



G

TRUNFOS DE UMA  
**EOGRAFIA ACTIVA**

DESENVOLVIMENTO LOCAL,  
AMBIENTE,  
ORDENAMENTO  
E TECNOLOGIA

**Norberto Santos**  
**Lúcio Cunha**

COORDENAÇÃO

## COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA RECENTE VS ANTIGA. PORTUGAL-ESPANHA E SUÉCIA-NORUEGA

### 1. INTRODUÇÃO

Em 1990, a Comissão Europeia lançou uma iniciativa comunitária específica conhecida como INTERREG-A, para ajudar o processo de dismantelamento das barreiras presentes nas regiões fronteiriças da União Europeia (UE) e para prepará-las para os novos desafios da crescente integração europeia. Desde então, três gerações (1990-1993, 1994-1999 e 2000-2006) do programa foram concluídas e uma quarta já está a ser concretizada.

A RFPE, mais conhecida como Raia Ibérica, começou a receber fundos comunitários logo na primeira geração do INTERREG-A e, desde então, o processo de cooperação transfronteiriça tem vindo a ser intensificado, passando em muitos casos de uma fase de quase não-cooperação para uma nova realidade de estreita aproximação, culminada com a recente formalização de alguns Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial, na parte setentrional da fronteira. Esta incrível mudança de eventos teve no INTERREG-A, a principal causa, embora o processo de maturidade dessa iniciativa comunitária só tenha sido alcançado na presente geração.

Por outro lado, o programa INTERREG-A sueco-norueguês, teve apenas o seu início em 1994 (segunda geração), mas desde então tem revelado um elevado grau de maturidade na gestão no processo de cooperação transfronteiriça, uma vez que foi dada especial prioridade ao crescimento económico da RFSN, em detrimento do reforço das acessibilidades transfronteiras, como foi o caso do INTERREG-A Ibérico.

De modo a proporcionar uma comparação mais aprofundada de ambas as regiões fronteiriças analisadas, neste artigo vamos concentrar a nossa atenção nos impactos territoriais do INTERREG-A, em particular na contribuição do INTERREG-A para a coesão económico-social e para a articulação territorial da zona fronteiriça.

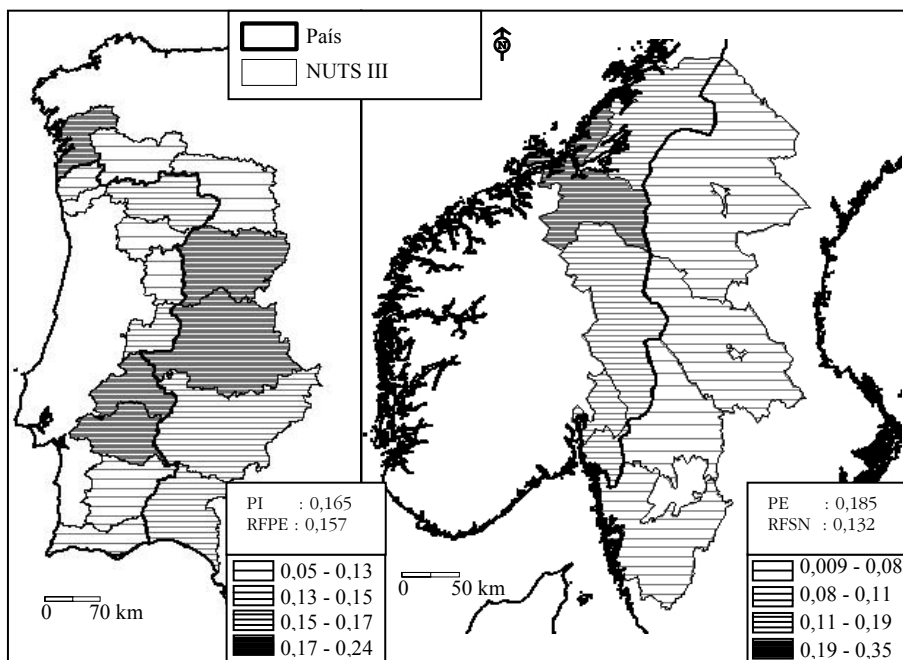
### 2. IMPACTOS TERRITORIAIS DO INTERREG-A

#### 2.1. Impactos socioeconómicos

Estamos conscientes de que existem uma série de factores que influenciam a coesão socio-económica das regiões fronteiriças estudadas. Apesar disso, decidimos construir um índice

agregado, (com a mesma metodologia utilizada no Índice de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas), que incorpora dados relacionados com a dimensão social (proporção da população com grau universitário; médicos *per capita*; bibliotecas *per capita*) e a dimensão económica (PIB *per capita*, taxa de actividade; empresas *per capita*) do conceito de coesão socioeconómica, com o propósito de ver se estas regiões fronteiriças estão a aproximar-se rapidamente da respectiva média peninsular, em termos socioeconómicos (Fig. 1).

Figura 1 – Índice de desenvolvimento socioeconómico RFPE (1991 to 2005) - e RFSN (1993 to 2006)



Fonte: Autor

Como era esperado, uma vez que os fundos INTERREG-A são uma gota no oceano das necessidades das regiões fronteiriças, tendo em conta a mobilização do seu capital territorial, tanto na RFPE e em geral na RFSN, continua-se a verificar um persistente afastamento no domínio dos indicadores socioeconómicos em relação à respectiva média peninsular, embora algumas NUTS III tivessem mostrado um desempenho socioeconómico acima da referida média. No entanto, pensamos que esse desempenho não está necessariamente relacionado com as intervenções resultantes do INTERREG-A, uma vez que não existe qualquer correlação positiva dos valores do índice obtidos para cada NUT III de fronteira e as respectivas percentagens de financiamento resultantes dos projectos INTERREG-A aprovados.

Mesmo assim, estes resultados não negam nem apagam os efeitos positivos que o programa INTERREG-A tem tido para o desenvolvimento socioeconómico das zonas

fronteiriças europeias, com base nas conclusões expressas no Quarto Relatório sobre a Coesão Económica e Social: "apesar da sua escala de suporte limitada em média (74 milhões de euros por programa), os programas tendem a ter um significativo efeito de alavanca (EUR 165 para cada 100 euros investidos). Este investimento, não teria sido materializado sem o INTERREG" (CE, 2007).

No entanto, como afirma Van Houtum (2001), a retórica de uma Europa sem fronteiras é ainda gravemente enganosa, em outras palavras, as fronteiras continuam a ser marcantes no desenvolvimento territorial da Europa, apesar de todos os esforços do INTERREG-A para reduzir as barreiras e reforçar as relações transfronteiriças, até porque, o dinheiro envolvido nesta iniciativa comunitária teria que aumentar de forma significativa para mudar o actual panorama, uma vez que representa apenas 1,8% da dotação dos fundos da política de coesão para o período de 2007-2013 (CE, 2007b).

## 2.2. Impactos na articulação territorial

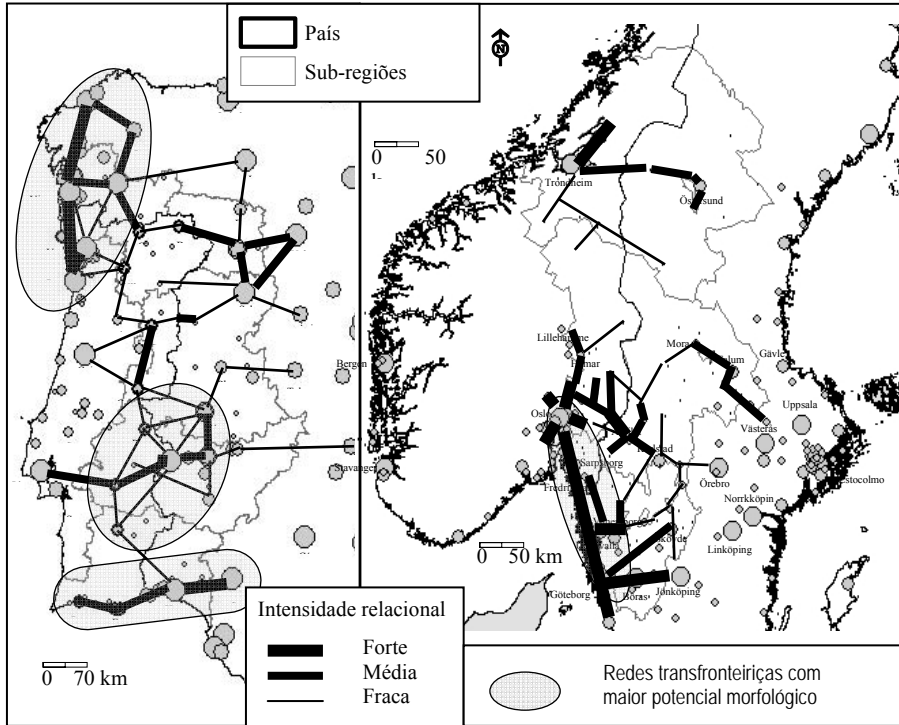
A dimensão territorial constitui outro importante pilar da política de coesão da UE, e uma vez que um dos principais objectivos do Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (CE, 1999) é o desenvolvimento de um sistema urbano policêntrico e equilibrado do território europeu, procurámos identificar a contribuição do INTERREG-A para uma maior articulação do território fronteiriço, em ambas as regiões estudadas, através da análise das duas dimensões do conceito de policentrismo: a morfológica (Número de cidades, Distribuição, Conectividade, Hierarquia) e a relacional (Fluxos, Redes, Cooperação, Complementaridade).

Foi sem surpresa que, na primeira dimensão (morfológica), só foi possível detectar três eixos transfronteiriços com algum potencial policêntrico na RFPE e um na RFSN (Fig. 2). Isso demonstra que a articulação territorial em ambas as regiões fronteiriças, não é muito forte em geral. No entanto, é de realçar que na primeira 42% do valor total do investimento proveniente das três primeiras gerações INTERREG-A destinou-se à melhoria desta dimensão física do policentrismo (estradas, pontes, etc.). Por outro lado, na última, apenas 10% do investimento do INTERREG-A teve como destino a melhoria das conexões físicas transfronteiras. De facto, pode dizer-se que a contribuição do INTERREG-A para um território mais policêntrico e articulado resultou essencialmente na criação e no reforço das redes relacionais ao longo das zonas fronteiriças, e este é um componente essencial para a realização de uma forte articulação territorial, em ambas as regiões fronteiriças (E. Medeiros, 2009b).

O processo de cooperação transfronteiriça entre os dois países escandinavos abordados neste artigo começou a ser delineado e materializado muito antes do lançamento do INTERREG-A em 1990, e seguiu os princípios orientadores para a cooperação nórdica que procuram acrescentar valor aos seus territórios "quando as acções comuns conseguem atingir um efeito mais positivo do que as acções separadas a nível nacional" (Nordregio, 2007). Mesmo assim, estima-se que 71% dos projectos não teriam tido lugar sem o INTERREG-A (CE, 2007b), e este facto revela os impactos positivos que esta iniciativa comunitária tem tido na RFSN. É também evidente que o INTERREG-A iniciou um novo ciclo no processo de cooperação transfronteiriça na RFPE, consubstanciado por numa espiral crescente de contactos além-fronteiras, que são mais intensos nos eixos

transfronteiriços mais dinâmicos do ponto de vista demográfico e socioeconómico (Minho-Galiza, Évora-Mérida e Faro-Huelva).

Figura 2 – Articulação territorial na RFPE e RFSN - 2006



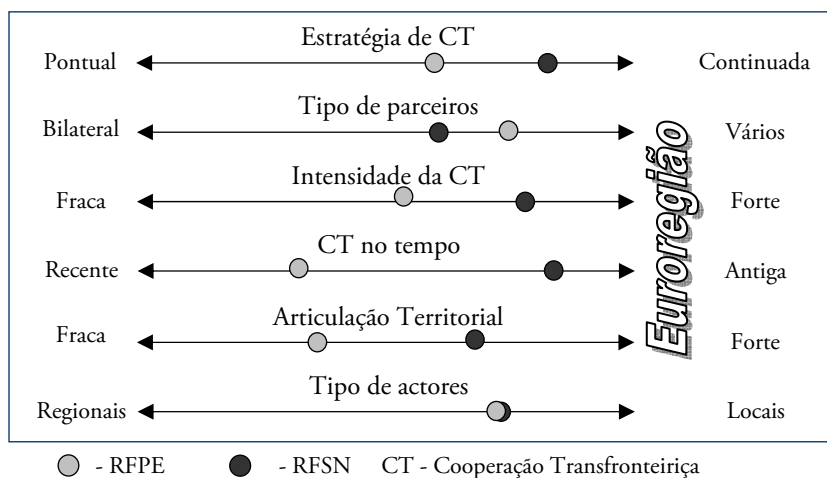
Fonte: Autor

No entanto, a dimensão temporal é apenas um dos parâmetros que suporta o nosso modelo proposto de cooperação transfronteiriça (E. Medeiros, 2009), a fim de tornar comparáveis as zonas fronteiriças. Com efeito, se contarmos com as duas fronteiras estudadas como um todo (sem olhar para cada uma de suas sub-regiões - Fig. 3) é possível confirmar um maior "grau" de cooperação transfronteiriça na RFSN, no momento presente. No entanto, convém salientar que os recentes desenvolvimentos no processo de cooperação transfronteiriça no programa Ibérico revelam uma crescente vontade de eliminar os principais obstáculos que ainda impedem a cooperação transfronteiriça em todas as suas sub-regiões (Quadro 1).

Um bom exemplo destas tendências recentes na cooperação transfronteiriça na RFPE é a criação de alguns Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial (AECT), na parte norte da fronteira (1 - Norte-Galiza; 2 - Duero-Douro; 3 - ZASNET), a fim de reduzir os obstáculos institucionais e jurídicos "encontrados na gestão das acções de cooperação transfronteiriça, transnacional e cooperação inter-regional no âmbito dos procedimentos e legislações nacionais" (MOT, 2007). No entanto, por estranho que pareça, este importante

passo ainda não foi materializado na RFSN, apesar das opiniões recolhidas aos actores locais e regionais indicarem que os impostos, os regulamentos, as questões alfandegárias e outras questões jurídico-administrativas, continuam a constituir o principal obstáculo ao processo de cooperação transfronteiriça nesta região fronteiriça.

Figura 3 - Parâmetros dos modelos de CT – PSBR e SNBR - 2006



Fonte: (E. Medeiros, 2009) + (E. Medeiros, 2009b) - adaptado

Quadro 1 – Barreiras persistentes à cooperação transfronteiriça - RFPE e RFSN

Sub-regiões	Barreiras
SR1	Questões jurídico-administrativas ao nível das competências. Complicado encontrar promotores locais e regionais. Diferenças culturais. Administração portuguesa é muito lenta. O português é visto com cidadão de segunda.
SR2	Distâncias entre Bragança e Zamora. Ausência de tecido económico e pessoas para fazer trocas comerciais. Burocracias jurídicas e administrativas.
SR3	A língua. Diferenças culturais. Fragilidades do tecido económico e regional. Ausência de serviços conjuntos. Ausência de transportes. Desconhecimento de oportunidades. As acessibilidades. Diferenças administrativas.
SR4	A língua. Suspeição cultural. Diferenças administrativas – ex: os correios. Falta de conhecimento mútuo. A mentalidade e atitude face à CT.
SR5	A língua. Assimetrias administrativas. Acessibilidades. Partilha de equipamentos conjuntos. Ausência de pontos de contacto. Ausência de entidades regionais e dinheiro em Portugal. Procedimentos burocráticos e administrativos. Falta de cooperação empresarial. Problemas institucionais – maneira diferente de ver os problemas. Medo de perder autonomia.
SR6	Taxas. Dificuldade das empresas em se instalarem no país vizinho, A Suécia tem de seguir as regras da UE. Passagem de mercadorias e serviços. Alfândegas. Questões jurídicas. Barreiras mentais.
SR7	Saúde. Infra-estruturas. A Noruega não pertence à UE. Diferente legislação e regulação. Transportes. Diferenças técnicas e organizacionais. Taxas, legislação laboral, seguros de saúde, pensões. Barreiras mentais e informais.

Além disso, os dois países ibéricos têm demonstrado uma crescente intenção de melhorar o processo de cooperação transfronteiriça em outras importantes áreas de cooperação, tais como a saúde (partilha de equipamentos - ex: Hospital Badajoz), a investigação (Centro de Investigação de Energias Renováveis - Badajoz e Nanotecnologia - Braga), os transportes públicos (TGV Madrid - Lisboa e Porto - Vigo) e a protecção civil (ambos os países permitem a entrada de corporações de bombeiros até 15 km do outro lado da fronteira para extinguir incêndios, sem necessidade de autorização), etc.

### 3. CONCLUSÃO

Do resultado da nossa análise, podemos concluir que quer a RFPE, quer a RFSN se enquadram, no geral, na tipologia de territórios periféricos nos respectivos países e no restante espaço europeu, tendo em conta a reduzida articulação territorial, os baixos padrões socioeconómicos e a fraca dinâmica demográfica. Existem, no entanto, em ambas regiões eixos transfronteiriços onde esta constatação não é válida, e é sem surpresa que estes apresentem os melhores resultados na utilização de recursos provenientes do INTERREG-A (Minho-Galiza, Évora-Mérida, Faro-Huelva e Gotemburgo-Oslo).

Apesar destas semelhanças, há diferenças importantes que separam os dois programas INTERREG-A. Para começar, na RFPE o processo de cooperação transfronteiriça é ainda um processo muito recente (com excepção da faixa Minho-Galiza), que tem sido fortemente estimulado pelos fundos provenientes do INTERREG-A, enquanto na RFSN, o início deste processo remonta a um período muito anterior à implementação deste programa nesta região, e isso justifica o seu grau mais elevado de maturidade, em comparação com o congénere Ibérico, uma vez que os projectos aprovados não incidem tanto sobre a melhoria das infra-estruturas rodoviárias transfronteiriças, mas procuraram essencialmente melhorar a competitividade económica e reduzir as disparidades regionais através da manutenção e criação de empregos.

No entanto, os mais recentes desenvolvimentos no processo de cooperação transfronteiriça ocorridos na RFPE, demonstram-nos mudanças positivas substanciais, tendo em conta a crescente vontade de cooperar e estabelecer redes de cooperação transfronteiriça a todos os níveis, envolvendo cada vez mais os actores locais e regionais. Com efeito, a criação de três AECT na parte norte da zona fronteiriça constituem um bom exemplo desta nova viragem na estratégia de cooperação transfronteiriça nesta região periférica da Europa.

Por fim, resta salientar que, no presente momento, a intensidade do processo de cooperação transfronteiriça ainda é, em geral, mais forte na RFSN, embora as diferenças tenham sido severamente reduzidas durante a última década, principalmente devido à iniciativa comunitária INTERREG-A. No entanto, os fundos recebidos não foram capazes de reduzir totalmente as persistentes lacunas socioeconómicas que ambas as regiões estudadas ainda apresentam no contexto peninsular, mas eles foram cruciais para a criação de bases sólidas para um desenvolvimento territorial mais policêntrico e equilibrado, através do reforço das

infra-estruturas de conexão transfronteiriça (dimensão morfológica), e também pela criação e reforço de redes de cooperação imateriais (dimensão relacional), que têm vindo a estimular os contactos entre entidades de ambos os lados da fronteira.

#### 4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AEBR 2004, *European Charter for Border and Cross-Border Regions*, AEBR - Draft New Version, Gronau.
- CE 2000, *Practical guide to Cross-Border Cooperation*, Third Edition 2000, Phare, Association of European Border Regions (AEBR), Gronau.
- CE 1999, *European Spatial Development Perspective — ESDP*, CE, Luxemburgo.
- CE 2003, *Mid-term evaluation of Interreg III-A Sverige – Norge*, NUTEK, Estocolmo.
- CE 2007, *Growing Regions, Growing Europe. Fourth report on economic and social cohesion*, CE, Bruxelas.
- CE 2007b, *Cohesion Policy 2007-2013 - commentaries and official texts*, January 2007, CE, Bruxelas.
- DGDR 2001, *Documento único de programação INTERREG III-A 2000-2006 – Cooperação transfronteiriça Portugal-Espanha*. DGDR, Lisboa.
- ESPN 2007, *Cross-Border Cooperation. Cross-Thematic Study of INTERREG and ESPON activities*, INTERACT, ESPON, Luxemburgo.
- Houtum H. V. 2001, *Borders of Comfort: Discussing Spatial Economic Bordering Processes in and by EU*. Paper presented to the 5<sup>th</sup> conference of the European sociological association, Helsinquia.
- Medeiros, E. 2009, *The Cross-border cooperation in Raia Ibérica - Geographical synthesis of INTERREG-A territorial impacts*, CEG, Lisboa.
- Medeiros, E. 2009b, *The Cross-border cooperation between Portugal and Spain and Sweden-Norway - Geographical synthesis of INTERREG-A territorial impacts*, CEG, Lisboa.
- MOT 2007. *European grouping of territorial cooperation*, The MOT Guides n°7. Mission Opérationnelle Transfrontalière, Paris.
- Nordregio 2007, *Regional Development in the Nordic Countries, Nordregio Report 2007:1*, Estocolmo.
- Perkmann, M. 2003, *Cross-border regions in Europe – significance and drivers of regional cross-border co-operation*, in: *European and Urban and Regional Studies*, 10(2), SAGE publications, Londres, pp. 153-171.

#### ANEXO1 - CONTEÚDO DA ENTREVISTA

- 1 - Tendo em conta os objectivos (gerais e específicos) iniciais do PIC INTERREG-A classifique de 1 (insignificante) a 5 (importante), a sua contribuição para cada um deles:
  - 1.1 - Criação de condições de desenvolvimento socioeconómico
  - 1.2 - Contribuição para a fixação populacional
  - 1.3 - Contribuição para o crescimento ordenado dos centros urbanos
  - 1.4 - Melhoria da integração económica das regiões na Península Ibérica
  - 1.5 - Contribuição para a articulação territorial
  - 1.6 - Contribuição para o reforço do tecido empresarial e tecnológico
  - 1.7 - Contribuição para a criação de emprego
  
- 2 - Classifique o grau de permeabilização da fronteira nas seguintes dimensões, em 1990 e em 2006, atribuindo 1 (permeabilização fraca/barreira forte) e 5 (permeabilização elevada/barreira fraca):
  - 2.1 - Barreira Institucional
  - 2.2 - Barreira Cultural - Social



2.3 - Barreira Ambiental - Patrimonial

2.4 - Barreira Acessibilidades

2.5 - Barreira Economia - Tecnologia

370

3 - Quais as barreiras mais importantes que ainda persistem em ambos os lados da fronteira nessa região?

4 - Que tipo de complementaridade existe, ou pode existir no sistema urbano transfronteiriço nessa região?

5 - Como classificaria a quantidade e a qualidade dos transportes colectivos transfronteiriços nessa região?

6 - Classifique de 1 (insignificante) a 5 (importante), cada um dos seguintes parâmetros da cooperação transfronteiriça (CT):

6.1 - Estratégia de cooperação transfronteiriça (de pontual a continuada)

6.2 - Intensidade da cooperação transfronteiriça (de fraca a forte)

6.3 - Duração da cooperação transfronteiriça (de recente a antiga)

6.4 - Grau de articulação territorial (de fraca a forte)

6.5 - Tipo de actores (de regionais a locais)

6.6 - Tipo de parceiros nos projectos de CT (de poucos a muitos)

7 - Comentários que gostaria de acrescentar: