolvimento das relações económicas e da entrada em rede das pequenas e médias empresas (PME).

Ao longo dos anos vamos assistindo a um aumento de instrumentos no sentido de a União Europeia poder colocar em prática a sua política regional. Podemos-os resumir, dada a sua maior importância, a três grandes Fundos, o FEDER, o FSE e o Fundo de Coesão<sup>11</sup>.

Tendo em conta o FEDER (CE, 2006b), este destina-se a contribuir para a correcção dos principais desequilíbrios regionais na Comunidade. Assim, contribui no sentido de “reduzir a diferença entre os níveis de desenvolvimento das várias regiões e os atrasos de desenvolvimento das regiões menos favorecidas”, onde se incluem zonas rurais e urbanas, regiões industriais em declínio, ilhas, zonas montanhosas e escassamente povoadas e as regiões de fronteira.

O FEDER financia ajudas directas ao investimento empresarial; infra-estruturas ligadas à investigação e à inovação, às telecomunicações, ao ambiente, à energia e aos transportes; instrumentos financeiros para o desenvolvimento regional e local favorecendo a cooperação entre as cidades e as regiões e também medidas de assistência técnica. O FEDER financia os três objectivos anteriormente citados destacando-se a aposta na investigação e desenvolvimento tecnológico, na sociedade do conhecimento, na inovação e nas actividades económicas sociais e transfronteiriças.

O Fundo Social Europeu (CE, 2006d) deverá reforçar a coesão económica e social através da tentativa da melhoria das oportunidades de emprego, ou o que é o mesmo “promovendo um elevado nível de emprego e mais e melhores empregos.” Este objectivo deve ser conseguido através do reforço da capacidade de adaptação dos trabalhadores, das empresas e dos empresários, da melhoria do acesso ao emprego e inclusão sustentável no mercado laboral das pessoas que procuram trabalho e das pessoas inactivas, prevenção do desemprego, designadamente do desemprego de longa duração e do desemprego jovem, do reforço da inclusão social das pessoas desfavorecidas, da promoção de parcerias, de pactos e de iniciativas mediante a criação de redes entre as partes interessadas; do aumento e melhoria do investimento em capital humano, e finalmente do reforço da capacidade institucional e da eficiência das administrações públicas e dos serviços públicos a nível nacional, regional e local.

O Fundo de Coesão (CE, 2006a) ajuda os Estados Membros com um rendimento nacional bruto (RNB) por habitante inferior a 90% da média comunitária a reduzirem o atraso económico e social, bem como a estabilizarem a economia. Apoia acções no âmbito do objectivo «Convergência» e está sujeito às mesmas regras de programação, de gestão e de controlo que o FSE e o FEDER.<sup>12</sup>

O Fundo de Coesão financia os domínios das redes transeuropeias de transportes, nomeadamente os projectos prioritários de interesse europeu definidos pela União Europeia, e no domínio do

---

<sup>11</sup> Também existe o Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Regional (FEADER) e o Fundo Europeu das Pescas (FEP).

<sup>12</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/funds/cf/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/cf/index_pt.htm)

ambiente, nomeadamente em projectos ligados à energia ou aos transportes, desde que apresentem vantagens manifestas para o ambiente: eficiência energética, recurso às energias renováveis, desenvolvimento dos transportes ferroviários, apoio à intermodalidade, reforço dos transportes públicos, entre outros.

Assim, importa ver as orientações estratégicas em matéria de coesão económica, social e territorial para o período 2007-2013 (CE, 2006e).

- i) Reforçar a atractividade dos Estados-Membros, das regiões e das cidades, melhorando a acessibilidade, assegurando serviços de qualidade e nível adequados e preservando o ambiente;
- ii) Incentivar a inovação, o espírito empresarial e o crescimento da economia baseada no conhecimento, promovendo as capacidades de investigação e inovação, incluindo as novas tecnologias da informação e da comunicação;
- iii) Criar mais e melhor emprego, atraindo mais pessoas para o mercado de trabalho ou para a actividade empresarial, melhorando a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas e aumentando os investimentos no capital humano.

### **2.3. A Política de Cooperação Transfronteiriça – A sua afirmação**

As Políticas de Cooperação Transfronteiriça são uma iniciativa da União Europeia que conta já com quatro períodos de implementação. O primeiro período vigorou entre 1990 e 1993 em que a promoção da cooperação transfronteiriça tinha como objectivo o desenvolvimento das mesmas, assim como a preparação para o desafio da integração europeia, o segundo entre 1994 e 1999 em que o grande objectivo era adaptar as zonas fronteiriças externas à nova realidade de zonas de fronteira num mercado integrado, o terceiro entre 2000 e 2006, com os mesmos objectivos mas com a nuance de num mesmo projecto trabalharem simultaneamente entidades de todos os países envolvidos e finalmente para 2007 – 2013 inserida na Cooperação Territorial Europeia, pretende-se o desenvolvimento harmonioso e sustentável do território europeu.

Tendo em conta os avanços rápidos que o processo de integração europeu desencadeou, pode-se dizer que surgiu tarde uma iniciativa comunitária para as zonas de fronteira. De facto, desde o início do processo de integração percebeu-se que as zonas de fronteira se iriam tornar zonas ainda mais deprimidas, desfavorecidas e longe dos centros de decisão. Por exemplo, no que diz respeito à fronteira de Portugal com Espanha, e para se perceber a dimensão dos problemas que estas zonas apresentavam, a nossa raia foi apelidada, ainda no início da década de setenta do último século, de “Fronteira do Subdesenvolvimento”<sup>13</sup>

Assim, o objectivo da iniciativa comunitária Interreg e o motivo da sua criação, foi garantir que as fronteiras nacionais não eram um obstáculo à integração do território europeu uma vez que o

---

<sup>13</sup> Assim foi “baptizada” por Pintado, António e Eduardo Barrenechea (1974), “La Raya de Portugal – La Frontera del Subdesarrollo”, Cuadernos para el Diálogo

isolamento destas poderia separar as comunidades fronteiriças a nível económico-social e cultural, o que aliado à fraca disponibilidade nacional para as zonas de fronteira, poderia contribuir para o agravar do problema. O Mercado Único e a União Económica e Monetária desempenharam um papel importante nesta tentativa de integração do território como um todo, tentando fazer com que as zonas de fronteira deixassem de ser periféricas mas os sucessivos alargamentos criaram novas fronteiras internas e externas pelo que o repto não terminou. (CE, 2000: 2)

Alguns estudos (Perkmann, 2003: 155; 2005: 6) mostram que na zona do Reno implementaram-se este tipo de políticas praticamente a par do começo da integração europeia. Contudo, foi o desenvolvimento deste processo de integração e consequentemente a abolição das fronteiras físicas dos países que fez com que a cooperação transfronteiriça se tenha vindo a afirmar ao longo dos anos. Behringer (2005: 59), afirma que:

Ainda no tempo em que as fronteiras e as suas regiões limítrofes eram consideradas obstáculos legítimos entre os Estados-Membros já o Conselho Europeu reconhecia o potencial das regiões de fronteira como pontes entre os países. Ao incentivar a cooperação transfronteiriça regional, o Conselho Europeu cuidou o desenvolvimento de novos instrumentos jurídicos [por exemplo os que derivaram da Convenção de Madrid (AR, 1987)] e de reconhecimento das regiões fronteiriças, onde alguns casos de estudo são ilustrativos dos problemas e potencialidades da integração europeia.

Pode-se então dizer que a afirmação da política de cooperação transfronteiriça tem vindo a ser feita e conseguida pela sua mais-valia ao longo dos anos, visível nos territórios onde é implementada e elogiada em diversos documentos que desde o início da iniciativa se têm desenvolvido.

De facto, se olharmos exclusivamente para os impactos territoriais extremamente positivos decorrentes da CT (INTERREG-A) na melhoria das redes transfronteiriças (institucionais, económicas, sociais, culturais, ambientais), no território da UE, nos últimos 20 anos, no sentido de reduzir substancialmente o efeito barreira nas regiões de fronteira, sobretudo nos Estados-Membros mais 'antigos', não é difícil reconhecer o papel crucial que a Cooperação Transfronteiriça tem tido para o processo de Coesão Territorial. (Medeiros, 2009: 53)

A importância das políticas de cooperação transfronteiriça para atingir os propósitos da União Europeia também está patente nos relatórios sobre a coesão económica e social que periodicamente a Comissão Europeia disponibiliza.

Medeiros (2009: 38; CE, 1996: 10) dizem que a União ajudou a resolver os problemas e as relações inter-regionais transfronteiriças, evitando assim o agravar de problemas comuns às zonas de fronteira. Manifesta também o considerável sucesso que foi conseguido, sobretudo pelo interesse que a iniciativa despertou, onde objectivamente a sua principal contribuição foi a promoção de estratégias regionais em zonas tendencialmente deprimidas como as fronteiras.

Medeiros (2009: 39 citando CE, 2001<sup>14</sup>) diz que o mesmo “aprofunda a análise das disparidades regionais do rendimento no território da UE, e destaca a dimensão territorial da coesão, sublinhando a necessidade de promover um desenvolvimento harmonioso da União como um todo”. Prossegue depois dizendo que “com a criação do mercado único, apoiado pelos programas de cooperação transfronteiriça apoiados por fundos europeus, na maior parte dos casos, as regiões de fronteira interna já não mostram diferenças significativas no rendimento *per capita* e na taxa de desemprego em comparação com a União como um todo”. Assim, “a CT é vista como uma prioridade da UE, a fim de promover a integração e reduzir a fragmentação social e económica criada pelas fronteiras”.

No terceiro relatório sobre a coesão social e territorial não está explícita a importância clara da política de cooperação transfronteiriça para a política de coesão, apesar das melhoras significativas que foram feitas nas regiões de fronteira (Medeiros, 2009: 39 - 40 citando CE, 2004f<sup>15</sup>) ainda que seja mencionado que “o incremento da cooperação transfronteiriça é um factor crucial para melhorar as condições para o desenvolvimento das regiões.”

O quarto relatório sobre a coesão social e territorial realça que as várias iniciativas comunitárias para as fronteiras melhoraram a cooperação entre as regiões transfronteiriças na EU-15 permitindo assim o aumento do fluxo de pessoas, mercadorias e intercâmbio económico. Destaca também que este tipo de cooperação é ainda muito importante para as regiões transfronteiriças localizadas nas fronteiras externas da União, ou seja, nos países chamados periféricos. (CE, 2007: xiv; Medeiros, 2009: 40)

No quinto Relatório sobre a Coesão Social e Territorial (UE, 2010: 221) refere-se que a Cooperação Transfronteiriça através do programa Interreg contribuiu, através dos mais de 60000 acordos estabelecidos, para a manutenção de um número bastante expressivo de postos de trabalho, criando novas empresas e dando apoio a outras já existentes, destacando-se também no campo material a criação de estradas, caminhos-de-ferro e os investimentos em telecomunicações e ambiente.

Creemos assim ser evidente a mais-valia que as políticas de cooperação transfronteiriça denotam no objectivo de coesão económica, social e territorial na União Europeia. Contudo, esta mais-valia não esconde os problemas de governança inerentes a este tipo de políticas e por isso nos últimos tempos têm-se dados passos bastante significativos para a criação de uma política de ordenamento do território supranacional, ou seja, uma política de ordenamento do território de cariz europeia.

#### **2.4. A Política de Cooperação Transfronteiriça como Suporte e Lançamento da Política de Ordenamento do Território Europeu**

Pode-se dizer que a política de ordenamento do território é a capacidade que os governos nacionais dispõem, através da criação de políticas públicas, de promover o desenvolvimento harmonioso de todo o território da Nação, de forma equilibrada, fomentando a sua competitividade e ao mesmo

---

<sup>14</sup> CE (2001), “Segundo relatório sobre a coesão económica e social”, CE, Luxemburgo.

<sup>15</sup> CE (2004f), “Terceiro relatório sobre a coesão económica e social”, CE, Luxemburgo.

tempo a sua coesão social e territorial. Para o território português, o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (AR, 2007) estabelece os seguintes objectivos estratégicos:

- a) Conservar e valorizar a biodiversidade, os recursos e o património natural, paisagístico e cultural, utilizar de modo sustentável os recursos energéticos e geológicos e prevenir e minimizar os riscos;
- b) Reforçar a competitividade territorial de Portugal e a sua integração nos espaços ibérico, europeu, atlântico e global;
- c) Promover o desenvolvimento policêntrico dos territórios e reforçar as infra-estruturas de suporte à integração e à coesão territoriais;
- d) Assegurar a equidade territorial no provimento de infra-estruturas e de equipamentos colectivos e a universalidade no acesso aos serviços de interesse geral, promovendo a coesão social;
- e) Expandir as redes e infra-estruturas avançadas de informação e comunicação e incentivar a sua crescente utilização pelos cidadãos, empresas e Administração Pública;
- f) Reforçar a qualidade e a eficiência da gestão territorial, promovendo a participação informada, activa e responsável dos cidadãos e das instituições.

Acontece que, apesar de se dizer frequentemente e se usar a expressão política regional europeia, esta “não existe” na sua essência. O que constatamos é que existem várias políticas regionais nacionais, enquadradas em orientações estratégicas que vêm da União Europeia e que a esse abrigo são financiadas pelos mecanismos e instrumentos já apresentados. O mesmo se passa com a política de ordenamento do território a nível europeu. Esta, apesar de diversos avanços que foram dados nesse sentido nos últimos anos, ainda não existe. Assim, tal como adianta Ferrão (2004: 44) este tipo de políticas são exclusivamente do foro nacional.

A Comissão Europeia não tem competências formais em matéria de ordenamento do território, um domínio considerado do âmbito da soberania de cada um dos estados-membros. Contudo, os serviços da Comissão Europeia têm vindo a estimular e a apoiar, desde finais da década de '80, múltiplas iniciativas que visam o desenvolvimento de estratégias de ordenamento transnacional do espaço comunitário.

É, então, evidente o vazio legal e institucional que está patente neste tipo de políticas. Como forma de tentar alterar esta situação tem-se vindo a debater no seio da União uma política supranacional de ordenamento do território comum a todos os Estados-membros. Para este debate muito têm contribuído diversos documentos como o Europa 2000, Europa 2000+, a Agenda Territorial Europeia, o ESPON, a Carta Europeia das Fronteiras e Regiões Transfronteiriças e sobretudo o EDEC - Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário. Nesses mesmos documentos encontramos por diversas vezes referências às políticas de cooperação transfronteiriça como uma mais-valia para o ordenamento do território europeu e como este tipo de políticas, através dos seus resultados tem lançado o debate para um ordenamento supranacional do território europeu.

No documento Europa 2000 (CE, 1991: 201 - 202) pode ler-se que as medidas postas em prática pela União deverão facilitar a resolução dos problemas da Comunidade, mas para tal deve-se continuar a dar especial destaque às infra-estruturas, ao desenvolvimento industrial, à protecção ambiental e económica, aos fluxos de trabalho, aos serviços públicos, à partilha de instalações e à remoção de obstáculos jurídicos e administrativos.

No documento Europa 2000 + está patente a preocupação pela necessidade de desenvolver redes transeuropeias de transporte e formas eficazes de cooperação transnacional de base regional dado que o “projecto europeu assenta, cada vez mais, na construção de uma Europa de redes, umas físicas, outras intangíveis”. (Ferrão, 2004: 47)

Medeiros (2009: 49 citando CE, 1995<sup>16</sup>) refere que “a cooperação transfronteiriça representa um meio essencial para a integração e a harmonização do território europeu” e que a Iniciativa Comunitária Interreg – A permitiu “os primeiros passos rumo a uma abordagem coordenada para o planeamento regional transfronteiriço”.

Contudo, onde podemos encontrar referência clara à importância da cooperação transfronteiriça é num documento da Direcção Geral do Ordenamento do Território e Divisão Urbanística:

Consideramos a cooperação, inclusive com os países vizinhos, no âmbito dos programas da UE de cooperação territorial europeia como um instrumento financeiro novo e orientado para o futuro, que oferece oportunidades para o fortalecimento de redes europeias de cidades e de regiões, bem como de apoio a novos corredores de desenvolvimento europeu orientados para a inovação. Solicitamos à Comissão Europeia que nos apoie no desenvolvimento da cooperação inter-regional, transfronteiriça e transnacional como um instrumento eficaz para a promoção da coesão territorial. (DGOTDU, 2008: 10)

Por outro lado, a Rede Europeia de Observação do Ordenamento do Território – ESPON, realça que é visível em vários países uma intensa actividade de cooperação transfronteiriça, onde a planificação estratégica é evidente. (ESPON, 2005: 126)

Medeiros (2009: 52) referindo-se a um relatório desta Rede Europeia de Observação (ESPON, 2006<sup>17</sup>) refere que o mesmo “lança a ideia de que as zonas transfronteiriças precisam de um paradigma moderno para uma política regional mais eficiente, de modo a responder aos novos desafios que envolvem os potenciais de desenvolvimento das Regiões da Europa”. Revala também que “o alargamento da UE tornou a questão em torno das regiões fronteiriças num tema de discussão ainda mais importante, tendo em conta que as fronteiras ainda têm um impacto significativo no território da UE, especialmente nos novos Estados-Membros e nos países candidatos da Europa Central e Oriental”.

---

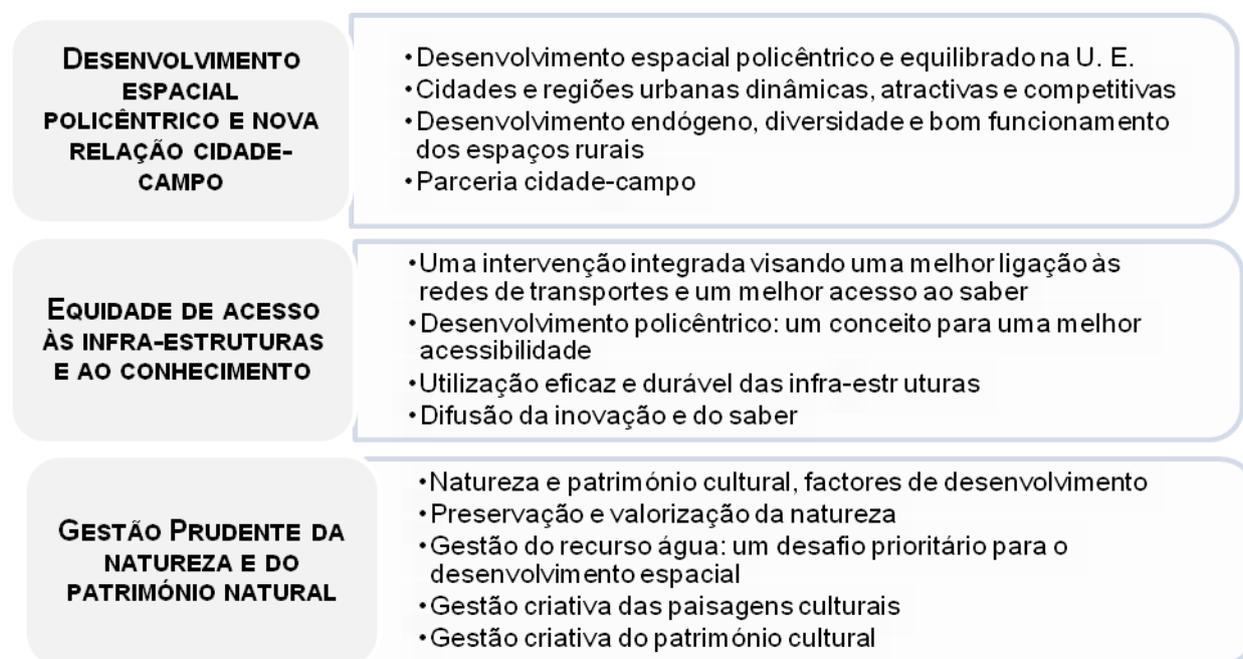
<sup>16</sup> CE (1995), “Europa 2000+ - Cooperação para o ordenamento do território europeu”, Serviço das publicações oficiais das Comunidades Europeias, CE, Luxemburgo.

<sup>17</sup> ESPON (2006), “Territory matters for competitiveness and cohesion”, Facets of regional diversity and potentials in Europe, Synthesis report III, results by Autumn 2006, ESPON, Luxemburgo.

No que diz respeito à Carta Europeia das Fronteiras e das Regiões Transfronteiriças (AEBR, 2004: 7 – 8) mostra e apela à importância das políticas de cooperação transfronteiriça para o desenvolvimento territorial dizendo que “a inclusão da coesão territorial nas futuras políticas da União Europeia apresenta importantes oportunidades para a sua aplicação, incluindo em especial as regiões de fronteira”.

Porém o grande documento de referência é o Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário – EDEC (1999), pois é nele que está patente o objectivo para uma política de ordenamento do território de cariz europeia. Este documento foi o primeiro passo na tentativa da criação de uma política de ordenamento do território supranacional, que conseguisse gerar em toda a União Europeia um crescimento e um desenvolvimento harmonioso e ao mesmo tempo um território competitivo e coeso. Segundo Ferrão (2004: 51) os princípios directores do EDEC dividem-se em três grandes objectivos, tal como se ilustra na figura seguinte.

Figura 2.4.1 - EDEC - Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário



Fonte: Comissão Europeia (1999), in Ferrão (2004)

A ideia de que a cooperação transfronteiriça é uma mais-valia importante para a concretização do EDEC é evidente quando se afirma que “projectos para o desenvolvimento equilibrado e sustentável das regiões fronteiriças e projectos de investimento podem ser reforçados e apoiados por um consenso mútuo de ambos os lados das fronteiras, acordos políticos, avaliação intergovernamental dos efeitos espaciais e da adaptação da legislação nacional” (CE, 1999: 37; Medeiros, 2009: 49 – 50) e que “um grande número de tarefas de desenvolvimento só pode ser resolvido com satisfação, através da cooperação transfronteiriça entre os governos locais. Consequentemente, a cooperação

além das fronteiras nacionais, desempenha um papel fundamental na aplicação do EDEC” (CE, 1999: 42; Medeiros, 2009: 50)

A clara prova de que as políticas de cooperação transfronteiriça são uma mais-valia na construção do EDEC podemos-la encontrar em Ferrão (2004: 51) quando afirma que as acções de cooperação transnacional de base regional entre países-membros, foram originando a criação de um discurso favorável à construção de uma visão partilhada do território europeu, onde há o sentimento que as estratégias de ordenamento do território europeu são fundamentais para promover o desenvolvimento do espaço comunitário.

Perante tal constatação cremos ser evidente que há necessidade de discutir uma nova forma de governança das políticas públicas e da política de ordenamento do território a nível europeu, deixando estas de se discutirem tanto ao nível nacional e passando a ser numa base de maior coordenação entre os níveis comunitário, nacional e regional, originando assim uma nova forma de governança inovadora ao nível das políticas públicas. Ferrão (2004: 44) também lança esta questão quando afirma:

Na verdade, os processos de emergência e condução dos debates sobre o ordenamento transnacional do espaço comunitário constituem um excelente exemplo de uma das vias a que a União Europeia tem privilegiadamente recorrido nestas últimas duas décadas para intensificar a construção de um projecto europeu comum: a montagem informal de uma agenda discursiva capaz de estruturar as opções e prioridades definidas individualmente por cada estado-membro, suscitando, por esta via, a criação de novas formas de governança territorial para o conjunto do espaço comunitário.

Contudo, não deixa de ser certo que o debate sobre a supranacionalidade das políticas públicas e da introdução de uma escala europeia ao nível do ordenamento do território é já evidente. Contudo, nota-se ao mesmo tempo que este debate se estende, que existe ainda a tendência por uma política de ordenamento do território europeu nacional e a uma crescente tendência à regionalização de políticas onde as “alterações recentemente verificadas em alguns países favoráveis à afirmação do nível regional (por exemplo, o movimento de *regional devolution* no Reino Unido), sugere a possibilidade de emergir um novo sistema de governança multinível, com implicações institucionais e políticas importantes”. (Ferrão, 2004: 54)

Perante esta evidência cabe a todas as instâncias com papel importante nas políticas públicas arranjar consenso em torno desta questão, não deixando o futuro deste tipo de políticas exclusivamente à União Europeia, aos Estados-nação, ou mesmo às regiões. Caberá a todos os Estados-membros evitar esta situação (Ferrão, 2004: 54) procurando chegar a um consenso de governança entre a Europa das Nações e a Europa das Regiões.

Assim, esta afirmação de estratégias supranacionais de organização do espaço europeu alimenta a discussão da nacionalidade ou da supranacionalidade das políticas públicas, sendo que também não nos podemos esquecer do papel do Comité das Regiões neste processo de criação e implementação de políticas. Assim, é certo que terá de ser desenvolvido um esforço para se chegar a um consenso e

a uma forma de governança que consiga fazer com que as políticas públicas atinjam o fim para que são criadas.

Certo é que o EDEC contribuiu para um debate a nível dos Estados-Membros e das instituições da União Europeia sobre a questão de uma política do ordenamento do território europeia procurando para tal definir os pontos-chave e os instrumentos disponíveis para a colocar em prática. “Por outro lado, a política de ordenamento do território está em estreita correlação com a política regional e estrutural da União Europeia, sendo o EDEC uma visão estratégica, prospectiva e integrada do território comunitário que passa a ser assumida em colectivo”. (Ferreira, 2007: 21)

Assim, não é de estranhar que as políticas que se implementam actualmente sejam uma mistura entre a política regional estrutural da União Europeia juntamente com uma política de ordenamento do território de cariz nacional o que evidencia a necessidade de interdependência das políticas públicas e o perpassar de domínios políticos da União Europeia.

## **2.5. O Futuro da Política Regional da União Europeia**

Geralmente quando se fala do futuro da política de coesão europeia, a primeira ideia é sempre a questão orçamental. Alguns estudos (Barnier, 2003: 292; Guersent, 2011: 164) apontam precisamente neste sentido. Contudo, este capítulo surge na presente dissertação por dois motivos. Primeiro porque quando se fala de política regional europeia é incontornável não falar do futuro da política de coesão. Neste aspecto surgiu recentemente um documento importante, denominado Relatório Barca (Barca, 2009) que dá uma visão daquilo que deve ser o futuro da política de coesão europeia. Em segundo lugar é importante falar da política de coesão europeia em termos de governança.

Já sabemos que a forma como a integração europeia se desenvolveu ao longo dos anos afecta as políticas públicas e consequentemente as políticas de cooperação transfronteiriça. Consequentemente, a supranacionalidade, nacionalidade ou inclusive o regionalismo das políticas públicas também acalenta a discussão em torno da implementação e governança deste tipo de políticas.

O desafio da integração europeia e dos sucessivos alargamentos tem contribuído em grande medida para a discussão sobre o futuro da política de coesão europeia. Por exemplo, Levrat (2007: 20 - 21) diz que começou a duvidar-se da eficácia da política regional da União Europeia e dos fundos estruturais, chegando mesmo a propor-se que estes mecanismos fossem substituídos por simples transferências de recursos a favor dos Estados menos desenvolvidos.<sup>18</sup>

Obviamente, não é isto que está na essência da política de coesão europeia e portanto é imprescindível o debate sobre a governança das políticas públicas. Barca (2009) também se debruça

---

<sup>18</sup> Sapir, A. (2004), “*An agenda for a Growing Europe – The Sapir Report*”, Oxford, Oxford University Press. O autor ressalva que esta era a ideia dos conselheiros económicos do Presidente da Comissão Europeia, liderada pelo Professor Sapir

sobre a governança na futura política de coesão afirmando que este tema surgiu sobretudo a partir do momento que se introduziu na União Europeia o conceito de subsidiariedade. Perante as especificidades deste conceito, segundo o autor, é impossível não falar em governança e sobretudo numa governança multi-nível.

Na sua essência, o Relatório Barca é algo crítico com a actual política de coesão europeia considerando-a mesmo insatisfatória propondo para o efeito uma reforma. Segundo Alvarenga (2009: 16) e CE (2009: 1:3) as prioridades seriam:

1. Concentração inovadora nas prioridades centrais e uma atribuição tradicional do financiamento.
2. Um novo quadro estratégico para a Política da Coesão.
3. Uma nova relação contratual, implementação e reporte orientados para os resultados.
4. Uma governação reforçada para as prioridades.
5. Promoção de despesa adicional, inovadora e flexível.
6. Promoção do carácter experimental e mobilização de actores locais.
7. Promoção do processo de aprendizagem.
8. Reforço do papel da Comissão enquanto centro de competências.
9. Implementação de gestão financeira e controlo.
10. Reforço do sistema político de alto nível de *checks and balances*.

Pode-se ainda constatar o alerta para o compromisso que a União e os Estados-membros devem ter para que a política de coesão atinja os objectivos para que foi criada. Também podemos verificar que é notória a ideia de que terá de haver um esforço por parte de todas as instâncias, supranacionais, nacionais e regionais, para a eficaz implementação das políticas públicas. Como afirma Barnier (2003: 295), devem-se criar e implementar políticas “através de um sistema de consenso tripartido entre a União Europeia, os Estados-membros e as Regiões”.

Tal constatação torna-se evidente quando sabemos que a política regional europeia tem conseguido diminuir as disparidades entre os Estados-membros mas não tem obtido os mesmos resultados intra-regiões o que pressupõe, sem dúvida uma política regional tripartida, mas também o debate se as políticas regionais não terão forçosamente de passar por uma política de governança regional.

## 2.6. Síntese

A importância da política regional europeia para o desenvolvimento dos países que compõem a União é inequívoca. Apesar de pensarmos que o termo política regional europeia não se adequa ao que de facto existe, a verdade é que o financiamento de políticas que põem em prática as orientações estratégicas derivadas da União Europeia têm conseguido reduzir as disparidades regionais atingindo assim um dos maiores pressupostos da política europeia.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Apesar de alguns estudos mostrarem que as disparidades intra-regionais aumentaram.

Como é óbvio pela natureza não estanque do processo de integração europeu houve a necessidade de alguns ajustes e reformas onde se destacam as reformas de 1988, 1993 e 1999, reformas estas que preparavam a União e os Estados-membros para os desafios futuros que se avizinhavam. As políticas de cooperação transfronteiriça, pelo cariz específico que denotam, têm conseguido alimentar um debate intenso e ao mesmo tempo interessante sobre se deve existir ou não uma política regional e de ordenamento do território supranacional e ao mesmo tempo, visto estar intimamente ligado, manter o debate em torno da governança da mesma.

Foi dada prova da importância das políticas de cooperação transfronteiriça, patentes em diversos documentos importantes como sejam os relatórios da Comissão Europeia sobre a Coesão. Precisamente pela importância deste tipo de políticas, e por serem uma iniciativa comunitária com o objectivo de desenvolver as zonas de fronteira tentando assim mitigar as dificuldades que as mesmas apresentam, surge o debate se não seria mais eficaz e mais propícia uma política regional e de ordenamento do território de cariz europeu, ou seja, supranacional. Alguns passos têm-se vindo a dar nesse sentido e o mais importante foi o lançamento do EDEC - Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário. Nele encontramos as preocupações e a importância de uma política regional e de ordenamento do território supranacional, ou europeia, onde fosse possível atingir simultaneamente em todos os Estados-membros um desenvolvimento e um crescimento harmonioso, tornando assim o território mais competitivo e coeso.

Quando se fala em política regional e de ordenamento do território europeu é impossível não falar do futuro da política de coesão. A este respeito é bom ter em conta o documento comumente chamado de Relatório Barca onde se mostra o que deverá ser o futuro da política de coesão europeia. Na verdade, o citado relatório critica a actual política de coesão europeia considerando que a mesma não está a produzir os efeitos desejados, sendo que um dos problemas apontados é a falta de empenho que denotam quer a União quer os Estados-membros nos esforços que são necessários para atingir os propósitos definidos, ou seja, há problemas entre a ligação supranacional e nacional para a implementação das políticas públicas.

Ora, perante tal constatação é notório que assumindo esta visão partilhada de desenvolvimento supranacional do espaço europeu terá de se encontrar uma nova forma de governança das políticas públicas, capaz de assegurar uma interligação eficaz entre todos os níveis, regional, nacional e supranacional, o que requer uma forma de governança inovadora ao nível das políticas públicas.

### 3. A GOVERNANÇA DAS POLÍTICAS DE COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA

#### 3.1. Governança

O conceito de governança não é entendido pelos investigadores da mesma forma, mas é inequívoca a atenção que tem despertado no seio das ciências sociais. A principal razão desta popularidade deve-se à capacidade do mesmo em abarcar toda uma gama de instituições e relações envolvidas no processo de governar, que vai muito para além do que o simples termo “governo” pode oferecer. (Pierre, 2000 citado por Behringer, 2005: 29)

Pela sua pertinência, importa esclarecer que o conceito de governança não está forçosamente relacionado com o de governo. O termo governo, refere-se à presença de uma força, de um poder (Estado), organizado por poderes políticos onde podemos encontrar relações hierárquicas entre eles e com procedimentos burocráticos bem vinculados. Por outro lado, o termo governança refere-se à emergência de um novo sistema, de relações mais complexas e onde a inclusão de novos actores é uma realidade. “A governança representa, assim, um modelo alternativo para gerir os assuntos públicos” (Dasí, 2008: 12)

O termo governança teve a sua origem no âmbito da economia institucional e da regulação (Dasí, 2008). O seu nascimento e desenvolvimento está ligado ao objectivo de simplificar os processos, a regulação e a intervenção dos poderes públicos, facilitando assim a tomada de decisão dos restantes actores sociais. Isto, conjugado com a territorialização do papel e das responsabilidades do Estado e dos diversos actores envolvidos na tomada de decisões políticas, fez com que a governança se tornasse num conceito que captou atenções nos mais diversos quadrantes e áreas de actuação.

Em nosso entender, a ligação entre governança e governança territorial é óbvia. Contudo, autores há, entre eles Davoudí (2008: 355) que distinguem estes dois conceitos. Segundo o autor o conceito de governança territorial é diferente do de governança porque o seu objecto é o território, e o seu objectivo é regular para governar, gerindo as dinâmicas territoriais através da administração de uma vasta gama de actores. Já no que diz respeito ao termo governança entende que o mesmo refere-se ao significado, às abordagens e aos efeitos que derivam precisamente da governança territorial.

Pela atenção que tem despertado, assim como pela abrangência que denota, o conceito e a problemática da governança tem vindo a ser referida em muitas organizações, instâncias e estudos importantes. Vejamos alguns deles.

“Governança designa o conjunto de regras, processos e práticas que dizem respeito à qualidade do exercício do poder a nível europeu, essencialmente no que se refere à responsabilidade, transparência, coerência, eficiência e eficácia.” (CE, 2001a: 8)

Por outro lado a OCDE (2001: 13), refere que

Reforçar a governança – a sociedade colectivamente resolve os seus problemas e satisfaz as suas necessidades – está no centro das estratégias do governo para conciliar a prosperidade económica, a

coesão social e o progresso do meio ambiente. Num quadro de boa governação a administração pública nos seus níveis administrativos coordenam as suas actividades a fim de melhorar a eficácia global das políticas e minimizar as acções que geram conflitos. A sociedade civil e o sector empresarial são convidados a participar em decisões colectivas e são estimuladas a traduzir o seu envolvimento em iniciativas concretas.

No fundo, podemos dizer que governança não pode ser entendida como governo, (no sentido de Estado para governar). A governança é a capacidade de coordenar, negociar e inovar no sentido das políticas e das relações entre os diferentes actores, de criar uma política e implementá-la eficazmente no terreno, ao mesmo tempo que se sabe, detalhadamente, qual o papel que todos os actores envolvidos devem desempenhar com o fim de definir os objectivos e chegar a acordo sobre uma visão comum para o futuro do território. (Davoudi, 2008: 351) Só assim é possível substituir um modelo linear ou vertical em que as políticas são definidas desde cima ou desde um centro hierárquico, por uma espécie de círculo virtuoso baseado na negociação participação e interacção entre as redes de actores (EANP, 2006) levadas a cabo desde a sua conceptualização até à sua implementação.

A governança implica um novo modelo de decisão, uma transformação na forma de exercer o poder político, incorporando actores distintos do estatal nos processos de formulação e implementação de alternativas. Trata-se duma nova e emergente forma de abordar os assuntos públicos, de tomar decisões, mais inclusiva e participativa, menos hierárquica, longe das noções Hobbesianas de autoridade e poder, tentando “governar sem governo”, isto é, através da negociação, a influência, o compromisso e o pacto entre os distintos actores interessados, cada um dos quais aporta as suas habilidades e recursos ao conjunto, ao comum. (EANP; 2006: 37)

Também a União Europeia debruçou-se sobre a problemática da governança. No seu Livro Branco, (CE, 2001a: 11) onde podemos encontrar os cinco princípios de boa governança:

1. Abertura. As instituições deverão trabalhar de uma forma mais transparente. Em conjunto com os Estados-Membros, deverão seguir uma estratégia de comunicação activa sobre as tarefas da União e as suas decisões. Deverão utilizar uma linguagem acessível ao grande público e facilmente compreensível.
2. Participação. A qualidade, pertinência e eficácia das políticas da União Europeia dependem de uma ampla participação através de toda a cadeia política – desde a concepção até à execução. O reforço da participação criará seguramente uma maior confiança no resultado final e nas instituições que produzem as políticas. A participação depende principalmente da utilização, por parte das administrações centrais, de uma abordagem aberta e abrangente, no quadro do desenvolvimento e aplicação das políticas da União Europeia.
3. Responsabilização. É necessário definir atribuições no âmbito dos processos legislativo e executivo. Cada instituição da União Europeia deverá explicar a sua acção na Europa e assumir as responsabilidades correspondentes. Mas é também necessária uma maior clareza e responsabilidade dos Estados-Membros e de todos os que participam na elaboração e aplicação das políticas da União Europeia, seja a que nível for.

4. Eficácia. As políticas deverão ser eficazes e oportunas, dando resposta às necessidades com base em objectivos claros, na avaliação do seu impacto futuro e, quando possível, na experiência anterior. A eficácia implica também que as políticas da União Europeia sejam aplicadas de forma proporcionada aos objectivos prosseguidos e que as decisões sejam adoptadas ao nível mais adequado.
5. Coerência. As políticas e as medidas deverão ser coerentes e perfeitamente compreensíveis. A necessidade de coerência na União é cada vez maior: o leque das tarefas aumentou; o alargamento virá aumentar a diversidade; desafios como a mudança climática e a evolução demográfica extravasam as fronteiras das políticas sectoriais em que a União se tem vindo a basear; as autoridades regionais e locais estão cada vez mais envolvidas nas políticas da União Europeia. A coerência implica uma liderança política e uma forte responsabilidade por parte das instituições, para garantir uma abordagem comum e coerente no âmbito de um sistema complexo.

Um olhar atento sobre os cinco pontos anteriormente descritos permite extrair dois grandes objectivos. Primeiro é evidente a vontade de um desafio à mudança. Mudança na forma de olhar para a governança e sobretudo mudança na forma de a colocar em prática. Por outro lado é também um sinal de incentivo e abertura à participação dos cidadãos, numa tentativa de os aproximar da União Europeia, de terem uma palavra a dizer e serem ouvidos sobre as decisões tomadas nos territórios. Isto denota claramente a preocupação da União Europeia em tentar passar a mensagem que todos os territórios são importantes, e possuem capacidade para se desenvolver e tornarem competitivos.

### **3.2. Governança Territorial**

Existem duas principais justificações para que se tenha ultimamente falado muito no conceito de governança territorial. Por um lado, o facto de o território ser um factor preponderante nos processos de desenvolvimento como “capital territorial” e, por outro, a crescente tendência em acreditar que a Administração Central tem alguma dificuldade/incapacidade em governar eficazmente as regiões perante os desafios com que nos deparamos. Também por isso, “a governança territorial é uma problemática que tem vindo a merecer uma grande atenção por parte dos autores na área da ciência regional” (Neto, 2006, p. 446) mas a qualidade da mesma, “muito depende da capacidade de, territorialmente, fomentar e mobilizar formas de cooperação e de parceria público-público, público-privado e privado-privado e de rentabilizar os portfolios relacionais de cada um deles, o que constitui um aspecto decisivo para a construção de estratégias colectivas territoriais de desenvolvimento”. (Neto, 2006: 446; citando Neto, 1999: 929)

Fica claro perante isto, que a governança territorial pressupõe uma mudança, uma inovação ao nível da forma de fazer e encarar políticas públicas pois “faz referência a um novo entendimento da acção pública e das suas estruturas organizativas, à forma como os territórios de um Estado são administrados e as políticas são aplicadas”. (Dasí, 2008: 22) Diz respeito portanto a uma outra forma de definir a acção do governo e implica um novo modelo de trabalho e organização dos diferentes actores e níveis de governo implicados (supranacional, nacional, regional e local) onde a

coordenação é indispensável para criar o impacto desejado no território, colocando em prática formas inovadoras de planificação e gestão das dinâmicas territoriais, conseguindo-se assim acordar uma visão compartilhada para o futuro do território entre todos os níveis de governo e actores envolvidos. (Dasí, 2008: 22)

Podemos então dizer que a governança territorial tem como principal objectivo a criação de arranjos quer entre instituições quer entre os diversos actores de modo a que, da coordenação entre todos eles seja possível desenvolver capital social e intelectual assim como políticas de desenvolvimento territorial, (ESPON, 2005: 34; Sedlacek, 2009: 122 - 123) sendo que é evidente a importância que estes arranjos desempenham nomeadamente ao nível de conceitos como regiões de aprendizagem ou regiões com elevado capital social e intelectual. De facto, é merecedor de destaque a importância que as instituições envolvidas na implementação de políticas públicas desenvolvem, dotando essas mesmas regiões de conhecimento e *know-how* imprescindível para o presente e para o futuro das políticas, assim como o capital social e intelectual que conseguem desenvolver e, mais importante do que isso, conseguem fazer passar às pessoas e deixá-lo no território.

Assim, a governança territorial descreve o modo como os diversos níveis espaciais são integrados num modelo institucional, para depois surgir a decisão da articulação de políticas. Assume-se portanto que a governança territorial baseia-se num modelo bem definido de gestão e administração de políticas públicas, inscritas e dirigidas especificamente para os territórios, e tirando ao mesmo tempo partido das suas vantagens competitivas.

Porém, o papel do território nem sempre foi considerado determinante no processo de governança territorial o que pode ser explicado pelo facto de ser muito difícil definir o papel desempenhado pelo mesmo como capital territorial. (Davoudi, 2008: 351) Em nosso entender, o território é sem dúvida um factor importante no processo de desenvolvimento e pode constituir as especificidades suficientes para ser competitivo. Um estudo da ESPON (2005: 13) vai mais longe ao afirmar que “a capacidade territorial é a capacidade que o território possui para ser competitivo ou gerar valor a nível mundial”. Esta capacidade é determinada por oito factores:

1. A atitude dos actores para desenvolver e tirar o melhor proveito das competências locais e do know-how, nomeadamente através da utilização correcta das novas tecnologias;
2. A capacidade dos actores para garantir a melhor utilização dos recursos financeiros, privados ou públicos, disponíveis num determinado território;
3. A capacidade dos actores para criar empresas e para organizá-las e geri-las;
4. A capacidade de acesso aos Mercados para criar excedentes;
5. A disponibilidade de recursos humanos das empresas (capital humano), bem como respeitar a capacidade de inter-relações que ocorrem entre elas;
6. A identidade territorial e a dimensão cultural, mensurável através dos vínculos decorrentes também a partir da partilha de alguns valores entre os actores do Território;
7. A capacidade para, correctamente, gerir os assuntos públicos; as relações de interesses, as estruturas dedicadas à gestão do poder, tensões e conflitos entre os sujeitos e a capacidade

de intervir da forma acordada entre as várias instituições públicas e pelos sectores públicos e privados;

8. O potencial fornecido pelo *know-how* e competência: o conhecimento adquirido sobre a gestão social e democrática, assim como a capacidade de os colocar em prática da melhor forma possível e adquirir novas competências.

No fundo, o que se mostra é a importância que se deve dar ao processo de governança territorial, à organização das mais variadas relações entre os diversos actores intervenientes, definindo os seus interesses, criando assim interações e sinergias positivas, e por isso não é de estranhar que quer a Comissão Europeia quer o Conselho Europeu, tenham vindo a desenvolver esforços para facilitar e potenciar a eficácia das políticas de cooperação transfronteiriça.

### **3.3. A Governança nas Regiões de Fronteira**

Quer o Conselho Europeu quer a Comissão Europeia têm todo o interesse em que a cooperação transfronteiriça seja um êxito e consiga atingir os objectivos a que se propõe. Não é por isso estranho, que cada um deles apoie as políticas de cooperação transfronteiriça, ainda que de formas bastante diferentes.

O Conselho Europeu desenvolve as suas principais acções em prol da cooperação transfronteiriça no âmbito da legislação internacional, procurando suprir diferenças e dificuldades, com o intuito final da promoção e facilitação da cooperação. É também evidente o esforço desempenhado na promoção das políticas de cooperação transfronteiriça cooperando em seminários, conferências e mecanismos semelhantes onde podem ser dadas provas de boas práticas e mostrar o potencial deste tipo de políticas. Finalmente, também há a destacar o auxílio que presta a todos os organismos interessados em promover este tipo de políticas.

A Comissão Europeia por outro lado tem um campo de actuação e promoção das políticas de cooperação transfronteiriça totalmente diferente. A principal diferença reside em termos orçamentais. A União Europeia, ao invés do Conselho Europeu, destina uma parte do seu orçamento para este tipo de políticas colocando em acção programas como, por exemplo, o Interreg.

O surgimento desta preocupação e dos esforços desenvolvidos quer pelo Conselho Europeu quer pela União Europeia para a promoção das políticas de cooperação transfronteiriça não escondem o vazio legal/institucional que havia antes desta preocupação, e que ainda se verifica, assim como não esconde as dificuldades inerentes à implementação deste tipo de políticas.

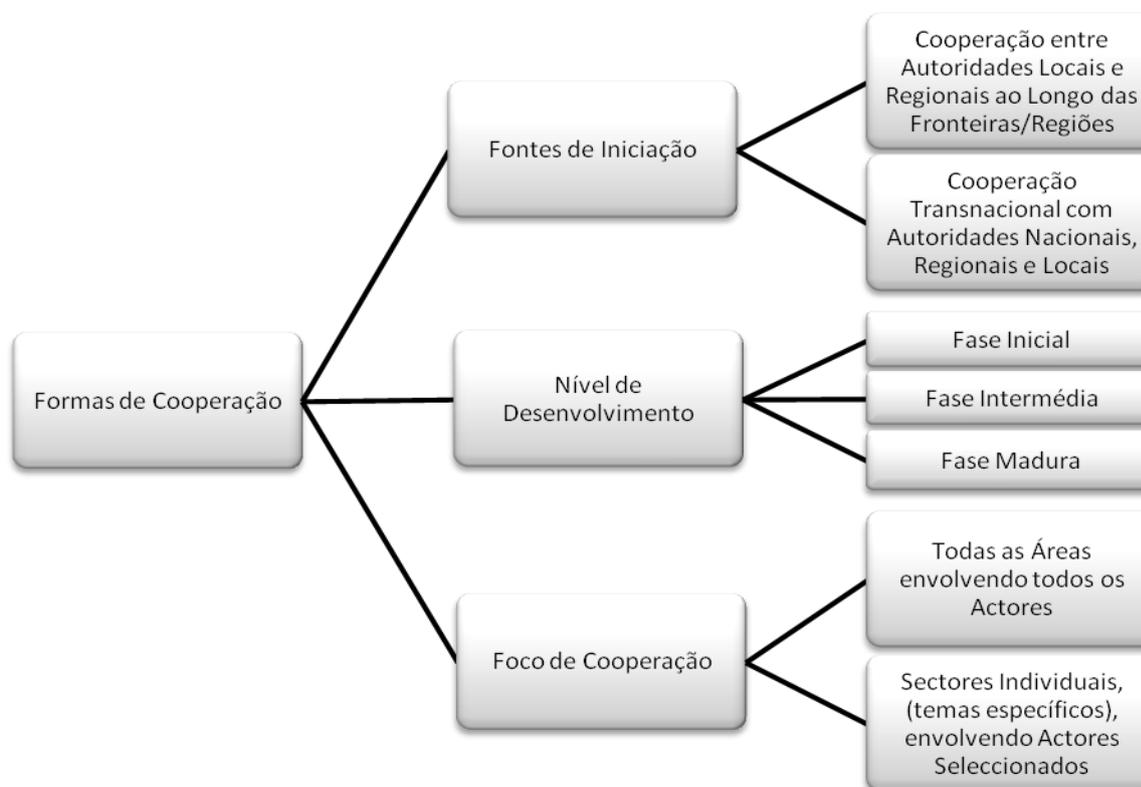
Não é de estranhar portanto que os países que queiram implementar uma política de cooperação ao longo da fronteira tenham de “inventar” uma forma de a colocar em prática. A este tipo clássico de cooperação Perkmann (2003: 148) chama-lhe *twins*, e consiste em criar em cada um dos lados da fronteira uma espécie de associação de acordo com uma forma jurídica adequada ao seu próprio sistema jurídico nacional, para numa segunda fase estas associações juntarem-se com base num acordo transfronteiriço e estabelecer uma Euroregião.

É de toda a conveniência esclarecer desde já o conceito de Euroregião ou região transfronteiriça pois não existe um claro consenso na bibliografia sobre o termo podendo ser confundido com o termo de cooperação transfronteiriça. A cooperação transfronteiriça pode ser entendida como “uma colaboração mais ou menos institucionalizada entre as autoridades sub-nacionais contíguas ao longo das fronteiras nacionais” (Perkmann, 2003: 156) e onde, por norma, verificam-se quatro principais características:

1. Os actores centrais do processo de cooperação transfronteiriça são autoridades públicas;
2. Colaboração das autoridades sub-nacionais, como por exemplo os municípios;
3. Principalmente preocupada com resolução de problemas práticos da vida administrativa diária;
4. Estabelece-se com o decorrer do tempo um certo grau de estabilidade dos contactos transfronteiriços, ou seja, a construção de instituições transfronteiriças.

Assim, é precisamente a cooperação transfronteiriça que resulta na emergência de Euroregiões, definidas como "unidades territoriais delimitadas composta pelos territórios das autoridades que participam numa iniciativa de cooperação transfronteiriça", (Perkmann, 2003: 157) ou seja, podemos dizer que a cooperação transfronteiriça refere-se à actividade de cooperação através das fronteiras, enquanto que o termo Euroregião refere-se aos arranjos institucionais que daí resultam. (Behringer, 2005: ii)

Figura 3.3.1 - Tipos de Cooperação nas Euroregiões



Fonte: Adaptado de Lepik (2009)

Ainda assim, este processo de designar quais as zonas que detêm o “privilégio” de serem Euroregiões ainda não é totalmente transparente. Segundo Medeiros (2009: 1), algumas regiões passaram a ser chamadas de Euroregiões, com base em critérios pouco claros, mesmo em situações de ausência de personalidade jurídica e na presença de um funcionamento administrativo claramente informal. Por outro lado, Perkmann (2005: 25) refere que é necessária alguma cautela a respeito das Euroregiões pois muitas vezes elas surgem da natural política de inovação induzida pela integração da União e não como entidades territoriais estritamente falando.

Apesar destas formas de cooperação ao longo da fronteira, que sem dúvida nasceram da inovação, da visão dos países que partilhavam uma fronteira comum em perceber que a mesma apresenta várias potencialidades, no fundo destes arranjos que iam surgindo para conseguir implementar políticas comuns numa mesma fronteira, tornou-se evidente que o principal problema das políticas de cooperação transfronteiriça era de ordem jurídica.

Perante tal constatação, por iniciativa do Conselho Europeu foi assinada a Convenção de Madrid, que não é mais que um tratado internacional assinado por um conjunto de vinte países, e que foi o primeiro passo para a criação de estruturas de cooperação transfronteiriça tendo por base o direito público. O grande objectivo desta Convenção foi o de facilitar e promover a ratificação de acordos entre as entidades dos dois lados da fronteira evidenciando as suas competências conforme a sua legislação nacional, solicitando ao mesmo tempo que os Estados-membros apoiem os acordos transfronteiriços e aceitem os seus resultados, uma vez respeitada a legislação nacional. (Figueiredo, 2008: 78)

Posteriormente surgiram três protocolos adicionais. O primeiro ratificado em 1995 e entrando em vigor em 1998 “reforça as cooperações transfronteiriças, garantindo, aos governos locais dos Estados signatários, a competência de instituir um acordo internacional estabelecendo uma cooperação transfronteiriça, desde que respeitados determinados pré-requisitos legais”. (Figueiredo, 2008: 80)

O segundo protocolo, ratificado em 1998 e aplicado em 2001 define aquilo a que chamamos cooperação interterritorial e “promove o desenvolvimento das regulações em face das cooperações transfronteiriças entre os governos locais e possibilitam a criação de acordos entre governos locais de diferentes Estados que não estão numa região contígua, mas que possuem algum interesse em comum” (Figueiredo, 2008: 81)

O terceiro protocolo teve por base a criação do Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial que fará com que todos os arranjos institucionais que se desenvolvem para promover a cooperação transfronteiriça, Euroregiões, Governos Locais, Comunidades de Trabalho, possam-no fazer partilhando uma mesma base jurídica legal. (CE, 2006f: 2)

Assim, a governança é uma forma inovadora de governar e fazer criar e implementar políticas públicas no terreno, conseguindo com que todos os diferentes actores envolvidos neste processo façam um esforço, dentro das suas possibilidades e limitações, para que o resultado final seja o esperado. Perante tais especificidades a governança nas regiões de fronteira, onde estão em jogo

realidades de no mínimo dois países diferentes, diferentes línguas, diferentes culturas, diferentes pessoas, diferentes perspectivas, diferentes poderes administrativos, diferentes sistemas de governo, diferentes sistemas de poder, em suma, diferentes em quase tudo, assume uma importância vital para atingir os objectivos de desenvolvimento que as políticas de cooperação transfronteiriça pressupõem.

Contudo, este tipo de políticas, pela falta de uma governança eficaz para estes territórios, têm vindo a ser marcadas por alguns problemas difíceis de ultrapassar. Gualini (2003: 46 – 47) destaca alguns afirmando que por diversas vezes a cooperação transfronteiriça tem forçado os poderes locais a assumir responsabilidades e desempenhar tarefas e actividades tipicamente executadas por estados centrais. Destaca também como consequência desta necessidade a falta de capacidade organizacional e institucional sendo que as formas de cooperação, pelo menos até ao Acordo de Madrid em 1980 que definiu um quadro de direito público, mostraram-se em grande medida limitadas pela persistência de distintos quadros jurídicos e formais.

Do mesmo modo, Silva (2004: 11) afirma que os principais entraves à cooperação transfronteiriça residem na inexistência ou fraca tradição de cooperação transfronteiriça, nas profundas diferenças culturais e barreiras linguísticas, na inexistência ou mau funcionamento de estruturas comuns de implantação de medidas e acções de cooperação, na ausência de um modelo de desenvolvimento sustentável transfronteiriço, na insuficiência de recursos financeiros e na dificuldade de articulação e coordenação dos apoios e fundos assim como nas dificuldades jurídico-administrativas e políticas.

Assim, perante tais problemas e as especificidades que os territórios de fronteira apresentam, a problemática da governança dessas regiões deve ser encarada de uma forma ainda mais séria do que em qualquer outro tipo de região. Na verdade, as fronteiras europeias estão a deixar de ser linhas divisórias para passarem a ser espaços de passagem, comunicação, interacção e cooperação dando assim lugar a novos cenários de governança com entidade própria, (EANP, 2006: 55) ou seja, as fronteiras deixaram de ser apenas espaços em que se delimitava a soberania dos países passando a ser espaços com potencial de desenvolvimento que pode ser aproveitado.

Neste sentido, o papel da governança nos territórios de fronteira pode ser encarado como a necessidade de fornecer o vínculo entre instituições e os territórios por forma a poder facilmente colmatar as diferenças entre os sistemas institucionais e assim construir comunidades políticas transfronteiriças. (Popescu, 2008: 422) A governança é a chave mestra que possibilita ultrapassar as diferenças e os entraves que possam surgir na cooperação para assim se conseguir chegar aos objectivos pretendidos.

Apesar da já evidenciada mais-valia das políticas de cooperação transfronteiriça e dos desenvolvimentos que se têm vindo a elaborar, nomeadamente a criação de uma norma jurídica que consiga regular as relações e a cooperação nos territórios de fronteira, pode-se constatar que apenas este passo ainda é muito pouco para as necessidades e a ambição que este tipo de políticas pressupõe.

A acrescentar a esta problemática surge a vasta gama de actores e vectores de cooperação que é possível encontrar neste tipo de políticas. Cabe seguidamente identificar os actores responsáveis por este tipo de políticas, assim como os vectores onde é possível implementar políticas de cooperação transfronteiriça criando assim mais-valias no território e tornando-o mais coeso económico, territorial e socialmente.

### **3.4. Actores e Vectores de Cooperação para as Políticas de Cooperação Transfronteiriça**

A problemática da governança nas políticas de cooperação transfronteiriça necessita de uma panóplia de actores com papel decisivo na concepção e implementação deste tipo de políticas. Para tal, e cingindo-nos à realidade da Península Ibérica, têm papel decisivo e lugar de destaque a Administração Pública, o tecido empresarial, as instituições de ensino, as instituições de apoio às empresas e ainda as associações de desenvolvimento local.

Para uma melhor análise reagrupamos os diferentes actores em cinco grandes grupos: Administração Pública Central/Regional; Administração Pública Local; Instituições de Desenvolvimento Local e Empresarial; Sistemas de Ensino e Investigação e Outras Instituições, sendo que por força das diferenças político-administrativas entre os dois países, salvaguardaremos as diferenças que existirem ao nível das competências pelo simples motivo de um mesmo actor não ter as mesmas competências de um lado ou outro da fronteira.

#### **Os Actores das Políticas de Cooperação Transfronteiriça**

Antes de entrarmos neste ponto é importante esclarecer as diferenças ao nível das competências de intervenção territorial em Portugal e Espanha.

A governação em Portugal apresenta-se definida hierarquicamente por três níveis: central, regional e local, sendo que o nível regional apenas existe para os arquipélagos. Ao nível central é o governo que assegura todas as funções ligadas à administração do Estado (EANP, 2006: 74) assentando este numa base central e subdividido apenas por ministérios.

Por outro lado cabe ao Município a representação dos seus cidadãos, sendo por vezes visto como um ponto de reivindicação e/ou negociação com a administração nacional, ainda que possua competências vastas sobretudo ao nível dos interesses locais.

Já no que diz respeito a Espanha encontramos algo totalmente diferente. Espanha é uma monarquia parlamentar onde o Rei é chefe de Estado e o chefe de Governo é o Presidente. Constatam-se três níveis de administração, a nacional, a regional e a local, sendo por isso aceite a ideia de que este País tem um sistema político descentralizado

Para a administração central sobressaem os poderes ao nível da defesa, da política externa e da política orçamental.

As comunidades autónomas dispõem, como o próprio nome indica, autonomia de direcção política além de poder legislativo, regulamentar e administrativo sobretudo ao nível da cultura, educação,

saúde, emprego, habitação, serviços sociais, meio ambiente, urbanismo, ordenamento do território e infra-estruturas. (EANP, 2006: 96) Por sua vez, as Comunidades Autónomas dividem-se em províncias, e cada uma delas engloba os municípios dos seus territórios. Às províncias reservam-se competências ao nível de apoio aos municípios e em alguns casos a serviços ligados à saúde e às infra-estruturas. Assim, aos municípios restam apenas competências ao nível da polícia municipal, de cuidados do meio ambiente, de saneamento, transportes urbanos e ordenamento do território.

Uma vez clarificadas as competências, vejamos então quais são as competências e funções de cada tipo de actor das políticas de cooperação transfronteiriça.<sup>20</sup>

#### ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CENTRAL/REGIONAL

##### Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional

- ✓ Pelas diferenças político-administrativas entre Portugal e Espanha as CCDR são actores exclusivos para o território nacional desempenhando as suas competências ao nível da execução das políticas de ambiente e ordenamento do território;
- ✓ Elaborar o Programa Estratégico de Cooperação e Desenvolvimento Transfronteiriço;
- ✓ Assessorar tecnicamente os projectos e os parceiros de políticas de cooperação transfronteiriça;
- ✓ Planeamento estratégico do desenvolvimento da região;
- ✓ Apoio às autarquias locais e Associações de Municípios;

##### Comunidades Autónomas

- ✓ Por outro lado, as Comunidades Autónomas são um órgão de decisão e governação regional que podemos encontrar apenas em Espanha e tem competências ao nível do ordenamento do território; obras públicas; meio ambiente e promoção do desenvolvimento económico;
- ✓ São estas que a par das CCDR em Portugal têm autonomia e capacidade para gerir as políticas de cooperação transfronteiriça;

##### Direcção Regional de Agricultura / Dirección Regional de Agricultura

- ✓ Aplicação ao nível regional de políticas e directivas nacionais em matérias de agricultura e meio ambiente;
- ✓ Gestão de fundos comunitários das áreas agrícolas e do meio ambiente;

##### Regiões de Turismo / Oficinas de Turismo de España

- ✓ Promoção das potencialidades da Região;

---

<sup>20</sup> Natário (2006: 13 - 15) faz um exercício parecido para a Raia Central Portuguesa e Espanhola com o fim de determinar quais as principais funções dos actores de um lado e outro da fronteira que desempenham um papel importante para a política de inovação, do qual retiraram-se algumas ideias e funções para os resultados que agora se apresentam.

- ✓ Criação de rotas transfronteiriças;
- ✓ Larga divulgação do turismo e produtos locais

#### Instituto Português do Património Arquitectónico e Arqueológico

- ✓ Apoio na divulgação de informação estratégica;
- ✓ Apoio técnico na identificação de problemas que possam ser resolvidos através das políticas de cooperação transfronteiriça

#### ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA LOCAL

##### Câmaras Municipais

- ✓ Proporcionar aos seus cidadãos uma boa qualidade de vida através da criação das infra-estruturas adequadas;
- ✓ Proporcionar os desenvolvimentos necessários para incentivar o espírito empresarial;
- ✓ Incentivar a inovação e a competitividade dada a sua capacidade de ser o agente dinamizador do concelho e/ou da região;
- ✓ Principal dinamizador ou parceiro dos projectos de cooperação transfronteiriça;

##### Ayuntamientos

- ✓ Os municípios espanhóis não possuem a autonomia financeira que denotam os municípios portugueses, o que faz com que o seu campo de actuação seja muito mais restringido. Ainda assim, com o devido apoio, conseguem formar parcerias para desenvolver projectos de cooperação, sendo a dimensão e os objectivos dos mesmos geralmente associado à dimensão do próprio ayuntamiento;

##### Juntas de Freguesia / Juntas Municipales

- ✓ Administração e Conservação do Património;
- ✓ Prestar, em acordo com as Câmaras Municipais, serviços de protecção civil e ordenamento do território;
- ✓ Parceiros em projectos de cooperação principalmente quando estes envolvem acções ligadas ao ambiente e ao património (fontes, etc):

#### INSTITUIÇÕES DE DESENVOLVIMENTO LOCAL E EMPRESARIAL

##### Associações de Desenvolvimento Local / Asociaciones de Desarrollo Local

- ✓ Promoção integrada do desenvolvimento sociocultural sobretudo aproveitando os fundos comunitários para esse efeito;
- ✓ Parceiros e dinamizadores dos projectos de cooperação transfronteiriça;
- ✓ Apoio ao associativismo;
- ✓ Intercâmbio na área cultural e económica;

Associações Comerciais e Empresariais / Asociaciones Comerciales y Empresariales

- ✓ Formação empresarial e consultadoria;
- ✓ Elo de ligação entre as empresas e os restantes actores;
- ✓ Informação sobre dados empresariais e económicos;
- ✓ Elaboração de estudos de mercado;

Gabinetes de Apoio ao Desenvolvimento / Oficinas de Apoyo al Desarrollo

- ✓ Apoio na elaboração de projectos de investimento;
- ✓ Apoio técnico especializado; Informação detalhada sobre a região;
- ✓ Informação sobre fontes de financiamento e acompanhamento geral de candidaturas a projectos financiados;
- ✓ Deveriam ser estes a gerir e fomentar os projectos de cooperação transfronteiriça;

SISTEMAS DE ENSINO E INVESTIGAÇÃO

Universidades

- ✓ Formação de quadros superiores;
- ✓ Estudos regionais;
- ✓ Investigação aplicada;
- ✓ Facilitação na transferência de Know-how para os restantes actores;
- ✓ Criação e promoção de seminários e congressos;

Escolas Secundárias, Profissionais e Tecnológicas / Escuelas Secundarias, Profesionales y Tecnologicas

- ✓ Formação de quadros intermédios;
- ✓ Formação profissional dirigida a mercados de trabalho específicos;

Centros de Investigação Formação e Desenvolvimento / Centros de Investigación y Desarrollo

- ✓ Formação e consultoria;
- ✓ Apoio às empresas sobretudo ao nível da inovação;
- ✓ Promoção e desenvolvimento do potencial de I&D;
- ✓ Prestação de serviços;

OUTRAS INSTITUIÇÕES

Associação de Municípios / Asociación de Ayuntamientos

- ✓ Apoio aos municípios principalmente na representação dos seus interesses;
- ✓ Realização de estudos para um melhor conhecimento da realidade da região;
- ✓ Dinamizador da criação de projectos estruturantes para a região;

Câmaras de Comércio / Cámaras de Comercio

- ✓ Promoção e defesa dos interesses gerais do comércio da região;
- ✓ Informação de âmbito específico;
- ✓ Apoio à inovação e à exportação;

#### IAPMEI / Centro de Apoio a las Pequeñas y Medianas Empresas

- ✓ Apoio no desenvolvimento de projectos de investimento quer ao nível técnico quer ao nível financeiro;
- ✓ Representar e defender os interesses das PME's;
- ✓ Apoio na dinamização da inovação e das redes de cooperação;
- ✓ Fomento do desenvolvimento empresarial;

#### **Os Vectores de Cooperação das Políticas de Cooperação Transfronteiriça**

Uma vez identificados os actores que desempenham um papel importante nas políticas de cooperação transfronteiriça importa agora ver quais serão os principais vectores de cooperação para a região de fronteira da Península Ibérica. Com o objectivo de tornar a região de fronteira competitiva e ao mesmo tempo coesa social e territorialmente, cremos que os principais vectores sobre os quais devem incidir os projectos de cooperação serão os enunciados em baixo. Todos eles são perfeitamente enquadráveis e justificáveis nas prioridades estratégicas de Portugal e de Espanha assim como são consistentes com as directrizes comunitárias para a política de coesão 2007-2013 e a estratégia Europa 2020.

#### Competitividade

- ✓ Apoio à política de inovação;
- ✓ Apoio às PME's fomentando assim a criação de emprego e a competitividade;
- ✓ Apoio à internacionalização para que as empresas da região e consequentemente dos dois países possam ganhar uma dimensão internacional, promovendo assim a imagem e os mercados dos respectivos países num mundo globalizado;

#### Ambiente e Ordenamento do Território

- ✓ Ordenamento do território tendo uma visão integrada da região de fronteira;
- ✓ Prevenção de Riscos e catástrofes naturais;
- ✓ Manutenção de habitats principalmente de espécies raras, em vias de extinção ou protegidas;
- ✓ Energia;
- ✓ Energias renováveis;
- ✓ Gestão de Resíduos;
- ✓ Requalificação ambiental;

#### Turismo

- ✓ Criação conjunta de itinerários e rotas;
- ✓ Reconstrução/reparação de monumentos

### Infra-estruturas

- ✓ Racionalização de Infra-estruturas comuns principalmente em saúde, cultura, educação e investigação;
- ✓ Acessibilidades;
- ✓ Redução do isolamento;

### Cultura

- ✓ Fomento da Cultura, principalmente do que aproxima e afasta os dois povos;
- ✓ Troca de experiências e saberes;

### Agricultura

- ✓ Aproveitamento conjunto das infra-estruturas e potencialidades do Alqueva;
- ✓ Intercâmbio de saberes e boas práticas agrícolas;

### Transportes e Comunicações

- ✓ Visão integrada da Península Ibérica para os transportes e comunicações e não uma visão distinta para cada país;

### Cooperação para o desenvolvimento

- ✓ Transmissão de boas práticas e know-how em matérias de elevado interesse – passagem de conhecimento;
- ✓ Cooperação Institucional;

### Investigação e Desenvolvimento

- ✓ Desenvolvimento, e melhor disponibilização dos resultados, do Observatório de Cooperação Transfronteira entre Portugal e Espanha

Uma visão atenta para o exercício que acabámos de fazer mostra alguns aspectos que saltam à vista e que não podemos descuidar. Primeiro está bem patente e é inequívoca a diversidade de actores que desempenham um papel preponderante nas políticas de cooperação transfronteira. Mas, importa também constatar que dentro dessa panóplia de actores encontramos instituições públicas e privadas, e de entre estas, instituições de ensino. Assim, consegue-se reunir a chamada tripla hélice, fundamental para qualquer implementação de políticas públicas.

Figura 3.4.1 - Actores e Vectores de Cooperação para as Políticas de Cooperação Transfronteiriça na Península Ibérica

| Actores de Cooperação                               |   | Vectores de Cooperação                           |
|---|---|--|
| Administração Pública Central/Regional              | Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional<br>Comunidades Autónomas  | Economia e Competitividade                       |
|   | Direcção Regional de Agricultura/Dirección Regional de Agricultura<br>Regiões de Turismo/Oficinas de Turismo de España<br>Instituto Português do Património Arquitectónico e Arqueológico | Ambiente e Ordenam. do Território<br><br>Turismo |
| Administração Pública Local                         | Câmaras Municipais<br>Ayuntamientos<br>Juntas de Freguesia/Juntas Municipales   | Infra-estruturas                                 |
| Instituições de Desenvolvimento Local e Empresarial | Associações de Des. Local/Asociaciones de Desarrollo Local  | Cultura  |
|   | Associações Com. e Empresariais/Asociaciones Com. y Empresariales<br>Gabinetes de Apoio ao Des./Oficinas de Apoio al Desarrollo   | Agricultura                                      |
| Sistemas de Ensino e Investigação                   | Universidades<br>Escolas Sec., Profissionais. e Tecn./Escuelas Profesionales y Tecn.<br>Centros de Inv. Formação e Des./Centros de Inv. y Des.  | Transportes e Comunicações                       |
| Outras Instituições                                 | Associação de Municípios/Asociación de Ayuntamientos  | Coop. para o Desenvolvimento                     |
|   | Câmaras de Comércio/Câmaras de Comercio<br>IAPMEI/Centro de Apoio a las Pequeñas y Medianas Empresas  | Investigação e Desenvolvimento                   |

Fonte: Elaboração Própria

Também podemos constatar que de entre todos os actores identificados estão abrangidas todos os poderes de decisão de um País, desde o nacional, passando pelo regional e chegando inclusive ao local ainda que a este nível haja uma clara diferença ao nível das competências entre os municípios espanhóis e os portugueses. De facto, a pouca influência, ou competências, que os municípios espanhóis possuem deve-se, sobretudo, à dimensão dos mesmos, sendo alguns deles, inclusive, de menor dimensão que as juntas de freguesia portuguesas. Por outro lado, as competências e responsabilidades que as Comunidades Autónomas possuem extravasam largamente as competências que denotam as nossas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional. Ainda assim, de uma forma geral, podemos dizer que quer de um lado quer do outro da fronteira, todos os níveis de decisão estão representados.

Assim sendo, da capacidade de mobilização, entendimento e inovação destes actores, da forma como se relacionam entre eles e com as instâncias supranacionais, assim como da capacidade de identificar os vectores que são imprescindíveis para a cooperação, depende a eficácia das políticas públicas de cooperação transfronteiriça.

### 3.5. Síntese

A governança, como forma inovadora de colocar em prática a interligação e a tomada de decisões entre todos os níveis de actores locais e regionais, pressupõe que haja uma interligação eficaz entre todos os níveis de decisão para a boa implementação de políticas públicas.

Por si só, a problemática da governança já é motivo de interesse e de estudo, e mais se torna quando está em jogo o estudo da problemática da governança nas políticas de cooperação transfronteiriça, quando estão patentes realidades político-administrativas totalmente diferentes.

Por forma a poder ultrapassar, ou pelo menos mitigar, as dificuldades que este tipo de políticas pressupõe, quer a União Europeia, quer a Comissão Europeia têm vindo a desenvolver esforços para que as políticas de cooperação transfronteiriça sejam uma realidade. Contudo, o principal papel para a implementação deste tipo de políticas cabe aos actores de nível nacional, regional, e local, na medida em que as instâncias supranacionais apenas devem facultar as condições necessárias para que estas sejam possíveis de realizar.

Perante este pano de fundo, e apesar dos esforços das instâncias supranacionais, os actores com poder de decisão de um nível mais baixo tiveram de desenvolver arranjos institucionais para que a cooperação transfronteiriça fosse uma realidade. Contudo, importa pensar as consequências que estes arranjos institucionais, necessários para formarem-se as Euroregiões, têm por forma a conseguir levar a cabo a política de cooperação transfronteiriça. Se por um lado as Euroregiões são imprescindíveis para a implementação deste tipo de políticas, por outro a passagem da simples cooperação transfronteiriça para a Euroregião faz com que haja transferência de soberania, de poder e de autoridade entre as regiões.

Assim, é evidente que quando os governos nacionais concordam em unir partes do seu território nacional formando assim uma Euroregião, criando uma nova configuração territorial fora do exclusivo poder soberano, e quando os actores com papel decisivo nas políticas de cooperação transfronteiriça participam no processo de institucionalização das Euroregiões, as novas instituições exercem autoridade, ainda que ténue, para além das fronteiras do Estado, (Popescu, 2008: 422) o que faz com que a problemática da soberania seja uma realidade.

Está pois bem patente que a problemática da governança envolve uma problemática complicada, incidindo inclusive em questões como a soberania dos países que compõem a União Europeia. Por forma a conseguir perceber na prática as consequências que as políticas de cooperação transfronteiriça encerram, propomo-nos analisar agora alguns casos de estudo de referência europeu, onde poderemos verificar todas as potencialidades e condicionalismos que este tipo de políticas encerram.

#### 4. CASE STUDIES SOBRE A GOVERNANÇA DAS POLÍTICAS DE COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA

Tendo por base os desenvolvimentos da presente dissertação importa agora fazer um pequeno resumo daquilo que tem vindo a ser dito em redor de alguns casos europeus que são paradigmáticos no que diz respeito à governança das políticas de cooperação transfronteiriça.

Para conseguir o resultado que agora se apresenta foi dissecada a bibliografia pertinente e foi elaborado o que se pode chamar um “guião,” igual para todos os casos em análise, para assim mais facilmente os poder comparar e retirar conclusões. Assim, os casos a estudar são o Projecto Enlargenet, paradigmático pelas suas especificidades pois foi lançado para tentar “forçar” a cooperação entre a Alemanha, a Polónia e a República Checa, tentando assim mitigar o processo de alargamento que se iria verificar posteriormente na União Europeia. O projecto de construção, implementação e desenvolvimento da Euroregio, situando-se esta na zona de fronteira entre a Alemanha e a Holanda, denotando características assinaláveis no que toca à sua antiguidade, experiência e sobretudo à capacidade que demonstra em envolver actores no processo de construção e governança de políticas de cooperação transfronteiriça. Também nos debruçamos sobre a Euroregião da Viadrina, sendo esta uma zona situada na fronteira entre a Alemanha do Leste e a Polónia assim como da Euregião Tirol, uma zona caracterizada por um forte sentimento de auto governo e que ao mesmo tempo denota uma característica importante visto que se pode dizer que ainda é uma Euroregião em construção.

Recorde-se, para já, o que refere Medeiros (2009, p. 3 citando CE, 2000) relativamente ao que é uma Euroregião em termos da sua organização. Refere o autor que pode ser:

- a) Uma amálgama de autoridades locais e regionais de ambos os lados das fronteiras nacionais, às vezes com uma assembleia parlamentar;
- b) Uma organização transfronteiriça com um secretariado permanente, especialistas e pessoal administrativo;
- c) Com base no direito privado sustentado nas associações nacionais ou fundações de ambos os lados da fronteira, de acordo com o respectivo direito público;
- d) Com base no direito público sustentado em tratados internacionais que regulem a participação de autoridades regionais;

Assim, para todos estes casos de estudo, após uma pequena descrição, tentou-se perceber qual o Modelo Organizacional em que operam, qual o Suporte Jurídico, quais os Objectivos inerentes à sua aparição e desenvolvimento, assim como quais os Processos de Decisão/Governança em que assentam cada um destes projectos de construção de políticas de cooperação transfronteiriça. Para o final deixaremos os Resultados.

Não obstante a importância dos projectos mencionados para perceber como se estrutura e em que base assenta a governança das políticas de cooperação transfronteiriça em alguns casos europeus específicos, quisemos estudar um caso relevante em Portugal/Espanha, nomeadamente no âmbito territorial do Alentejo e Extremadura. O caso de estudo que nos propomos analisar, o OTALEX, foi

integrado e elogiado no “Relatório de Boas Práticas: PIC INTERREG III A de Espanha – Portugal, 2000 – 2006, como um projecto de referência.

#### **4.1. O Projecto EnlargeNet**

##### **➤ Descrição Geral e Objectivos**

O projecto EnlargeNet foi um projecto pensado, construído e implementado numa fronteira tripla entre a Alemanha, a Polónia e a República Checa tendo como principal objectivo adaptar e fomentar a cooperação transfronteiriça, tendo em conta o processo de alargamento que então se adivinhava. O seu aparecimento passou pela vontade da criação de uma nova instituição no centro da Europa que mitigasse e atenuasse as consequências do alargamento a Leste, e que ao mesmo tempo fomentasse a cooperação transfronteiriça entre estes países nomeadamente melhorando o intercâmbio de experiências, desenvolvendo relações institucionais e melhorando a capacidade e os conhecimentos dos actores locais e regionais.

##### **➤ Modelo Organizacional**

Antes da implementação do projecto era possível encontrar nesta região simples acordos bilaterais e pontuais. Após a sua implementação assiste-se a uma mudança nesse sentido e passamos a encontrar acordos internacionais, com outra dimensão, sobretudo virados para o ordenamento do território e da protecção de espaços naturais comuns. Neste projecto podemos ainda assistir à criação de quatro Euroregiões nomeadamente Euroregión Egrensis, Erzgebirge Euroregión / Krusnohori, Elba Euroregión / Labe y euroregión Neisse-Nisa-Nisa.

##### **➤ Suporte Jurídico**

Relativamente ao seu suporte jurídico podemos considerar que o mesmo é débil uma vez que não dispõem de mecanismos formais de resolução de conflitos, baseando-se muitas vezes em redes horizontais para tentar resolver os problemas e não em relações verticais. Isto leva a que muitas vezes não se consigam ultrapassar problemas de ordem técnica e que os projectos que se pensam implementar não passem de um objectivo, nunca chegando à implementação.

##### **➤ Processos de Decisão/Governança**

Podemos verificar que o processo de governança e de decisão não é centralizado, isto é, cada país tem uma espécie de secretariado que se ocupa da gestão dos fundos do Interreg, mas este trabalho “isolado” não consegue fazer com que haja uma efectiva coordenação com outras iniciativas de cooperação transfronteiriça ou mesmo novas acções conjuntas com um mesmo objectivo. Assiste-se assim a uma espécie de governança descentralizada, mas onde não há uma prática de fomento ao diálogo entre os países e os diversos actores intervenientes, sendo portanto impossível atingir os objectivos propostos inicialmente.

## ➤ Resultados

Antes da implementação, os poucos estudos empíricos disponíveis mostravam que a cooperação transfronteiriça entre os países era baixa, e que um dos factores para que isso acontecesse era a língua e a diferença de mentalidade entre os povos. São também de destacar as diferenças nos sistemas político-administrativos onde se realça a “juventude” dos sistemas Polaco e Checo ao contrário do Alemão. Assim, o projecto foi considerado um fracasso pela fadiga geral que causou em todos os actores intervenientes assim como pelo não cumprimento do objectivo de seguimento que o projecto pressupunha. Apesar das muitas ideias iniciais dos grupos de trabalho não foi possível transformar o projecto numa rede de iniciativas transfronteiriças duradoura e muito menos numa instituição territorial transfronteiriça. As disparidades económicas, sociais e a falta de uma identidade comum foram apontadas como o principal problema na implementação de uma instituição de governança territorial.

## 4.2. Euregio

Figura 4.2.1 - Euregio



Fonte: [www.euregio.de](http://www.euregio.de)

### ➤ Descrição Geral e Objectivos

A Euregio é uma Euroregião situada na fronteira entre a Holanda e a Alemanha, fundada em 1958 e que conta com aproximadamente 140 autoridades locais e contempla uma população que ronda os três milhões de pessoas. Tem-se destacado ao longo de todos estes anos pela capacidade e competência que tem demonstrado na implementação de projectos de cooperação transfronteiriça. O objectivo principal era criar uma plataforma para melhorar as infra-estruturas locais e regionais, aproveitando e combinando as sinergias que resultariam do trabalho comum das autoridades transfronteiriças com autoridades de hierarquia superior. Como pano de fundo, o grande objectivo era aliviar a marginalidade relativa das economias transfronteiriças locais comparativamente com os grandes centros económicos. Destacam-se como áreas de intervenção a Cooperação Sociocultural; o Desenvolvimento Socioeconómico; a Cooperação Intermunicipal; a Consultoria e a Cooperação Inter-Regional.

### ➤ Modelo Organizacional

Todos os municípios e distritos da área estão representados na Assembleia que elege os seus membros de um Parlamento regional transfronteiriço, com o mesmo número de representantes

alemães e holandeses (41). Este, por sua vez elege um Conselho formado por 20 membros. O trabalho diário é assegurado pelo Secretariado.

A Euregio rege-se por um conjunto de organismos oficiais onde se destaca um conselho executivo e um secretariado único, que consegue cobrir uma extensa variedade de áreas políticas locais e regionais que podem ir desde o ordenamento do território e a política económica até às questões sociais e culturais. É de destacar no modelo organizacional o papel que o secretariado tem desempenhado nos últimos quarenta anos, pois apesar de não ter nenhuma garantia de entrada de fundos, a sua especialização na implementação de projectos de cooperação transfronteira permite-lhe trabalhar quase de forma empresarial.

A Euregio é predominantemente governada pelo sector público dado o sector privado não ter nenhum papel importante na tomada de decisões, o que não significa que este sector não esteja representado e não sejam actores importantes na materialização dos projectos de cooperação transfronteira.

#### ➤ **Suporte Jurídico**

A Euregio é uma Associação de direito privado de acordo com a lei alemã. Devido à sua experiência e autoridade goza de uma posição de direito no Comité de Direcção, instância final na decisão dos fundos para as regiões de fronteira. De qualquer forma, praticamente tudo baseia-se em relações de alta confiança através de redes verticais e com um forte compromisso com a causa da cooperação transfronteira.

#### ➤ **Processos de Decisão/Governança**

Com a chegada de novos modelos de política regional em que os actores locais desempenham um papel fulcral na arquitectura e aplicação dessas mesmas políticas, foi evidente a mobilização e o apoio político que se criou nesta Euroregião para criar estruturas de governança transfronteira e assim poder olhar para a zona de fronteira como um espaço de intervenção. Neste caso, o impulso inicial foi dado por instâncias nacionais mas rapidamente trespassou para os todos os níveis de decisão.

A governança da Euregio pode-se definir como uma governança em rede onde estão bem delimitados três níveis:

1. Secretariado, é o ponto fulcral de toda a rede e consegue geri-la de forma exemplar;
2. Uma rede de autoridades fronteiriças locais;
3. Uma rede vertical de actores onde se incluem actores locais regionais, nacionais e supranacionais.

A construção da governança da Euregio centrou-se na intersecção de uma rede de políticas locais e de hierarquia superior o que leva a que o grau de compromisso e mobilização por todos os actores seja relevante em prol das políticas de cooperação transfronteira.

Apesar de a governança da Euregio poder ser interpretada como escalas de organização territorial, o que encontramos na verdade é uma governança baseada na confiança e na cooperação voluntária dentro de um contexto pragmático de regras mutuamente reconhecidas.

### ➤ Resultados

A Euregio pode ser vista como um caso de êxito sobretudo pelo contributo dado na aplicação da política empresarial e de inovação. Destaca-se também por ser um parceiro de confiança da Comissão Europeia e dos poderes centrais do Estado na aplicação de políticas transfronteiriças, sendo que este reconhecimento significou uma crescente capacidade de negociação na distribuição dos fundos do Interreg.

### 4.3. Euroregião Viadrina

Figura 4.3.1- Viadrina



Fonte: [www.europa.25.u.com](http://www.europa.25.u.com)

### ➤ Descrição Geral e Objectivos

A Euroregião Viadrina foi fundada em 1993 e sempre se caracterizou por ser uma fronteira com notáveis diferenças pois estão-se a comparar regiões de fronteira como a Alemanha do Leste e a Polónia. Esta Euroregião teve origem num movimento popular e a finalidade primeira era a construção de uma fundação em que os cidadãos dos dois lados da fronteira pudessem desenvolver projectos de cooperação transfronteiriça. Contudo, depressa as autoridades nacionais preferiram instituir uma Euroregião, com estruturas administrativas adequadas para assim poder beneficiar dos fundos disponíveis.

### ➤ Modelo Organizacional

No que diz respeito à estrutura organizativa, a Euroregião Viadrina foi moldada para ser uma forma institucional de transferência efectiva da Euregio. Assim, esta Euroregião é composta por um Conselho, uma Presidência, um Secretariado e Grupos de Trabalho pensados e implementados com o mesmo número de membros de cada lado da fronteira.

### ➤ Suporte Jurídico

A Euroregião Viadrina é um efectivo organismo transfronteiriço, estabelecido sobre a base de um acordo entre duas associações, uma a cada lado da fronteira, onde também estão envolvidas autoridades locais e regionais.

### ➤ Processos de Decisão/Governança

O processo de governança nesta Euroregião está muito ligado à forma como ela se originou, isto é, resultando de um processo de mobilização regional, impulsionada sobretudo pela acção colectiva dos municípios e dos populares, conseguindo estes depois agregar outros actores. Ainda assim, a mobilização colectiva originou a criação de órgãos representativos dos dois países e são eles que conseguem agregar opiniões e objectivos.

### ➤ Resultados

Um dos problemas apontados, apesar da Euroregião ser vista como um todo, é que os fundos do Interreg só estarem disponíveis para o território alemão mesmo apesar de outros programas (PHARE) estarem disponíveis para a Polónia. Certo é que esta separação resultou num obstáculo importante aos projectos de cooperação transfronteiriça e os mecanismos de decisão tornaram-se complexos e difíceis. Assim, nunca se conseguiu dar o impulso de transformar os projectos transfronteiriços em actividades transfronteiriças.

Basicamente a Euroregião da Viadrina não conseguiu ir além de um mero organismo de execução do programa Interreg, sendo inclusivamente insignificante a sua participação em questões estratégicas de política económica.

## 4.4. Euroregião Tirol

*Figura 4.4.1 - Região do Tirol*



Fonte: [www.uk.ask.com](http://www.uk.ask.com)

### ➤ Descrição Geral e Objectivos

A Euroregião do Tirol foi durante muito tempo - e todavia continua a ser - caracterizada por um forte sentimento e apego de independência e auto-governo. Esta característica é a razão principal das relações de amizade entre os governos das regiões de Tirol, Adige Südtirol – Alto e Alto – Trentino, que vão muito para além das boas relações transfronteiriças formais entre regiões vizinhas. Não

podemos considerar esta vontade de independência e de auto-governo como um sentimento nacionalista ou separatista, mas é sem dúvida um movimento fortemente enraizado na cultura daquela região e foi desse sentimento que decorreu todo o processo de construção de uma Euroregião. A cooperação entre as regiões é extensa e abarca objectivos económicos, de comunicação, cultura, educação, meio ambiente, turismo e diversas áreas sociais. Destaca-se como principal objectivo da Euroregião a melhoria das condições gerais para a obtenção de um desenvolvimento sustentável que tenha em conta o sensível equilíbrio da natureza e meio ambiente e as necessidades económicas da região.

➤ **Modelo Organizacional**

O modelo organizacional desta Euroregião iniciou-se com a criação de um Grupo de Trabalho Conjunto de um alto nível de redes e servindo como plataforma central de cooperação e actividades conjuntas do Tirol - Tirol do Sul - Trentino em Bozen / Bolzano, sendo este Grupo de Trabalho o elemento de ligação entre os vários actores intervenientes mas onde também se destacam funções de implementação e apoio das diversas iniciativas transfronteiriças; apoio, consultoria e informação permanente a todos os actores envolvidos; ponto privilegiado de contactos e cruzamento de informação e de criação de redes e parcerias.

Um dos primeiros passos para a constituição da Euroregião foi dado em 1995 dado que foi nesse ano que surgiu um departamento transfronteiriço comum que representasse a região nas instâncias supranacionais tentando desta forma garantir uma melhor integração na União Europeia.

É de destacar que a Euroregião é composta por três partes diferentes em que cada uma das três regiões tem o seu próprio parlamento e foram estes que assinaram em 1998 o Acordo de Cooperação Transfronteiriça na Euroregião.

Em 2009 foi criado um departamento regional sendo este uma iniciativa dos três governos da Euroregião onde há representantes das três regiões e estando em permanente contacto com as instâncias supranacionais.

➤ **Suporte Jurídico**

O suporte jurídico da Euroregião assenta na base do direito público, sustentado em tratados internacionais que regulem a participação das autoridades regionais intervenientes.

➤ **Processos de Decisão/Governança**

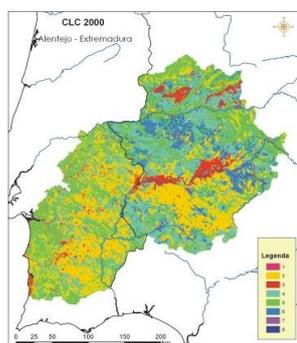
A Euroregião do Tirol não supõe na sua governança nenhum município ou outras autoridades locais, dado que apesar de também serem actores intervenientes, não têm decisão no processo de governança, pressupondo antes um acordo de alto nível entre os Governos e as autoridades regionais dos países envolvidos. Não são visíveis órgãos de decisão nesta Euroregião e por isso as decisões são tomadas anualmente reunindo os representantes de todos os membros de autoridade.

## ➤ Resultados

A Euroregião Tirol é o exemplo de um projecto político que em grande medida fracassou por não conseguir desenvolver a capacidade de se organizar de forma independente e pelas diferenças político-administrativas dos países envolvidos. Diferencia-se da Euregio e da Viadrina por não envolver actores locais e assenta toda a sua base em acordos com autoridade regionais e nacionais previamente criadas e estabelecidas não criando assim um organismo transfronteiriço.

### 4.5. Caso de Sucesso no Alentejo/Extremadura – OTALEX – Observatório Territorial e Ambiental do Alentejo/Extremadura

Figura 4.5.1 - Território de Intervenção do Projecto OTALEX



Fonte: [www.evoradistritodigital.pt](http://www.evoradistritodigital.pt)

## ➤ Descrição Geral<sup>21</sup>

O Projecto OTALEX foi financiado pelo programa INTERREG III A e tem como objectivos estudar e dar a conhecer a realidade de um território, composto pelas regiões do Alentejo em Portugal e da Extremadura em Espanha, separadas pela fronteira administrativa mas unidas pelas suas características físicas, ambientais, sociais e económicas. Estamos a falar de espaços rurais de baixa densidade demográfica onde os recursos naturais, culturais e a qualidade do ambiente constituem os seus atractivos fundamentais.

Durante mais de uma década, um grupo de entidades de ambos os lados da fronteira hispano-portuguesa tem vindo a perseguir o objectivo de monitorizar e avaliar as diferentes transformações do território de baixa densidade Alentejo-Extremadura. São disso prova os diversos projectos em comum desde 1997, nomeadamente o projecto Coordenação de SIGs (1997-2000) do programa Interreg IIC, os projectos do programa Interreg IIIA, PlanExAL (2003-2005), GEOALEX (2004-2006) e o presente projecto OTALEX (2006-2008).

O OTALEX é um Observatório Territorial e Ambiental da zona Alentejo-Extremadura e tem como objectivo a monitorização e análise de alterações decorrentes de fenómenos naturais e da actividade humana sobre o território. Destaca-se sobretudo pela implementação de uma Infra-estrutura de Dados Espaciais – IDE, como a forma mais efectiva de dispor de um sistema de informação territorial

<sup>21</sup> A descrição geral foi retirada do Portal Regional Évora Distrito Digital. [www.evoradistritodigital.pt](http://www.evoradistritodigital.pt)

e ambiental de forma a constituir um observatório para o desenvolvimento sustentável e protecção ambiental de áreas rurais de baixa densidade. É constituída por cartografia a diferentes escalas e por uma série de indicadores sócio-económicos e ambientais que caracterizam e monitorizam o território Alentejo-Extremadura. Estes indicadores foram previamente estudados, compilados e harmonizados, de forma a constituírem um repositório de informação sobre o território, comparável e quantificável.

Este é um dos primeiros projectos transfronteiriços que consiste na criação de uma IDE, a qual integra os níveis nacional, regional e local de administração do território Alentejo-Extremadura, sendo uma plataforma de partilha e troca de informação, para a melhor gestão de um território contíguo transfronteiriço.

### **OBSERVATÓRIO TERRITORIAL ALENTEJO – EXTREMADURA “OTALEX”<sup>22</sup>**

O Projecto OTALEX insere-se na medida 1.3 do Eixo 1 do Sub-Programa Extremadura – Centro – Alentejo sendo o Chefe de Fila a Junta de Extremadura e a Direcção de Urbanismo e Ordenamento do Território e contando com uma parceria composta pela Associação de Municípios do Distrito de Évora, o Instituto Geográfico Português, o Centro Nacional de Informação Geográfica, o Instituto Geográfico Nacional, a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo, a Associação de Municípios do Norte Alentejano, a Gerencia Regional del Catastro en Extremadura, a Diputación Provincial de Badajoz. Área de Fomento e Infraestructuras e a Diputación Provincial de Badajoz - Área de Desarrollo Local, tendo como âmbito geográfico de actuação as zonas do Alentejo em Portugal e da Extremadura em Espanha, contando para tal como um orçamento FEDER de 2.168.064,53 euros.

Como modelo de gestão podemos considerar que foi adoptado um modelo alargado, com um chefe de fila em cada País, sendo que quer o chefe de fila do lado espanhol – a Junta de Extremadura, quer a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional funcionavam como supervisores. Dadas as especificidades do projecto deu-se bastante preponderância à Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central (CIMAC), sendo este organismo o principal responsável pela dinamização e mobilização de todos os actores. Todos os restantes actores que integravam a parceria tinham as suas funções perfeitamente bem definidas e delimitadas, sendo que foi certamente este aspecto a par da capacidade e da experiência dos actores envolvidos que fez com que os objectivos propostos fossem tão plenamente conseguidos.

#### **➤ Justificação / Necessidade de realizar o projecto**

**Em relação ao problema socioeconómico que se pretendia resolver com a implementação do projecto:**

A zona de intervenção do projecto é genericamente espaços rurais, de baixa densidade e portanto característicos das áreas de fronteiras. Em Portugal toda a área fronteiriça é formado por áreas de baixa densidade populacional e consequentemente baixa densidade social e económica. Em

---

<sup>22</sup> Quasar Consultores (2007), “Informe de Buenas Prácticas: PIC INTERREG IIIA de España – Portugal, 2000 – 2006”

Espanha, trata-se de um espaço bastante despovoado, com raras excepções na zona de Badajoz, onde o sector primário tem uma importância decisiva na economia e encerra um sistema urbano débil que polariza espaços de muito baixa densidade e escassa articulação entre elas. Assim, os recursos naturais e culturais, a qualidade ambiental e os grandes espaços não urbanizados são factores de atracção que são fundamentais e imprescindíveis para este território.

Este projecto, permitiu o desenvolvimento de uma série de acções dirigidas a mitigar esta problemática das zonas rurais, a melhorar a qualidade de vida nestes territórios, a aproveitar de forma mais eficaz os recursos naturais, a favorecer o desenvolvimento endógeno, e a recuperar activos necessários para diversificar as fontes de desenvolvimento económico, facilitando assim o desenvolvimento social e a preservação do meio ambiente.

### **Em relação às oportunidades e/ou possibilidades que possa implicar**

**Dinamização Económica** – A possibilidade de ter cartografia de forma permanente entre a Extremadura e o Alentejo, dados e indicadores territoriais comuns e que possam ser comparados em ambos os lados da fronteira, assim como a sua difusão e exploração através da internet, abre uma série de possibilidades que antes não existiam e que podem incidir favoravelmente na dinamização económica da zona.

**Progresso Social** – Os estudos que se têm vindo a realizar sobre os dados cartográficos, físico-ambientais e socioeconómicos no território e a sua colocação à disposição de todas as pessoas através da internet, supõem um claro avanço social para o território de intervenção.

**Identidade cultural** – A fronteira física que sempre existiu entre Portugal e Espanha, apesar da sua abolição, continua a existir ao nível dos dados e dos indicadores, sendo perceptível que cada um dos países elaborou-os de forma distinta, e portanto com critérios e modelos diferentes. Tentar harmonizar e homogeneizar os dados existentes em ambos os lados da fronteira sem perder as peculiaridades de cada um ajudará a definir a identidade cultural da zona.

**Conservação Ambiental** – Pretende-se conceder especial relevância ao meio ambiente e à sua compatibilidade com o imprescindível desenvolvimento económico e social, dentro da linha do que é o desenvolvimento sustentável. Assim, foi nesses parâmetros que o projecto se apresentou, com o objectivo final de que do mesmo derive um instrumento útil para a salvaguarda da qualidade de vida dos habitantes da zona, e em apoio a uma constante melhoria dos valores do meio ambiente.

**Outros** – Importante será também a consolidação de uma equipa de trabalho transfronteiriça e interdisciplinar nas áreas de Cartografia, Informação e Ordenamento Urbanístico e Territorial e Sistema de Informação Geográfica, que abarque os três níveis de administração espanhol e as duas administrações do lado português, assim como as Universidades da região, pois é uma das oportunidades que apresenta este projecto, ainda com a possibilidade de ser ampliado a outras áreas.

#### ➤ **Principais Objectivos do Projecto**

O projecto tem como finalidade contribuir de forma efectiva para o desenvolvimento sustentável dos espaços rurais de baixa densidade através da implementação de instrumentos de observação territorial e ambiental transfronteiriço. Como linhas de acção podemos sinalizar as seguintes:

1. Fomentar a cooperação interinstitucional dos três níveis: nacional, regional e local. Colaborar no desenvolvimento de métodos comuns que permitam a harmonização dos dados territoriais e ambientais. Aprofundar o desenvolvimento conceptual de um modelo de gestão territorial comum.
2. Difundir os dados disponíveis através da Web mediante a implementação de uma infraestrutura de Dados Territoriais Transfronteiriços.
3. Contribuir ao acesso à informação através da divulgação contínua dos resultados do projecto numa página de internet. Consolidar um regime permanente de intercâmbio e análise de informação, utilizando as tecnologias de informação actuais para introduzir e estudar dados territoriais de diversas origens e regiões. Por último, consolidar a colaboração entre as instituições participantes para a sua manutenção no futuro, tanto no fornecimento da informação, como na sua utilização como ferramenta de apoio na decisão e participação.

➤ **Contribuição do Projecto para alcançar os Objectivos do Desenvolvimento Regional**

O simples facto da colocação comum de dados territoriais em ambos os lados da fronteira supõe uma contribuição ao desenvolvimento regional na zona transfronteiriça. Sobre o património são importantes as restaurações, a dotação de equipamento, desenho e elaboração de expositores e centros interpretativos, sinalização de trilhos e criação de itinerários com interesse histórico-cultural, etnográfico, meio ambiental e recreativo, utilizando como referencia os corredores eco fluviais da província de Badajoz.

Com estas intervenções contribui-se à integração destes recursos na estratégia de dinamização regional junto dos restantes recursos naturais, patrimoniais, culturais e de identidade dos territórios transfronteiriços, buscando o aproveitamento e valorização turística.

➤ **Contribuição para os Objectivos de Cooperação Transfronteiriça**

Este projecto está focado directamente na capacidade de potenciar a cooperação transfronteiriça. Em primeiro lugar pelos parceiros que participam no mesmo, alguns dos quais já contam com quase uma década a trabalhar e a desenvolver projectos de cooperação transfronteiriça em parceria e em segundo lugar pelos objectivos que se fixaram, entre os quais cabe destacar a obtenção de cartografia, dados e indicadores compatíveis, que facilitarão, sem a mínima dúvida, essa cooperação.

➤ **Linhas Futuras de Cooperação Transfronteiriça**

Os vários projectos que se desencadearam marcaram uma linha de trabalho com clara vocação para a continuidade. Novas temáticas de possíveis cooperações transfronteiriças no âmbito da paisagem, cadastro, planificação urbanística e territorial, actuações meio ambientais, recursos turísticos e ordenamento territorial surgiram naturalmente.

#### 4.6. Síntese

Os *case studies* agora apresentados deixam-nos perceber um pouco melhor as especificidades inerentes às políticas de cooperação transfronteiriça e à difícil tarefa de as colocar em prática perante as diferenças que os países envolvidos apresentam. Precisamente a primeira conclusão que poderemos retirar sobre os mesmos é que as diferenças entre os países, não só, mas também, as diferenças político-administrativas são um forte impedimento à cooperação transfronteiriça. Vimos como a diferença de mentalidades, a inexperiência de cooperação ou mesmo diferentes estratégias de desenvolvimento são logo à partida um entrave para implementar políticas de cooperação transfronteiriça.

Ainda assim, estes entraves são, assim haja vontade, facilmente ultrapassáveis e por isso as políticas de cooperação transfronteiriça têm-se vindo a desenvolver e a implementar. Contudo, verifica-se que grande parte dos projectos de cooperação transfronteiriça não pressupõem uma continuidade ou uma estratégia de longo prazo. Em grande medida são apenas projectos pontuais, que servem para resolver com recurso a financiamento europeu um determinado problema. Obviamente, não é a essência das políticas de cooperação transfronteiriça.

Assim, podemos dizer claramente que o futuro deste tipo de políticas depende das instituições e actores que tenham capacidade de as colocar em prática assim como da visão estratégica necessária para apostar em áreas ou projectos de futuro.

O projecto da criação da Euroregião Tirol é interessante porque permite mostrar-nos duas coisas. Primeiro mostra claramente que é necessário haver um esforço para ultrapassar as diferenças político-administrativas dos países pois se esse esforço não for feito a implementação de políticas de cooperação entre os países pode não produzir os efeitos desejados. Contudo, a grande conclusão que podemos retirar deste projecto é que todos os actores com papel nas políticas territoriais têm de estar representados e têm de se fazer ouvir. É impossível querer implementar projectos de cooperação transfronteiriça entre dois países ou duas regiões completamente diferentes, e pensar que o nível de decisão governamental é suficiente para tal. Assim, deverá haver uma perfeita organização, confiança, cumplicidade e mobilização entre todos os actores intervenientes e todos os níveis de decisão.

Para finalizar destacamos a preocupação das regiões e da União Europeia em criar mecanismos para se ultrapassarem problemas sérios. Desde logo a criação dos AECT e das Euroregiões foi um passo importante na tentativa de ultrapassar a falta de uma norma jurídica que regule as políticas de cooperação transfronteiriça. Na verdade, a criação das Euroregiões foi a forma que os países e as regiões encontraram para colocar em prática este tipo de políticas e o desenvolvimento das regiões de fronteira.

É sem dúvida uma forma eficaz de cooperação, mas não deixa de ser evidente o desconforto e o trabalho organizacional que acarretam.

## **CONCLUSÃO: A GOVERNANÇA COMO A CHAVE DO FUTURO DA COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA**

Podemos afirmar que as políticas de cooperação transfronteiriça surgiram do natural processo de integração europeu.

Ainda que geralmente se considere que surgiu tarde um programa para resolver os problemas crónicos das fronteiras, a verdade é que apenas o natural e cada vez maior esforço de integração europeu foi a alavanca para a criação deste tipo de políticas.

Como vimos, o processo de integração europeu ficou fortemente marcado pela dicotomia entre duas estratégias de integração, o neofuncionalismo e o intergovernamentalismo. Na verdade, ambas foram importantes para a consecução dos objectivos e para os desenvolvimentos ocorridos na União Europeia mas forçosamente teremos de destacar a importância do Comité das Regiões como um organismo com um papel importante na implementação de políticas territoriais.

Nesta sequência, nada estranha o facto de a União Europeia ter vindo a viabilizar esforços para que os objectivos primordiais de coesão social económica e territorial sejam atingidos. Assim, a política regional europeia colocou-se em prática, pelo menos de forma visível, em 1975 com a criação do Fundo Europeu para o Desenvolvimento Regional. Posteriormente, e porque o processo de integração europeu nunca foi um processo estático e vai muito para além da simples junção dos diversos países num bloco, era evidente a necessidade de se irem implementando reformas para que a obtenção desses mesmos objectivos não fosse posta em causa.

Precisamente a política de cooperação transfronteiriça também é um instrumento para atingir tais objectivos. Na verdade, este tipo de políticas ganhou a sua importância e a sua afirmação pelos resultados conseguidos e plasmados nos diversos relatórios sobre a coesão e outros documentos importantes no seio da União Europeia.

Felizmente, não foi este o único objectivo atingido. Pelas suas especificidades, e sobretudo pela sua importância e mais-valia, as políticas de cooperação transfronteiriça foram o suporte para o lançamento do debate sobre uma política comum de ordenamento do território europeu. Deste debate surgiu um documento muito importante em que se enquadra toda a estratégia, o EDEC – Esquema de Desenvolvimento Espacial Comunitário.

O grande problema, e também o tema de estudo da presente dissertação, passa pela governança deste tipo de políticas. É ponto assente que elas são uma mais-valia, quer para o território em que se implementam quer também, como vimos, na criação de estratégias comuns de ordenamento do território europeu. Na verdade, as políticas de cooperação transfronteiriça, têm vindo a conseguir ao longo dos anos alimentar o debate sobre uma política de ordenamento do território supranacional, isto é, comum a todos os países que compõem a União Europeia. Contudo, reconhecida essa importância haverá que olhar para elas de forma séria e tentar perceber se a forma de governança actual é a mais apropriada, de modo a que não percam o seu potencial e continuem a contribuir para acalantar

a discussão em torno de assuntos tão importantes como o ordenamento do território e mesmo o futuro da política regional europeia.

Para dar resposta a esta questão foi necessário enveredar por três importantes vias para alcançar tal objectivo. Partindo do estudo da bibliografia pertinente em torno do conceito de governança e governança territorial, foi possível um primeiro enquadramento sobre o tema e sobre a problemática teórica que ele encerra. Foi esta primeira abordagem teórica que nos levou a perceber melhor o desafio com que nos deparávamos.

Posteriormente estudaram-se casos de implementação de projectos de cooperação transfronteiriça ao longo das fronteiras da União Europeia. Eles permitiram uma melhor percepção dos reais problemas que os actores locais enfrentam quando se dispõem a cooperar para atingir um objectivo comum.

Finalmente, e de grande utilidade, tentou-se perceber *in loco*, através de entrevistas a actores com vasta experiência na implementação deste tipo de políticas, quais são na prática os constrangimentos que encontram ao implementar projectos de cooperação transfronteiriça na realidade da raia portuguesa e espanhola.

Assim, foi possível retirar das entrevistas recolhidas a actores com vasta experiência ao nível da concepção e implementação de políticas de cooperação transfronteiriça, uma grande conclusão: a governança não só afecta as políticas de cooperação transfronteiriça, como é peça-chave para que os objectivos destas políticas sejam atingidos.

Em suma, as informações recolhidas nas entrevistas mantidas permitiram três coisas deveras importantes. Por um lado perceber na prática as dificuldades e os obstáculos que os actores enfrentam ao implementar políticas de cooperação transfronteiriça. Obstáculos e dificuldades que, para aqueles actores que não têm poder de decisão, são autênticos problemas e transformam-se frequentemente em desilusões. Por outro lado, permite perceber os importantes passos que se têm vindo a dar ao nível da governança das políticas de cooperação transfronteiriça para poder ultrapassar esses mesmos obstáculos. Finalmente, o maior feito que as entrevistas permitiram, foi constatar que sem uma governança eficaz, as políticas de cooperação transfronteiriça tendem a ser encaradas como uma forma de atingir objectivos meramente pontuais, distanciando-se assim claramente do seu objectivo primordial.

Perante tal constatação, urge criar mecanismos e orientações para que a governança deste tipo de políticas seja posta em prática de forma eficaz, sob pena de a cooperação transfronteiriça não conseguir passar de um conjunto de boas intenções.

A grande parte das entrevistas mantidas focaram-se nos parceiros do projecto OTALEX e portanto as dificuldades, as conclusões e as sensibilidades que aqui se irão apresentar dizem respeito à realidade que melhor conhecemos, ou seja, a realidade da cooperação transfronteiriça ibérica.

Assim, foram entrevistados a Dra. Ana Garrido, o Dr. Luís Serra e a Eng.<sup>a</sup> Joana Patrício da Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central, o Dr. Henrique Silva do Instituto Geográfico Português, o Dr. Fernando Rodriguez da Junta de Extremadura, o Sr. Arq. Vítor Campos, Director Geral da Direcção Geral de Ordenamento do Território e Divisão Urbanística, o Dr. Telmo Rocha da Câmara Municipal de Évora, o Dr. Luís Castilho da Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo, e o Dr. Paulo Silva da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo.

Das entrevistas realizadas podemos confirmar que todos os actores consideram que a fronteira é um espaço de potencial desenvolvimento, mas ressaltam que se não fosse a cooperação que se tem vindo a manter ao longo dos anos provavelmente seria um entrave, o que deixa transparecer que todos os actores consideram as políticas de cooperação transfronteiriça como importantes para o desenvolvimento da região.

Naquilo a que podemos chamar a análise SWOT à região de fronteira verifica-se grande unanimidade em apontar como pontos fortes a riqueza do património histórico e ambiental e o espaço de cruzamento de culturas e os espaços naturais. Ao nível das fraquezas evidenciam-se o envelhecimento populacional a falta de um tecido empresarial forte e a falta de investimento em sectores de investigação e desenvolvimento. Já no que diz respeito às ameaças existe um evidente receio da fronteira ser encarada apenas como um ponto de passagem numa Europa cada vez mais globalizada. Talvez nesse sentido se tenha destacado que uma das grandes oportunidades da região, recorde-se que falamos da região Alentejo e Extremadura, é precisamente ser um ponto central na ligação entre as duas capitais Ibéricas. Curiosamente, todos os actores sem excepção ressaltaram que isto apenas será uma oportunidade se se conseguir fazer com que a fronteira não seja apenas um ponto de simples passagem.

Do ponto de vista da governança territorial todos os actores entrevistados estão de acordo em afirmar que a governança em rede ou em parceria é a única que permite um eficaz e permanente contacto entre todos os parceiros. Também são unânimes em afirmar que se não se trabalhasse em rede o papel das políticas de cooperação transfronteiriça não seria tão visível sobretudo no que diz respeito à criação de infra-estruturas. Do ponto de vista do trabalho a desenvolver há total acordo em acreditar que apenas o trabalho em parceria permitirá ultrapassar os obstáculos existentes na implementação de políticas públicas de cooperação transfronteiriça. Contudo, nenhum dos actores consegue explicar detalhadamente qual deveria ser o caminho a seguir.

Destaca-se, porque todas as respostas sem excepção foram a mesma, que o modelo de governança em rede é o melhor à excepção de quando se fala ao nível de eficiência financeira. Ao mesmo tempo, os actores locais portugueses consideram o orçamento espanhol claramente superior ao português o que lhes permite outra capacidade de implementação de projectos e conseqüentemente maiores objectivos, enquanto que os actores espanhóis pensam que os sucessivos orçamentos têm vindo a ser manifestamente insuficientes para os problemas da região.

Curiosamente, ou talvez não, as diferenças entre os dois países, ambientais, culturais, linguagem, entre outras, não foram relatadas como impedimento para a implementação de políticas de

cooperação. Estas diferenças foram classificadas como obstáculos iniciais, mas claramente ultrapassáveis. Contudo, as diferenças político-administrativas são sim consideradas um entrave, mas apenas pelos actores regionais hierarquicamente abaixo das instâncias com poder de decisão. Isto evidencia claramente que apesar de todos os actores entrevistados considerarem que a governança em rede, e com uma constante comunicação, é a mais indicada para este tipo de políticas, na realidade ela não é posta em prática e isso dificulta a consecução dos objectivos.

Também são encarados como problemas e fontes de potencial fracasso a excessiva burocracia, a falta de planeamento, as questões financeiras, a falta de apoio, a falta de uma rápida resposta a problemas, sobretudo das instâncias com nível de decisão, o que leva à desmotivação e ao desgosto dos restantes actores, e o distanciamento que a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional tem dos municípios em Portugal, sobretudo quando comparada com a Junta de Extremadura.

Assim, é perfeitamente visível que a interligação entre os municípios portugueses, a associação de municípios e as associações de desenvolvimento local não é eficaz, o que faz com que frequentemente estes actores não vejam nas prioridades estratégicas das políticas de cooperação transfronteiriça forma de resolução dos problemas que enfrentam. Por sua vez, isto leva a que os municípios e os restantes actores locais não se dediquem a criar uma estratégia de intervenção e desenvolvimento territorial, cingindo-se apenas, na maioria dos casos, a aproveitar os fundos disponíveis para resolver determinado problema pontual, geralmente ligado às infra-estruturas.

Perante tudo isto, fica claro que a governança não implica somente uma forma eficaz de implementação no terreno deste tipo de políticas, implica também um compromisso sério e claro por parte de todos os intervenientes em criar e implementar uma estratégia de desenvolvimento para a região.

Para tal, passos importantes têm vindo a ser dados. A criação dos Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial e as Euroregiões, foram sem a mínima dúvida um enorme passo para a consecução dos objectivos que as políticas de cooperação transfronteiriça encerram.

De facto, uma visão atenta aos projectos de cooperação transfronteiriça no Alentejo antes da criação da Euroregião, denota claramente aquilo a que podemos chamar de micro iniciativas de cooperação transfronteiriça, que ainda que apesar de importantes na sua globalidade, foram-no sobretudo no estreitar de relações de cooperação. Foram praticamente a rampa de lançamento para se conseguir criar uma Euroregião.

Assim, a criação da Euroregião foi não só um passo crucial nas políticas de cooperação transfronteiriça ao nível da governança, mas sobretudo ao nível dos objectivos. Ao nível da governança, porque a criação da mesma implica forçosamente a criação de uma estratégia de desenvolvimento comum para os dois lados da fronteira, e precisamente por ser uma estratégia, e por ser comum, consegue fazer com que todos os actores envolvidos neste tipo de políticas sejam ouvidos e participem nos objectivos e prioridades estratégicas de desenvolvimento da região.

Contudo, apesar do forte contributo que a criação das Euroregiões proporcionam para tentar resolver os problemas de governança, em nossa opinião é insuficiente. Apesar deste passo significativo, é notório para os diversos actores envolvidos, inclusive para aqueles de hierarquia superior, que a palavra governança causa algum desconforto, sobretudo, porque todos já ouviram falar muito do conceito mas ninguém sabe muito bem como o colocar em prática. Em Portugal, a palavra governança, pelo menos ao nível das políticas de cooperação transfronteiriça, é quase desconhecida.

Perante esta realidade torna-se difícil olhar para o futuro das políticas de cooperação transfronteiriça, mais ainda quando não restam dúvidas de que a governança é a palavra que completa o *puzzle* deste tipo de políticas. É ela que vai fazer com que determinado projecto de cooperação seja um sucesso ou um tremendo fracasso.

Assim, podíamos apontar como alternativas o esforço que deve ser mantido por parte de todos os intervenientes para participarem e se envolverem na criação e implementação de políticas de cooperação transfronteiriça, ouvindo e fazendo-se ouvir na elaboração de uma estratégia para a sua região mas isto não passaria de um mero exercício teórico e quase retórico. Na prática exige-se mais. Exige-se, que isto se ponha em prática.

Perante tal, para que isto seja conseguido, é fundamental que se continuem a incentivar a criação de Euroregiões como uma forma de ultrapassar problemas e obstáculos e ao mesmo tempo estreitar relações de cooperação e trabalho conjunto.

No fundo, as Euroregiões criam mais e melhor cooperação.

De cara ao futuro, e porque a criação de Euroregiões leva necessariamente a que haja consenso em torno de uma estratégia de desenvolvimento comum para a região, e conseqüentemente esse consenso leva a que obrigatoriamente todos os actores sejam envolvidos e ouvidos, não nos depararemos mais com casos de orientações estratégicas da região que não vão de encontro aos anseios dos actores locais. Para além do mais, a criação de uma estratégia conjunta evita em grande medida rivalidades na implementação de determinados objectivos assim como evita total desconhecimento das prioridades estratégicas em termos de desenvolvimento da região vizinha.

Por outro lado, a criação de Euroregiões ao longo da fronteira da Península Ibérica leva a que a estratégia a desenvolver seja complementar, isto é, existe complementaridade entre os objectivos de um nível mais superior e abrangente como é das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional por estas estarem directamente na dependência do governo central, e objectivos mais específicos e locais das Juntas Autónomas do lado Espanhol. Transformam-se assim as diferenças político-administrativas, consideradas pelos actores como um obstáculo à cooperação, numa oportunidade.

Porém, em nossa opinião o futuro da cooperação transfronteiriça deve passar por incentivar o que de bom já se faz mas ao mesmo tempo fazer coisas novas para que o potencial deste tipo de políticas seja maximizado.

Em primeira instância deve haver um contínuo esforço dos países envolvidos para derrubar as barreiras internas. Questões como os transportes públicos, as telecomunicações, a partilha e racionalização de equipamentos, entre outros aspectos, podem ser postos em prática, em alguns casos até com simples acordos bilaterais, fomentando assim a integração dos mercados e não necessitando para tal de fundos, nem sequer de criar novos projectos. Para conseguir grande parte destes objectivos basta haver vontade entre as instâncias políticas dos países envolvidos.

Assim, deixaríamos os fundos FEDER disponíveis para instrumentos e projectos deveras estruturantes que conseguissem transformar o território numa região mais desenvolvida, coesa e competitiva.

Seria também muito importante um maior e mais eficaz envolvimento do sector privado neste tipo de políticas. A sua maior envolvência traria certamente ganhos ao nível da inovação de acções e projectos inovadores nas políticas de cooperação transfronteiriça, traria *know-how*, traria melhores práticas e conseqüentemente um maior aproveitamento de acções de benchmarking. Paralelamente a todas estas questões, com um eficaz envolvimento entre o sector público e privado seria possível um maior investimento em projectos estruturantes para o território, partilhando e ao mesmo tempo minimizando o risco.

Talvez pela forma como os diversos actores intervenientes olham ainda para as políticas de cooperação transfronteiriça, vendo nelas, na maior parte das vezes, meios eficazes para a criação de infra-estruturas, ainda não foi possível descortinar o quanto este tipo de políticas é importante para a capacitação institucional e organizacional do território. De facto, o futuro deste tipo de políticas terá forçosamente de passar pelo reforço desta componente, baseada na confiança mútua, na partilha de experiência, na partilha de objectivos e interesses e sobretudo deve finalmente passar pela certeza de todos os actores envolvidos que, olhar a região, o território, e a sua estratégia de desenvolvimento como um todo tem muito mais força, muito mais poder e muito mais visibilidade do que se for feito individualmente.

Ao nível da gestão financeira também podemos sugerir alterações significativas. Em primeiro lugar não é possível continuar a definir os orçamentos financeiros e as dotações financeiras para determinada região pelo país onde essa região se insere, isto é, os orçamentos devem ter em conta os problemas, as dificuldades e as especificidades da região, assim como a finalidade de cooperação que evidenciam. Assim, evitaríamos as diferenças entre orçamentos de diferentes Estados-Membros que desenvolvem um mesmo projecto.<sup>23</sup>

Complementarmente, terão de existir modificações para melhorar a eficiência financeira. Actualmente quem gere a questão financeira nas políticas de cooperação transfronteiriça entre Portugal e Espanha é o POCTEP – Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça de Espanha e Portugal. Ora bem, uma forma de agilizar o processo financeiro seria fazer precisamente igual ao que se fez em Portugal com a contratualização com subvenção global entre os Programas Operacionais e as

---

<sup>23</sup> Esta sugestão também é apresentada por Baleiras (2010), p. 16 - 17

Associações de Municípios. Isto obrigava a uma maior e melhor cooperação entre todos os actores e a obrigatoriedade de este organismo ouvir todos os intervenientes para posteriormente apresentar também uma estratégia completa e abrangente de desenvolvimento da região.

Paralelamente, seria de todo o interesse o governo central delegar mais responsabilidades às actuais Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional. Ressalva-se desde já que responsabilidades não significa competências. Neste sentido, referimo-nos a delegar mais responsabilidades na criação séria, completa, abrangente e eficaz da estratégia de desenvolvimento da região, para que da junção destas estratégias em regiões onde existem Euroregiões surja um documento estratégico de maior dimensão onde se possa ir “beber” e ganhar inspiração para a elaboração dos documentos de referência estratégica que Portugal tem de entregar à União Europeia para o próximo período de programação.

Assim, a governança tem definitivamente de deixar de ser vista pelos actores que implementam políticas de cooperação transfronteiriça como um mero objectivo e passar a ser encarada como um autêntico desafio.

Neste sentido, e porque o futuro da cooperação transfronteiriça entre Portugal e Espanha não tem de passar pela criação de mais estruturas institucionais, cabe, em primeira mão e por razões óbvias, às actuais Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional e às Juntas Autónomas encarar a governança como um desafio e conseguir assim mobilizar os actores intervenientes.

Na verdade, se na presente dissertação discutiram-se e apresentaram-se formas de ultrapassar os obstáculos da cooperação transfronteiriça, não é possível encontrar solução se o problema residir na falta de motivação dos actores com papel activo e interveniente neste tipo de políticas.

Tendo por base o que foi dito e apesar de crermos que as sugestões apresentadas são um contributo importante para a cooperação transfronteiriça do futuro, é importante salientar que as mesmas estão enquadradas no contexto territorial do Alentejo e da Extremadura, não podendo portanto serem generalizadas e correndo o risco de a generalização não corresponder aos objectivos esperados. Esta é sem dúvida a principal limitação que a presente dissertação apresenta.

De qualquer forma, as limitações da presente dissertação devem ser encaradas como oportunidades para um estudo mais profundo sobre as políticas de cooperação transfronteiriça e as conclusões que aqui são apresentadas.

Assim, do ponto de vista de futuro estudos, também seria muito interessante quantificar esta mais-valia das políticas de cooperação transfronteiriça que tanto se falou ao longo da dissertação. No fundo o estudo incidiria em perceber quais os níveis e os indicadores de desenvolvimento que foram possíveis atingir graças às políticas de cooperação transfronteiriça e ao mesmo tempo mostrar qual seria a realidade da Península Ibérica sem este tipo de políticas. O que se pretende, portanto, é perceber como estaríamos actualmente, de forma quantificada para facilitar a sua percepção, se a

União Europeia e os diversos actores com papel importante não tivessem envidado esforços para que a cooperação transfronteiriça fosse uma realidade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AEBR (2004), “European Charter for Border and Cross-Border Regions – New Version, AEBR
- Alva, Alfonso (2000): “Guia para Entender a Política Regional da União Europeia”, *Planejamento e Políticas Públicas*, nº 21, pp. 51 – 101
- Alvarenga, António (Coord.) (2009), “Política de Coesão no Pós 2013”, Documento de Trabalho 3/2009, Departamento Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais, pp. 1 – 66
- Alves, Rui (2008), *O Futuro da União Europeia: Organização Económica e Política no Contexto do Desafio Pós-Euro*, Tese de Doutoramento em Economia, Faculdade de Economia da Universidade do Porto.
- AR (1987), “Convenção-Quadro Europeia para a Cooperação Transfronteira entre as Comunidades ou Autoridades Territoriais”, Decreto do Governo n.º 29/87 de 13 de Agosto
- AR (2007), “Lei 58/2007 de 4 de Setembro que aprova o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território”, Assembleia da República
- Argiolas et al (2009), “Challenges for new Models of Territorial Governance: Learning from the Experience of Italian LAGs”, *Academy of Management Proceedings*.
- Baleiras, Rui (2010), “Que mudanças na Política de Coesão para o horizonte 2020”, Documento de Trabalho, Núcleo de Investigação em Políticas Económicas da Universidade do Minho, pp. 1 – 29
- Barca, Fabrizio (2009): “An Agenda for a Reformed Cohesion Policy – A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations”, disponível em [http://www.eurada.org/site/files/Regional%20development/Barca\\_report.pdf](http://www.eurada.org/site/files/Regional%20development/Barca_report.pdf)
- Barnier, Michel (2003), “The Future of European Regional Policy”, *Intereconomics*: 292 – 295, inserido em “EU Cohesion Policy: Challenges and Responses”
- Behringer, Sabine (2005), *Good Governance Across the Border*, Dissertação de Mestrado, Universidade de Roterdão, disponível em [http://oaithesis.eur.nl/ir/repub/asset/3634/Behringer\\_Good%2520Governance%2520Across%2520The%2520Border%5B1%5D.pdf](http://oaithesis.eur.nl/ir/repub/asset/3634/Behringer_Good%2520Governance%2520Across%2520The%2520Border%5B1%5D.pdf)
- Benz, Arthur e Burkard Eberlein (1999), “The Europeanization of regional policies: patterns of multilevel Governance”, *Journal of European Public Policy*, 6, 2, pp. 329 — 348
- Bergs, Rolf (2011), “Planning across Borders in Europe: The Need for an Economic Point of View”, *Regional Studies*, 45, 1, pp.141 — 145
- Blatter, Joachim (2004), “From Spaces of Place' to `Spaces of Flows'? Territorial and Functional Governance in Cross-border Regions in Europe and North America”, *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 28, 3.
- Booth, Philip (2009), “Planning and the Culture of Governance: Local Institutions and Reform in France”, *European Planning Studies*, 17, 5: pp. 677 — 695

- Borghetto, Enrico. e Fabio Franchino (2010), “The role of subnational authorities in the implementation of EU directives”, *Journal of European Public Policy*, 17, 6: pp. 759 — 780
- Breda-Vázquez, Isabel e Carlos Oliveira (2008), “Coalition-building in Portuguese Spatial Planning: Is There a Southern European Context?”, *European Planning Studies*, 16, 6: pp. 761 — 784
- Calduch, Rafael (2004), “Apuntes Unión Europea”, disponível em [http://www.ucm.es/info/sdrelint/ficheros\\_aula/aula1110.pdf](http://www.ucm.es/info/sdrelint/ficheros_aula/aula1110.pdf)
- Calegari, Daniela (2009), “Neofuncionalismo e Intergovernamentalismo: Preponderância ou Coexistência na União Europeia?”, *Revista Electrónica de Direito Internacional*, Volume 5: pp. 91 –131
- CE (1991), “Europe 2000: Outlook for the development of the community’s territory, Office for Official Publications of the European Communities”, Luxemburgo.
- CE (1996), “Fisrt Cohesion Report”, Luxemburgo
- CE (1999a), European Spatial Development Perspective - Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU, CE, Luxemburgo.
- CE (1999b), “European Spatial Development Perspective - Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU, Luxemburgo
- CE (2000), Comunicação da Comissão aos Estados-Membros – Interreg III”, CE, Bruxelas
- CE (2001), “Segundo relatório sobre a coesão económica e social”, CE, Luxemburgo.
- CE (2001a), “Governança Europeia – Um Livro Branco”, Comissão Europeia, Bruxelas
- CE (2004), “Terceiro relatório sobre a coesão económica e social”, CE, Luxemburgo.
- CE (2005), “Regulamento N.º 1698/2005 do Conselho, de 20 de Setembro de 2005, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER)”, *Jornal Oficial da União Europeia*
- CE (2006a), “Regulamento (CE) N.º 1084/2006 do Conselho de 11 de Julho de 2006 que institui o Fundo de Coesão e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1164/94”, *Jornal Oficial da União Europeia*
- CE (2006b), “Regulamento N.º 1080/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho de 5 de Julho de 2006 relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e que revoga o Regulamento n.º 1783/1999”, *Jornal Oficial da União Europeia*
- CE (2006c), “Regulamento N.º 1198/2006 do Conselho de 27 de Julho de 2006 relativo ao Fundo Europeu das Pescas”, *Jornal Oficial da União Europeia*
- CE (2006d), “Regulamento N.º 1081/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho de 5 de Julho de 2006 relativo ao Fundo Social Europeu e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1784/1999”, *Jornal Oficial da União Europeia*

- CE (2006e), “Decisão do Conselho de 6 de Outubro de 2006 relativa às orientações estratégicas comunitárias em matéria de coesão”, Conselho Europeu
- CE (2006f), “Regulamento N.º 1082/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho de 5 de Julho de 2006 relativos aos Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial (AECT)”, *Jornal Oficial da União Europeia*
- CE (2007), “Regiões em Crescimento, Europa em Crescimento – Quarto Relatório sobre a Coesão Económica e Social”, CE, Bruxelas
- CE (2008), “Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia Tirar Partido da Diversidade Territorial”, Bruxelas
- CE (2009), “Apresentação dos resultados do Relatório Barca – uma agenda para a reforma da política de coesão”, Bruxelas
- CE (2010), “Conclusões do quinto relatório sobre a coesão económica, social e territorial: o futuro da política de coesão”, Bruxelas
- Christiansen, Thomas e Pamela Lintner, (2005), “The Committee of the Regions after 10 Years: Lessons from the Past and Challenges for the Future”, *Eipascopes*, Volume 1, pp. 7 – 13
- Churchill, Winston (1946), “Winston Churchill's Speech to the Academic Youth”, 19 September 1946, Zurich, disponível em [http://www.unizar.es/union\\_europea/files/document/Winston\\_Churchill\\_-\\_Discurso\\_en\\_.pdf](http://www.unizar.es/union_europea/files/document/Winston_Churchill_-_Discurso_en_.pdf)
- CR (2004), “Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação de um agrupamento europeu de cooperação transfronteiriça (AECT)”, Comité das Regiões
- CR (2004), “Implementation and monitoring of the principles of subsidiarity and proportionality: issues and prospects for the Committee of the Regions”, Comité das Regiões
- Dallabrida, Valdir e Dinizar Becjer (2003), “Governança Territorial. Um Primeiro Passo na Construção de uma Proposta Teórico-Metodológica”, *Desenvolvimento em Questão*, Volume 1, Nº 2, pp. 73 – 97.
- Dallabrida, Valdir (s.a.), “Governança Territorial: a densidade institucional e o capital social no processo de gestão do desenvolvimento territorial”, disponível em <http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper73.pdf>
- Dasí, Joaquin (2008), “Governanza Territorial para el Desarrollo Sostenible: Estado de la Cuestión y Agenda”, *Boletín de la A.G.E.* N.º 46, pp. 11-32.
- Davoudí et al (2008), “Territorial Governance in the Making. Approaches, Methodologies, Practices”, *Boletín de la A.G.E.* N.º 46, pp. 351-355.
- Dessotti, Fabiana (2009), “Cooperação Descentralizada: Uma Inovação nas Políticas Públicas de Desenvolvimento Local”, 5ème colloque de l'IFBAE – Grenoble, 18 et 19 Mai 2009
- DGOTDU (2007), “Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território, DGOTDU

- DGOTDU (2008), “Agenda Territorial da União Europeia – Adoptada na Reunião Informal dos Ministros do Desenvolvimento Urbano e Coesão Territorial”
- Dühr, Stefanie et al (2007), “The Europeanization of spatial planning through territorial cooperation”, *Planning Practice and Research*, 22, 3, pp. 291 — 307
- Duindam, Simon e Lisa Waddington (2010), “Cross-Border cooperation in the Rhine-Meuse region: Aachen (D) and Heerlen (NLs)”, Maastricht University, Maastricht, The Netherlands
- EANP (2005), “Aproximações à governança na Euroregião Galiza-Norte de Portugal”, Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular
- EANP (2006), “A Governança na Euro-região Galiza-Norte de Portugal”, Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular
- ESPON (2005), “Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level”, European Spatial Planning Observation Network
- ESPON (2006), “Territory matters for competitiveness and cohesion”, Facets of regional diversity and potentials in Europe, Synthesis report III, results by Autumn 2006, ESPON, Luxemburgo
- Faludi, Andreas (2002), “Positioning European Spatial Planning”, *European Planning Studies*, Volume 10, N.º 7: 897 – 909
- Faludi, Andreas (2009), “A turning point in the development of European spatial planning? The ‘Territorial Agenda of the European Union’ and the ‘First Action Programme’”, *Progress in Planning*, 71, pp. 1 – 42
- Feio, Paulo e Joana Chorincas (2009), “Governança Territorial e Inovação nas Políticas Públicas”, Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais, Volume 16.
- Ferrão, João (2004), “A emergência de Estratégias Transnacionais de Ordenamento do Território na União Europeia: Reimaginar o Espaço Europeu para Criar Novas Formas de Governança Territorial?”, *Revista eure*, Volume XXIX, 89, pp. 43 – 61
- Ferrão, João (2010), “Governança e Ordenamento do Território – Reflexões para uma Governança Territorial Eficiente, Justa e Democrática”, Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais, Volume 17, pp. 129 – 139
- Ferreira, José (2007), *Competitividade e Coesão Regional na União Europeia*, Dissertação de Mestrado em Geografia Humana – Território e Desenvolvimento, apresentada à Faculdade de Letras da Universidade do Porto, disponível em <http://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/8197/3/tesemestcompetitividade000062698.pdf>
- Figueiredo, Alessandro (2008), *Euroregiões e Políticas Regionais – A dinâmica Política das Regiões de Fronteira da Europa*, Dissertação de Mestrado para o curso de Curso de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense, disponível em <http://www.uff.br/pgcp/page0/files/alessandrofaragefigueiredo.pdf>

- Fonseca, Madalena (2004), "A política regional da União Europeia: uma utopia viável?", *E-topia: Revista Electrónica de Estudos sobre a Utopia*, N.º 2, pp. 1 – 7
- Fontaine, Pascal (2003), "A Europa em 12 Lições", disponível em [http://ftp.infoeuropa.euroid.pt/web/multimedia/cds/ciejddgac\\_200410\\_curso/brochuras/2.pdf](http://ftp.infoeuropa.euroid.pt/web/multimedia/cds/ciejddgac_200410_curso/brochuras/2.pdf),
- Gomes, Gustavo (1997), "Desenvolvimento e Política Regional na União Europeia", Texto para Discussão n.º 483, Instituto de Pesquisa Económica Aplicada, pp. 1 – 121
- Gualini, Enrico (2003), "Cross-border Governance: Inventing Regions in a Trans-national Multi-level Polity", *Disp* (152), pp. 43 – 52
- Guersent, Olivier (2011), "The Regional Policy of the European Union: A Balance and an Outlook", *Regional Studies*, 35: 2, pp. 163 — 167
- Harguindéguy, Jean-Baptiste e Zoe Bray (2010), "Does cross-border co-operation empower European regions? The case of INTERREG III-A France-Spain", Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, Espanha
- Huggins, Robert (2003), "Creating a UK Competitiveness Index: Regional and Local Benchmarking", *Regional Studies*, Vol. 37, 1, pp. 89–96.
- Jesus, Diego (2009), "Os processos de partilha da soberania na União Europeia", *Revista Brasileira de Política Internacional*, 52 (2), pp. 115 – 132
- Kovacs, Ilona (2009), "Europeanisation of Territorial Governance in Three Eastern/Central European Countries" volume 10, pp. 40 – 57
- Leibenath, Markus (2007), "Europeanisation of Cross-border Governance? A Case Study on the Cause, Form and Consequences of a Co-operation Project in the German-Polish-Czech Border Triangle", *Space and Polity*, 11: 2, pp. 151 — 167
- Lepik, Katri-Liis (2009), "Euroregions as mechanisms for strengthening cross-border cooperation in the Baltic sea region", *Trames*, 3, pp. 265 - 284
- Levrat, Nicolas (Dir.) (2007), "Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial – AECT", Estudo realizado pelo GEPE (Grupo de Estudos Políticos Europeus, Bruxelas), no âmbito do programa de investigação do CR, CdR 117/2007 Estudo FR-EP(ext.)/gc.
- Lobo-Fernandes, Luís (2006), "Da Integração à Governança Europeia: Portugal Europeização e o Carácter Multi-Sistémico da EU", *Nação e Defesa*, n.º 115 – 3ª Série, pp. 143 – 165
- Maillat, Denis e Leïla Kebir (2001), "Conditions-cadres et compétitivité des régions : une relecture", *Canadian Journal of Regional Science*, XXIV, 1, pp. 41 – 56.
- Mamede, Ricardo (2000), "Introdução à Análise dos Processos de Integração Económica Internacional", ISCTE – Instituto Superior das Ciências do Trabalho e da Empresa, Departamento de Economia

- Mancha-Navarro, Tomás e Rubén Garrido-Yserte (2008), “Regional policy in the European Union: The cohesion-competitiveness dilemma”, *Regional Science Policy & Practice*, Volume 1 N° 1.
- Mariano, Marcelo e Karina Mariano (2001), “As Teorias de Integração Regional e os Estados Subnacionais”, *Impulso*, N.º 31, pp. 47 – 70
- Medeiros, Eduardo (s/d): “Articulação Territorial das Regiões Fronteiriças: Os Casos Portugal – Espanha e Suécia – Noruega no Âmbito do Interreg – A”, disponível em ([http://edumedcv.no.sapo.pt/docs/at\\_em.pdf](http://edumedcv.no.sapo.pt/docs/at_em.pdf))
- Medeiros, Eduardo (2009), “O Processo de Cooperação Transfronteiriça na UE - Os casos de estudo do INTERREG-A nas regiões de fronteira: Portugal - Espanha e Suécia – Noruega”, Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa, pp. 1 – 146
- Medeiros, Eduardo (2009): “Redefinir o conceito de Euroregião”, disponível em [http://www.fl.ul.pt/pessoais/Eduardo\\_Medeiros/docs/PUB\\_PAP\\_EM\\_Redefinir\\_Euroregi%C3%A3o.pdf](http://www.fl.ul.pt/pessoais/Eduardo_Medeiros/docs/PUB_PAP_EM_Redefinir_Euroregi%C3%A3o.pdf)
- Medeiros, Eduardo (2009), “Cross-Border Cooperation in EU Regional Policy: a fair deal?”, disponível em [http://edumedcv.no.sapo.pt/docs/fd\\_em.pdf](http://edumedcv.no.sapo.pt/docs/fd_em.pdf)
- Melo, João (2007), “A Dimensão Local da Integração Europeia”, disponível em [http://www.ieei.pt/files/Escolher\\_background\\_paper\\_5Janeiro.pdf](http://www.ieei.pt/files/Escolher_background_paper_5Janeiro.pdf)
- Monteiro, Susana (2009), “Mudanças Recentes nos Processos de Governança Territorial em Portugal”, *Finisterra*, XLIV, 88, pp. 165-173.
- Morata, Francesc (2002), “Gobernanza multinivel en la Unión Europea”, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, pp. 8-11
- Natário, Maria e Paulo Neto (2006), “Os processos territoriais de inovação: A abordagem dos sistemas de inovação e a perspectiva transfronteiriça”, APDR, disponível em [http://www.apdr.pt/siteRPER/numeros/RPER12/art01\\_rper12.pdf](http://www.apdr.pt/siteRPER/numeros/RPER12/art01_rper12.pdf)
- Neto, Paulo (2006), “As estratégias de eficiência colectiva e o desenvolvimento do território”, CEFAGE - Centro de Estudos e Formação Avançada em Gestão e Economia, Universidade de Évora.
- O’Dowd, Liam (2003), “The Changing Significance of European Borders”, *Regional and Federal Studies*, Volume 12, N° 4, pp. 13-36.
- OCDE (2001), “Local Partnerships for Better Governance”, Organisation for Economic Co-Operation and Development, OECD Publications Service.
- OCDE (2005), “Building Competitive Regions – Strategies and Governance”, Organisation for Economic Co-Operation and Development, OECD Publishing.
- PE (2005), “Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à criação de um agrupamento europeu de cooperação transfronteiriça (AECT)”, Parlamento Europeu

- PE (2006), “Regulamento (CE) N.O 1082/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho de 5 de Julho de 2006 relativo aos agrupamentos europeus de cooperação territorial (AECT)”, Jornal Oficial da União Europeia
- PE (2008), “Governança e Parceria no Âmbito da Política Regional – Nota ad hoc”, Parlamento Europeu, Bruxelas
- Pereira, Margarida (2009), “Cultura de Planeamento e Governação: Contributos para a Coesão Territorial, 15º Congresso da APDR.
- Perkmann, Markus (1998), “Building governance institutions across european borders”, Department of Sociology, Lancaster University
- Perkmann, Markus e Ngai-Ling Sum (2002), “Globalization, regionalization and cross-border regions: scales, discourses and governance”, Palgrave Macmillan
- Perkmann, Markus (2003), “Cross-Border regions in Europe: Significance and drivers of regional cross-border co-operation”, *European Urban and Regional Studies*, 10, 2, pp. 153–171
- Perkmann, Markus (2005), “Cross-Border Co-Operation as policy entrepreneurship: Explaining the variables success of European cross-border regions”, Warwick Business School, University of Warwick.
- Perkmann, Markus (2006), “Policy entrepreneurship and multilevel governance: a comparative study of European cross-border regions”, *Environment and Planning C: Government and Policy*, volume 25, pp. 861 – 879
- Perkmann, Markus (2007), “Construction of New Territorial Scales: A Framework and Case Study of the EUREGIO Cross-border Region”, *Regional Studies*, 41: 2, pp. 253 — 266.
- Pieri, Vitor (2010), “Paradiplomacia y descentralización política: breve análisis sobre las contribuciones del Comité de las Regiones en la Unión Europea”, *Meridiano 47*, Volume. 11, nº 118, pp. 23 – 26
- Popescu, Gabriel (2008), “The conflicting logics of cross-border reterritorialization: Geopolitics of Euroregions in Eastern Europe”, *Political Geography*, 27, pp. 418 – 438.
- Pugh et al (2006), “Debating (de)territorial governance”, Journal compilation, Royal Geographical Society.
- Ramos, Cláudia. (2005): “Teorias da Integração Europeia: Uma Breve Perspectiva”, disponível em <https://bdigital.ufp.pt/dspace/bitstream/10284/672/1/327-344FCHS2005-5.pdf>,
- Ramos, Leonardo (2009): “*Quo Vadis, Europa? Os Caminhos e Dilemas do Processo de Integração*”, *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, Volume 6, N.º 11, pp. 111 – 125
- Reis, José (2004): “Governação e Territórios na Europa: Hipóteses sobre um Sub-Federalismo Europeu”, in Ribeiro, M. (Coord): “*Ideias de Europa: Que Fronteiras?*”, Coimbra, Quarteto, 2004, pp. 13 – 27
- Rivolin, Umberto (2010), “EU Territorial Governance: Learning from institucional progress”, *European Journal of Spatial Development*, pp. 1 – 28

- Rivolin, Umberto (2010), “Spatial Units for EU Territorial Governance: Findings From a Study on North-Western Italy”, *European Planning Studies*, 18: 2, pp. 299 — 316
- Sá Pinto, Messias (2004), *A Área de Livre Comércio das Américas e os Interesses da União Europeia na América Latina*, Tese de Doutoramento, Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho
- Schmitter, Philippe (2010), “A Experiência da Integração Europeia e seu Potencial para a Integração Regional”, *Lua Nova*, São Paulo, 80, pp. 9 – 44
- Sedlacek, Sabine e Veronica Gaube (2010), “Regions on their way to sustainability: the role of institutions in fostering sustainable development at the regional level”, *Environment, Development and Sustainability*, 12, pp. 117 - 134
- Silva, Carlos (2004), “Problemas e Perspectivas da Cooperação Transfronteiriça”, Relatório 1 do Observatório para a Cooperação Transfronteiriça, CCDR-Alentejo e Universidade de Évora
- Simões, João (2004), “La institucionalización en el proceso de integración europea”, *Ciudad Política – Praxis y Ciencia Política*, pp. 1 – 24
- Soares, Vitor (1996): “A Contradição entre a Integração Europeia e a Soberania dos Estados”, disponível em <http://www.google.pt/url?sa=t&source=web&cd=1&ved=0CBcQFjAA&url=http%3A%2F%2Fvitorsoares1951.googlepages.com%2FUE.pdf&rct=j&q=A%20Contradi%C3%A7%C3%A3o%20entre%20a%20Integra%C3%A7%C3%A3o%20Europeia%20e%20a%20Soberania%20dos%20Estados&ei=dKJGTbHGL5CI5AbBq7wj&usq=AFQjCNGcXa249KnQGdYYQLandUKLPceiA>
- Taylor, Bruce (2010), “Between Argument and Coercion: Social Coordination in Rural Environmental Governance”, *Journal of Rural Studies* 26, pp. 383 – 393
- Therkildsen et al (2009), “The Experience Economy and the Transformation of Urban Governance and Planning”, *European Planning Studies*, 17, 6, pp. 925 — 941
- União Europeia (2006), “Versões Consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado que Institui a Comunidade Europeia”, *Jornal Oficial da União Europeia*
- União Europeia (2009): “Libro Blanco de Comité de Regiones Sobre la Gobernanza Multinivel”, Comité de las Regiones
- União Europeia (2010), “Investing in Europe’s Future – Fifth Report of Social and Territorial Cohesion”, União Europeia
- Vale, Mário (2007), “Discussão Pública do PNPT: Argumentos e Conclusões de um Debate”, *Inforgo*, pp. 9 – 12
- Van de Walle, Steven (2000), “Theorising Cross-Border Co-operation”, European Master of Public Administration, Katholieke Universiteit Leuven, disponível em <http://faculty.utep.edu/LinkClick.aspx?link=Theorizing+Crossborder+Cooperation.pdf&tabid=19444&mid=43213>
- Vila Maior, Paulo (2007), “A Política Regional da União Europeia e o Desafio do Alargamento: Inércia ou Reforma?”, disponível em <https://bdigital.ufp.pt/dspace/bitstream/10284/445/1/186-197FCHS04-11.pdf>

## **ANEXOS**

### **Anexo A - Guião de Entrevistas**

1. Qual a ideia original/motivação que esteve por detrás da criação deste projecto?
2. Quais eram especificamente os objectivos do projecto?
3. Quais os principais motivos que o levaram a integrar esta parceria?
4. Como surgiu a possibilidade de ser parceiro/chefe de fila?
5. Quais as principais funções desempenhadas?
6. Existe alguma justificação para todos os parceiros serem do sector público?
7. Quais os principais entreves que destaca ao implementar um projecto com parceiros espanhóis/portugueses?
8. Sabendo-se que só em 2009 é que foi constituída a Comunidade de Trabalho Euroregião – Alentejo – Centro – Extremadura, qual a forma geral de organização e o suporte jurídico adoptado?
9. Todos os objectivos inicialmente propostos foram atingidos?
10. Quais considera que são os campos onde se podia ter feito melhor?
11. Quais foram as mais-valias efectivas que a criação deste projecto propiciou à região?
12. As especificidades da região de fronteira condicionaram de alguma forma os objectivos?
13. No geral, quais os principais aspectos positivos e negativos a destacar?

14. Fazendo uma avaliação pós-implementação como pensa que poderia ter evitado os aspectos mais negativos?

15. Quais os principais aspectos positivos e negativos da forma de governança adoptada?

16. Quais são na sua opinião as forças, fraquezas, ameaças e oportunidades da região de fronteira?

17. Considera a fronteira um obstáculo ou um potencial para o desenvolvimento da região? Em que medida? Porquê?

18. Qual o papel das políticas de cooperação transfronteiriça para dotar a região de:

Infra-estruturas e Equipamentos

Desenvolvimento Económico e Criação de Emprego

Dinamização Sociocultural

Sustentabilidade Ambiental

Capacidade de Organização Institucional do Território

19. Numa escala de 1 a 5, sendo 1 muito fraco e 5 muito forte, qual o valor que daria ao papel das políticas de Cooperação Transfronteiriça nos campos:

Infra-estruturas e Equipamentos

Desenvolvimento Económico e Criação de Emprego

Dinamização Sociocultural

Sustentabilidade Ambiental

Capacidade de Organização Institucional do Território

20. Qual a relevância das modalidades de governança territorial (Cada País Isoladamente; Conjunto - Centralizado, Descentralizado; em Rede) nas eficácia das políticas de Cooperação Transfronteiriça nas mesmas dimensões de análise?

Infra-estruturas e Equipamentos

Desenvolvimento Económico e Criação de Emprego

Dinamização Sociocultural

Sustentabilidade Ambiental

Capacidade de Organização Institucional do Território

21. Numa escala de 1 a 5 sendo 1 muito fraco e 5 muito forte qual valor que daria à relevância das modalidades de governança na eficácia das políticas de Cooperação Transfronteiriça nos mesmos campos?

Infra-estruturas e Equipamentos

Desenvolvimento Económico e Criação de Emprego

Dinamização Sociocultural

Sustentabilidade Ambiental

Capacidade de Organização Institucional do Território

22. Quais considera ser as vantagens e desvantagens de cada um destes modelos em áreas como:

Eficiência Financeira na Gestão dos Recursos

Capacidade de Mobilização dos Actores Regionais

Eficácia Processual

Know-how e inovação Social

Reforço da Capacidade de Organização e Representação do Território

23. Numa escala de 1 a 5 sendo 1 muito fraco e 5 muito forte qual valor que daria aos efeitos que os modelos de tomada de decisão (Cada País Isoladamente; Conjunto - Centralizado, Descentralizado; em Rede) exercem sobre

Eficiência Financeira na Gestão dos Recursos

Capacidade de Mobilização dos Actores Regionais

Eficácia Processual

Know-how e inovação Social

Reforço da Capacidade de Organização e Representação do Território

24. Da experiência que retira quais considera que devem ser as alterações a efectuar ao nível dos modelos de governança para que as políticas de cooperação transfronteiriça não percam o seu potencial?