

**JORGE MANUEL MENDES CALDEIRA**

**COOPERAÇÃO  
TRANSFRONTEIRIÇA E  
COESÃO TERRITORIAL: O  
CASO IBÉRICO**

**Minho-Lima/Pontevedra e Baixo Alentejo e Algarve/Huelva**

**FACULDADE DE LETRAS  
UNIVERSIDADE DE COIMBRA**

**2011**

**JORGE MANUEL MENDES CALDEIRA**

**COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA E  
COESÃO TERRITORIAL: O CASO IBÉRICO**

**Minho-Lima/Pontevedra e Baixo Alentejo e Algarve/Huelva**

Dissertação de mestrado em estudos europeus, apresentada à Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, sob orientação científica do Professor Doutor Rui Jorge Gama Fernandes.

**FACULDADE DE LETRAS  
UNIVERSIDADE DE COIMBRA**

**2011**

## Índice

<b>Resumo</b> .....	<b>5</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>6</b>
<b>Introdução</b> .....	<b>7</b>
<b>1. Fronteira – um conceito em permanente evolução</b> .....	<b>12</b>
1.1. A evolução histórica do conceito de fronteira .....	12
1.2. Os diversos conceitos de fronteira .....	14
1.3. Fronteira entre Portugal e Espanha.....	15
1.4. O novo paradigma de fronteiras no contexto da UE.....	19
<b>2. Enquadramento e síntese histórica da política regional da União Europeia</b> .....	<b>21</b>
2.1. Enquadramento histórico .....	21
2.2. O desenvolvimento da política regional europeia.....	22
2.3. A Coesão Regional e o desenvolvimento .....	32
2.3.1. O princípio da coesão económica e social .....	32
2.3.2. A coesão territorial.....	37
<b>3. A Convenção-Quadro Europeia: a natureza jurídica da cooperação transfronteiriça</b> .....	<b>44</b>
3.1. O princípio da cooperação .....	44
3.2. A natureza jurídica da Convenção-Quadro Europeia .....	45
3.3. As formas jurídicas da Cooperação Transfronteiriça no quadro europeu.....	48
3.4. Modelos de acordo inter-estatais .....	49
3.4.1. Domínios da Cooperação Transfronteiriça .....	50
3.4.2. A Convenção Luso-Espanhola – promoção e elaboração de acordos no domínio transfronteiriço.....	51
<b>4. Política de desenvolvimento – Coesão e cooperação transfronteiriça</b> .....	<b>54</b>
4.1. Síntese histórica da cooperação transfronteiriça .....	54
4.2. Caracterização demográfica e socioeconómica das NUTS III Minho-Lima/Pontevedra e Baixo Alentejo e Algarve/Huelva .....	63
4.2.1. Dinâmica demográfica .....	63
4.2.2. Dinâmica económica.....	67
4.2.3. Educação, cultura e lazer, sociedade de informação, saúde e ambiente .....	71

<b>5. Infra-estruturas, ordenamento e desenvolvimento rural dos espaços transfronteiriços (INTERREG III-A) e Ordenamento do território e acessibilidades (POCT - Portugal e Espanha) - Eixos prioritários rumo à coesão .....</b>	<b>78</b>
5.1. Infra-estruturas, ordenamento e desenvolvimento rural dos espaços transfronteiriços – a importância da dimensão material (INTERREG III-A) .....	86
5.2. Ordenamento e acessibilidades (POCT – Portugal e Espanha): o aprofundamento da dimensão material .....	89
<b>Conclusão.....</b>	<b>94</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>99</b>
<b>Webgrafia .....</b>	<b>108</b>
<b>Estatísticas .....</b>	<b>109</b>
<b>Índice de figuras .....</b>	<b>110</b>
<b>Índice de quadros.....</b>	<b>111</b>

## **Agradecimentos**

Ao concluir a elaboração desta dissertação não poderia deixar de expressar o meu agradecimento a todos quanto me ajudaram ao longo deste projecto. Agradeço ao meu orientador, Professor Doutor Rui Jorge Gama Fernandes, por toda a sua disponibilidade, estímulo, observações, críticas e sugestões, indispensáveis na elaboração desta dissertação.

Um agradecimento especial à minha família, em particular à minha esposa Lisete e aos meus filhos Tiago e Guilherme, que sempre me apoiaram e incentivaram ao longo da minha vida académica, mesmo ficando privados, em muitos momentos, da minha companhia.

A todos Muito Obrigado.

## ***Cooperação Transfronteiriça e Coesão Territorial: o caso ibérico***

### **Resumo:**

Considerando o mais profundo processo de integração regional da actualidade, a União Europeia (UE) é decididamente uma referência para qualquer tipo de experiência de integração regional no mundo. Mas, as assimetrias dentro das fronteiras internas levaram a Comunidade a adoptar políticas, pois, era imperioso encontrar medidas que mitiguem os efeitos negativos do processo de liberalização trazido pela integração. Tal facto levou a que, desde o primeiro Tratado da Comunidade, a preocupação em busca da coesão económica e social estivesse sempre presente nas políticas comunitárias. Já mais recentemente foi acrescentada a coesão territorial, como um objectivo estrutural a cumprir.

O conjunto de políticas europeias de âmbito regional, implementadas por meio dos fundos estruturais, tem sido direccionado para a prossecução de tais objectivos. É neste quadro que o nosso trabalho se insere, tendo em conta, por um lado, a abertura das fronteiras e, por outro, as políticas europeias que têm como missão a coesão económica, social e territorial no espaço da união. Neste âmbito a Cooperação Transfronteiriça terá, certamente, uma importância acrescida, dadas as características que estes territórios apresentam e as debilidades das infra-estruturas e equipamentos, a que se associam problemas de envelhecimento e fraco dinamismo socioeconómico.

Estes foram assim os fundamentos que nos estimularam para o objecto desta dissertação. No essencial, tendo em conta os quadros plurianuais de programação da Cooperação Transfronteiriça entre Portugal e Espanha (2000-2006 e 2007-2013) e, considerando o eixo prioritário relativo ao ordenamento do território e acessibilidades, efectuamos uma análise integrada que permita uma leitura e avaliação retrospectiva e comparativa. Esta consiste em analisar o impacto e os benefícios produzidos na dinâmica de convergência nos domínios demográfico e socioeconómico das NUTS III objecto do nosso estudo, Minho-Lima/Pontevedra e Baixo Alentejo e Algarve/Huelva, no período de 2001 a 2009.

**Palavras-chave:** Coesão territorial, Política regional comunitária, fronteira, cooperação transfronteiriça, INTERREG, POCT Portugal-Espanha, desenvolvimento regional/local.

### ***Cross-border cooperation and territorial cohesion: Iberian case***

#### **Abstract:**

Considering the currently deepest regional integration process, the European Union (EU) is definitely a reference for any kind of regional integration experience in the world. However, the European internal borders asymmetries have conducted the Community to adopt some appropriate policies, given that it was imperative to find solutions capable to mitigate the negative effects of liberalization, resulting from this integration. Therefore, since the first Community Treaty, the search for economic and social policies has always been one of the major concerns of the community policies. Recently, territorial cohesion has also been included, as a structural purpose to be fulfilled.

The set of European regional policies, implemented through the Structural Funds, has been implemented to achieve these objectives. Our work is included in this framework, focusing two main topics: the opening of borders question and the European policies searching economic, social and territorial cohesion missions within the union space. In this context the cross-border cooperation will definitely have a fundamental importance, given the characteristics of these territories, the weakness of infrastructure and equipments, as well as the associated aging problems and poor social and economic dynamisms.

These were the fundamentals that have motivated us to achieve the goal of this dissertation. Essential, taking into account the multi-annual frameworks of cross-border cooperation programs between Portugal and Spain (2000-2006 and 2007-2013) and considering the priority axis relatively to the territory management and accessibilities, we perform an integrated analysis that enabled a retrospective and comparative assessment and evaluation. This consists of the analyzes of the impact and benefits produced in the convergence dynamics in the fields of demographic and socioeconomic NUTS III, the subject of our study, Minho-Lima/Pontevedra and Alentejo and Algarve/Huelva, in the period from 2001 to 2009.

**Keywords:** Territorial cohesion, regional policy Community, border, Cross-border cooperation, INTERREG POCT Portugal-Spain, regional/local development.

## **Introdução**

A noção da(s) fronteira(s) tem vindo ao longo dos séculos a sofrer alterações. De uma ideia inicial de separação, consequência de elementos físicos naturais, passou a ser entendida segundo uma noção mais política quando o Homem se organizou em sociedades complexas. Mas a constante evolução produziria uma pluralidade de novas ideias de fronteira, com as quais se desenham e redesenham as áreas geográficas. Nas várias perspectivas sobre o conceito de fronteira deve ser referido que durante muitos séculos as fronteiras significavam o fim, um local de atravessamento, terão sido muitas vezes o pomo das discórdias entre países, como o que sucedeu durante muitos séculos com Portugal e Espanha. Agora, tornaram-se num elo de aproximação e de integração.

A União Europeia (UE) como o mais profundo processo de integração regional teve, indubitavelmente, que criar uma estrutura institucional e uma série de instrumentos para o exercício da autoridade política. De entre os instrumentos de intervenção da autoridade política comunitária encontra-se a política regional, executada através dos Fundos Estruturais, que absorvem uma fatia significativa do orçamento comunitário. Neste sentido, a política regional europeia coloca-se como o principal instrumento na prossecução da coesão económica, social e territorial na UE. Este pode ser um aspecto importante numa política, cujo objectivo é a “Cooperação Territorial Europeia”, rumo ao processo de integração europeia.

A cooperação transfronteiriça constitui apenas uma das dimensões da Cooperação Territorial Europeia, mas é aquela que tem vindo de forma gradual a assumir uma preponderância significativa. Assim, a importância da dimensão da cooperação transfronteiriça é notória, tendo tradução no empenhamento constante de ambos os lados da fronteira numa clara demonstração de vontade de fortalecer laços entre as diferentes partes. Para tal, desenvolvem-se e aproveitam-se as sinergias de ambos os espaços fronteiriços, criando, assim, oportunidades no contexto de uma faixa fronteiriça que devido à sua natureza periférica tende a ser deprimida. Esta situação torna-se imperativa no quadro da UE e/ou dos países, ou seja, aqueles que são elegíveis para esta política comunitária.

Esta cooperação está assente em iniciativas locais e regionais conjuntas, tendo uma abrangência populacional na actualidade da ordem de 181,7 milhões de habitantes, que é cerca de 37,5% da população total da UE, cuja verba se cifra em 6,44 mil milhões



de euros correspondente aproximadamente a 74%, do total considerado para o Objectivo da Cooperação Territorial Europeia (8,7 mil milhões de euros).

A partir de 1991, a tradição de isolamento das zonas de fronteira começa a ser substituída por uma cultura de cooperação transfronteiriça, numa tentativa de reforço do processo de integração europeia. Isto foi possível em grande medida através da aplicação das Iniciativas Comunitárias, criadas em 1989, como complemento dos Quadros Comunitários de Apoio (QCA) e como instrumentos especiais de financiamento da política estrutural.

No quadro da cooperação entre Portugal e Espanha, tem especial importância uma dessas Iniciativas, o INTERREG, que conta já com três fases concluídas, bem como um Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça (POCT) que se encontra praticamente a meio da sua calendarização. O seu objectivo geral é o de tentar eliminar o precedente das fronteiras nacionais enquanto obstáculo ao desenvolvimento equilibrado e à integração do território europeu na sua totalidade.

Tendo esta dissertação como assunto principal a Cooperação Transfronteiriça leva-nos, necessariamente, a optar por um primeiro capítulo que reflecta sobre o conceito de fronteira ou fronteiras ao longo dos tempos. Assunto controverso, criticado por ser analiticamente problemático, moralmente arriscado, insustentável, contraproducente, vago, não existindo consenso quanto à sua definição porque, na verdade, cada autor dá a sua visão de acordo com os valores e elementos que considera essenciais, os quais podem ser físicos, políticos, culturais, religiosos, civilizacionais, de influência, de pobreza, de defesa, entre muitos mais. Para concretizar este objectivo, vamos, necessariamente, utilizar bibliografia adequada.

No capítulo seguinte, a análise centra-se sobre a formalização da política regional europeia e a sua evolução. Neste ponto, efectuaremos uma análise da evolução orçamental e dos instrumentos das políticas regionais, com uma abordagem que passa pelos instrumentos financeiros específicos para a política europeia de coesão que, de forma gradual, atribui à política regional europeia um protagonismo acentuado na sua concretização e, dentro dela, à cooperação transfronteiriça. Por sua vez, tentaremos explicar a evolução dos objectivos de coesão que, desde o primeiro Tratado da Comunidade, são do âmbito económico e social, no entanto, mais recentemente foi alargado à dimensão territorial. Utilizaremos diversas fontes documentais e estatísticas disponíveis, para além de uma bibliografia específica de enquadramento.

O terceiro capítulo começará por fazer uma abordagem ao princípio da cooperação em *lato sensu*, seguindo depois para uma análise mais circunscrita aos processos e modelos de Cooperação Transfronteiriça que foram estabelecidos, de forma não vinculativa aos Estados-membros da UE, pela Convenção – Quadro Europeia. No entanto, a sua componente de orientação ao nível da adopção de uma disciplina jurídica apropriada é, sem dúvida, uma importante ferramenta de trabalho para os diversos intervenientes, tendo em vista a elaboração de acordos no domínio transfronteiriço. Atendendo ao ulterior capítulo, este ponto irá certamente ter uma componente mais de contextualização. Assim sendo, após concretização dessa abordagem ficamos mais apetrechados a compreender o estudo de caso realizado. Para o efeito, utilizaremos uma bibliografia apropriada tendo em conta a temática.

O objectivo do quarto capítulo centra-se na análise da evolução da cooperação transfronteiriça entre Portugal e Espanha, na qual iremos de forma sintética observar a tendência orçamental nos diversos quadros de apoio e dos eixos prioritários com maior preponderância de dotação financeira em cada um dos períodos. Trabalhada a temática de contextualização, passa-se, neste ponto, à abordagem específica, relativamente extensiva e compreensiva, das questões do nosso estudo. Neste quadro, começa-se então por avaliar os principais resultados do modelo de desenvolvimento em matéria de coesão económica, social e territorial, através de indicadores demográficos, económicos e sociais, entre os conjuntos de NUTS III (Nomenclatura das Unidades Territoriais para fins Estatísticos) em análise (Minho-Lima/Pontevedra) e (Baixo Alentejo e Algarve/Huelva), tendo como pontos de referência, sempre que possível, algumas unidades geográficas NUTS II ou NUTS III dos países em questão, bem como indicadores nacionais. Utilizaremos fontes estatísticas disponíveis, para além de uma bibliografia de enquadramento.

Finalmente, no capítulo cinco encontra-se o “cerne” da nossa investigação. O nosso estudo de caso, que será uma comparação entre dois conjuntos de NUTS III que geograficamente se encontram em localização oposta na raia luso-espanhola. Um encontra-se a Norte da península (Minho-Lima/Pontevedra) e o outro a Sul (Baixo Alentejo e Algarve/Huelva). Após uma parte inicial de caracterização das sub-regiões do estudo, alguma já efectuada nos capítulos anteriores, iremos também analisar os projectos da iniciativa comunitária de vertente transfronteiriça, levados a efeito nestes dois conjuntos de NUTS III, os quais teremos que analisar com objectividade para

podermos responder às questões que nós acharmos pertinentes e que irão ser formuladas.

No contexto actual onde Portugal e Espanha, como parceiros europeus, comungam de fronteiras “abertas”, uma situação que diríamos ser recente, nomeadamente ao nível de apoios provenientes da UE para as zonas raianas, dado o atraso estrutural generalizado que manifestam. Neste sentido, a União Europeia, tem disponibilizado sob a forma de fundos verbas significativas com o intuito de corrigir tais desequilíbrios e, assim implementar uma política coesão.

A distribuição dos fundos tem sido efectuada através de quadros comunitários, presentemente estamos na quarta geração, e de diversas iniciativas comunitárias. De entre inúmeras iniciativas comunitárias a INTERREG (vertente A), que pretende estimular a cooperação transfronteiriça na UE no âmbito de apoio à integração e ao desenvolvimento equilibrado e harmonioso do território europeu, é certamente aquela que mais contribui para o objectivo da coesão territorial.

Sabendo que a coesão territorial é um conceito que assenta nos princípios do Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC), cujos princípios são: a igualdade; a equidade; o interesse público; a liberdade e responsabilidade; o ser democrático; ser integrado; ser funcional; ser prospectivo e sustentável (ALVES, 2001: 21-22). E que a conexão entre todos os princípios é um factor indispensável para que o objectivo do ordenamento seja, efectivamente, desenvolvido em todo o território da União. É com este espírito que, na maioria das vezes, se procuram soluções para os problemas que ultrapassam a escala nacional, e segundo a Carta do Ordenamento do território “As regiões fronteiriças têm, mais que todas as outras, necessidade de uma política de coordenação entre os Estados. Esta política tem por objectivos abrir fronteiras e estabelecer processos de consulta e de cooperação transfronteiras e a utilização comum de equipamentos e de infra-estruturas” (DGOT, 1988: 18). Na senda do que atrás foi exposto chegamos ao momento em que, como é normal, nos leva a formular uma questão que irá ser o objecto central deste estudo:

Considerando todas as gerações da iniciativa INTERREG (vertente A) centramos a análise nos projectos relativos ao desenvolvimento de acessibilidades e investigamos os canais privilegiados e essenciais para cooperação entre os dois lados da fronteira que se enquadram no eixo do ordenamento para os quadros comunitários recentes (2000-2006 e 2007-2013). A questão é então saber se este processo tem ajudado a alcançar o

objectivo da coesão territorial à escala das NUTS III de fronteira em análise e em caso afirmativo, como?

Propomos, então, a discussão do que acreditamos serem os eixos deste trabalho: conceitos, história, ordenamento do território, políticas europeias de âmbito regional e cooperação transfronteiriça. Para lhe dar um corpo mais conceptual e, ainda assim, mais didáctico, apresentamos um trabalho no qual os capítulos representam não apenas “eixos” a serem seguidos para a obtenção de um resultado, mas pontos centrais que sustentem em si uma discussão que não dependa, necessariamente, de outro capítulo para ser compreendido.

O que nos levou a escolher o objecto desta dissertação, as unidades geográficas Minho-Lima e Pontevedra, por um lado, e Baixo Alentejo, Algarve e Huelva, por outro, foi sobretudo o facto de ambos os conjunto de sub-regiões fazerem parte integrante dos dois subprogramas com as melhores performances das regiões da raia ibérica, Norte e Galiza e Alentejo, Algarve e Andaluzia.

Partindo desse pressuposto, e atendendo que nestas últimas programações da cooperação transfronteiriça houve um reforço na gestão conjunta dos projectos, iremos avaliar os grupos, e quando necessário também as sub-regiões de forma isolada.

De modo a termos uma mesma base de comparação entre as unidades geográficas em estudo decidiu-se partir da observação da evolução dos diversos indicadores que caracterizam demograficamente e socioeconomicamente, entre 2001 e 2009, as NUTS III de fronteira objecto do estudo, utilizando as médias nacionais de Portugal e Espanha como termo de comparação. Para assim, no fim podermos aferir se os conjuntos de sub-regiões conseguiram um crescimento face aos valores referenciais nacionais, tendo em vista a coesão territorial.

Para cumprimos esta missão iremos utilizar como fontes os dados estatísticos disponibilizados na página electrónica do Instituto Nacional de Estatística português e do Instituto Nacional de Estadística espanhol e, quando necessário, utilizaremos os anuários estatísticos regionais para podermos caracterizar demograficamente e socioeconomicamente as regiões em análise. Por sua vez, no que se refere aos projectos, iremos utilizar os relatórios finais do INTERREG III-A (2000-2006) e para o POCT Portugal-Espanha (2007-2013) documentação referente à primeira convocatória disponibilizada pelos Centros de Coordenação de Desenvolvimento Regional do Norte e do Algarve.

Estes dados e informações serão complementados com o recurso a outras fontes e bibliografia pertinente.

Utilizaremos dados para a primeira década do actual século.

## **1. Fronteira – um conceito em permanente evolução**

Antes de perpetrarmos alguma análise tanto ao quadro do desenvolvimento da política regional comunitária como ao modelo de cooperação transfronteiriça aplicado, necessariamente teremos que efectuar um estudo sobre a evolução histórica do conceito de fronteira no contexto europeu no âmbito mais lato, o qual ficará mais particularizado com uma análise mais direccionada para fronteira terrestre entre Portugal e Espanha, já que recai sobre estes dois países o estudo de caso desta dissertação.

Se o mote do nosso estudo é a cooperação transfronteiriça, certamente será oportuno lançar algumas questões sobre a problemática das fronteiras, porque, antes de tudo, é uma questão actual que suscita o debate: “Que Europa? Europa ou Europas? Qual o espaço geográfico? Uma Europa com geografia variável?” (...) “Que fronteiras?” (RIBEIRO, 2004: 9). Tendo em conta que no contexto europeu umas fronteiras acabam e outras se erguem, estimula-nos em saber quais são as de ficção ou as reais ou uma Europa sem fronteiras?

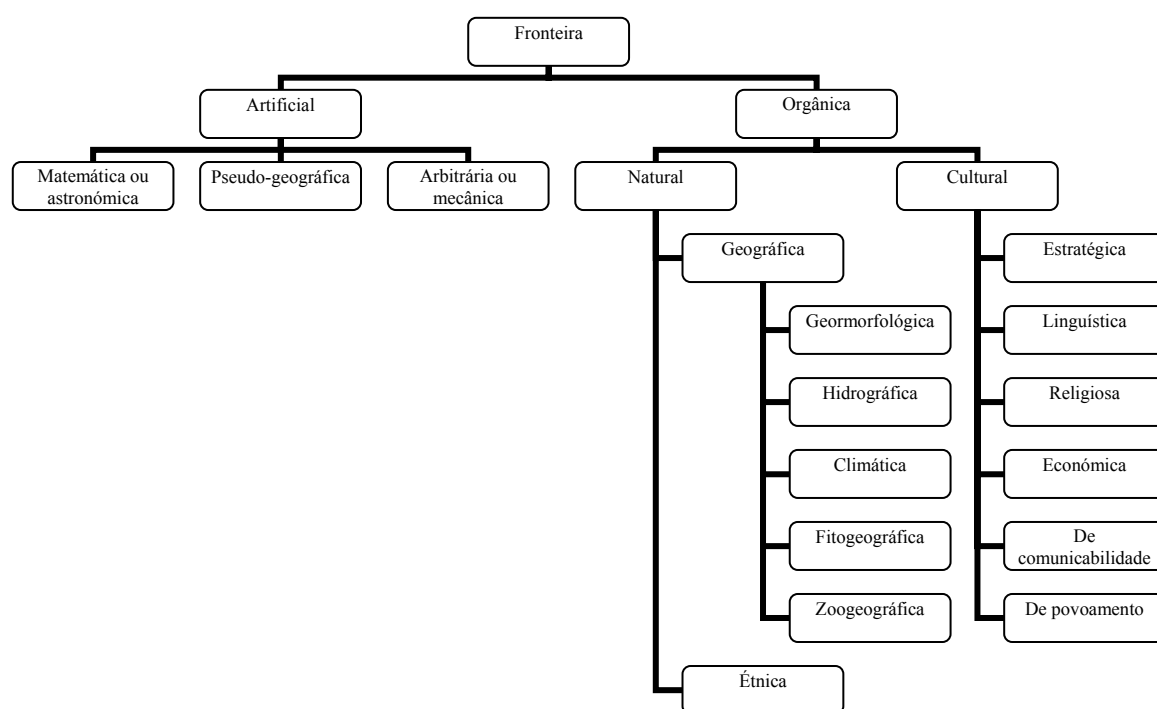
### **1.1. A evolução histórica do conceito de fronteira**

Podemos definir o conceito de fronteira convencional como sendo um misto de contrastes e de dualidades e “por ter sido criada pelo homem, assume um papel que distingue, define, separa, afasta e protege, mas, também, relaciona” (MARCHUETA, 2002: 23). Não obstante, podemos afirmar neste momento que as “ fronteiras são limites, linhas convencionais de separação e afastamento, mas são também zonas de convergência, de mistura, de complementaridades, de relações e de cooperação” (CAVACO, 1995: 7).

Assim, antes de efectuar qualquer análise teremos que conhecer a hermenêutica da palavra fronteira, remetendo-nos esta para a palavra de origem latina *fronte*, de entre alguns dos seus significados destacamos dois: “testa” e o “espaço em frente” (AAVV, 1944: 907), porque ambos sugerem o que está à frente, o qual se associa à ideia de

comunicação, avanço, expansão, ocupação, povoamento e demarcação de território. Da mesma opinião partilha Marchueta (2002: 25), a qual através da exposição de “várias designações de fronteira (*frontier*, em inglês, *frontière*, em francês, *frontera*, em espanhol) foram beber à expressão latina “*fronteria*” que designa a parte do território situada *in fronte*, ou seja, nas margens longínquas (*confins*) do local de referência”.

O papel atribuído ao que se define como fronteira assume actualmente uma pluralidade de conceitos (Figura 1), variando muito com os pressupostos que lhes são afectos.



**Figura 1 – Representação de ideias de fronteira**  
(AAVV (1944) *Grande Enciclopédia Portuguesa e Brasileira*)

As fronteiras constituem um fenómeno que se enquadra num processo evolutivo das sociedades e que se vai adaptando à realidade do momento. Ou seja, num mundo onde evolução é uma constante, facilmente se compreende que devido às circunstâncias conjunturais, que podem ser de vária índole, as fronteiras podem sofrer dilatações ou contracções, já que é o homem que as define/estabelece. No fundo, este panorama sempre assim foi, nomeadamente, após o momento em que o homem deixou de ser um indivíduo itinerante, passando a viver em sociedades organizadas e complexas. Dado que nesse estágio, agora de sedentarismo, era necessário um espaço geográfico determinado para a comunidade, tanto para colocar em prática a sua principal e muitas vezes única actividade a desenvolver, a agropecuária, bem como dispor o povoamento

e, em simultâneo, terá germinado a hierarquização da sociedade, deixando de existir, exclusivamente, um desenvolvimento baseado na relação familiar, mas sim, mais lato, com necessidade inerente de estabelecer os seus domínios territoriais.

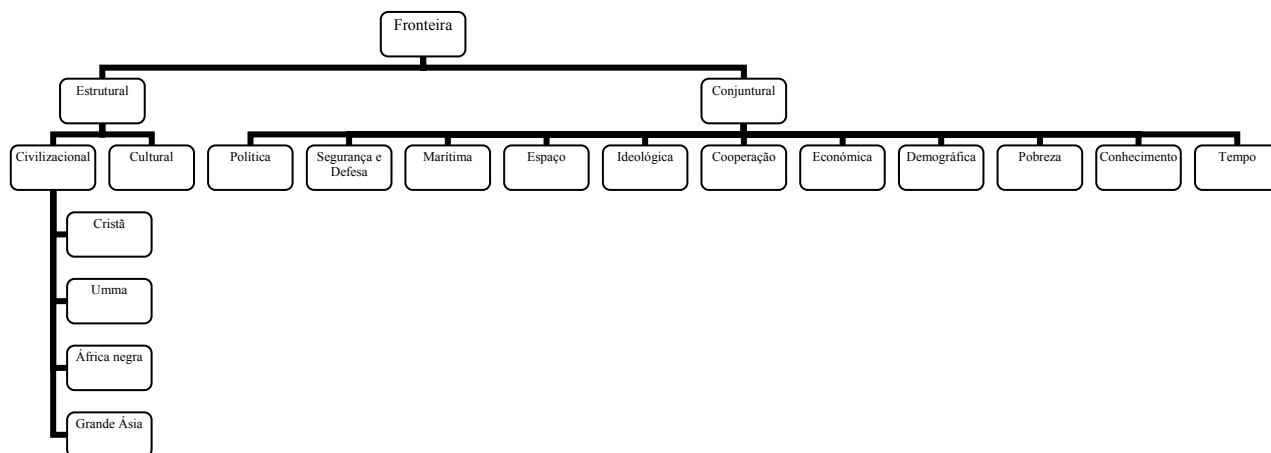
No entanto, nem sempre foi assim. Se fizermos uma análise retrospectiva até ao início da Humanidade, nesse momento particular, as fronteiras não foram traçadas pelo homem, mas sim pela natureza. As populações eram separadas pela delimitação efectuada pelos elementos físicos naturais, mormente através do mar, dos oceanos, dos rios, dos desertos e das montanhas. Estes elementos da natureza que durante muito tempo foram condicionadores de uma visão mais ampla do território seriam dominados pelo homem. Foi a partir desse momento que “estas fronteiras naturais seriam apropriadas pelo homem político para exercerem o papel de fronteira entre regiões e grupos diferenciados, contribuindo para o enraizamento e desenvolvimento das suas peculiaridades, e de sentimentos de identidade e de antagonismo, com respeito a elementos estranhos e exteriores ao seu próprio meio” (MARCHUETA, 2002: 24).

Com este passo evolutivo o homem associa à ideia de fronteira um significado de “limite ou delimitação concreta de um determinado espaço territorial”, que terá surgido pela necessidade “dos homens estabelecerem, definirem e resolverem os seus direitos de propriedade” (MARCHUETA, 2002: 26). Através de mais um passo evolutivo, esta ideia “transferiu-se para os planos político, jurídico e institucional de comunidades amplas territorializadas, interpretada como domínio do totem, do soberano e do Estado, havendo, assim, uma transposição do direito privado para o direito público das relações inter-estaduais” (MARCHUETA, 2002: 26). Desta forma, passa-se de uma noção de fronteira mais circunscrita, a qual separa o grupo do mundo, para uma ideia de fronteira que assume a função de dividir os grupos, organiza-los e diferencia-los.

## **1.2. Os diversos conceitos de fronteira**

O conceito de fronteira num período mais coevo foi assumindo contornos mais plurais, nomeadamente durante o século XX, acentuando-se mais a partir do conflito mundial de 1938 a 1945. No entanto, devemos sublinhar que podem ter surgido outros conceitos de fronteira, contudo, é comungado por todos a ideia de separação ou divisão entre as partes. Estas fronteiras podem ser de âmbito estrutural, nomeadamente aquelas que “ainda submetidas à lógica das fronteiras naturais e dominadas por características intrínsecas do grupo, escapam à acção consciente do homem, que estão menos

dependentes dos factores conjunturais da cena internacional (...) resistência e imunidade face às pressões do globalismo” (MARCHUETA, 2002: 45) ou de âmbito conjuntural, que se vão redesenhando ou esbatendo, consoante o estágio evolutivo de carácter regional ou mundial (Figura 2).



**Figura 2 – Representação do conceito de fronteira estrutural e conjuntural**  
(MARCHUETA, 2002)

### 1.3. Fronteira entre Portugal e Espanha

Antes de avançarmos no nosso estudo sobre a fronteira luso-espanhola teremos que aludir as duas características que as distinguem das demais fronteiras europeias, a sua ancestralidade e a sua extensão.

Assim, ao caracterizar a fronteira que separa/une Portugal e Espanha teremos que, para a perceber melhor, recuar bastantes séculos. Fazendo esse exercício retrospectivo iremos encontrar momentos marcantes na limitação da fronteira terrestre entre as duas comunidades ibéricas. Contudo, destacamos seis momentos, que a nosso ver terão tido uma importância acrescida no desenho das fronteiras. Os primeiros cinco momentos têm uma forte componente de legitimação e consequente ratificação da fronteira terrestre, um factor fundamental na afirmação no contexto europeu. O sexto momento pode ser definido como sendo um processo inverso em relação aos momentos precedentes, no qual a abolição, em certa medida, das fronteiras internas na UE, está em curso.

Como primeiro momento escolhemos o século XII, mais precisamente ao ano de 1143, ocasião em que foi assinado o Tratado de Zamora entre D. Afonso Henriques, titular do Condado Portucalense, e Afonso VI, rei de Leão e Castela. Conjuntura



decisiva para a independência do Condado Portucalense face ao reino de Leão e Castela, nascendo então o reino de Portugal, com fronteiras pouco definidas, diríamos mesmo, muito flutuantes. Tal facto deveu-se à importância dada à empresa da reconquista, durante este reinado – bem como os posteriores –, condição que dilatou os limites do reino para sul da península, alargando as fronteiras geográficas, religiosas e civilizacionais.

O segundo momento teve como protagonista D. Afonso III, que após a morte de D. Sancho II, tornara-se o titular legítimo do trono português. Este iria, em 1249 empreender uma expedição ao Algarve para “conquistar as cidades e castelos que ainda estavam nas mãos dos Mouros” (MATTOSO, 1993: 133). Mesmo conseguido tal proeza, os legítimos direitos de Afonso III sobre o Algarve foram colocados em dúvida pelo rei de Castela, Afonso X, o qual chamava a si o título de protectorado do território algarvio. O que veio a colocar uma indefinição de fronteiras entre as “zonas de influência dos reinos de Portugal e Castela” (VENTURA, 2006: 94). Havendo, entre 1249 e 1253, momentos de tensão entre os dois reinos, só amenizada com o acordo celebrado entre os dois monarcas, em Maio de 1253 em Chaves. O acordo, todavia, colocava a questão da fronteira com um futuro incerto, dependente de um matrimónio entre D. Afonso III e D. Beatriz, filha bastarda de D. Afonso X, mas também da necessidade de tal sacramento dar fruto, ou seja, haver um herdeiro legítimo (HERCULANO, 1982: 40). Tal condição veio a ser cumprida, “em Outubro de 1261 nascia D. Dinis, o primeiro filho varão e sucessor do trono” (MATTOSO, 1993: 137).

O terceiro momento teve como ponto central a governação de D. Dinis, filho primogénito de D. Afonso III. Mattoso caracterizou-o como sendo um *homem político* “efectivo, papel que D. Dinis exerceu na política peninsular constitui, na verdade, uma das características mais relevantes do seu reinado” (MATTOSO, 1993: 149). Uma demonstração do seu êxito e que interessa para o nosso estudo foi a definição da fronteira terrestre entre Portugal e Castela. Para que este processo fosse ratificado, nas negociações, houve cedências e trocas de ambas as partes. Sobretudo, através da estratégia de casamentos mistos, de aceder ao trono do reino vizinho. Temos como exemplos paradigmáticos dessa estratégia as duas promessas matrimoniais, a primeira entre Fernando IV, rei castelhano, com D. Constança e, a segunda, entre D. Beatriz, irmã do rei castelhano, e o príncipe Afonso, filho primogénito de D. Dinis. Porém, para além das promessas de casamento, D. Dinis, nesse jogo de trocas e cedências ficou comprometido em ajudar o reino de Castela com 300 cavaleiros, os quais sob o

comando de João de Albuquerque, estiveram a combater contra o infante D. João (MATTOSO, 1993: 152). O que podemos então constatar é que D. Dinis soube aproveitar o facto de internamente haver uma conjuntura favorável, contrastando com a conjuntura que se vivia em Castela, que era de instabilidade governativa e de conflitos sociais, para poder estabelecer uma política externa, favorável ao reino de Portugal. Como um dos pontos altos dessa política temos a celebração do Tratado de Alcanices, que foi sancionado em 12 de Setembro de 1297, e com o qual se atribuiu o estatuto de consolidação política das fronteiras (MATTOSO, 1993: 151).

Contudo, a consolidação política das fronteiras, conseguida na Idade Média, ratificada com Tratado de Alcanices, só no quarto momento conseguirá uma verdadeira definição como linha precisa e pormenorizada. Ou seja, foi já na Idade Moderna, precisamente na segunda metade do século XVI, que uma Comissão Mista, “constituída por elementos de ambas as partes (...) pessoas que ocupavam cargos oficiais e também alguns locais das zonas em questão” (AMANTE, 2007: 98), se reuniam para definir a localização da linha de fronteira dos dois países. Porém, as reuniões desta Comissão, nem sempre foram pacíficas, como seria espectável, discordando muitas das vezes com a localização da linha de fronteira, contudo, o “traçado da fronteira entre os dois reinos não pode ser considerado problemático” (AMANTE, 2007: 98).

O quinto momento coincidiu com um dos séculos da afirmação do Estado-nação, a qual Portugal não ficou indiferente. As fronteiras portuguesas foram então fixadas, tendo em conta a sua ligação íntima ao “desenvolvimento histórico da nação” (AAVV, 1944: 909). Estes pressupostos foram objecto da elaboração de um Tratado de Limites entre Portugal e Espanha, em 29 de Setembro de 1864, ratificado pelo governo português através da lei de 27 de Março de 1866 (AAVV, 1944: 909). Deste momento o que importa salientar é que foi após a promulgação deste Tratado, que a fixação definitiva da linha de fronteira se efectivou – “materializada com a colocação de marcos separadores, ao mesmo tempo que se procedia à reforma aduaneira e à organização da rede de postos alfandegários” (CAVACO, 1997: 160) – ficando então, definida a linha fronteiriça dos dois países desta seguinte forma “desde a foz do rio Minho até à confluência do rio Caia com o rio Guadiana”, mais tarde pelo convénio de 17 de Julho de 1927, rectificaria a linha de fronteira, passando, agora, da “foz do rio Cuncos até à do Guadiana” (AAVV, 1944: 909).

Por fim, o último momento por nós estabelecido culmina com o processo de abolição das fronteiras internas da UE, que é o “mais fiel exemplo de um grande espaço

institucionalizado, cujo processo de integração dos respectivos Estados-membros tem levado ao tendencial desaparecimento consentido das fronteiras físicas nacionais, funcionando estas, mais como meras linhas de referência administrativa ou de definição de um espaço linguístico próprio e cultural específico, do que como limite das políticas soberanas dos Estados” (MARCHUETA, 2002: 203). Com a abertura da fronteira interna no espaço da União, como é óbvio, a Península Ibérica não pode e não deve ficar alheia ao processo, e para Cavaco (1997) para além das fronteiras geográficas “tende apagar aquelas, com os correspondentes impactos económicos, sociais, de ordenamento do território”.

Assim, desde os anos de 1980 um conjunto de processos em curso – o da globalização, a construção do mercado interno, o aprofundamento do processo de integração do território comunitário, o alargamento – contribuíram para alterar o papel das regiões de fronteira na União Europeia, reconhecendo a importância da cooperação transfronteiriça quer no desenvolvimento local e regional, quer como um factor de integração relevante na futura política regional e de coesão. Seria então o estimular de “acções comuns de melhoria do quadro de vida, criação de infra-estruturas e equipamentos, desenvolvimento socioeconómico e cultural, novas complementaridades, interdependências e equilíbrios locais e regionais” (CAVACO, 1997).

Neste quadro encontram-se Portugal e Espanha, que durante séculos, para além de estarem de costas voltadas, tiveram que resolver quezílias referentes à fronteira terrestre que os separava, encontrando-se agora numa situação oposta, em que as fronteiras esbatidas ou mesmo inexistentes tornaram-se as promotoras do processo de cooperação transfronteiriça. Desta forma, as regiões de fronteira tendem “enquanto, espaços de contacto, a apresentar condições excepcionais para os fenómenos da troca e da partilha aos mais diversos níveis: espaço, economia, aspectos sociais e culturais” e que “existem efectivamente nas zonas fronteiriças traços culturais próprios, partilhados por portugueses e por espanhóis que poderão ser designados como *cultura de fronteira*” (AMANTE, 2007: 24-25).

No construir da identidade das comunidades raianas portuguesa e espanhola foram fundamentais os aspectos das migrações pendulares humanas, que durante muito tempo se foram consolidando as quais podem ser “sazonais e definitivas, em busca de terras, de trabalho ou de esmolas, com fusão de famílias e patrimónios” e assim se foram “radicando comunidades portuguesas em território espanhol e integrando-se nas

sociedades de acolhimento, com casamentos mistos”, por outro lado, “aqui e além foram-se fixando alguns espanhóis” em território português (CAVACO, 1997: 161).

Ora, outro movimento pendular e que assume um papel de extrema importância na formação da identidade raiana foi o contrabando. Maria de Fátima Amante (2004: 132-133) afirma mesmo que “[é] absolutamente impossível falar da raia e dos raianos sem falar de contrabando” ou que: “[o] contrabando (...) tem um papel decisivo na formação da identidade da raia e dos raianos. A razão disto prende-se com o facto de a fronteira e o contrabando serem em larga medida extensão um do outro”.

Após um primeiro momento onde explicamos a antiguidade da fronteira luso-espanhola, passamos, agora, a analisar a sua extensão, tendo em conta que no contexto europeu tem algum significado, uma vez que são também das mais extensas. A sua extensão de 1232 km encontra numa extremidade a cidade de Caminha e na outra a cidade de Vila Real de Santo António. Entre estes dois pontos geográficos encontram-se as NUTS III que fazem fronteira com Espanha e, tendo como referência a orientação Norte-Sul, estas são as de Minho-Lima, Cávado, Alto Trás-os-Montes, Douro, Beira Interior Norte, Beira Interior Sul, Alto Alentejo, Alentejo Central, Baixo Alentejo e Algarve cuja superfície total é de 50 200 km<sup>2</sup>. Do outro lado da fronteira, adoptando a mesma orientação, estão as NUTS III de Pontevedra, Orense, Zamora, Salamanca, Cáceres, Badajoz e Huelva que por sua vez ocupam uma superfície total de 86 440 km<sup>2</sup> (IFDR, 2009: 7).

#### **1.4. O novo paradigma de fronteiras no contexto da UE**

O papel das regiões de fronteira tem sido, em grande medida, negligenciado pelos governos dos países da UE (CE, 2010: 222). Porquanto, com a paz conseguida na Europa, nomeadamente no espaço da união e posteriormente com abertura das fronteiras internas com o Tratado de Maastricht, o papel primordial das fronteiras e o efeito barreira/controlado deixou de ser uma prioridade. Situação que, não sendo acautelada por parte de alguns Estados-membros originou um desinvestimento, tanto do sector estado como do privado, nestas regiões periféricas. Circunstância esta que se traduz em fracos indicadores demográficos e socioeconómicos para a maioria dessas regiões.

Porém, o papel histórico das fronteiras é essencial para percebermos a construção identitária e política da Europa. Aliás, em última instância, a Europa como a

concebemos hoje resultou da defesa das ideias do Iluminismo que fizeram brilhar por todos os soberanos os seus postulados, criando o Estado-nação. É nos séculos XVIII e XIX que o conceito de soberania moderno foi formalmente traduzido na concepção do Estado como espaço limitado e fiscalizado pela administração soberana. Deste modo, o princípio de territorialidade o qual está associado a noção de fronteira é o pilar do Estado, entidade territorial, que surgiu com a nova estrutura resultante das revoluções burguesas (paradigma que levou à destruição final do feudalismo).

Com a formação do Estado-nação a tendência foi fazer coincidir as fronteiras linguísticas, culturais e económicas com as do Estado, tornando-o um espaço fechado, muitas vezes isolando-o em relação às sociedades estrangeiras. Para tal foram importantes, já no decurso do século XVIII, os tratados de limites entre as principais potências europeias os quais começam a fazer referência a estudos de topografia e levantamentos que demarcam os limites das fronteiras. Todavia, só no século XIX é que se completa a demarcação da maior parte dos limites internacionais, nomeadamente na Europa, sancionados pelo direito internacional. Podemos então afirmar que as regiões de fronteira estiveram na base da defesa dos limites geográficos dos Estado-nação.

Agora, no actual estágio evolutivo de integração europeia os Estados tendem a “suprir as insuficiências crescentes do velho modelo soberano” (MARCHUETA, 2002: 11). Neste sentido, o papel das regiões raianas tornou-se fundamental nesse processo integracionista através do “reconhecimento das solidariedades transfronteiriças que apoiam o modelo de mercado apoiado nessa componente, de onde deriva a livre circulação de mercadorias, de pessoas e de capitais.” (MARCHUETA, 2002: 11). Então passamos de um modelo de regiões fronteiriças que tinha “toda a filosofia do filtro alfandegário desenvolvido à luz do conceito de Estado soberano nacional” para um novo modelo, no qual é transferido para as fronteiras e, por sua vez, para as regiões de fronteira, o efeito integrador da União, cuja “tendência se irá consolidando à medida que o carácter político da União se afirme” (MARCHUETA, 2002: 12).

No início do processo de integração europeia as fronteiras eram espaços que, na maioria dos casos, apresentavam constrangimentos vários, tais “como barreiras, impedindo ou dificultando os movimentos de pessoas e bens [que] (...) podem afectar negativamente as economias regionais dividindo as áreas de influência, aumentando os custos de transacção, impondo custos alfandegários, barreiras linguísticas, criando potenciais conflitos políticos e militares, transformando-as em regiões periféricas tanto do ponto de vista geográfico como económico” (PIRES e PIMENTEL, 2004: 3).

Num contexto mais coevo, nomeadamente após os finais da década de oitenta do século precedente, acentuando-se com os últimos alargamentos, vimos as fronteiras internas e consequentemente as regiões de fronteira da União ganhar um novo significado. Ou seja, as regiões de fronteira que serviram durante muito tempo como “tampão” da territorialidade dos países, – defendidas e vigiadas podem agora, assumir um novo protagonismo, ao servirem de regiões de “ancoragem” dos novos subscritores do processo UE.

É neste sentido que a Comissão Europeia tem estimulado a criação de programas de âmbito transfronteiriço. Estas iniciativas surgiram impulsionadas pela necessidade em solucionar de forma célere a “integração das zonas fronteiriças internas num mercado único e reduzir o isolamento das zonas fronteiriças existentes, no interesse das populações locais” (DGDR, 2003: 1). Para além de ser reconhecido que a cooperação transfronteiriça entre regiões que partilham os mesmos problemas pode resultar em valor acrescentado tanto do ponto de vista político, institucional e socioeconómico como cultural.

Esta região, no contexto da península ibérica, tem uma superfície total, tendo em conta as NUTS III de fronteira dos dois lados da raia ibérica, na ordem dos 136 640 Km<sup>2</sup>, o que a torna num território significativamente extenso (IFDR, 2009: 7). Tal facto, em ligação com as particularidades de território periférico, estimula para a necessidade de uma boa aplicação dos princípios do ordenamento do território no quadro de perspectivas e estratégias de desenvolvimento regional.

## **2. Enquadramento e síntese histórica da política regional da União Europeia**

### **2.1. Enquadramento histórico**

A integração europeia ganhou impulso no pós II Guerra Mundial, como um modo de tentar evitar novos episódios de beligerância futura e de ampliar as perspectivas de desenvolvimento dos países associados, instados a cooperar diante das tarefas da reconstrução europeia. Dito de outra forma, a Europa teve necessidade de criar mecanismos que, de certa maneira, proporcionassem a estabilidade económica, agora restabelecida, mas também garantir a manutenção da paz perpétua no “Velho Continente”. O processo foi, de início, pulverizado na institucionalização de organizações sectoriais, como a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA),

criada em 1952. Mas logo depois viria a tornar-se num consistente projecto de integração mais amplo, com a formalização da Comunidade Económica Europeia (CEE), em 1957. Em suma e numa visão retrospectiva vimos surgir nos anos 50 do século precedente organizações na Europa, nomeadamente a CECA e a CEE, que inteligentemente foram responsáveis pela saída do caos pós II Guerra Mundial.

A CEE, já naquela altura, tinha uma estrutura razoavelmente completa – mesmo que essas estruturas tivessem ainda em forma embrionária –, estava apetrechada pela Comissão, Parlamento, Tribunal de Justiça Europeu e o Comité Económico e Social. Data daquele momento, também, a formulação inicial da Política Agrícola Comum e a instituição do Fundo Social Europeu, dois instrumentos precursores da Política Regional Europeia.

## **2.2. O desenvolvimento da política regional europeia**

Antes de efectuarmos qualquer análise ao desenvolvimento da política regional europeia temos que definir a noção desta política, que segundo Pires (1998: 5) “designa, no essencial, um conjunto de orientações e actuações levadas a cabo a nível da União Europeia e que visam dar resposta a preocupações normalmente associadas às políticas de desenvolvimento regional”.

Então podemos concluir que, a política da União “favorece a redução das diferenças estruturais existentes entre as regiões da União (...) fundada nos conceitos de solidariedade e de coesão económica e social, concretiza-se através de diversas intervenções financeiras, designadamente as dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão” ([http://europa.eu/legislation\\_summaries/regional\\_policy/index\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/index_pt.htm)) [acedido em 20/11/2010].

Ora, no início da fundação da CEE, em 1957, a política regional não foi necessariamente um vector que produzisse quaisquer constrangimentos, muito se devendo à relativa homogeneidade dos países contraentes, à excepção de uma região italiana para qual foram criados planos de desenvolvimento específicos. Até mesmo, nos primeiros anos, houve um vigoroso crescimento económico que foi dando consistência ao projecto que, só mais tarde, na crise de fins dos anos 1960 e princípios dos anos 1970, se viria a defrontar com sinais de estagnação económica.

Foram criados, logo de início, em 1958, dois fundos sectoriais, o Fundo Social Europeu (FSE) e o Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), os

quais tiveram uma componente regional indirecta – precursores de uma política regional, propriamente definida –, tendo em vista o garantir do equilíbrio económico nas regiões.

Mas se o equilíbrio regional já não era como de início, alterou-se, ainda mais, com primeiro alargamento e subsequentes, traduzido em desníveis de infra-estruturas económicas de base (transportes, telecomunicações, energia, água e protecção do ambiente), investimento público e privado, formação de recursos humanos e investigação (Quadro 1). Facto que levou a que, no primeiro alargamento, em 1973, se estabelecesse o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional FEDER, através do Regulamento N° 724/75, de 18 de Março de 1975. É que, agora, formalmente estávamos a entrar numa política regional propriamente definida, dotada de instrumentos que a tornam efectiva, cujo financiamento é efectuado pelas regiões mais ricas com a disponibilização e aplicação nas regiões mais pobres, o que de forma gradual tende à convergência entre as regiões e Estados-membros.

**Quadro 1 – Os alargamentos: o aumento das disparidades (%)**

Alargamentos	Aumento do PIB	Aumento populacional	Evolução do PIB <i>per capita</i>
1973	+32,4	+33,4	-1
1981	+2,8	+3,7	-0,9
1986	+11,6	+17,7	-6,1
1995	+6,3	+6,2	0,1
2004	+5	+20	-15
2007	+1	+8	-7

(NELLO, 2005. 426)

Então podemos designar a política regional como sendo um processo de solidariedade regional. Prova disso foi o crescimento económico de Portugal, Espanha, Grécia e Irlanda logo após a adesão à comunidade europeia, fruto da estruturação de uma política regional da UE com o Acto Único Europeu, em 1986, no qual foi estabelecido um artigo específico com o objectivo da coesão económica e social. Contudo, seria mais tarde, já com o Tratado de Maastricht, assinado em 1992, que o Fundo de Coesão ganharia forma, tornando-se um instrumento estrutural exclusivamente direccionado para os países mais periféricos ao nível do desenvolvimento socioeconómico. Efectivando-se numa política europeia, que de uma forma gradual vai atraindo uma parte significativa do orçamento comunitário que representa actualmente, aproximadamente, um terço, cifrando-se em cerca de 54,2 mil milhões euros em 2013 (CE, 2007: 173).



A política de desenvolvimento da União Europeia tem, como seria de esperar, sofrido evoluções ao longo da sua história. Partindo de um início muito modesto, a política regional comunitária foi sendo ampliada e aprofundada, até atingir uma dimensão financeira expressiva, sempre imbuída, desde o começo, da necessidade de “reforçar a unidade das suas economias e assegurar o seu desenvolvimento harmonioso através da redução das desigualdades entre as diversas regiões e do atraso das menos favorecidas” (MEDEIROS, 2005: 59).

Do mesmo modo que os alargamentos se concretizaram, as medidas concretas surgem para dar resposta às novas realidades socioeconómicas. Deste modo, foram criados, logo de início, em 1958 dois fundos sectoriais, o Fundo Social Europeu (FSE) e o Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA). Numa nova etapa europeia, coincidente com o primeiro alargamento, surgiu, em 1975, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), “com o fim de ajudar a redistribuir uma parte das contribuições dos Estados às regiões mais desfavorecidas” (MEDEIROS, 2005: 59), marco importante, porque, pela primeira vez, a Comissão dispunha de um instrumento financeiro que poderia ser accionado para identificar as regiões problemáticas.

Em 1986, os países da Comunidade Europeia – já com a perspectiva de integração da Espanha e de Portugal – decidiram acelerar o processo de formação do mercado interno, estabelecendo como meta o derrube das barreiras entre países em relação à mobilidade de bens, capitais e mão-de-obra e também pessoas, em 1 de Janeiro de 1993.

O contexto político que levou ao Acto Único (assinado em 1986, e que entrou em vigor em 1/7/87) comportava um duplo desafio, de um lado, reconhecia-se a necessidade de acelerar o processo de integração, para obter ganhos mais rápidos de produtividade e assim fazer frente à concorrência do Japão e dos Estados Unidos, e, de outro, reconhecia-se, dessa vez com bastante clareza, que o derrube de todas as barreiras à integração económica entre os países europeus poderia sujeitar os mais fracos dentre eles – as regiões em declínio de alguns dos países mais ricos – a pesados custos.

A solução política, que partiu da UE, para resolver este problema consistiu em enfatizar um pouco de cada coisa, isto é, ao mesmo tempo que decidiram acelerar a integração, cuidaram, também, de aprofundar as intervenções em favor da coesão, o que significou aprofundar a política regional comunitária. Assim, pela primeira vez, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional foi reconhecido no próprio tratado constitutivo da Comunidade Económica Europeia: “O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional estará destinado a contribuir à correcção dos principais

desequilíbrios regionais dentro da Comunidade, mediante uma participação no desenvolvimento e no ajuste estrutural das regiões menos desenvolvidas, e na reconversão das regiões industriais em decadência” (artigo 130C do Tratado de Roma, modificado pelo Acto Único Europeu) (LAUREANO, 1994: 463).

Estávamos, então, perante as bases da política de coesão e com essa preocupação se deram os passos para a estruturação dos fundos estruturais numa perspectiva de coesão e com um foco regional. Neste sentido, as reformas ocorridas, em particular no FEDER e no sistema do orçamento comunitário em geral, que se iniciam com o pacote Delors I (1988-93) levaram à introdução do sistema de programação plurianual contribuindo significativamente para melhorar a eficácia e a natureza do planeamento dos projectos ligados aos fundos estruturais. Em grande parte, tal melhoria, tem a ver com a mudança das disposições regulamentares dos fundos estruturais, ou seja, deixaram de estar assentes em regulamentos próprios para cada fundo passando a estar sujeitos a uma regulamentação comum, o que torna as suas acções mais coerentes. Tais reformas foram ampliadas e reforçadas, em 1993, com a criação do Fundo de Coesão, através do Tratado de Maastricht, cujos objectivos fulcrais eram o investimento em linhas de comunicação na área dos transportes, tendo em conta as noções de redes transeuropeias e a melhoria das condições ambientais, nomeadamente através de projectos conducentes a uma melhor qualidade de vida das populações dos Estados-membros menos prósperos (Portugal, Grécia, Espanha e Irlanda) e com a criação do Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca (IFOP), ficaram completos os actuais fundos estruturais.

Ao ficar concluído a orgânica da política europeia que é, como um slogan das instituições europeias, a solidariedade financeira em benefício de todos, cuja distribuição é efectuada através dos instrumentos específicos, a saber:

O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) tende a promover a coesão económica, social e territorial, ao contribuir com a correcção dos principais desequilíbrios regionais dentro da Comunidade, bem como ajudar as regiões menos desenvolvidas, as que se encontram em reconversão económica e as que têm dificuldades estruturais.

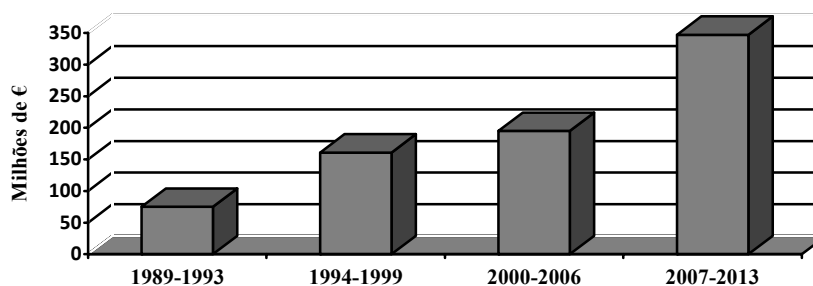
O Fundo Social Europeu (FSE) favorece a inserção profissional dos desempregados e dos grupos desfavorecidos, nomeadamente financiando acções de formação e sistemas de apoio à contratação.

A secção "Orientação" do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA/Orientação) financia acções de desenvolvimento rural e de ajudas aos agricultores, principalmente nas regiões menos desenvolvidas. A secção "Garantia" apoia igualmente o desenvolvimento rural no âmbito da PAC nas outras regiões.

O Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca (IFOP) visa promover a adaptação e modernização dos equipamentos deste sector.

O Fundo de Coesão financia directamente projectos individuais que permitam melhorar as condições ambientais e desenvolver as redes de transporte, nos países da Coesão.

Então a Política Regional tem vindo a crescer ao mesmo tempo que o alargamento se tem vindo a efectivar, isto leva-nos a pensar que esta política tende, necessariamente, a assumir uma proeminência mais intensa, no quadro da UE a 27 tendente à diluição das assimetrias que a idiossincrasia deste processo do alargamento a si associa. E assim é, já que cabe à Política Regional uma das maiores fatias do orçamento comunitário, aplicada através dos Fundos Estruturais (Figura 3).



**Figura 3 – Evolução dos fundos estruturais**  
(MEDEIROS, 2005: 60 e CE, 2007b: 25)

Na perspectiva da sua aplicabilidade foram estabelecidos um conjunto de objectivos que definem as áreas de intervenção, conducentes à coesão económica, social e territorial. Estes objectivos têm vindo a sofrer alterações, nomeadamente nestes dois últimos períodos, tendo em conta o alargamento a novos Estados-membros. Foi, neste sentido, que o Conselho da União Europeia, através do Regulamento (CE) N.º 1260/1999, de 21 de Junho de 1999, estabeleceu as disposições gerais sobre os fundos estruturais para reforçar a eficácia das acções estruturais sendo “conveniente reduzir o número de objectivos prioritários em relação ao Regulamento (CEE) n.º 2052/88” (JOCE, 1999). Com isto o Conselho previa uma redução do número de objectivos de

intervenção de 7, como no período 1994-1999, para 3 objectivos prioritários para os períodos 2000-2006 e 2007-2013. Para além disso, a redução do número de iniciativas comunitárias seguiu a mesma tendência, das 13 do período 1994-1999 para 4 no período 2000-2006, enquanto no quadro actual os objectivos dos fundos estruturais, bem como as iniciativas do período anterior, deram lugar a uma nova arquitectura que simplifica a gestão administrativa (Quadro 2).

**Quadro 2 – As principais mudanças nos vários QCA – uma lógica de concentração e simplificação**

	1988-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013
<b>Fundos</b>	FEDER FSE FEOGA	FEDER FSE FEOGA IFOP	FEDER FSE FEOGA IFOP	FEDER FSE FUNDO DE COESÃO
<b>Objectivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Objectivo 1</b> Promoção do desenvolvimento e do ajustamento estrutural das regiões menos desenvolvidas.</li> <li>▪ <b>Objectivo 2</b> Apoio à reconversão das regiões gravemente afectadas pelo declínio industrial</li> <li>▪ <b>Objectivo 3</b> Combate ao desemprego de longa duração.</li> <li>▪ <b>Objectivo 4</b> Promoção da integração profissional dos jovens.</li> <li>▪ <b>Objectivo 5 a)</b> Promoção da adaptação das estruturas agrícolas.</li> <li>▪ <b>Objectivo 5 b)</b> Promoção do desenvolvimento das zonas rurais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Objectivo 1</b> Promoção do desenvolvimento e do ajustamento estrutural das regiões menos desenvolvidas.</li> <li>▪ <b>Objectivo 2</b> Apoio à reconversão das regiões gravemente afectadas pelo declínio industrial</li> <li>▪ <b>Objectivo 3</b> Combate ao desemprego de longa duração.</li> <li>▪ <b>Objectivo 4</b> Adaptação às mutações industriais.</li> <li>▪ <b>Objectivo 5 a)</b> Adaptação das estruturas agrícolas e das pescas.</li> <li>▪ <b>Objectivo 5 b)</b> Promoção do desenvolvimento das zonas rurais vulneráveis.</li> <li>▪ <b>Objectivo 6</b> Promoção do desenvolvimento das regiões de densidade populacional extremamente reduzida.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Objectivo 1</b> Promoção do desenvolvimento e do ajustamento estrutural das regiões menos desenvolvidas.</li> <li>▪ <b>Objectivo 2</b> Apoio à reconversão económica e social das zonas com dificuldades estruturais</li> <li>▪ <b>Objectivo 3</b> Apoio à adaptação e modernização das políticas de sistemas de educação, formação e emprego.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Objectivo 1</b> Convergência.</li> <li>▪ <b>Objectivo 2</b> Competitividade regional e emprego.</li> <li>▪ <b>Objectivo 3</b> Cooperação territorial europeia.</li> </ul>
<b>Iniciativas Comunitárias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- INTERREG</li> <li>- Envireg;</li> <li>- Prisma;</li> <li>- Regen;</li> <li>- Rechar;</li> <li>- Resider;</li> <li>- Renaval;</li> <li>- Regis;</li> <li>- Stride</li> <li>- Telematique</li> <li>- Leader;</li> <li>- Euroform;</li> <li>- Now;</li> <li>- Horizon;</li> <li>- Retex</li> <li>- Konver.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- INTERREG II;</li> <li>- Emprego e desenvolvimento dos recursos humanos;</li> <li>- Leader II;</li> <li>- Adapt;</li> <li>- PME;</li> <li>- Urban;</li> <li>- Konver;</li> <li>- Regis II;</li> <li>- Retex;</li> <li>- Resider II;</li> <li>- Rechar II;</li> <li>- Peace;</li> <li>- Pesca.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- INTERREG III;</li> <li>- Urban II;</li> <li>- Equal;</li> <li>- Leader +.</li> </ul>	

**Nota:** No período 2007-2013, as iniciativas comunitárias Urban II e Equal foram integradas nos objectivos de convergência e competitividade regional e emprego, enquanto a iniciativa INTERREG está na base do objectivo 3 – Cooperação Territorial Europeia.

(CE, documentos vários)

Foram, sem dúvida, os bons resultados obtidos na aplicação dos vários Programas Operacionais na sua primeira geração (1990-1993) que terão, certamente, responsabilidade pela continuidade por mais gerações 1994-1999, 2000-2006 e 2007-2013 (MEDEIROS, 2007: 1).

Neste último período o quadro sai reforçado, por um lado, porque o Fundo de Coesão deixa de ter um funcionamento independente, passando a fazer parte do objectivo da convergência e, por outro, a cooperação territorial tornou-se um elemento central nas actuais estratégias de desenvolvimento e coesão da União Europeia. Essa centralidade está bem expressa na consagração da cooperação territorial como um dos 3 objectivos da política de coesão, a par dos objectivos convergência e competitividade e emprego (Quadro 3).

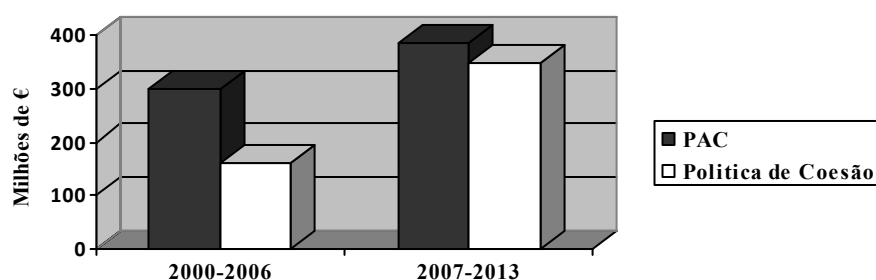
**Quadro 3 – Política de coesão económica, social e territorial**

Quadro 2000-2006			Quadro 2007-2013		
Objectivo da Coesão	Programas	Fundos	Objectivo da Coesão	Programas	Fundos
Entre Estados	- Redes transeuropeias - Meio ambiente	Fundo de Coesão	Convergência real [Estados e (NUTS I e II)]	- Modernização infra-estrutural; - Meio ambiente; - Desenvolvimento das TIC; - Estratégia europeia de emprego; - Investimento no capital humano.	Fundo de Coesão, FEDER e FSE
Entre regiões (NUTS I, II e III)	Objectivo 1 (Regiões menos desenvolvidas)	FEDER; FSE; FEOGA – Garantia e Orientação* e IFOP*		Competitividade regional e emprego (NUTS I e II)	
	Objectivo 2 (Zonas em reconversão económica e social)	FEDER e FSE	Nível nacional (estratégia comunitária para o emprego)		
	Objectivo 3 (Sistemas de formação e promoção do emprego)	FSE			
Entre outras autoridades locais (NUTS III)	INTERREG	FEDER	Cooperação territorial europeia (NUTS III)	- Desenvolvimento urbano, rural e costeiro; - Regiões ultraperiféricas	FEDER
	Urban	FEDER			
	Equal	FSE			
	Leader +*	FEOGA – Orientação*			
	Desenvolvimento rural e reestruturação do sector da pesca fora do objectivo n.º1	FEOGA – Garantia* e IFOP*			

\*O programa Leader + e o Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA) são substituídos pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) e o Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca (IFOP) transforma-se no Fundo Europeu das Pescas (FEP). Com esta mudança, ambos os programas, passaram a ter bases legais próprias deixando de fazer parte da política de coesão.

(CE, 2007b: 10)

Mas a reforma das políticas de coesão instituiu, a partir de 2007, estes três novos objectivos prioritários das acções estruturais: a convergência, a competitividade e emprego e a cooperação territorial e, tendo em conta uma Europa alargada a 27 Estados-membros, com disparidades regionais, em alguns casos, acentuadas, foi necessário um reforço na distribuição orçamental dos fundos, ou seja, no eixo de acção 2007-2013, à política regional cabe a segunda fatia do orçamento comunitário, logo atrás da Política Agrícola Comum, o que sem dúvida, para além do papel crescente da política de coesão promove o novo conceito da coesão territorial (Figura 4).



**Figura 4 – Evolução, nos dois últimos quadros plurianuais, do orçamento comunitário para a PAC e Política de Coesão**  
(CE, documentos vários)

Esta mudança é um sinal que nos mostra que se está a desenvolver um sentimento necessário para adoptar uma nova estratégia de desenvolvimento regional diferente da tradicional, que assenta numa abordagem territorial, no sentido de levar em consideração a heterogeneidade territorial e colocá-la como um desafio presente. Esta dimensão foi ratificada com Tratado de Lisboa (2007) ao reforçar o estatuto das regiões e dos municípios na arquitectura política da União Europeia, nomeadamente ao reconhecer explicitamente, pela primeira vez na sua história, a dimensão territorial como um dos objectivos da coesão, a par da coesão económica e da coesão social, ao mesmo tempo que consagra uma redefinição do princípio de subsidiariedade, que agora passa a abranger os níveis local e regional, aspectos de extrema importância, nomeadamente para o objectivo de Cooperação Territorial Europeia.

O objectivo de Cooperação Territorial Europeia destina-se a reforçar a cooperação aos níveis transfronteiriço, transnacional e inter-regional. Este eixo funciona “como complemento dos dois outros objectivos, uma vez que as regiões elegíveis também o são a título da convergência ou da competitividade regional e do emprego” (CE, 2007b:

20). Então o objectivo da Cooperação Territorial Europeia tem um papel importante a desempenhar para garantir o equilíbrio e a sustentabilidade do desenvolvimento de todo o território comunitário. Neste sentido, as orientações estratégicas devem contribuir para o sucesso deste objectivo, que depende da partilha das estratégias de desenvolvimento dos territórios nacionais, regionais e locais em causa e da criação de redes especialmente adaptadas ao intercâmbio de ideias que integrem os programas nacionais e regionais em matéria de coesão.

Sendo assim, a estratégia da Cooperação Territorial Europeia torna-se fundamental na concretização do objectivo da coesão territorial ao estimular o desenvolvimento e o ordenamento do território europeu harmonioso e equilibrado, assentes nos princípios do Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC) e na cooperação.

Esta cooperação é, no objectivo primário, tripartida por transfronteiriça, transnacional e inter-regional (Quadro 4). Da leitura que efectuamos ao quadro leva-nos a concluir que cooperação transfronteiriça tem uma proeminência no quadro da Cooperação Territorial Europeia, certamente para poder contrariar a debilidade em que estas regiões periféricas dos centros de decisão se encontram e que problemas comuns exigem soluções comuns. Ou seja, esta dimensão territorial da política de coesão, contrariamente às políticas sectoriais, tem uma capacidade de adaptação às necessidades e características específicas dos desafios e oportunidades resultantes da situação geográfica, de forma a evitar alimentar as desigualdades regionais que refreiam o potencial global de crescimento.

**Quadro 4 – Distribuição do Fundo FEDER para o Objectivo da Cooperação Territorial Europeia, período 2007-2013 (em milhares de milhões de euros)**

Objectivo da Cooperação Territorial Europeia	Cooperação transfronteiriça		Cooperação transnacional		Cooperação inter-regional		Total
	6,44	74%	1,83	21%	0,445	5%	

(CE, 2007c: 5)

Mas como complemento aos Quadros Comunitários de Apoio foram estabelecidas as chamadas iniciativas comunitárias. Estes programas têm, por um lado, uma abrangência total à área geográfica da União, e, por outro, promovem uma competição directa entre as regiões com o objectivo da coesão económica, social e territorial, apoiados em iniciativas comunitárias (FONSECA, 2004: 4). Como atrás já foi referido as iniciativas, no actual quadro comunitário, foram agregadas aos objectivos e, no caso

concreto da Cooperação Territorial a iniciativa INTERREG é “tornada objectivo de pleno direito da política de coesão (...) [articulada] em três vertentes principais” (CE, 2010: 222), nomeadamente:

- A vertente A (cooperação transfronteiriça): visa preparar as regiões fronteiriças da Europa, em regra mais atrasadas, para a integração completa em termos económicos, sociais e culturais;
- A vertente B (cooperação transnacional): visa promover a colaboração entre grandes agrupamentos de regiões, das quais fazem parte, entre outras, as áreas do mar Báltico e as regiões alpinas e mediterrânicas;
- A vertente C [cooperação inter-regional mais o INTERACT, o ESPON e, no período em curso, o URBACT (diversas redes de intercâmbio e de análise)]: visa melhorar a eficácia das políticas de coesão através do intercâmbio de experiências entre as autoridades regionais e locais.

**Quadro 5 – Distribuição indicativa para Portugal e Espanha – Quadro de Apoio 2007-2013 (a preços correntes, em milhões de euros)**

Estado membro	CONVERGÊNCIA						COMPETITIVIDADE REGIONAL E EMPREGO				COOPERAÇÃO TERRITORIAL EUROPEIA		TOTAL	
	Fundo de Coesão		Convergência		«Phasing-out»		«Phasing-in»		Competitividade regional e emprego		Nº	%	Nº	%
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%				
Portugal	3.060	4,4	17.133	8,6	280	2,1	448	3,9	490	1,1	99	1,1	21.511	6,2
Espanha	3.543	5,1	21.054	10,6	1.583	11,3	4.955	43,4	3.522	8,1	559	6,4	35.217	10,1
<b>Total</b>	<b>6.603</b>	<b>9,5</b>	<b>38.187</b>	<b>19,2</b>	<b>1.863</b>	<b>13,4</b>	<b>5.403</b>	<b>47,3</b>	<b>4.012</b>	<b>9,2</b>	<b>658</b>	<b>7,5</b>	<b>56.728</b>	<b>16,3</b>
Total por objectivo para os 27 Estados-membros														
<b>Total</b>	<b>69.578</b>	<b>100</b>	<b>199.322</b>	<b>100</b>	<b>13.955</b>	<b>100</b>	<b>11.409</b>	<b>100</b>	<b>43.556</b>	<b>100</b>	<b>8.723</b>	<b>100</b>	<b>347.410</b>	<b>100</b>

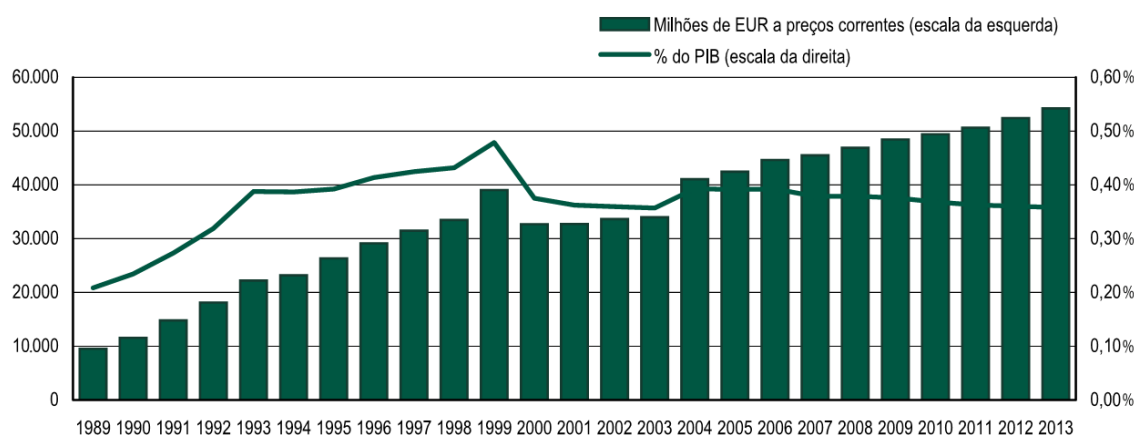
(CE, 2007b: 25)

Em síntese, tendo em conta que, no actual quadro comunitário, o objectivo da Cooperação Territorial Europeia, por um lado, é um complemento dos outros dois objectivos (Convergência e Competitividade regional e emprego) e, por outro, é a cooperação ao serviço do desenvolvimento territorial da União, o que reforça substancialmente a noção de que a cooperação transfronteiriça é, sem margem para dúvidas, uma política que visa a coesão territorial (Quadro 5).



### 2.3. A Coesão Regional e o desenvolvimento

“A Política de Coesão é reconhecida como uma das mais bem sucedidas políticas comunitárias, (...) pelo apoio que proporciona às regiões mais desfavorecidas no espaço europeu” (DPP, 2009: 3). Tal reconhecimento deve-se à sua adaptação ao longo dos diversos quatro períodos orçamentais sem perder de vista a sua orientação fundamental, nomeadamente ao intervir no sentido de obter um desenvolvimento equilibrado e sustentável das regiões no espaço Comunitário. No mesmo sentido a despesa com a Política de Coesão, ao longo do mesmo período, sofreu um aumento tanto em termos relativos como em termos absolutos (Figura 5).



**Figura 5 – Despesas com a política de coesão, 1989-2013**  
(CE, 2007: 174)

Em termos absolutos a dotação dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão em 1989 era aproximadamente 10 mil milhões de euros, enquanto no actual período são cerca de 54 mil milhões de euros, o que corresponde a um terço do orçamento da UE. Já em termos relativos, a dimensão dos fundos manteve-se, desde o final dos anos 90, em cerca de 0,4% do PIB da UE (CE, 2007: 174).

#### 2.3.1. O princípio da coesão económica e social

O projecto de construção da União Europeia é um processo dinâmico iniciado há mais de 50 anos sob o pressuposto elementar de que os países que o integram têm uma história, uma cultura e um estágio de desenvolvimento económico e social específico, produto do seu próprio processo histórico e social. Deste modo, a construção da UE

sustentou-se, desde sempre, nesta diversidade plenamente assumida desde o Tratado de Roma de 1957, que instituiu a CEE.

E é, sem dúvida, a partir desse momento que germinaram alguns dos princípios que têm pautado o processo de integração europeia, nomeadamente o princípio da coesão estabelecido na redacção inicial do referido Tratado, cujos princípios e objectivos eram tendentes a promover um desenvolvimento harmonioso das economias, através da redução das desigualdades entre as diversas regiões, bem como do atraso das menos favorecidas.

No entanto, até 1988 os instrumentos de intervenção na área do económico e do social existiam, como atrás referimos, mas agiam independentemente uns dos outros com a ideia de convergência entre países. Há, no entanto, que mencionar que, em 1986, com a adopção do Acto Único Europeu o conceito de convergência foi substituído pela coesão social e económica, tendo como objectivo alcançar um crescimento dos níveis de vida estável mas, geograficamente melhor repartidos, apoiado especialmente pelos fundos estruturais – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundo Social Europeu (FSE), Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA – Orientação) e Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas (IFOP). Com esta reforma, levado a cabo pelo Conselho, foi modificado o método das intervenções no sentido de privilegiar três grandes princípios: a concentração de meios, a complementaridade com as acções nacionais e a parceria. É então que, pela primeira vez, os Fundos Estruturais tinham iniciado “uma actuação concertada de modo a tornar a sua aplicação mais eficaz” (DPP, 2009: 6).

Mas é, sobretudo, com o Tratado de Maastricht, que entrou em vigor em 1993, que a noção de coesão económico-social foi, verdadeiramente, institucionalizada, ao definir os instrumentos com os quais a Comunidade utilizaria, tendo em vista o reforço da coesão económica e social. Para além do substancial aumento da dotação dos fundos estruturais efectuado nesse período, mais duas grandes reformas tiveram lugar desde essa altura: em 1993/1994, inicialmente com a criação do Fundo de Coesão (artigo 130.º-D) cujo protocolo estabeleceu as regras de acesso ao referido Fundo, o qual tinha o objectivo de permitir aos Estados-membros elegíveis – Irlanda, Grécia, Portugal e Espanha – participarem o mais rapidamente possível na União Económica e Monetária (UEM) contribuindo para o reforço da coesão económica e social do conjunto, depois com a “integração de todas as intervenções estruturais na estratégia global da luta contra

o desemprego; e, por outro, ao desenvolvimento das regiões mais desfavorecidas” (DPP, 2009: 8).

É esta compreensão, estes princípios de coesão, igualdade, solidariedade, qualidade de vida, competitividade, equidade, cooperação (além de vários outros) e os instrumentos comunitários que operacionaliza a Política de Coesão têm um papel fundamental na prossecução dos objectivos. No entanto, é elementar que neste conjunto de princípios, e considerando as metas a atingir, o princípio da interacção entre eles, seja um aspecto a sublinhar. São, então, estes os princípios que estruturam a política regional e, como objectivo desta política, contribuem decisivamente para a coesão económica e social.

Então, neste momento, já podemos tentar encontrar o conceito de coesão económica e social que, segundo Mateus, “está associado, na **coesão económica**, a uma relativa homogeneidade da riqueza criada nas várias actividades, enquanto, na **coesão social**, corresponde a um acesso equilibrado da população aos grandes frutos do progresso económico” (MATEUS, 2007: 10). Ainda o mesmo autor defende que coesão económica e social “surge associada à referência da **convergência**, nos objectivos das políticas estruturais de incidência regional, enquanto procura de um **maior equilíbrio** na **distribuição** dos **resultados** obtidos em matéria de desenvolvimento, ancorado na **capacitação** dos agentes” (MATEUS, 2007: 10). Em suma, o conceito de coesão económica e social deriva do conceito de convergência real, no sentido em que o objectivo da convergência nominal não pode ser mantido se as condições de oferta das economias forem demasiado divergentes. Ou seja, é a partir da passagem à noção de convergência real que nos aproximamos do conceito de coesão.

Ora, muitos factores devem ser levados em conta quando se relacionam as políticas de coesão económico-social com a convergência real, ou seja, o conceito de convergência real vem sendo normalmente associado à convergência económica, sendo o indicador macroeconómico mais utilizado para a avaliar o PIB *per capita* medido em Paridade de Poder de Compra (PPC) (Quadro 6). Deste modo, o que podemos identificar neste quadro é que, ao longo do percurso estabelecido de Portugal e Espanha na comunidade, houve ciclos e variações, nomeadamente em Portugal. Passada a fase inicial coincidente com a integração portuguesa na CEE, houve uma convergência económica mais discreta, com momentos de distanciamento face à média europeia.

**Quadro 6 – PIB per capita (PPC índice UE27 = 100)**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>UE 27</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Espanha</b>	92	92	93	95	96	97	98	100	101	101	102	104	105	103	103
<b>Desvio</b>	-8	-8	-7	-5	-4	-3	-2	0	+1	+1	+2	+4	+5	+3	+3
<b>Portugal</b>	77	77	78	79	81	81	80	80	79	77	79	79	79	78	80
<b>Desvio</b>	-23	-23	-22	-21	-19	-19	-20	-20	-21	-23	-21	-21	-21	-22	-20

(<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=fr&pcode=tsieb010>) [accedido em 20/05/2011]

Em termos da evolução do PIB, o período delimitado pelos anos de 1996 e de 2010 pode ser dividido em duas partes: uma, situada entre 1996 e 2000, na qual se verificou um intenso crescimento do PIB, a uma taxa média de 4,2% para Portugal e 4,1% para Espanha, enquanto a taxa média da UE-27 cifrava-se em 2,9%; a outra, desde 2001, de muito moderado crescimento, aproximadamente de 0,7% para Portugal, 2,1% para Espanha e 1,3% de taxa média para a UE-27.

Então se objectivo de convergência real com a média comunitária tem estado presente desde a adesão de Portugal e Espanha à União Europeia e sabendo que, nas primeiras décadas de integração, o processo de convergência ao nível Ibérico no que diz respeito ao crescimento do PIB real, assumiu, desta forma, um carácter harmónico, após o final da década de 1990, assume-se como territorialmente desigual (Quadro 7). Em suma, registou-se uma tendência entre 2000 e 2010 de crescimento do PIB real acima da média europeia por parte da Espanha (exceptuando o ano de 2010), enquanto em Portugal o cenário registou uma tendência contrária.

**Quadro 7 – Crescimento real do PIB (%)**

	1996	1997	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>UE-27</b>	<b>1,8</b>	<b>2,7</b>	<b>3,0</b>	<b>3,1</b>	<b>3,9</b>	<b>2,0</b>	<b>1,2</b>	<b>1,3</b>	<b>2,5</b>	<b>2,0</b>	<b>3,2</b>	<b>3,0</b>	<b>0,5</b>	<b>-4,2</b>	<b>1,8</b>
<b>Espanha</b>	2,4	3,9	4,5	4,7	5,0	3,6	2,7	3,1	3,3	3,6	4,0	3,6	0,9	-3,7	-0,1
<b>Portugal</b>	3,7	4,4	5,0	4,1	3,9	2,0	0,7	-0,9	1,6	0,8	1,4	2,4	0,0	-2,5	1,3

(<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=fr&pcode=tsieb020>) [accedido em 22/05/2011]

Tendo em conta que, no Segundo Relatório sobre a Coesão Económica e Social, a Comissão Europeia refere que nos três Estados-membros menos prósperos – Portugal, Espanha e Grécia –, o rendimento médio *per capita* passou de 68% da média da UE, em 1988, para 79%, em 1999. Segundo Medeiros, “[e]sta aparente coesão económica fez-se, contudo, à custa do agravamento das assimetrias nestes países e respectivas regiões, ajudando a agravar os desequilíbrios territoriais” (MEDEIROS, 2005: 10). Ideia

consolidada através do Terceiro Relatório sobre a Coesão Económica e Social que “[a] pesar da convergência global do PIB *per capita* com a média da UE nas regiões desfavorecidas, continuam a existir profundas disparidades. Em 29 regiões, onde habita 13% da população da UE15, o PIB *per capita* em termos de PPC em 2001 era inferior a dois terços da média. Estas regiões situam-se principalmente na Grécia, em Portugal, no sul da Espanha” (CE, 2004: 6).

Um facto de particular significância é que, estes desequilíbrios regionais não se confinam aos países periféricos ou ultraperiféricos afectam também os Estados-membros mais centrais e com melhores performances económicas, sendo exemplos a Alemanha, o Reino Unido, a França e a Itália que conseguem ter dentro do mesmo território realidades distintas – as metrópoles com elevados desempenhos económicos (território limitado pelas metrópoles de Londres, Paris, Milão, Munique e Hamburgo) (FALUDI, 2005: 13) e as regiões com desempenho económico reduzido (Quadro 8).

**Quadro 8 – Desigualdades regionais nos Estados Centrais 2007 (PIB *per capita* em PPC, em % da média UE-27=100)**

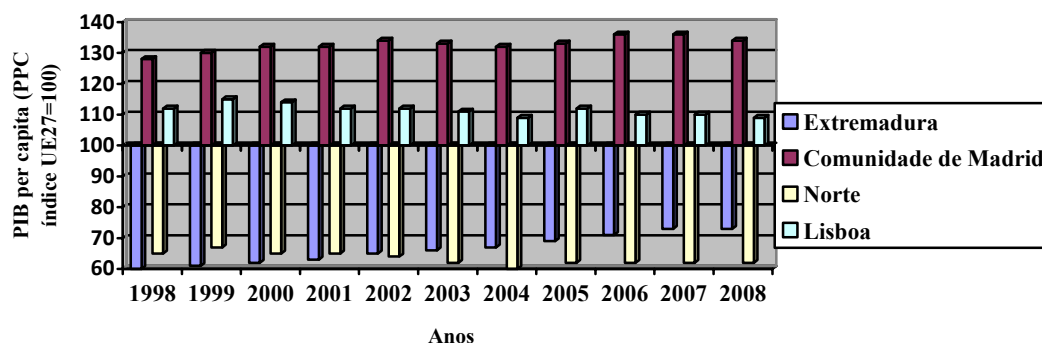
Estado-membro	Melhor desempenho (A)		Pior desempenho (B)		(A-B)
Alemanha	Hamburg	186	Brandenburg-Nordost	75	<b>111</b>
Reino Unido	Inner London	333	West Wales and The Valleys	73	<b>260</b>
França	Île de France	170	Guyane (FR)	52	<b>118</b>
Itália	Lombardia	135	Calabria	66	<b>69</b>

(<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tps00006>) [acedido em 21/05/2011]

Esta constatação, por si só, já revela boa parte das dimensões do problema regional que enfrenta a UE, como reconhece a própria Comissão Europeia no Terceiro Relatório sobre a Coesão Económica e Social “[e]stas disparidades entre regiões territoriais não podem ser ignoradas uma vez que, para além das graves dificuldades nas regiões periféricas e ultraperiféricas ou dos problemas de congestionamento de algumas zonas centrais, elas afectam a competitividade global da economia da UE” (CE, 2004: 28).

Dito isto, então, os principais factores que influenciam a convergência real e que, portanto, influenciam a variação do PIB *per capita* em paridade de poder de compra são: a produtividade, a competitividade e o desempenho económico, a capacidade de inovação, a demografia, o investimento (público e privado), entre outros. E entre as diversas regiões, de Portugal e Espanha, observam-se disparidades com grandezas bastante significativas (Figura 6) que reflectem um modelo pouco descentralizado da

política de desenvolvimento regional praticada por ambos os Estados-membros durante a vigência dos três primeiros quadros de apoio, o que leva a que “[em] Espanha, tal como nos outros países da coesão, o quadro dos Fundos Estruturais [seja] amplamente adoptado para a política nacional” (CE, 2004: 96). Tal constrangimento, sem dúvida, potencia um conflito entre a convergência económica real nacional e regional.



**Figura 6 – Portugal e Espanha – Melhor e pior performance de duas NUTS II**

(<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tgs00006>) [acedido em 21/05/2011]

A coesão económica e social, enquanto referência agregada e genérica, encontra-se, deste modo, intrinsecamente relacionada com a verificação de progressos, seja em termos de desempenho económico, seja de melhoria das condições de vida, com expressão real ao nível dos agentes económicos, dos cidadãos e do próprio território, quer como espaço geográfico, quer como espaço institucional, adaptando-se às mudanças da mundialização (MATEUS, 2005). É neste sentido que as desigualdades territoriais são, hoje, consideradas um dos pilares base do conceito de desigualdade, pela importância que ganham quando se fala de níveis de vida consonantes com aqueles que são praticados, em média, pelo restante território de referência. O conceito de coesão territorial provém de uma combinação entre competitividade e coesão económica e social, sendo atribuída ao território a capacidade de desenvolver processos que conduzam a economia à referida competitividade e coesão.

### 2.3.2. A coesão territorial

O espaço europeu tornou-se, a partir do primeiro alargamento e seguintes, num território com desequilíbrios territoriais acentuados. Sabemos todos que, neste processo dinâmico da integração europeia, acabar com os desequilíbrios regionais não é uma

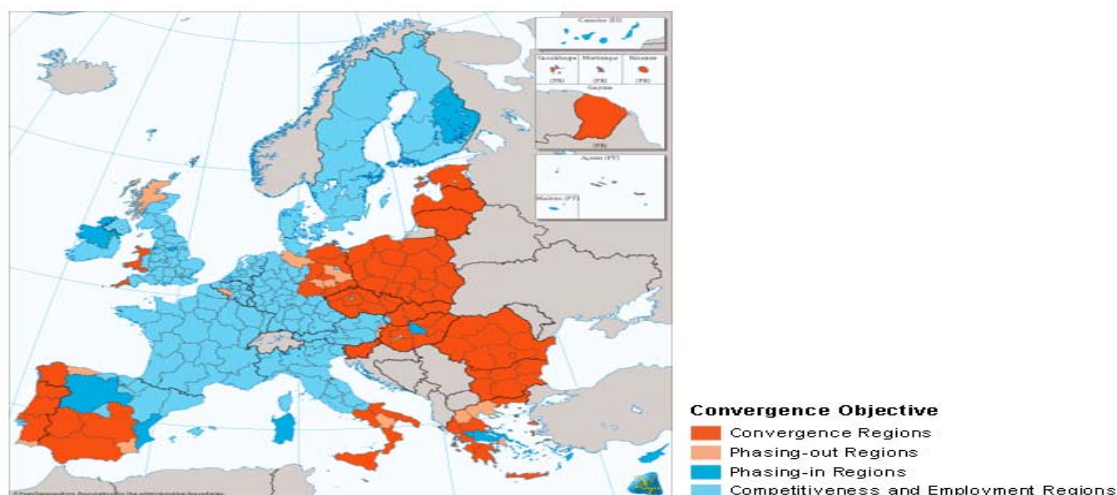
tarefa simples nem rápida, bem pelo contrário é, sobretudo, algo bastante complexo e moroso. Sabemos, de igual modo, que há muitos factores que contribuem para tal quadro, os de âmbito endógeno e exógeno.

Assim sendo, os factores de carácter endógeno estão relacionados, sobretudo, com a heterogeneidade a vários níveis dos 27 Estados-membros, mas também com a forma como cada Estado-membro realiza a política de coesão económica e social, com destaque para as regiões menos prósperas, mas não só, “[m]esmo algumas das regiões mais desenvolvidas (as que registam um PIB acima dos 75% da média da UE27) começam a registar taxas de crescimento económico muito baixas ou até negativas” (CE, 2007: X).

Por sua vez as de carácter exógeno tem a ver no essencial com o processo de globalização e com a forma de endogeneização deste processo – com conjunturas várias – do qual a UE faz parte integrante.

Tendo em conta estas circunstâncias, nomeadamente as de carácter endógeno, com a política de coesão económica e social, a UE consagrou no Tratado de Amesterdão (1997) o conceito de coesão territorial. Assim é porque esta política, de certa forma, constrangia económica e socialmente os Estados-membros menos desenvolvidos, enquanto inseridos em espaços de integração, contendo parceiros com um nível de desenvolvimento superior. Estes últimos produzem muitos dos bens de capital e serviços de que os países beneficiários líquidos necessitam à medida que se desenvolvem. Contudo, só com a ratificação do Tratado de Lisboa (2007) é que entrou em vigor a coesão económica, social e territorial, cujo “princípio da coesão territorial passará a estar contemplado entre os objectivos da UE (Título I, art.º 3º e o art.º 174º traduzem uma inflexão em relação ao art.º 158 Tratado da Comunidade Europeia, dado que o foco de aplicação é alargado, passando a cobrir regiões, quer de países ricos quer de países pobres, e não somente as regiões menos desenvolvidas” (DPP, 2009: 12) (Figura 7).

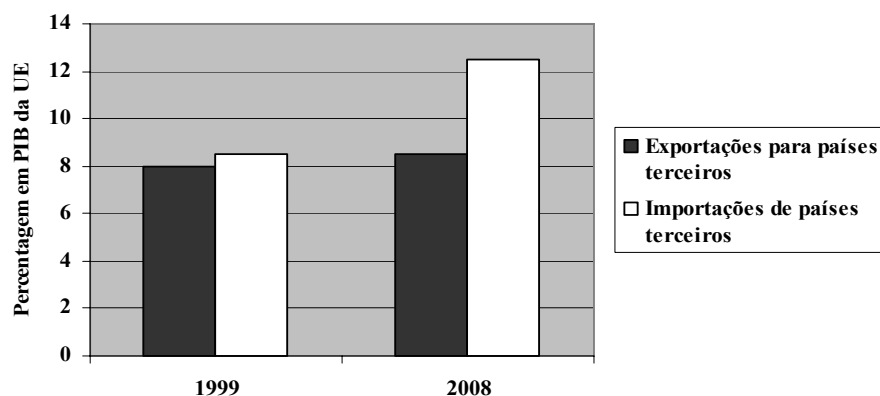
O artigo 174º, parágrafo 3º estabelece ainda que “[e]ntre as regiões em causa, é consagrada especial atenção às zonas rurais, às zonas afectadas pela transição industrial e às regiões com limitações naturais ou demográficas graves e permanentes, tais como as regiões mais setentrionais com densidade populacional muito baixa e as regiões insulares, transfronteiriças e de montanha” (JOCE, 2008: 127).



**Figura 7 – Política Regional: 2007-2013**

([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/atlas2007/fiche\\_index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/fiche_index_en.htm)) [acedido em 21/05/2011]

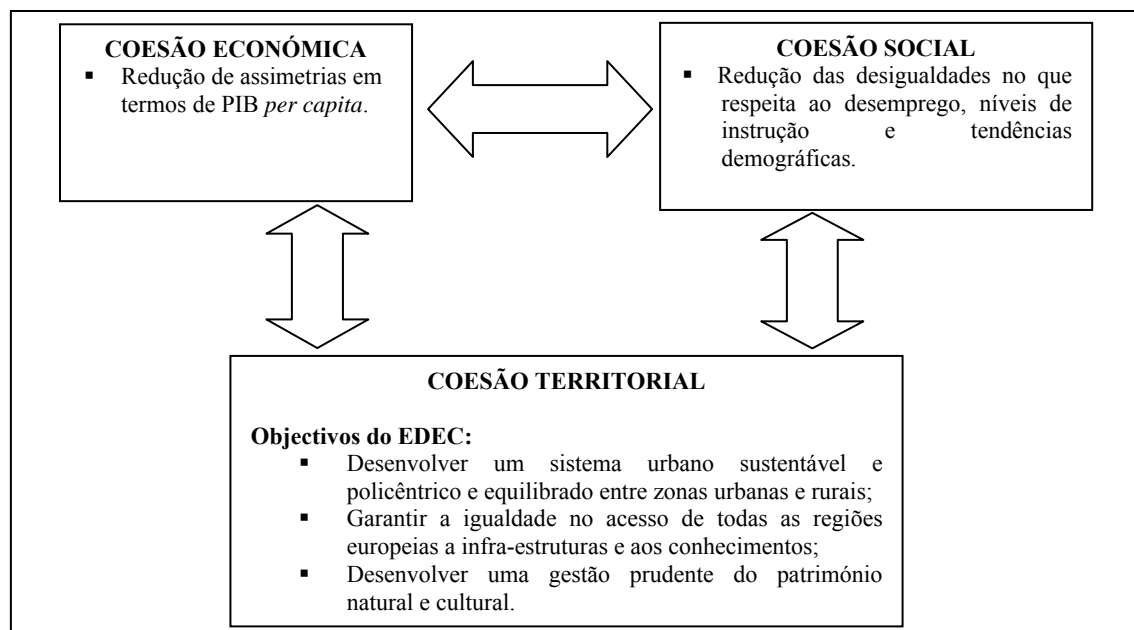
Em suma, a reforma adoptada na política de coesão, para o período de 2007-2013, mantém os princípios fundamentais, visando “a redução [das disparidades] entre os Estados-membros e as regiões através da concentração de recursos nas zonas menos desenvolvidas (...) em sintonia com a nova agenda para o crescimento e o emprego (...) no contexto da globalização (...) [para a qual] a política de coesão insiste cada vez mais na melhoria da competitividade das regiões na economia mundial” (CE, 2007: xiv). Estes pressupostos procuram melhorar o desempenho económico das regiões, designadamente em termos de PIB, emprego, produtividade, investimento e balança comercial (Figura 8), entre outros factores macroeconómicos que interagem ao nível regional, nacional e comunitário e que impulsionam a coesão territorial.



**Figura 8 – Evolução das trocas comerciais de bens entre a UE e o resto do mundo**  
(CE, 2010)



Neste sentido, a coesão territorial é, claramente, uma política europeia que, vista numa perspectiva abrangente, é, de certo modo, a expressão territorializada e concreta de políticas europeias de coesão económica e social, reforçadas e ampliadas com os valores e princípios do Ordenamento do Território, num quadro em que a solidariedade, operacionalizada por políticas várias, deverão ser elementos de integração e coerência para fazer face aos problemas decorrentes da globalização (Figura 9).



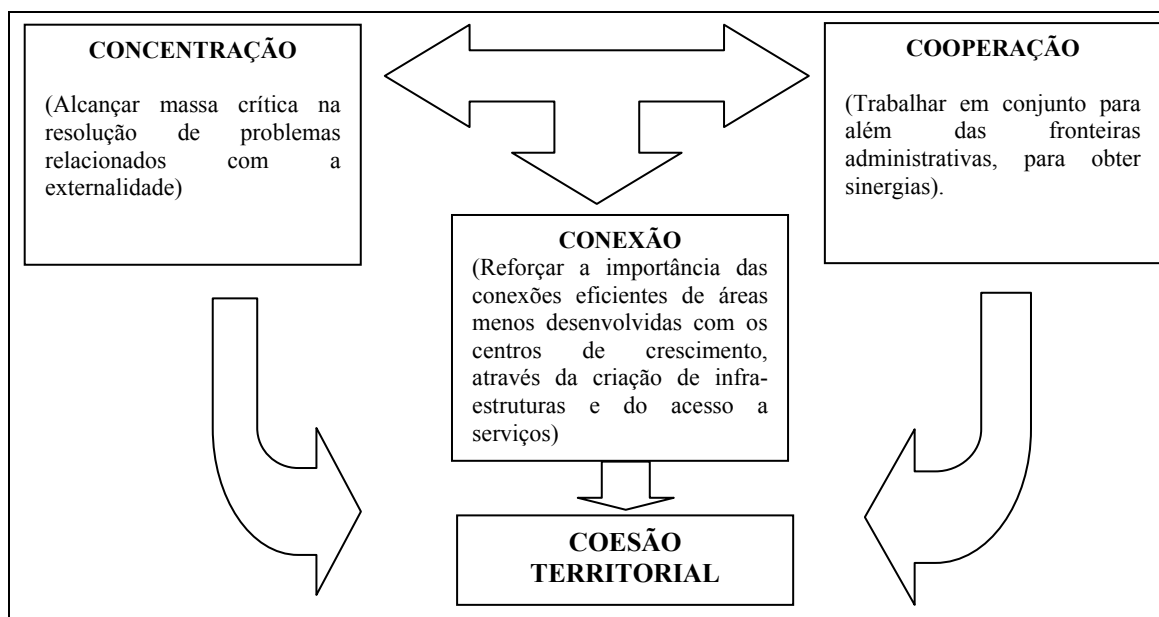
**Figura 9 – Política de coesão – Princípios e objectivos**

(MEDEIROS, 2005)

Em termos de políticas e segundo o Sexto Relatório Intercalar sobre a Coesão Económica e Social, o objectivo da coesão territorial tende a promover “o desenvolvimento harmonioso e sustentável de todos os territórios, com base nas suas características e recursos territoriais” (CE, 2009: 12). Tal pressuposto comunga do conceito explícito na Carta Europeia do Ordenamento do Território onde diz que o ordenamento do território “é a tradução espacial das políticas económica, social, cultural e ecológica da sociedade [e] (...) [é], simultaneamente, uma disciplina científica, uma técnica administrativa e uma política que se desenvolve numa perspectiva interdisciplinar e integrada tendente ao desenvolvimento equilibrado das regiões e à organização física do espaço segundo uma estratégia de conjunto (...). O ordenamento do território deve ter em consideração a existência de múltiplos poderes de decisão, individuais e institucionais, que influenciam a organização do espaço, o carácter aleatório de todo o estudo prospectivo, os constrangimentos do mercado, as

particularidades dos sistemas administrativos, a diversidade das condições socioeconómicas e ambientais. Deve, no entanto, procurar conciliar estes factores da forma mais harmoniosa possível” (DGOT, 1988: 9-10).

Então a prossecução da coesão territorial europeia está assente em três elementos básicos que a norteiam (Figura 10).



**Figura 10 – Os três elementos básicos para alcançar o objectivo da Coesão Territorial**  
(CE, 2009: 12)

A Figura anterior permite fazer a seguinte leitura a qual, destacando alguns dos aspectos mais importantes, dá-nos a noção de coesão territorial, no contexto da construção europeia:

- A cooperação territorial como a chave da coesão territorial;
- O reforço do papel das autoridades regionais e locais e de outros intervenientes na implementação da política de coesão;
- Valorização da articulação entre políticas sectoriais e regionais;
- Dotação de recursos e infra-estruturas;
- Criar parcerias urbano-rurais, entre regiões e cidades, e através de redes de cidades;
- Factores territoriais de competitividade.

Então a coesão territorial é entendida como a valorização do território como espaço de integração das dimensões de coesão e competitividade, isto é, a uma noção de coesão territorial, que se afasta de uma espécie de duplicação da noção de coesão

económica e social, para se centrar na identificação da maior ou menor capacidade de um território (país, região) conseguir equilibrar o desenvolvimento dos processos de construção de um economia competitiva e de uma sociedade coesa (MATEUS, 2007: 12).

No seguimento do que atrás foi exposto a noção de coesão territorial nasceu dos trabalhos que culminaram, em 1999, com a aprovação do Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC), documento que veio evidenciar a responsabilidade das Comunidades Europeias face à superação ou agravamento dos desequilíbrios visíveis no território europeu (CE, 2008b: 11). Tal documento aprovado no Conselho Informal dos ministros responsáveis pelo ordenamento do território e pela política regional, em Maio de 1999, mesmo não sendo juridicamente vinculativo aos Estados-membros e respeitando inteiramente o princípio da subsidiariedade, estabeleceu as orientações a serem adoptadas com este objectivo, referindo-se explicitamente que o desenvolvimento de cada região deve integrar uma visão mais ampla, supra-nacional, que permita a afirmação de zonas económicas de integração mundial capazes de transformar a actual organização espacial de tipo centro-periferia do espaço europeu numa configuração mais policêntrica. E para isso é considerado essencial o apoio a infra-estruturas e redes transnacionais, bem distribuídas, no território da UE que liguem as regiões metropolitanas entre si, bem como com a sua área de influência considerando “cidades e áreas rurais de diversos tamanhos” (MEDEIROS, 2005: 32).

Como um exemplo paradigmático do que temos vindo a descrever, encontramos um bloco económico europeu, denominado de pentágono, que se destaca na economia mundial que “(...) compreende el territorio limitado por las metrópolis de Londres, París, Milán, Munich y Hamburgo (...)” (FALUDI, 2005: 13). Estamos a referir-nos a uma área, de certa maneira, reduzida representando cerca de 20% do território da UE, mas que concentra 40% da população e realiza, pelo menos, 50% do PIB da UE e cerca de 75% da despesa com I&D. O que podemos daqui aferir é que, nesta área geográfica, o ordenamento do território foi tido em conta, uma vez que este é “(...) a arte de adequar as gentes e a produção de riqueza ao território numa perspectiva de desenvolvimento” (GASPAR, 2011).

Paradoxalmente e fruto, em parte, dos sucessivos alargamentos, encontramos desequilíbrios regionais que criam a necessidade de políticas com objectivos concretos, que evitem a concentração da actividade económica. Nesta perspectiva, há que evoluir do panorama territorial hegemonicamente centralizado para um outro de âmbito mais

policêntrico, cujo objectivo “debe contribuir a evitar que continue concentrándose excesivamente la riqueza y la población en el núcleo central de la EU” (FALUDI, 2005: 13). Para tal é necessário uma “consolidación de una estructura territorial relativamente descentralizada” (FALUDI, 2005: 13), o que torna, naturalmente, mais equilibrado e capaz de garantir quer a integração coerente de várias regiões europeias na economia global, quer a articulação entre os vários núcleos policêntricos da UE. Recorde-se que policentrismo é, tendo em conta as versões correntes do conceito, a “ideia de que a organização e ordenamento dos territórios tem por base a intensificação das relações entre cidades (...) que permita não só aprofundar e potenciar os índices de desenvolvimento socioeconómico, como propiciar as condições necessárias para a sua internacionalização nos mercados globais” (CARMO, 2008: 2).

Dito isto, podemos concluir que, para transformar a *Velha Europa* num pólo económico competitivo, no actual quadro de globalização, terá como condição *sine qua non* a promoção de sistemas urbanos e territórios integrados e qualificados que se diferenciem e complementem concorrencialmente, ou seja, a aplicação do modelo policêntrico como uma meta a atingir na UE.

Assim, o conceito de coesão territorial vai além da noção de coesão económica e social, alargando-o e consolidando-o. Em termos de políticas, o objectivo é promover um desenvolvimento mais equilibrado reduzindo as disparidades existentes, evitando os desequilíbrios territoriais e conferindo mais coerência quer às políticas regionais, quer às políticas sectoriais que têm impacto territorial, como sugere o Esquema Territorial Europeu (ETE) que, “aquando da implantação de projectos realizados ao nível regional (...), se deverá atribuir uma maior importância aos seus efeitos difusores [através de] objectivos de desenvolvimento espacial definidos em comum, o que naturalmente se repercutirá de forma positiva no território global” (CONDESSO, s/d: 16). Assim e de acordo com o que atrás foi exposto, a coesão no seio da estrutura da UE terá que ter uma ligação visceral com cooperação entre as regiões. De acordo com o ponto 6 do ETE, “as tendências de desenvolvimento territorial são influenciadas por três factores: uma integração económica em progresso e consequentemente por uma cooperação reforçada entre os Estados-membros; a importância crescente das colectividades locais e regionais e o seu papel no desenvolvimento espacial; e o alargamento previsível da União e a evolução das relações com os seus vizinhos” (CONDESSO, s/d: 17).

Tendo a Política de Coesão a missão de promover um desenvolvimento harmonioso das partes (as regiões), no sentido de reforçar a coesão, seja ela o que for –

e não é fácil definir, ou esgotar, o conceito – surge-nos como um “princípio necessário”. Um princípio, no sentido de que a UE deve reger-se – tendo em conta a sua heterogeneidade –, por razões de ordem cultural-civilizacional e ético-moral. Necessário, num sentido praticamente aristotélico de imperatividade: porque se a UE não for economicamente, socialmente e territorialmente coesa e solidária, não será, certamente, nem uma União, nem Europeia. Reforçando, ainda, com uma visão de Dominique Strauss-Kahn referente à construção europeia se a Europa “não for capaz de aceitar o desafio oferecendo ao mundo uma metodologia solidária e eficaz de resolução das crises, porá em causa a sua própria razão de existir” (STRAUSS-KAHN, 2002: 131).

### **3. A Convenção-Quadro Europeia: a natureza jurídica da cooperação transfronteiriça**

#### **3.1. O princípio da cooperação**

A cooperação internacional entre países é, sem dúvida, um processo que com a contemporaneidade se acentuou ao mesmo tempo que se abriu a outros âmbitos de colaboração. Tal mudança é, em grande parte, da responsabilidade proveniente das revoluções políticas preconizadas pelas Revoluções Americana e Francesa que, no caso concreto da cooperação consagraram os “princípios da soberania e da absoluta igualdade dos Estados como princípios básicos de todo o Direito Internacional” (BRITO, 2000: 41), facto que reforça a noção de cooperação “pela tomada de consciência da interdependência das nações” (BRITO, 2000: 42).

Agora, neste novo quadro, onde a cooperação “num mundo de relações internacionais cada vez mais complexo e abrangente” e jurídico, porque introduz um problema que, impõe uma resposta no âmbito jurídico, capaz de regulamentar a cooperação, portanto, insere na consciência jurídica a necessidade da norma. Tal facto deve-se, em parte, a uma reorganização da sociedade em que, num período mais recuado, a cooperação tendia em ser individualizada e predominantemente bilateral e regional – relações entre Estados geograficamente vizinhos – e, agora, a cooperação é mais de carácter multilateral – ressaltar que no início deste novo enquadramento, a cooperação era predominantemente de natureza técnica, económico-social e cultural –, no

entanto, o princípio no qual assenta, em ambos os casos, é num sistema de Tratados ou Acordos.

Então, o que nos sugere asseverar sobre o princípio jurídico da cooperação internacional é que, na Europa da época moderna, estávamos na presença do embrião do processo evolutivo do princípio jurídico, o qual estava assente na ideia da cooperação ser “um *princípio ético-jurídico* decorrente do próprio direito natural, que pretende impor a todas as nações o *dever geral* de cooperar” (BRITO, 2000: 40). Mais tarde, fruto da evolução da sociedade preconizada pelas revoluções políticas, em domínios vários, tais como na área social e económica, circunstância que colocou, então, a sociedade em âmbito lato, na presença do “*princípio jurídico geral fundamental* do Direito Internacional Geral que (...) começa a ser reconhecido e aceite pela consciência jurídica das gentes” (BRITO, 2000: 41).

Nesse processo evolutivo da cooperação internacional, no qual se estabeleceu o princípio geral fundamental da cooperação, acabou por ser constituído num princípio estruturante da própria cooperação, em grande parte, pela condição da nova noção de cooperação ser, sem dúvida alguma, mais abrangente, tanto nos domínios de intervenção, bem como na composição das partes signatárias nascidas na contemporaneidade – os Estados-nação –, com uma noção mais vincada do conceito de soberania de estado o que, não é de estranhar, certamente, a necessidade de se elaborar formas legais, através de regulamentação específica, que pode ser mais ou menos vasta consoante a tipologia de cooperação.

É, portanto, neste contexto de “evolução histórica da cooperação internacional organizada que surge e se situa a cooperação transfronteiriça” (BRITO, 2000: 66) e com ela a preocupação de um enquadramento normativo que, em harmonia com a soberania de cada Estado signatário, a regule ou oriente. Como veremos adiante, é um assunto que tem vindo ao longo da última metade do século precedente a obter, por parte dos vários governos, uma sempre desejável solução.

### **3.2. A natureza jurídica da Convenção-Quadro Europeia**

Neste ponto iremos de uma forma sucinta ou, até mesmo, descritiva analisar do ponto de vista formal, bem como do ponto de vista material, a natureza jurídica da Convenção-Quadro Europeia.

Quanto ao ponto de vista formal “a Convenção-Quadro Europeia é um Tratado multilateral, solene, limitado ou restrito e semi-fechado” (BRITO, 2000: 190). Dito de outra forma, a Convenção tem o estatuto de Tratado que, necessariamente, careceu de ratificação pelos Estados signatários, o que a institucionaliza. Por outro lado, o facto de se ter introduzido possibilidades (através de um convite) para que os Estados Europeus não membros do Conselho da Europa (condição de participação *sine qua non*) pudessem aderir à Convenção-Quadro torna a sua natureza limitada ou restrita e semi-fechada.

Em relação ao ponto de vista material, “a Convenção-Quadro é um Tratado-Quadro (...) [que] contém as cinco grandes características típicas de qualquer Tratado-Quadro”, resumidas no (Quadro 9) (BRITO, 2000: 191).

**Quadro 9 – Características transversais a qualquer Tratado-Quadro**

Tipo de característica em geral	Tipo de características da Convenção-Quadro Europeia sobre a Cooperação Transfronteiriça das Colectividades ou Autoridades Territoriais
Característica referente ao estabelecimento dos princípios orientadores ou as bases gerais do regime jurídico da cooperação transfronteiriça	O princípio da plena e efectiva participação dos entes públicos menores, autoridades regionais e locais, na cooperação transfronteiriça
	O princípio da relativa homogeneidade
	O princípio da flexibilização da cooperação
	O princípio da informação
	O princípio da concertação
Característica referente à fixação das regras relativas aos processos de negociação e de aprovação dos acordos de cooperação transfronteiriços a celebrar pelas autoridades regionais e/ou locais	A que impõe o respeito pela soberania e pela unidade dos Estados, através da remissão dinâmica para o direito interno dos Estados e da atribuição aos Estados de competência de delimitação
	A que limita a cooperação transfronteiriça às autoridades regionais ou locais da zona da fronteira
	A que estabelece distintos instrumentos jurídicos
Característica referente à disponibilização de um conjunto de modelos de acordos	A que estabelece um conjunto de modelos e acordos
Característica referente à concessão de cobertura jurídica interna e internacional	A que permite uma cobertura jurídica interna e internacional
Característica referente à Consagração de medidas gerais tendentes a:	Permitir o controlo da execução interna e internacional das obrigações assumidas por cada uma das partes
	Encorajar o cumprimento voluntário dos compromissos assumidos
	Estimular a mobilização da opinião pública interna e internacional em torno da cooperação transfronteiriça

(BRITO, 2000: 191-200)

Mas para se chegar aqui foi necessário, como é óbvio, dar um primeiro passo. Facto que aconteceu em Setembro 1966, com a “aprovação pela Assembleia Consultiva do Conselho da Europa (...) da Recomendação n.º470 (...) relativa à Cooperação

Europeia dos Poderes Locais” (CONDESSO, 2008: 31). Esta recomendação visava, por um lado, estudar os problemas originados pela cooperação ao nível regional e, por outro, concertar um projecto nesse sentido. Tal só se viria a efectivar, em 1973, com um estudo do Comité e com a adopção da Resolução (74) 8, pelo Comité de Ministros, em 1974, na qual efectivava aos Estados várias recomendações, tais como “promover a cooperação europeia (...) com especial destaque na promoção de um desenvolvimento económico e social mais harmonioso das regiões de fronteira” (CONDESSO, 2008: 31). Porém, para que a cooperação europeia se pudesse concretizar, sem sobressaltos, foi elaborada a Convenção-Quadro Europeia sobre a Cooperação Transfronteiriça das Colectividades ou Autoridades Territoriais, a qual foi aprovada pelo Comité de Ministros europeus Responsáveis pelas Colectividades Locais e aberta à ratificação dos Estados-membros a 21 de Maio de 1980 (CONDESSO, 2008: 31). Mais tarde, talvez como reforço ao tratado, “foram aprovados dois protocolos adicionais: o Protocolo à Convenção-Quadro (STE 159) e o Protocolo n.º 2 à Convenção-Quadro (STE 169)” (CONDESSO, 2008: 31).

Então, qual é o objectivo desta Convenção? É, sobretudo, o de “traçar as bases jurídicas gerais comuns”, tendo em conta a soberania nacional de cada país. Ou seja, são efectuadas modificações do foro legislativo dentro dos Estados contraentes – harmonização legislativa – tendentes, por um lado, a acabar com as barreiras internas que dificultavam a cooperação, e, por outro, estabelecer “instrumentos jurídicos apropriados a facilit[ar]” a cooperação transfronteiriça, ao introduzir nos ordenamentos jurídicos de cada Estado signatário “adaptações ou derrogações necessárias em face da especificidade deste tipo de cooperação” (CONDESSO, 2008: 31-32).

Antes, ainda, de entrarmos no campo que estabelece a norma pela qual se rege a Cooperação Transfronteiriça, e tendo em conta que esta é o objecto mediato da Convenção-Quadro, portanto, para percebermos melhor este processo temos que, em primeiro, abordar o conceito de cooperação transfronteiriça. Então a cooperação transfronteiriça vista de uma forma mais genérica é “entendida como o conjunto coordenado e concertado de acções e de iniciativas formal ou informalmente desenvolvidas por colectividades ou autoridades territoriais de Estados vizinhos separadas pelas fronteiras entre esses Estados, com vista a prosseguir fins de interesse comum e, por essa via, a reforçar não só as suas relações de vizinhança, mas especialmente, a garantir a boa vizinhança entre elas e entre os seus respectivos Estados” (BRITO, 2000: 13), com o fim de promover um desenvolvimento harmonioso



das partes contraentes, tendente à prossecução da coesão económica, social e territorial da união.

### 3.3. As formas jurídicas da Cooperação Transfronteiriça no quadro europeu

Segundo Wladimir Brito “[a] cooperação transfronteiriça, enquanto objecto mediato da Convenção-Quadro, assume juridicamente as formas de compromissos ou concertação (...) e de acordos” (BRITO, 2000: 426). Formas que, no anexo à Convenção, estão agrupadas em dois grandes conjuntos de “modelos-tipo” que foram construídos, tendo em vista dar resposta às necessidades de cooperação, sejam elas ao nível inter-estatal ou governamental – um primeiro conjunto de modelos-tipo de acordos inter-estatais (Quadro 10) –, regional e local – um segundo conjunto de modelos-tipo de esquemas de acordos, estatutos e contratos (Quadro 11).

**Quadro 10 – Tipos de Modelos – formas de cooperação para o nível inter-estatal ou governamental**

Tipo de Esquemas	Tipos de Modelos				
	Modelo 1.1	Modelo 1.2	Modelo 1.3	Modelo 1.4	Modelo 1.5
<b>Esquema 2.1</b> Criação de Grupos de Concertação	Promoção da Cooperação	Concertação Regional Local	Concertação		
<b>Esquema 2.2</b> Coordenação na Gestão de Assuntos Públicos Locais	Promoção da Cooperação	Concertação Regional	Concertação Local		
<b>Esquema 2.3</b> Criação de Associação de Direito Privado	Promoção da Cooperação	Concertação Regional			Criação de Associação de Direito Privado
<b>Esquema 2.4</b> Contrato de Fornecimento ou de Prestação de Serviço de Direito Privado	Promoção da Cooperação	Concertação Regional		Cooperação Contratual	
<b>Esquema 2.5</b> Contrato de Fornecimento ou de Prestação de Serviço de Direito Público	Promoção da Cooperação	Concertação Regional		Cooperação Contratual	
<b>Esquema 2.6</b> Criação de Organismo de Cooperação	Promoção da Cooperação	Concertação Regional			Organismo de Cooperação

Matriz de Leitura Horizontal. Parte dos Esquemas para os Modelos. Permite-nos saber que Esquema é possível ou admissível para cada Modelo ou a que Esquema ou Esquemas corresponde cada Modelo. (BRITO, 2000: 429)

Ora o que se observa destas matrizes, para além do seu cunho orientador, é uma panóplia de diferentes soluções técnicas – de carácter genérico – contidas nos modelos e esquemas referidos, o que oferece diferentes soluções tendente a “fixar de forma clara e precisa o quadro, as formas e os limites dentro dos quais os Estados circunscrevem a acção das autoridades regionais e locais em sede de cooperação transfronteiriça, bem

como eliminar as incertezas jurídicas perturbadoras do normal desenvolvimento da cooperação”, para além disso “estes acordos permitem a circulação de informação, a interligação das várias formas de cooperação (...) e a modificação de regras jurídicas que obstaculizam a cooperação” (BRITO, 2000: 430).

**Quadro 11 – Tipos de esquemas – formas de cooperação para o nível regional e local**

Tipos de Modelos	Tipos de Esquemas					
	Esquema 2.1	Esquema 2.2	Esquema 2.3	Esquema 2.4	Esquema 2.5	Esquema 2.6
<b>Modelo 1.1</b> Promoção da Cooperação	Criação de Grupos de Concertação Local	Coordenação na Gestão de Assuntos Públicos Locais	Criação de Associação de Direito Privado	Contrato de Fornecimento ou de Prestação de Serviço de Direito Privado	Contrato de Fornecimento ou de Prestação de Serviço de Direito Público	Criação de Organismo de Cooperação Local
<b>Modelo 1.2</b> Concertação Regional	Criação de Grupos de Concertação Local	Coordenação na Gestão de Assuntos Públicos Locais	Criação de Associação de Direito Privado	Contrato de Fornecimento ou de Prestação de Serviço de Direito Privado	Contrato de Fornecimento ou de Prestação de Serviço de Direito Público	Criação de Organismo de Cooperação Local
<b>Modelo 1.3</b> Concertação Local	Coordenação na Gestão de Assuntos Públicos Locais	Coordenação na Gestão de Assuntos Públicos Locais				
<b>Modelo 1.4</b> Cooperação Contratual Direito Privado			Criação de Associação de Direito Privado	Contrato de Fornecimento ou de Prestação de Serviço de Direito Privado		
<b>Modelo 1.5</b> Organismos de Cooperação					Contrato de Fornecimento ou de Prestação de Serviço de Direito Público	Criação de Organismo de Cooperação Local

Matriz de Leitura Horizontal. Parte dos Modelos para os Esquemas. Permite-nos saber a que Modelo ou Modelos corresponde um ou mais Esquemas.  
(BRITO, 2000: 429)

### 3.4. Modelos de acordo inter-estatais

Os modelos de acordo inter-estatais, estabelecidos na Convenção-Quadro Europeia sobre a Cooperação Transfronteiriça, encontram-se, por sua vez, divididos em três categorias, assim constituídas:

- Modelo de acordo de promoção da cooperação transfronteiriça;
- Modelos de acordo de concertação regional transfronteiriça;
- Modelos de acordos de cooperação – “que estabelecem o quadro jurídico que permite às autoridades territoriais a celebração de acordos” (BRITO, 2000: 432).

Há, no entanto, que ressaltar que na primeira categoria enquadra-se o modelo 1.1 dos “modelos-tipo, o qual contém matérias de exclusividade do Estado, ou seja do governo central. Enquanto os restantes “modelos-tipo” – 1.2; 1.3; 1.4 e 1.5 – que pertencem à segunda e terceira categorias consagram a concertação e a cooperação,

“matérias que se dirigem ou que interessam directa e especificamente às autoridades e colectividades locais” (BRITO, 2000: 432). Mas tecnicamente todos os modelos de acordos inter-estatais são exclusivos da competência dos Estados porque “contêm formas jurídicas e materiais que só podem ser usadas pelos Estados nas suas relações recíprocas” (BRITO, 2000: 432).

Importa, também, mencionar que, nos modelos de acordo inter-estatais, andam a par a competência exclusiva dos Estados e a prática da concertação. Um aspecto importante e democrático tendo em conta que a concertação exige um processo negocial, entre os diversos parceiros institucionais (entidades territoriais das partes contraentes), tendente ao estabelecimento de acordos inter-estatais para a realização da cooperação transfronteiriça, seja lá em que domínio for, tendo havido uma preocupação do “legislador” em “responder às exigências de controlo centralizado de todo o processo de cooperação pela Administração Central” (BRITO, 2000: 461).

### **3.4.1. Domínios da Cooperação Transfronteiriça**

Os domínios da Cooperação Transfronteiriça são vários e nos quais incidem as regras jurídicas da cooperação, o “objecto mediato da Convenção-Quadro” Europeia (BRITO, 2000: 481).

A tendência é de ter, consoante o estado evolutivo do processo da cooperação transfronteiriça, uma relação directa com a forma como são classificados os domínios, ou agrupados os domínios. Esta renovação permanente deve-se, sobretudo, a dois aspectos bastante importantes, à crescente tomada de consciência da necessidade de cooperar e à vontade política de reforçar a cooperação, aliados, por um lado, ao surgimento “de novas actividades e pela constituição destas em objecto de cooperação” e, por outro, “ao alargamento do âmbito das actividades que já são objecto da cooperação” (BRITO, 2000: 494).

Assim sendo, os domínios mais actuais da Cooperação Transfronteiriça e os que, pela sua flexibilidade e abertura, garantem uma liberdade às populações e autoridades locais, tanto na escolha dos domínios de cooperação, como, ainda, na introdução em cada área ou domínio de novas matérias são (BRITO, 2000: 491-492):

- Domínio económico-financeiro;
- Domínio político-administrativo;
- Domínio social;

- Domínio cultural;
- Domínio meio-ambiental ou ecológico;
- Domínio do ordenamento do território e planificação regional.

### **3.4.2. A Convenção Luso-Espanhola – promoção e elaboração de acordos no domínio transfronteiriço**

Segundo Wladimir Brito “[a] fronteira é (...) o alfa e o ómega do estudo da cooperação em geral e da cooperação transfronteiriça em particular” (BRITO, 2000: 71), e no nosso caso é, sem dúvida, uma representação assertiva, porque na cooperação transfronteiriça entre Portugal e Espanha, em ambos os lados da raia, há grupos humanos que ocupam os espaços territoriais contíguos à fronteira, portanto, é neste sentido que se estabelecem relações entre aqueles grupos e esses espaços. É nessa simbiose que a questão da participação das regiões na melhor aplicabilidade da política regional ganha sentido. Deste modo, torna-se, assim, imperioso architectar estratégias conjuntas, tendo em vista a prossecução de uma política que, no seu essencial, seja capaz de resolver problemas inerentes à, inegável, perifericidade dessas regiões.

Os interesses da Cooperação Transfronteiriça entre Portugal e Espanha terão que, por um lado, acolher por parte dos governos centrais um interesse comum nesta cooperação e, por outro, os mesmos interesses deverão, de igual forma, estar em sintonia com os das autoridades locais/regionais dos dois lados da raia, o não ocorrendo pode condicionar a cooperação.

Ora, é neste sentido que as Cimeiras Luso-Espanholas, realizadas desde 1983 e com uma regularidade quase, anual, têm por objectivo a definição no quadro de relações entre Portugal e Espanha, de um estreitar das relações de vizinhança, bem como de esforços bilaterais no âmbito da integração/cooperação entre os dois países, através de uma “maior coordenação política na actuação dos dois Estados nas diversas organizações internacionais que integram e abordar de forma conjunta os problemas bilaterais” (ALVES, 2000: 38) (Quadro 12).

Um desses assuntos bilaterais a tratar foi, sem dúvida, a Cooperação Transfronteiriça que exigia a criação de vínculos jurídicos entre as partes contraentes. Desta forma, e tendo como modelo a Convenção-Quadro Europeia sobre a Cooperação Transfronteiriça das Colectividades ou Autoridades Territoriais foi elaborada e

**Quadro 12 – Cimeiras Luso-Espanholas: quadro síntese**

<b>Data</b>	<b>Local</b>	<b>Assuntos tratados</b>
<b>1983</b> (11 e 12 Novembro)	<b>Lisboa</b> (Portugal)	(...) - Institucionalização das Cimeiras Luso-Espanholas; (...)
<b>1985</b> (25 de Maio)	<b>Cáceres</b> (Espanha)	(...) - Cooperação transfronteiriça; (...)
<b>1986</b> (25 de Novembro)	<b>Guimarães</b> (Portugal)	(...)
<b>1987</b> (11 e 12 de Novembro)	<b>Madrid</b> (Espanha)	(...)
<b>1988</b> (2 e 3 de Novembro)	<b>Lisboa</b> (Portugal)	(...) - Cooperação transfronteiriça; (...)
<b>1990</b> (2 e 3 de Fevereiro)	<b>Sevilha</b> (Espanha)	(...) - Cooperação transfronteiriça; (...)
<b>1990</b> (5 de Dezembro)	<b>Quinta do Lago</b> (Portugal)	(...) - Cooperação transfronteiriça; (...)
<b>1991</b> (14 de Dezembro)	<b>Trujillo</b> (Espanha)	(...)
<b>1992</b> (4 e 5 de Dezembro)	<b>Madeira</b> (Portugal)	(...)
<b>1993</b> (17 e 18 de Dezembro)	<b>Palma de Maiorca</b> (Espanha)	(...)
<b>1996</b> (17 e 18 de Janeiro)	<b>Madrid</b> (Espanha)	(...)
<b>1996</b> (29 e 30 de Outubro)	<b>Ponta Delgada</b> (Portugal)	(...)
<b>1997</b> (18 e 19 de Novembro)	<b>Madrid</b> (Espanha)	(...)
<b>1998</b> (29 e 30 de Novembro)	<b>Albufeira</b> (Portugal)	(...)
<b>2000</b> (25 e 26 de Janeiro)	<b>Salamanca</b> (Espanha)	(...)
<b>2001</b> (29 e 30 de Janeiro)	<b>Sintra</b> (Portugal)	(...)
<b>2002</b> (2 e 3 de Outubro)	<b>Valência</b> (Espanha)	(...) - Cooperação transfronteiriça; (...)
<b>2003</b> (7 e 8 de Novembro)	<b>Figueira da Foz</b> (Portugal)	(...) - Cooperação transfronteiriça; (...)
<b>2004</b> (1 de Outubro)	<b>Santiago de Compostela</b> (Espanha)	(...) - Cooperação transfronteiriça; (...)
<b>2005</b> (18 e 19 de Novembro)	<b>Évora</b> (Portugal)	(...) - Cooperação transfronteiriça; (...)
<b>2006</b> (24 e 25 de Novembro)	<b>Badajoz</b> (Espanha)	(...) - Cooperação transfronteiriça; (...)
<b>2008</b> (18 e 19 de Janeiro)	<b>Braga</b> (Portugal)	(...) - Cooperação transfronteiriça; (...)
<b>2009</b> (22 de Janeiro)	<b>Zamora</b> (Espanha)	(...) - Cooperação transfronteiriça; (...)

(...) Outros assuntos tratados que, na sua maioria, são de vertente da cooperação, não sendo de forma explícita da transfronteiriça.

(MARTINS, 2005: 4-5 e a partir de 2005 várias conclusões das Cimeiras Luso-Espanholas)

assinada, em Valência, em 3 de Outubro de 2002 e aprovada por Resolução da Assembleia da República n.º 13/2003, em 1 de Março de 2003, a Convenção entre a

República Portuguesa e o Reino de Espanha sobre a Cooperação Transfronteiriça entre instâncias e entidades territoriais.

Esta Convenção, no seu essencial, tem como objectivo “promover e facilitar a elaboração de acordos entre regiões autónomas e (ou) autarquias, a nível transfronteiriço, no âmbito das atribuições dos vários níveis administrativos territoriais infra-estatais, designadamente em matéria de desenvolvimento regional, protecção do ambiente, planificação de infra-estruturas e serviços públicos, podendo para isso criar pessoas morais ou associações de entidades locais transfronteiriças” (CONDENSO, 2008: 35). Mas, com a disciplina fundamental, quanto ao objecto e âmbito de aplicação (artigo 1.º da Convenção), o qual trata de “promover e regular juridicamente a cooperação transfronteiriça entre instâncias territoriais portuguesas e entidades territoriais espanholas” (Resolução da Assembleia da República n.º 13/2003, 1 de Março de 2003; DR n.º 51 Série I-A, 1454) no respeito do direito interno e supra-nacional vigente, em princípio, através de formas de cooperação regidas pelo direito público mas “sem prejuízo do recurso a modalidades de cooperação submetidas ao direito privado (...) desde que tal se mostre conformes com os respectivos direitos internos e ao direito comunitário”.

É, então, com base nesta Convenção que são celebrados os protocolos de cooperação – instrumentos que formalizam actividades de cooperação institucionalizada com efeitos jurídicos – com o objectivo primeiro de contribuir para o desenvolvimento dos territórios fronteiriços.

Tendo presente que, a partir do estabelecimento da Convenção de Valência sobre a Cooperação Transfronteiriça entre instâncias e entidades territoriais, a temática da cooperação transfronteiriça tem estado de forma assídua no debate das cimeiras luso-espanholas, o que traduz, quase de forma directa, a feitura de novos protocolos de cooperação em busca de uma maior integração transfronteiriça entre os signatários rumo à coesão.

## **4. Política de desenvolvimento – Coesão e cooperação transfronteiriça**

### **4.1. Síntese histórica da cooperação transfronteiriça**

As relações entre Portugal e Espanha testemunharam um longo período de isolamento, marcado por uma fronteira praticamente “intransponível”, que dificultou o desenvolvimento de acções de cooperação, entre as regiões de fronteira dos dois países.

Esta ausência de uma cultura de cooperação transfronteiriça entre os dois Estados foi fruto de “uma longa trajectória histórica de tensão política e territorial e culminada nos regimes centralistas e ditatoriais por que passaram em mais de metade do séc. XX” (MOURA, 2004: 4), bem como de estatutos político-administrativos e quadros jurídicos distintos (menos centralismo espanhol e mais centralismo português).

Contudo, os contactos transfronteiriços entre Portugal e Espanha ocorreram, só que, “de forma quase exclusiva, a dois níveis: o interestatal e o exclusivamente local” (MOURA, 2004: 4). No que toca ao nível interestatal, este era traduzido por reuniões de carácter diplomático, pautado pelo estado das relações políticas entre os dois países e, normalmente, “visavam regular o aproveitamento hidroeléctrico dos rios transfronteiriços e a construção de pontes internacionais” (MOURA, 2004: 4). Quanto ao nível local traduziam-se, e traduzem-se, por relações reais de populações vizinhas da fronteira (identidade de ser raiano), reguladas por costumes ancestrais e que, na sua maioria aceites pela entidade estatal, se mantiveram independentemente das características do relacionamento entre os dois países.

Este panorama, de alguma intermitência, alterou-se numa primeira fase com a instauração, em ambos os países, de regimes democráticos – na década de 70 do século precedente –, já que estabelecera alterações ao nível administrativo (com o reforço do poder autárquico em Portugal e das autonomias em Espanha). Numa segunda fase com dois momentos marcantes, um primeiro com a entrada de ambos os países para Comunidade Europeia, em 1986, e um segundo com o lançamento da primeira geração da Iniciativa Comunitária INTERREG em 1991, dando início a uma nova fase de dinamização das zonas de fronteira, ou seja, a “tradição de isolamento das zonas de fronteira começa a ser substituída por uma cultura de cooperação transfronteiriça, numa tentativa de reforço do processo de integração europeia” (MOURA, 2004: 4-5). Wladimir Brito considera a cooperação transfronteiriça a “forma originária da cooperação (bilateral) internacional, em geral, cuja evolução histórica acompanhou a da própria sociedade internacional e, por isso mesmo, começou por ter a mesma natureza

descoordenada, heterogénea e fragmentarizada dessa sociedade, para, de seguida, com ela evoluir para uma cooperação organizada” (BRITO, 2000: 14).

Com Reforma dos Fundos Estruturais (em 1988), auspiciada pelo Acto Único Europeu estabeleceu-se um novo formato de cooperação introduzindo, também, uma série de princípios na Política de Coesão e nos seus instrumentos que permanecem desde então como *modus operandi* desta política. Estes princípios são (CE, 2008: 10):

- “Concentração num número limitado de objectivos, centrados nas regiões menos desenvolvidas;
- Programação plurianual baseada na análise, planeamento estratégico e avaliação;
- Adicionalidade, assegurando assim que os Estados-membros não substituem o financiamento nacional por financiamento da UE;
- Parceria na concepção e execução de programas que envolvem intervenientes nacionais, regionais e da UE, incluindo os parceiros sociais e organizações não-governamentais, e asseguram a apropriação e a transparência das intervenções”.

Esta cooperação organizada, no caso ibérico, foi impulsionada pela UE, em 1991, em grande medida através da aplicação das iniciativas comunitárias, criadas em 1989 como complemento dos Quadros Comunitários de Apoio e como instrumentos especiais de financiamento da política estrutural. Não esquecendo que, sob o ponto de vista das relações jurídicas de cooperação, em Portugal entra em vigor, em 11 de Abril de 1989, a Convenção-Quadro Europeia sobre a Cooperação Transfronteiriça entre as Colectividades ou Autoridades Territoriais e em Espanha, o único Estado com quem temos fronteiras terrestres, só ratificou esta Convenção em 29 de Agosto de 1990 (BRITO, 2000: 13-14).

Assim, dentro desta nova dinâmica de cooperação transfronteiriça a “actividade transfronteiriça de um número crescente de autoridades regionais e locais estrutura-se e apresenta-se como política pública de prospectiva” do mesmo modo que, os decisores que “planeiam o ordenamento do território em termos transfronteiriços e projectam um desenvolvimento económico regional integrado, superando os espaços e os quadros de referência estritamente nacionais” o que estabelece a cooperação entre actores dos dois lados das fronteira, tornando-se um vector “de um autêntico processo de “integração vertical” a nível europeu” (CR, 2007: 52). Por outras palavras, as políticas comunitárias contribuíram para as diferentes autoridades envolvidas estabeleçam sistemas de



cooperação entre si de modo a criarem espaços de integração tendo em vista uma visão da comunidade.

Para efectivar as actividades que envolvem a cooperação existem várias iniciativas que, no processo evolutivo da cooperação, se foram dissipando ou adaptando às circunstâncias, mas outras como a iniciativa INTERREG tal como defende Medeiros “veio para ficar...” (MEDEIROS, 2005: 71).

De facto, embora exista, desde 1990, um programa de iniciativa comunitária destinado a apoiar financeiramente as acções de cooperação entre poderes de proximidade ao longo de todas as fronteiras da União (INTERREG I-A), no caso ibérico, este só tomou forma após a aprovação pelos signatários em 18 de Junho de 1991. Cujo objectivo geral, grosso modo, é tentar eliminar o precedente das fronteiras nacionais enquanto obstáculo ao desenvolvimento equilibrado e à integração do território europeu na sua totalidade.

O INTERREG I-A (1991-1993), nomeadamente o que se refere a Portugal/Espanha, ofereceu um enquadramento financeiro e político para os contactos e experiências de cooperação já existentes entre os dois lados da fronteira e incentivou e apoiou o processo de criação de vários organismos que se transformaram em peças fundamentais no processo de cooperação transfronteiriça – Comunidades de Trabalho, Gabinetes de Iniciativas Transfronteiriças e Comunidades Territoriais de Cooperação – essencialmente no que diz respeito a áreas ambientais e saneamento básico, construção de estradas, desenvolvimento rural e acções de reabilitação do património natural e construído.

Foram abrangidos pelo Programa no período 1989-1993 (iniciado em Portugal e Espanha em 1991) todas as 17 NUTS III (Figura 11) adjacentes à fronteira. De um total de 226 propostas aprovadas no âmbito do INTERREG e divididas por 6 subprogramas coube, como seria de esperar pelo facto de ambos os países terem estado de costas voltadas e sob regimes ditatoriais em grande parte do século XX, ao eixo prioritário (estradas de integração e articulação) 77% do orçamento total que era aproximadamente de 242 milhões de euros.

Na distribuição de projectos total desta programação, foram absorvidos pelas NUTS III Algarve, Minho-Lima e Baixo Alentejo 19%, 16% e 4%, respectivamente. Por sua vez, quanto à execução financeira esta aproximou-se dos 49%, 25% e 3%, respectivamente (MEDEIROS, 2007: 7).

Na mesma programação, em Espanha as NUTS III que receberam maior percentagem de financiamento desta política foram Badajoz (27%), logo de seguida por Huelva e Pontevedra, cada uma delas, representado 20% do investimento total (MEDEIROS, 2009: 12).



**Figura 11 – NUTS III de fronteira entre Portugal e Espanha**  
A cor verde as NUTS III de fronteira ente Portugal e Espanha  
(Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça Espanha - Portugal e CCDR-C (2007))

Na segunda geração do INTERREG (vertente A) Portugal/Espanha (1994-1999), o espírito manteve-se, mas acrescentou os incentivos aos mecanismos de cooperação transfronteiriça como um dos principais objectivos, considerando como fundamentais o reforço da cooperação institucional através da “criação de estruturas institucionais e administrativas comuns de apoio e promoção da cooperação” (CR, 2007: 53), bem como o apoio à criação e funcionamento de órgãos ou redes de cooperação transfronteiriça de natureza empresarial e sociocultural. Por outro lado, previa a conclusão de infra-estruturas, sobretudo rodoviárias (grande prioridade da iniciativa INTERREG I) e, por outro, erguer novas acções em benefício, nomeadamente, do potencial endógeno das empresas e dos agentes económicos. Para cumprir com os

objectivos delineados, a segunda geração do INTERREG-A constitui-se em quatro eixos de intervenção e treze medidas (Quadro 13).

**Quadro 13 – Distribuição do investimento por eixo de intervenção – INTERREG II-A (1994-1999) para a Cooperação Transfronteiriça Portugal-Espanha**

Eixos de intervenção	%
<b>Eixo 1 – Desenvolvimento socioeconómico a nível local</b>	
Medida 1 - Agricultura e Desenvolvimento Rural (FEOGA-O)	
Medida 2 - Equipamentos de apoio à actividade produtiva (FEDER)	
Medida 3 - Formação e emprego e intercâmbio educativo e científico (FSE)	45,98%
Medida 4 - Reforço dos equipamentos urbanos (FEDER)	
Medida 5 - Dinamização e cooperação empresarial e turística (FEDER)	
Medida 6 - Dinamização e cooperação social e institucional (FEDER)	
<b>Eixo 2 – Ambiente e Património Arquitectónico</b>	
Medida 1 - Protecção dos recursos hídricos (FEDER)	
Medida 2 - Protecção do património natural (FEDER)	17,29%
Medida 3 - Recuperação do património arquitectónico (FEDER)	
<b>Eixo 3 – Melhoria da Permeabilidade da Fronteira</b>	
Medida 1 - Acessibilidades (FEDER)	36,41%
Medida 2 - Telecomunicações (FEDER)	
<b>Eixo 4 – Assistência Técnica</b>	
Medida 1 - Gestão e Acompanhamento (FEDER)	0,31%
Medida 2 - Estudos (FEDER)	
<b>Financiamento comunitário + participação nacional</b>	755,265 (milhões de €)

(MEDEIROS, 2007: 9) e ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/reg\\_prog/po/prog\\_225.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/reg_prog/po/prog_225.htm)) [acedido em 30/05/2011]

Ao nível da estratégia do INTERREG II-A Portugal-Espanha, as Medidas acessibilidades e telecomunicações continuaram a ser uma vertente privilegiada por Portugal, representando 48,2% do financiamento total (MEDEIROS, 2007: 9). Quanto ao lado Espanhol, a distribuição do investimento pelos eixos teve um critério mais homogéneo (MEDEIROS, 2009: 14). Mas se na distribuição do financiamento pelos eixos prioritários pode ter existido uma visão diferente, em ambos os países, já no que se refere à importância dos objectivos gerais desta política houve uma maior consonância em cumprir com os quatro grandes objectivos definidos para o Programa, nomeadamente, promover o desenvolvimento económico e social de forma equilibrada dos dois lados da fronteira, contribuir para a fixação de populações, ordenar o território transfronteiriço e incentivar os mecanismos de cooperação transfronteiriça (MEDEIROS, 2009: 14).

Quanto à distribuição desta programação em termos de percentagem de financiamento pelas NUTS III, de Portugal e Espanha, objecto deste estudo encontramos, do lado português, com o maior financiamento executado a sub-região Minho-Lima com aproximadamente 25%, Algarve e Baixo Alentejo, com valores de 7% e 1%, respectivamente (MEDEIROS, 2007: 10). Do lado espanhol, quem recebeu a

maior fatia de investimento foi a NUT III de Huelva com cerca de 21% (MEDEIROS, 2009: 16).

Foi, também, durante esta geração que se constituíram as redes e estruturas de gestão regional e local comuns, assistindo-se à generalização das Comunidades de Trabalho (Norte-Galiza, Norte-Castela e Leão, Centro-Castela e Leão, Centro-Extremadura, Alentejo-Extremadura, Alentejo-Andaluzia e Algarve-Andaluzia), iniciativas com base essencialmente regional, e de estruturas de cooperação de âmbito local, como as associações de municípios e grupos de acção local, que se reuniram para traçar Propostas de Acção Conjunta a apresentar ao INTERREG III Portugal/Espanha.

Na terceira geração do Programa de iniciativa comunitária (PIC) INTERREG III-A (2000-2006), a Comissão pretendeu incentivar a dimensão europeia das iniciativas e intensificar a sua complementaridade com os objectivos prioritários, reflectindo esta preocupação nas suas propostas para o INTERREG III. Ou seja, a vertente A do PIC INTERREG visa a promoção do desenvolvimento harmonioso e equilibrado dos territórios de fronteira e, para o efeito, tem um vasto leque de instrumentos para reposicionar as economias periféricas do espaço transfronteiriço no seio dos Estados-membros da UE. É com este espírito que “[a] proposta conjunta de Portugal e Espanha para o [PIC] INTERREG III – Vertente A, entende a nova geração (...) como uma janela de oportunidade com virtualidades próprias” conducentes a que “os territórios (as cidades e as regiões) desenvolv[am] estratégias de afirmação positiva, capazes de corrigir a sua perda continuada de influência (...) económica” (DGDR, 2002: I1) (Quadro 14).

No entanto, ambos os parceiros, ibéricos, têm consciência que o êxito desta geração depende, em grande medida, de uma estratégia com um fortenexo de relação entre os recursos do território e do meio ambiente (nas vertentes de ordenamento e da protecção/valorização), e dos componentes imateriais de desenvolvimento (potencial humano e sociedade do conhecimento). Isto, no sentido de, como sugere o ETE, os projectos a realizar tenham efeitos difusores para que, de forma natural, promovam o desenvolvimento territorial global (CONDESSO, s/d: 16).

No período (2007-2013) houve uma reforma da política de coesão que, entre outros factores acrescentou a vertente territorial à económica e social, tendo na cooperação transfronteiriça, um duplo efeito, estabelecendo por um lado, a iniciativa comunitária INTERREG como objectivo prioritário e, por outro, atribuindo à cooperação transfronteiriça a maior dotação financeira.

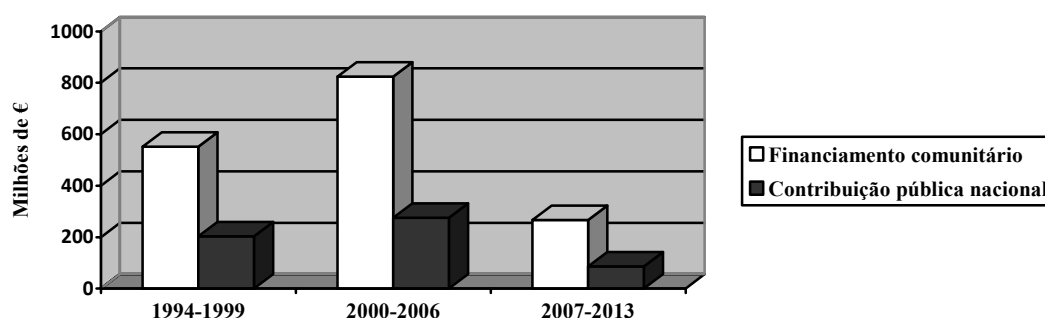
No âmbito do Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça (POCT) Portugal-Espanha houve, também, alterações em relação ao período anterior. Principalmente uma de ordem financeira, com uma redução significativa da dotação (Figura 12), mas segundo o POCT Portugal-Espanha, isto “não pode afectar o esforço de internacionalização e cooperação económica, social e institucional” (IFDR, 2009: 74), e outra, de ordem operacional, com o desaparecimento, mesmo que seja na teoria, dos subprogramas regionais, embora se respeite a especificidade das 5 áreas de cooperação (Norte – Galiza; Norte – Castela e Leão; Centro – Castela e Leão; Centro – Estremadura – Alentejo e Alentejo – Andaluzia – Algarve).

**Quadro 14 – Distribuição da dotação por eixo de intervenção – INTERREG III-A (2000-2006) para a Cooperação Transfronteiriça Portugal-Espanha (em euros)**

Prioridades	Nº	%
<b>Eixo 1 – Dotação das infra-estruturas, Ordenamento e desenvolvimento rural do espaço transfronteiriço</b> <b>Medida 1.1</b> – Infra-estruturas básicas de importância transfronteiriça <b>Medida 1.2</b> – Ordenamento urbano e das zonas costeiras transfronteiriças <b>Medida 1.3</b> – Desenvolvimento rural transfronteiriço	<b>377.447.459</b>	<b>34,4</b>
<b>Eixo 2 – Valorização, promoção e conservação do ambiente e dos recursos patrimonial e natural</b> <b>Medida 2.1</b> – Sustentabilidade ambiental, espaços naturais, recursos hídricos e gestão florestal <b>Medida 2.2</b> – Sustentabilidade cultural, património histórico, etnográfico e identidade local <b>Medida 2.3</b> – Eficiência energética e fontes de energia renováveis <b>Medida 2.4</b> – Valorização turística do património	<b>364.374.272</b>	<b>33,2</b>
<b>Eixo 3 – Desenvolvimento socioeconómico e promoção da empregabilidade</b> <b>Medida 3.1</b> – Criar capacidade competitiva inter-regional a partir do fortalecimento do tecido empresarial e da base produtiva <b>Medida 3.2</b> – Desenvolvimento tecnológico, investigação e extensão da sociedade de informação <b>Medida 3.3</b> – Fortalecer as economias locais com base no alargamento e qualificação da oferta de serviços às actividades de especialização das zonas de fronteira <b>Medida 3.4</b> – promover a qualificação dos recursos humanos e a equidade de acesso ao mercado de trabalho transfronteiriço	<b>247.240.869</b>	<b>22,4</b>
<b>Eixo 4 – Fomento da cooperação e integração social e institucional</b> <b>Medida 4.1</b> – Cooperação e integração social, laboral e institucional <b>Medida 4.2</b> – Desenvolvimento conjunto de serviços e equipamentos locais <b>Medida 4.3</b> – Consolidar/institucionalizar os mecanismos de cooperação transfronteiriça.	<b>87.953.664</b>	<b>8,0</b>
<b>Eixo 5 – Assistência técnica</b> <b>Medida 5.1</b> – Despesas de gestão, execução, supervisão e controlo <b>Medida 5.2</b> – Despesas com estudos, seminários, acções de informação e avaliações externas.	<b>21.530.925</b>	<b>2,0</b>
<b>Orçamento executado</b>	<b>1.098.547.189</b>	<b>100</b>

(MEDEIROS, 2007: 12) e (DGDR, 2007:16)

Para tal existe uma condição *sine qua non* de uma execução eficiente e eficaz da acção apoiada pelo FEDER assente na boa governação e na parceria entre todos os intervenientes territoriais e socioeconómicos pertinentes, designadamente as autoridades regionais e locais, para assim aproveitarem as oportunidades e gerarem “sinergias que possam dar continuidade às actividades de cooperação iniciadas com sucesso nos períodos de programação anteriores” (IFDR, 2009: 75).



**Figura 12 – Evolução financeira da iniciativa comunitária INTERREG (A) destinada a favorecer a Cooperação Transfronteiriça entre Espanha e Portugal**

([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/funds/prord/prord\\_es.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/prord/prord_es.htm)) [acedido em 30/05/2011]

Foi congruente com este constrangimento financeiro que se estabeleceu o POCT Portugal-Espanha, definido com base nas orientações emanadas pelo grupo de trabalho reunido, em Janeiro de 2006, em Vila Viçosa, o qual assentou num conjunto de princípios:

- Princípio da Concentração → que limita o número de prioridades temáticas;
- Princípio da Selectividade → critérios objectivos de selecção dos projectos;
- Princípio da Sustentabilidade Económica-Financeira → garante que os projectos apoiados reúnem condições adequadas de viabilidade;
- Princípio da Co-responsabilidade → funções e tarefas de gestão e acompanhamento das intervenções, delimitando-se as responsabilidades precisas de cada Estado no momento da definição dos diversos instrumentos de cooperação;
- Princípio da Simplificação de Estruturas e Procedimentos → análise das estruturas e procedimento de gestão, bem como a adopção de medidas tendentes à sua simplificação (IFDR, 2009: 60).

Estes princípios em conexão com as prioridades para a cooperação territorial estabelecidas pelo regulamento do FEDER definiram o POCT Portugal-Espanha (Quadros 15 e 16).

**Quadro 15 – Relação entre as prioridades para a Cooperação Territorial Transfronteiriça no Regulamento do FEDER (Art.º 6.1) e as prioridades para o Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça Portugal-Espanha**

<b>Prioridades Cooperação Transfronteiriça Regulamento do FEDER</b>	<b>Prioridades Cooperação Transfronteiriça Portugal-Espanha</b>
Fomento do espírito empresarial, em especial, a expansão das PME, o turismo, a cultura, e o comércio transfronteiriço.	Cooperação e gestão conjunta para o fomento da competitividade e a promoção do emprego.
Promoção e melhoria da protecção e da gestão conjunta dos recursos naturais e culturais, assim como a prevenção dos riscos naturais e tecnológicos.	Cooperação e gestão conjunta no ambiente, património e prevenção de riscos.
Apoio às conexões entre as zonas urbanas e rurais.	Cooperação e gestão conjunta em ordenamento do território e acessibilidades.
Redução do isolamento, mediante a melhoria do acesso às redes e aos serviços de transporte, de informação e de comunicação, e aos sistemas e instalações hídricos, energéticos e de gestão de resíduos transfronteiriços.	Cooperação e gestão conjunta em ordenamento do território e acessibilidades.
Estímulo da colaboração, do desenvolvimento de capacidades e da utilização conjunta de infra-estruturas, especialmente em sectores tais como a saúde, a cultura, o turismo e a educação.	Cooperação e gestão conjunta para a integração socioeconómica e institucional.
Promover a cooperação judicial e administrativa	Cooperação e gestão conjunta para a integração socioeconómica e institucional.
Promover a integração dos mercados de trabalho transfronteiriços, as iniciativas locais em matéria de emprego, a igualdade entre os sexos e a igualdade de oportunidades.	Cooperação e gestão conjunta para a integração socioeconómica e institucional.
Promover a formação e a inclusão social.	Cooperação e gestão conjunta para a integração socioeconómica e institucional.
Promover a utilização partilhada dos recursos humanos e dos meios destinados à I+DT.	Cooperação e gestão conjunta para o fomento da competitividade e a promoção do emprego.

(IFDR, 2009: 71)

**Quadro 16 – Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça Portugal-Espanha 2007-2013 (em euros)**

<b>Eixos (de Cooperação)</b>	<b>FEDER</b>	<b>Participação Pública Nacional</b>	<b>Participação Privada Nacional</b>	<b>Total</b>
Gestão conjunta para o fomento da competitividade e a promoção do emprego	103.250.705	29.229.089	5.187.813	<b>137.667.607</b>
Gestão conjunta em ambiente, património e prevenção de riscos	78.277.520	25.410.064	682.442	<b>104.370.026</b>
Gestão conjunta no ordenamento do território e acessibilidades	47.503.646	14.659.365	1.175.184	<b>63.338.195</b>
Gestão conjunta para a integração socioeconómica e institucional	25.203.234	8.161.246	239.832	<b>33.604.312</b>
Assistência técnica	13.170.871	2.324.271	0	<b>15.495.142</b>
<b>Total</b>	<b>267.405.976</b>	<b>79.784.035</b>	<b>7.285.271</b>	<b>354.475.282</b>
	<b>%</b>	<b>75,4</b>	<b>22,5</b>	<b>2,1</b>

(IFDR, 2009: 99)

## **4.2. Caracterização demográfica e socioeconómica das NUTS III Minho-Lima/Pontevedra e Baixo Alentejo e Algarve/Huelva**

Neste ponto iremos caracterizar as sub-regiões em estudo, tendo para o efeito em conta alguns dos indicadores demográficos, sociais e económicos que previamente definimos como sendo, na nossa opinião e atendendo à disponibilidade, dado tratarmos territórios de dois países, os mais válidos para podermos efectuar um retrato sintético das áreas, mas também observar se, efectivamente, a prossecução dos princípios e objectivos da política de coesão económica e social e a redução das assimetrias de desenvolvimento entre regiões europeias estão em curso.

Na fronteira terrestre entre Portugal e Espanha, com uma extensão aproximada de 1.234 km, encontram-se as regiões que, de um modo geral, apresentam os mais fracos indicadores de desempenho demográfico e socioeconómico no contexto ibérico. Todavia há, em alguns domínios, uma “recuperação e aproximação às médias nacionais” (IFDR, 2009: 21) só que o processo de convergência tem velocidades distintas, entre territórios de fronteira e respectivos países.

### **4.2.1. Dinâmica demográfica**

No quadro das unidades territoriais fronteiriças com melhores indicadores de convergência demográfica estão as sub-regiões que se situam “nos dois extremos litorais da raia”. Ambos os conjuntos (Minho-Lima/Pontevedra) e (Baixo Alentejo e Algarve/Huelva) têm características singulares, no conjunto total de sub-regiões fronteiriças, como uma fronteira com carácter fluvial de território, com pontes de atravessamento com enorme fluxo de pessoas, mercadorias e bens, em Valença e em Vila Real de Santo António, e com estradas locais paralelas a ambas as margens dos rios, Minho e Guadiana, os quais são navegáveis no seu último troço.

Após esta ligeira introdução iremos observar a dinâmica demográfica nas NUTS III em análise, tanto no que se refere ao nível dos valores populacionais como na sua distribuição, de 2001 para 2009.

Numa primeira aferição a extrair, no que refere ao crescimento demográfico, é que estamos na presença de unidades territoriais fronteiriças onde coexistem modelos semelhantes, excluindo a sub-região do Baixo Alentejo (Quadro 17).



**Quadro 17 – População residente e densidade populacional (2001 e 2009)**

Unidade geográfica	2001		2009		2001-2009		Densidade pop. (hab/Km <sup>2</sup> )	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	2001	2009
Minho-Lima	248.392	2,40	250.390	2,35	19.999	0,80	112,0	112,9
Pontevedra	903.538	2,21	946.431	2,06	42.893	4,75	201,0	210,6
Algarve	390.933	3,78	434.023	4,08	43.090	11,02	78,2	86,9
Baixo Alentejo	131.909	1,28	125.066	1,18	-6.843	-5,19	15,4	14,6
Huelva	462.689	1,13	505.985	1,10	43.296	9,36	45,7	50,0
<b>Portugal</b>	<b>10.329.340</b>	<b>100</b>	<b>10.637.713</b>	<b>100</b>	<b>308.373</b>	<b>2,99</b>	<b>111,9</b>	<b>115,3</b>
<b>Espanha</b>	<b>40.964.244</b>	<b>100</b>	<b>45.989.016</b>	<b>100</b>	<b>5.024.772</b>	<b>12,27</b>	<b>81,0</b>	<b>90,9</b>

(INE e INEE)

Assim, de um lado, encontramos um conjunto de sub-regiões que, no período de 2001 a 2009, tiveram um crescimento populacional significativo, quer em termos relativo e absoluto do qual fazem parte Algarve e Huelva. Estes valores foram influenciados por um saldo migratório positivo porque, tanto nas sub-regiões do Algarve e Huelva, mas também de Pontevedra, em 2009, o crescimento natural foi bastante moderado, factor que incide no volume e estrutura de uma população e ajuda-nos a compreender o seu crescimento e evolução (Quadro 18). Porém, com valores inferiores aos registados em Espanha.

Do outro lado, as NUTS III Pontevedra e Minho-Lima e referente aos mesmos indicadores têm valores positivos mas moderados.

**Quadro 18 – Evolução da taxa de natalidade, taxa de mortalidade e crescimento natural (2009)**

Unidade geográfica	TN	TM	C N
	%o		
Minho-Lima	7,9	11,6	-3,7
Pontevedra	9,2	9,2	0
Algarve	11,1	10,8	0,3
Baixo Alentejo	8,5	15,7	-7,2
Huelva	11,6	8,4	3,2
<b>Portugal</b>	<b>9,4</b>	<b>9,8</b>	<b>-0,4</b>
<b>Espanha</b>	<b>10,7</b>	<b>8,3</b>	<b>2,4</b>

(INE e INEE)

Apesar de se ter verificado nas NUTS III de fronteira litoral (Algarve e Huelva), um significativo crescimento populacional, este não se reflecte da mesma forma na distribuição demográfica, ou seja, estas sub-regiões apresentam uma densidade

populacional relativamente moderada face às demais unidades regionais, excluindo a NUT III do Baixo Alentejo.

Num plano à parte das restantes unidades geográficas está o Baixo Alentejo, onde, em 2009, a regressão demográfica, traduz as dinâmicas migratória e natural negativas, de -0,2% e -0,7%, respectivamente, conduziu a uma sociedade muito envelhecida com 23% dos residentes com mais de 65 anos (INE, 2009). Esta última característica é transversal a todas as regiões (Quadro 19).

**Quadro 19 – Distribuição da população por grupo etário nas NUTS III em estudo (2001 e 2009)**

Unidade geográfica	0-14			15-24			25-64			65 e +		
	2001	2009	01-09	2001	2009	01-09	2001	2009	01-09	2001	2009	01-09
Minho-Lima	36.627	32.854	-10,3	35.644	28.349	-20,5	126.367	136.471	8,0	49.759	52.716	5,9
Pontevedra	120.971	123.815	2,4	132.019	96.407	-27,0	493.514	550.889	11,6	157.034	175.320	11,6
Algarve	56.635	67.727	19,6	49.664	44.957	-9,5	211.890	238.203	12,4	72.744	83.136	14,3
Baixo Alentejo	17.849	16.609	-7,0	16.701	12.983	-22,3	65.715	66.408	1,1	31.643	29.066	-8,1
Huelva	78.982	81.710	3,4	71.906	61.845	-10,9	242.072	286.952	18,5	69.729	75.478	8,2
<b>Portugal</b>	<b>1.640.160</b>	<b>1.616.617</b>	<b>-1,4</b>	<b>1.427.318</b>	<b>1.181.435</b>	<b>-17,23</b>	<b>5.553.291</b>	<b>5.938.508</b>	<b>6,9</b>	<b>1.708.571</b>	<b>1.901.153</b>	<b>11,3</b>
<b>Espanha</b>	<b>5.960.255</b>	<b>6.872.228</b>	<b>15,3</b>	<b>5.631.869</b>	<b>4.860.134</b>	<b>-13,7</b>	<b>22.421.414</b>	<b>26.511.089</b>	<b>18,2</b>	<b>6.950.706</b>	<b>7.745.565</b>	<b>11,4</b>

(INE e INEE)

Assim sendo, em 2009, o índice de envelhecimento cresceu, na maioria das unidades geográficas, oscilando entre os 160,5 % de Minho-Lima e os 92,4% de Huelva o que significa que para cada 100 jovens existem cerca de 161 e 92 idosos, respectivamente.

Do ponto de vista do índice de dependência total, nos territórios, os valores oscilam entre os 173,8% do Baixo Alentejo e os 221,9% de Huelva, estando este último valor mais em sintonia com o observado na média de ambos os países (Quadro 20).

A densidade populacional ajuda a compreender em que medida o ordenamento do território, na prática, promove maior ou menor concentração das populações em determinados pontos do espaço.

Assim, a decomposição do regime demográfico tem consequências muito importantes sobre o sistema de organização espacial da população, com uma densidade média em Portugal de 115,3 habitantes/km<sup>2</sup> e em Espanha de 90,9 habitantes/km<sup>2</sup>, os territórios a Norte (Minho-Lima e Pontevedra) têm uma densidade populacional bastante assinalável de 112,9 e 210,6 habitantes/km<sup>2</sup>, respectivamente, e nos antípodas os territórios a Sul (Baixo Alentejo, Algarve e Huelva) (14,6), (86,9) e (50,0)

habitantes/km<sup>2</sup>, respectivamente, valores que indicam a existência de um nítido fenómeno de despovoamento do território.

**Quadro 20 – Indicadores de estrutura demográfica (%) em 2001 e 2009**

Unidade geográfica	IE a)		IJ b)		IDT c)	
	2001	2009	2001	2009	2001	2009
Minho-Lima	135,9	160,5	73,6	62,3	187,5	192,6
Pontevedra	129,8	141,6	77,0	70,6	225,0	216,4
Algarve	128,4	122,8	77,9	81,5	202,2	187,7
Baixo Alentejo	177,3	175,0	56,4	57,1	166,5	173,8
Huelva	88,3	92,4	113,3	108,3	211,1	221,9
<b>Portugal</b>	<b>104,2</b>	<b>117,6</b>	<b>96,0</b>	<b>85,0</b>	<b>208,5</b>	<b>202,4</b>
<b>Espanha</b>	<b>116,6</b>	<b>112,7</b>	<b>85,8</b>	<b>88,7</b>	<b>217,3</b>	<b>214,6</b>

a) IE (índice de envelhecimento)

b) IJ (índice de juventude)

c) IDT (índice de dependência total)  
(INE e INEE)

A morfologia do sistema de povoamento urbano das unidades geográficas é, na sua maioria, constituída por pequenos e médios centros urbanos localizados, na sua quase totalidade, no litoral, de ambos os países. No caso concreto de Portugal, estes centros urbanos, distribuem-se no território relativamente perto uns dos outros, excluindo o Baixo Alentejo, facto que bem aproveitado pode tornar-se uma mais-valia, na prossecução de uma dinâmica policêntrica.

A noção de um sistema policêntrico imbuído na política de coesão europeia assenta na perspectiva do EDEC<sup>1</sup> e de acordo com o ESPON<sup>2</sup> no que se refere à organização do território ajustado a um modelo multiescalar, isto é, organizado em escalas europeia e nacional, regional e local. Esta base identifica três 3 níveis espaciais de policentrismo: o Macro (Europa), Meso (inter-regional) e Micro (intra-regional), sendo, sem dúvida, os dois últimos níveis aqueles que mais interessam neste estudo. Isto leva-nos a concluir que as NUTS III Pontevedra, Algarve e Huelva, têm os eixos urbanos mais desenvolvidos, atendendo às características da dinâmica demográfica, com conseqüentes alterações na orgânica urbana se destacarem das demais sub-regiões de fronteira pela quantidade de centros urbanos e pela conseqüente dinamização de ligações entre estes e os meios rurais (Quadro 21).

<sup>1</sup> Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC).

<sup>2</sup> Rede Europeia de Observação do Ordenamento do Território (ESPON).

**Quadro 21 – Centros urbanos por escalão populacional (2001 e 2009)**

Unidade geográfica	≥ 10.000	≥ 50.000	≥ 10.000	≥ 50.000
	2001		2009	
	Nº		Nº	
Minho-Lima	6	1	6	1
Pontevedra	21	2	23	2
Algarve	9	2	8	3
Baixo Alentejo	4	0	3	0
Huelva	12	1	12	1

(INE e INEE)

#### 4.2.2. Dinâmica económica

Estes grupos de sub-regiões têm os níveis de desenvolvimento socioeconómico mais elevados, considerando as unidades geográficas da raia ibérica. Tal padrão deve-se, por um lado, ao estarem inseridas em eixos ibéricos dinâmicos, no eixo (Porto/Braga/Vigo/Corunha) as NUTS III Minho-Lima e Pontevedra e no eixo (Albufeira/Faro/Huelva/Sevilha) as NUTS III Algarve e Huelva, e, por outro lado, ao posicionamento estratégico destas sub-regiões face aos grandes corredores de atravessamento transfronteiriço, contribuindo decisivamente para este padrão de desenvolvimento continuado, convergindo com as médias nacionais.

Esta dinâmica faz parte da tendência predominante das economias actuais que é de reduzir o peso do sector primário em detrimento de um maior peso do secundário e, principalmente, do terciário, características típicas das economias desenvolvidas, aspecto que podemos observar na distribuição da população empregada pelos ramos de actividade. A qual apresenta um aumento significativo no sector terciário, mais vincado nas unidades geográficas espanholas, mas em ambos os casos, com valores semelhantes aos referenciais nacionais, em contraste com uma diminuição do sector primário (Quadro 22). Contudo, na NUT III Minho-Lima e na média de Portugal a população empregada no sector secundário também diminuiu. Enquanto que no Baixo Alentejo os valores praticamente não se alteraram face ao período anterior o que reforça, conjugando com os índices desfavoráveis demográficos, uma base económica pouco dinâmica.

Tendo em conta as unidades geográficas mais dinâmicas que entre outras características confinam com o mar, leva-nos a concluir que estas apresentam uma base económica relativamente mais desenvolvida e diversificada, conjugando várias

actividades que podem ser aproveitadas, nomeadamente aquelas ligadas às pescas, ao turismo e aos serviços, podendo ser certamente um estímulo para a promoção de um tecido empresarial denso e dinâmico e com alguma capacidade de inovação.

**Quadro 22 – Emprego total por ramo de actividade e por NUT III (2001 e 2008)**

Unidade geográfica	Sector primário			Sector secundário			Sector terciário		
	UN: 10 <sup>3</sup>		%	UN: 10 <sup>3</sup>		%	UN: 10 <sup>3</sup>		%
	2001	2008	01-08	2001	2008	01-08	2001	2008	01-08
Minho-Lima	25,2	20,4	-19,0	42,0	36,8	-12,4	43,9	49,4	12,5
Pontevedra	39,3	30,6	-22,1	118,9	133,0	11,9	209,4	272,3	30,0
Algarve	14,7	12,9	-12,2	39,3	48,8	24,2	137,3	154,8	12,7
Baixo Alentejo	9,2	10,3	12,0	8,2	9,5	15,9	28,5	29,1	2,1
Huelva	20,5	13,9	-32,2	41,6	43,1	3,6	91,2	126,2	38,4
<b>Portugal</b>	<b>631,2</b>	<b>566,0</b>	<b>-10,3</b>	<b>1.624,8</b>	<b>1.425,5</b>	<b>-12,3</b>	<b>2.865,4</b>	<b>3.155,6</b>	<b>10,1</b>
<b>Espanha</b>	<b>1.124,0</b>	<b>914,1</b>	<b>-18,7</b>	<b>5.182,9</b>	<b>5.628,9</b>	<b>8,6</b>	<b>11.420,1</b>	<b>14.952,0</b>	<b>30,9</b>

(INE e INEE)

Apesar desta dinâmica, a fronteira continua a ser um espaço periférico em termos produtivos, na quase totalidade das regiões, ou seja, é um “espaço de desenvolvimento económico limitado, situado na periferia produtiva ibérica” (IFDR, 2009: 25).

Durante o período temporal considerado, em relação ao crescimento do Valor Acrescentado Bruto (VAB) dos sectores de Actividades das NUTS em apreciação, houve uma redução significativa no sector primário, ao invés tanto no sector secundário como no terciário registou-se um aumento, que em algumas sub-regiões, foi bastante significativo (Quadro 23).

**Quadro 23 – Valor acrescentado bruto por ramo de actividade e por unidade geográfica (preços correntes, euros)**

Unidade geográfica	Sector primário			Sector secundário			Sector terciário			Total			
	UN: 10 <sup>6</sup>		%	UN:10 <sup>6</sup>		%	UN:10 <sup>6</sup>		%	2001		2008	
	2001	2008	01-08	2001	2008	01-08	2001	2008	01-08	UN:10 <sup>6</sup>	%	UN:10 <sup>6</sup>	%
Minho-Lima	68,0	58,5	-14,0	675,8	731,4	8,2	1.068,3	1.469,8	37,6	1.812,1	1,5	2.259,7	1,5
Pontevedra	680,7	654,7	-3,8	3.676,3	6.038,9	64,3	6.427,4	11.058,5	72,1	10.784,4	1,7	17.752,1	1,8
Algarve	277,8	225,6	-18,8	782,5	1.151,6	47,2	3.761,2	5.240,3	39,3	4.821,5	4,1	6.617,5	4,4
Baixo Alentejo	254,9	192,3	-24,6	184,6	563,0	205,0	725,0	954,1	31,6	1.164,5	1,0	1.709,4	1,1
Huelva	490,0	471,3	-3,8	1.594,5	2.762,1	73,2	3.377,4	5.765,9	70,7	5.461,9	0,8	8.999,3	0,9
<b>Portugal</b>	<b>4.032,9</b>	<b>3.438,9</b>	<b>-14,7</b>	<b>33.159,1</b>	<b>37.035,8</b>	<b>11,7</b>	<b>80.418,0</b>	<b>108.884,5</b>	<b>35,4</b>	<b>117.610,0</b>	<b>100,0</b>	<b>149.359,2</b>	<b>100,0</b>
<b>Espanha</b>	<b>26.310,0</b>	<b>26.494,0</b>	<b>0,7</b>	<b>180.443,0</b>	<b>283.181,0</b>	<b>56,9</b>	<b>443.440,0</b>	<b>686.336,0</b>	<b>54,8</b>	<b>650.193,0</b>	<b>100,0</b>	<b>996.011,0</b>	<b>100,0</b>

(INE e INEE)

No sector secundário de actividade, e tendo em conta que continua a pertencer ao maior “enclave de desenvolvimento industrial” (IFDR, 2009: 25) da fronteira ibérica o conjunto Cávado-Pontevedra, destacamos a NUT III Pontevedra que teve uma taxa de crescimento, no período, aproximadamente de 64% traduzido em cerca de 2,4 mil milhões de euros. No outro extremo temos o Baixo Alentejo que obteve um aumento de 205% mas, em termos absolutos e em face aos restantes parceiros o valor torna-se residual, aproximadamente 378 milhões de euros.

Finalmente, o sector terciário foi aquele que teve maior expressão ao nível de crescimento, tanto para a totalidade das unidades geográficas, mesmo para aquelas de âmbito mais industrial como Pontevedra, mas também no que representa ao nível de dotação financeira para o total ibérico, tendo em consideração os três sectores de actividade.

Destas unidades geográficas o Algarve, Huelva e Pontevedra foram, inquestionavelmente, as que imprimiram um forte desenvolvimento no sector terciário, dinamizadas pelo turismo, mais forte no Algarve e em Huelva, e por serviços e comércio associados.

Contudo, ao analisarmos o impacto do VAB no panorama ibérico, de 2001 para 2008, houve um ligeiro processo de convergência na relação com o espaço ibérico, mesmo que os valores tenham um peso residual (Quadro 24).

**Quadro 24 – Evolução da contribuição do VAB, entre 2001 e 2008, dos grupos em análise para o total ibérico (%)**

<b>Grupos de NUTS III</b>	<b>2001</b>	<b>2008</b>
Minho-Lima e Pontevedra	1,64	1,75
Algarve, Baixo Alentejo e Huelva	1,49	1,51
<b>Total dos dois conjuntos</b>	<b>3,13</b>	<b>3,26</b>
<b>Total Ibérico</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

(INE e INEE)

Mas ao fazermos uma leitura, só que desta vez, ao nível nacional aferimos que o Algarve foi a única sub-região, do total dos dois conjuntos, que contribuiu para o VAB nacional com uma importância que diríamos ser assinalável (4,4%). O que demonstra que aproveita as potencialidades endógenas, de uma economia do litoral, nomeadamente o seu potencial turístico e de lazer.

Oportunidades manifestadas através do estudo preparatório do contributo da CCDR Algarve para o Plano Estratégico sobre Cooperação Transfronteiriça

Algarve – Andaluzia, que devem aproveitar, entre várias outras potencialidades, o “desenvolvimento de novas ofertas escolares e de prestação de serviços vinculadas às actividades económicas”, o que a nosso ver pode estimular para a criação de “produtos regionais específicos com valor de mercado” (S2E2, s/d: 23-24).

Por dificuldades encontradas na recolha de alguns indicadores que permitem caracterizar, também, a dimensão económica (o mesmo acontecendo nos indicadores de educação, cultura e lazer, sociedade da informação, saúde e ambiente), em ambos os lados da fronteira, para as NUTS III, adoptamos os valores das unidades territoriais do nível superior (NUTS II) das quais as sub-regiões em apreciação fazem parte integrante, sendo que na maioria das vezes os valores apresentados não são discrepantes da realidade dessas sub-regiões.

Em termo das dinâmicas de actividade e emprego, no mesmo período, a leitura que fazemos é que houve, na generalidade, um aumento da população activa resultante, em grande medida, de um saldo migratório favorável, com destaque maior para Espanha e para as suas regiões (Quadro 25).

Na composição da população empregada existe uma tendência de divergência entre os valores da região Norte, que apresenta uma evolução negativa, e as restantes regiões de fronteira e os nacionais. É de assinalar, então, o aumento do emprego nas restantes regiões o que traduz um esforço na criação de emprego, potenciada pela secundarização e terciarização da actividade económica dessas unidades geográficas. Esta evolução está também relacionada com a evolução da população residente.

Apesar desta expansão do emprego, nas regiões portuguesas, houve, também, um aumento do desemprego, enquanto que nas regiões espanholas e com destaque para Galiza, registou-se uma redução no desemprego. Contudo, em termos percentuais as regiões espanholas têm valores de desemprego superiores aos das regiões portuguesas e, em 2008, a taxa desemprego em Portugal era de 7,6% e em Espanha de 11,3%, o que espelha bem as duas realidades.

O trabalho é o principal meio de subsistência da população, em geral, destas regiões, as quais apresentam, ainda, evidentes disparidades em relação ao nível do rendimento médio por trabalhador/mês face à média nacional.

**Quadro 25 – Evolução da taxa de actividade, taxa de desemprego e população empregada (2001 e 2008)**

Unidade geográfica	Taxa de actividade		Taxa de desemprego		População empregada		
	%				UN:10 <sup>3</sup>		%
	2001	2008	2001	2008	2001	2008	01-08
Norte	52,3	52,9	3,7	8,7	1.825,5	1.811,7	-0,8
Galiza	49,7	55,1	11,0	8,7	1.031,0	1.200,1	16,4
Algarve	47,4	51,2	3,9	7,0	160,5	203,1	26,5
Alentejo	46,3	48,2	6,0	9,0	217,9	333,2	52,9
Andaluzia	50,1	57,6	18,7	17,8	2.412,8	3.149,7	30,5
<b>Portugal</b>	<b>51,7</b>	<b>53,0</b>	<b>4,1</b>	<b>7,6</b>	<b>4.989,1</b>	<b>5.197,8</b>	<b>4,2</b>
<b>Espanha</b>	<b>53,0</b>	<b>59,8</b>	<b>10,6</b>	<b>11,3</b>	<b>16.146,3</b>	<b>20.257,6</b>	<b>25,5</b>

(INE e várias publicações de Anuários Estatísticos Regionais e INEE)

No caso de Portugal com uma estrutura produtiva mais semelhante à dos novos países signatários do que à própria média, quando nos referimos à UE 15 (com um peso do emprego agrícola e industrial mais elevado que a média comunitária, em grande parte das regiões). O que nos leva a ter um modelo de crescimento económico ainda muito centrado nos baixos salários como principal factor competitivo, um tecido industrial marcado por sectores tradicionais idênticos aos dos novos Estados-membros. Uma situação que, para fazer face à concorrência dos novos Estados-membros, carece de correcção. Para tal, inevitavelmente, há a necessidade de atempadamente estabelecer um conjunto de reformas necessárias à mudança desse paradigma. Resultando daí um mitigar as disparidades regionais ao nível de distribuição de rendimentos provenientes do trabalho.

#### **4.2.3. Educação, cultura e lazer, sociedade de informação, saúde e ambiente**

A origem destas disparidades encontra-se na conjugação complexa de factores, no entanto, destacamos os indicadores de educação que, apesar de se observar uma melhoria geral dos índices de escolaridade de nível superior, continuam a ser inferiores ao referencial nacional (Quadro 26). Vale notar, entretanto, que evolução dos índices de escolaridade promove uma dinamização da estrutura da actividade económica e consequente capacidade de gerar emprego, dado que o adquirir de novas competências, estimula a inovação e a criatividade, podendo, no final, traduzir-se numa melhor distribuição dos rendimentos pelo capital humano.



**Quadro 26 – Remuneração média por trabalhador/mês e percentagem de população activa licenciada (2008)**

Unidade geográfica	RMP	DMN	PAL
	€	%	
Norte	877,3	-12,97	12,9
Galiza	1.499,0	-14,97	22,2
Algarve	879,2	-12,78	12,4
Alentejo	883,2	-12,38	14,5
Andaluzia	1.589,8	-9,82	19,1
<b>Portugal</b>	<b>1.008,0</b>	<b>100</b>	<b>14,8</b>
<b>Espanha</b>	<b>1.762,8</b>	<b>100</b>	<b>23,1</b>

RMP - Remuneração média mensal por trabalhador

DMN - Desvio da média nacional

PAL - População activa licenciada

(INE e várias publicações de Anuários Estatísticos Regionais e INEE)

Estamos perante uma economia globalizada que estimula o crescimento económico apoiado numa maior competitividade na produção. Neste novo paradigma, a inovação nos mais diversos sectores da economia é a solução recorrente e que necessita de recursos humanos qualificados. Parece-nos que o investimento de um modo geral em factores imateriais tem sido escasso (Figura 13).

Segundo um estudo da Universidade do Algarve, a Europa estará condicionada no futuro porque, actualmente, investe menos no Ensino Superior e na Investigação e Desenvolvimento do que os seus mais directos concorrentes, os EUA e o Japão (PINTO, 2008: 14-15). Acrescenta, ainda, que o investimento do sector privado em I&D na Europa tem sido aproximadamente 50% do total. Por sua vez o mesmo sector nos EUA tem sido responsável por 2/3 do financiamento (sendo que o orçamento de I&D nos EUA ainda por cima é maior).

Então, faz todo o sentido que, para além das medidas a tomar pelo poder central, a articulação transfronteiriça deve privilegiar no seu plano estratégico os factores imateriais de forma a diversificar a oferta de novos programas curriculares adequados às necessidades da economia das regiões, da sociedade e dos novos públicos, bem como a reconversão de algumas formações em função das necessidades do mercado e da empregabilidade. Um aspecto que, para além de ser transversal a todas as regiões, é essencial na prossecução da política de coesão regional europeia assente no, vastas vezes referido, aproveitamento das singularidades das regiões, ou seja, as diferentes características das regiões dão lugar a vocações que as diferenciam num mundo global. Porém, é uma condição necessária o reforço de investimento em I&D para que exista um ambiente favorável à inovação, o que terá, certamente, consequências importantes

para a performance das regiões, reflectindo-se no crescimento económico e no nível de vida das populações.

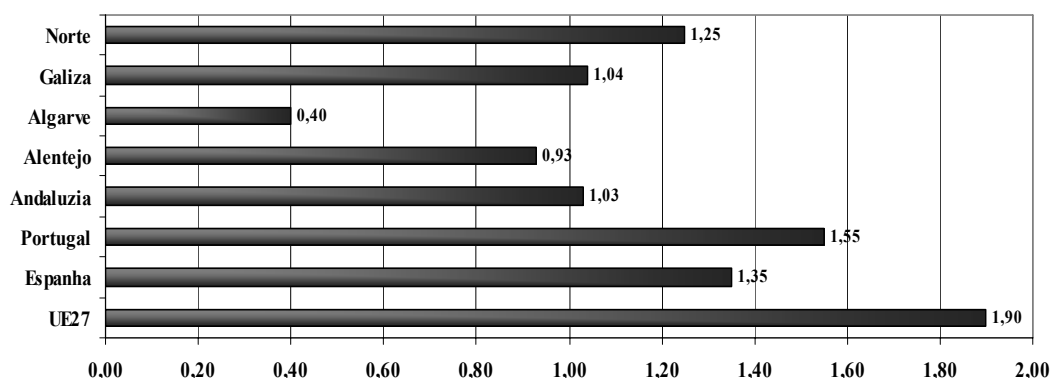


Figura 13 – Percentagem de despesa em PIB pm em I&D por unidade geográfica (2008)  
(INE e INEE)

No que diz respeito aos aspectos de âmbito cultural, de lazer e da sociedade de informação, e tendo como referência os indicadores espectadores de cinema e gasto médio por espectador, por um lado, e alojamento com acesso à Internet, por outro, em 2009, os valores no geral, não obstante os problemas ainda sentidos nas regiões do Alentejo e Algarve no que se refere ao número de espectadores, provavelmente associado a uma fraca dotação de salas de cinema (35 e 40, respectivamente, num universo de 577 a nível nacional) (INE, 2009). A sub-região do Algarve aparenta estar em posição privilegiada, tendo em conta a média nacional, quanto ao gasto médio por espectador, bem como a situação mais favorável, com valores idênticos ou mesmo superiores, aos registados nos respectivos totais nacionais, no que se refere ao alojamento com acesso à Internet (Quadro 27).

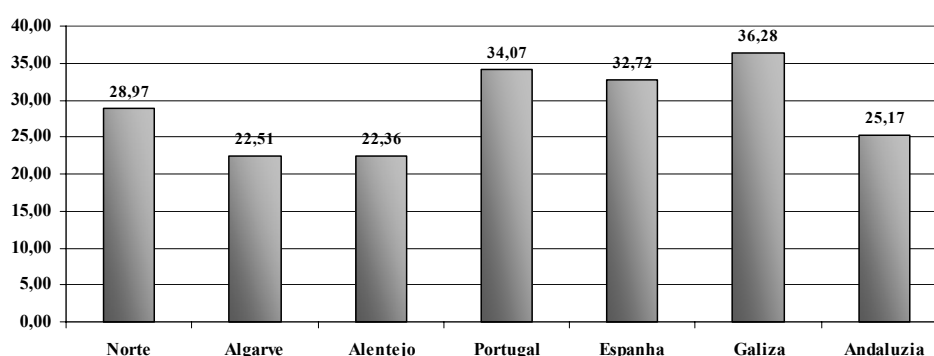
Quadro 27 – Indicadores de cultura, lazer e sociedade de informação (2009)

Unidade geográfica	Espectadores de cinema e gasto médio por espectador		Alojamento com acesso à Internet
	UN: 10 <sup>6</sup>	€	%
Norte	4,6	4,4	47
Galiza	4,2	6,0	42
Algarve	0,9	4,8	51
Alentejo	0,1	4,0	39
Andaluzia	15,7	5,6	48
<b>Portugal</b>	<b>15,7</b>	<b>4,7</b>	<b>48</b>
<b>Espanha</b>	<b>110,0</b>	<b>6,1</b>	<b>54</b>

(INE e INEE)

O complexo de actividades de cultura e lazer pode, num contexto mais alargado e no das regiões fronteiriças, ser um dos principais sustentáculos da actividade económica e do emprego, constituindo-se um importante elemento dinamizador das economias locais.

Quanto há dotação em equipamentos de saúde do espaço transfronteiriço, quando medida a partir do número de camas hospitalares por 10.000 habitantes, em 2007, ficam abaixo das respectivas médias nacionais, excluindo a região da Galiza (Figura 14).



**Figura 14 – Dotação de camas hospitalares por 10.000 habitantes (2007)**  
(INE e INEE)

No que respeita ao número de médicos por habitante, e tendo presente que estas são sub-regiões de fronteira, não se registam diferenças significativas face à média nacional nas sub-regiões do Algarve e Pontevedra, em ciclo contrário estão as restantes unidades geográficas, sublinhando o indicador expressivamente negativo da área geográfica do Baixo Alentejo. Pela positiva, devemos, ainda, destacar a posição muito favorável de Pontevedra em qualquer um daqueles indicadores de bem-estar social, não só por relação ao conjunto do espaço transfronteiriço como, também, às realidades de Espanha e Portugal (Figura 15).

A recolha de resíduos urbanos constitui “um indicador importante no que diz respeito à qualidade de vida da população” (IFDR, 2009: 30) tendo sido uma temática a que os “sucessivos programas INTERREG desenvolvidos até ao momento, prestaram uma especial atenção à problemática ambiental dos territórios fronteiriços” (DGDR, 2001: 65). Esta abordagem traduz novas preocupações europeias de protecção do meio ambiente, em geral, e uma prossecução das novas políticas comunitárias ambientais, em particular.

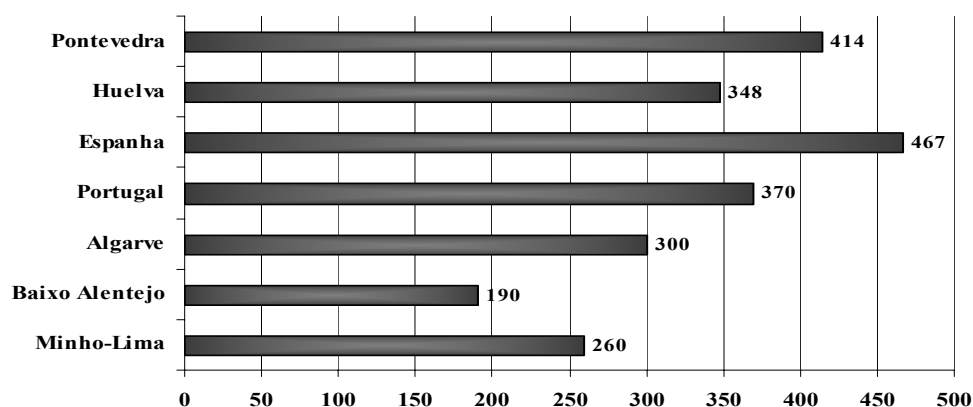
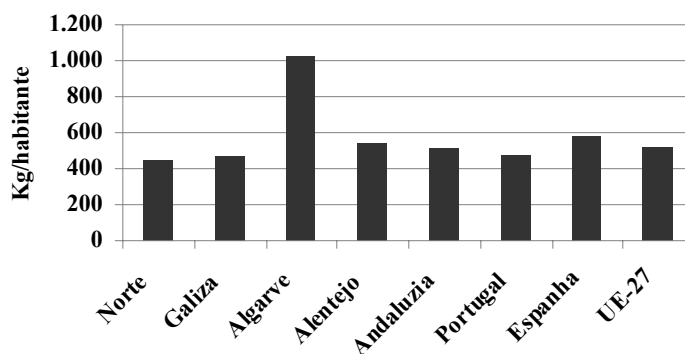


Figura 15 – Número de médicos por 100.000 habitantes (2008)  
(INE e INEE)

Tendo em conta os valores observados na Figura 16 destacam-se dois cenários distintos, apresentando o conjunto Alentejo, Andaluzia e Algarve valores que reflectem uma aproximação e até superação face às médias nacionais, bem como à média da UE a 27. Sublinhamos, ainda, neste grupo, a região do Algarve que sobressai às demais pelos valores positivos os quais e segundo a Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional foram a condição *sine qua non* da expansão do sector turístico “a qualidade ambiental da mesma, não só na área do litoral mas, também, no interior atingindo aqui um potencial elevado” (DGDR, 2001: 48). Facto que leva a que as despesas *per capita* dos municípios Algarvios em matéria ambiental sejam, como é divulgado pelo INE, muito superiores ao observado para a média do país. A título de exemplo, no ano de 2008, as despesas *per capita* da média nacional para a gestão de resíduos sólidos rondava os 44 euros e no Algarve eram de 72 euros (INE, 2008). Por outro lado, temos o conjunto Norte e Galiza que apresenta valores abaixo face aos níveis de comparação estabelecidos.

Como síntese e tendo como referência os vários indicadores observados podemos concluir que os grupos de sub-regiões em análise conseguiram apresentar valores de convergência ao nível da coesão territorial, tendo como referência as médias nacionais.

No entanto, a nossa observação leva-nos a registar que existem dinâmicas de convergência com intensidades diferentes, dentro dos próprios grupos de NUTS III, bem como face ao grupo externo.



**Figura 16 – Resíduos urbanos recolhidos em 2008**  
(INE e várias publicações de Anuários Estatísticos Regionais e INEE)

Avaliando, em primeiro lugar, os grupos de sub-regiões aferimos que, em ambos os casos, existem muitas similitudes, ou seja, no conjunto Minho-Lima e Pontevedra observamos que a unidade geográfica com o melhor desempenho foi Pontevedra em confronto com a sub-região Minho-Lima, tendo em conta os valores médios portugueses e espanhóis. Por sua vez, o conjunto Baixo Alentejo, Algarve e Huelva teve um desempenho semelhante ao grupo anterior, mesmo considerando a NUT III do Baixo Alentejo e os fracos indicadores de convergência que apresenta.

Salientando que, e considerando em contexto nacional, as unidades geográficas com melhores dinâmicas são três, duas delas encontram-se a sul da península a sub-região portuguesa do Algarve e a sub-região espanhola de Huelva e uma a norte da península a sub-região de Pontevedra.

Particularizamos agora alguns aspectos positivos que estas sub-regiões apresentam em termos de indicadores.

A sub-região algarvia destaca-se pelo aumento significativo de população residente que se reflecte na dinâmica do sistema urbano com o crescimento de um centro urbano para o universo daqueles com mais de 50 mil habitantes, e pela sua proximidade tornam-se sistemas urbanos conexos e que se complementam. Na senda do crescimento demográfico observamos uma subida do emprego por ramo de actividade, tendo o sector secundário registado um aumento de 24,2%, o que nos dá uma leitura sobre uma relação de proximidade a uma indústria, aproveitando os factores endógenos da região (preparação e conservação de peixes, crustáceos e moluscos; preparação e conservação de frutos e de produtos hortícolas; conservação de produtos da pesca e da aquicultura em azeite e outros óleos vegetais e outros molhos; extracção de sal marinho), e que funciona em torno do sector turístico que é a actividade por excelência

da região. Esta simbiose reflecte-se no VAB regional, o qual por ter valor expressivo tem uma importância para o total nacional, representado no ano de 2008, de aproximadamente 4,4%.

Mas é numa matéria tão sensível como o ambiente, que esta sub-região se destaca das demais NUTS III, segundo dados do INE, para além da recolha de resíduos urbanos a região do Algarve afasta-se da média nacional, para valores bastante consideráveis, quanto à despesa por município em matéria de ambiente. Um comportamento que se compreende pelo facto do Algarve ter uma forte componente turística, dependendo a sua promoção, em grande parte, da qualidade ambiental. Dito de outra forma, o ambiente (natural e urbano), o património natural e os valores paisagísticos têm que ser vistos como um valor em si mesmo e, também, como um recurso de suporte à actividade económica principal da sub-região do Algarve que é o turismo.

Por seu lado Pontevedra evidencia-se por um aumento mais ligeiro de população residente que os seus pares com melhor desempenho. No entanto, na sua distribuição acrescentou mais dois centros urbanos dentro do universo daqueles com mais de 10 mil habitantes. Quanto ao emprego esta NUT III teve um aumento significativo tanto no sector secundário, bem como no terciário, o que a coloca como sendo a sub-região espanhola em análise com uma contribuição maior para o VAB nacional espanhol de 1,8%. Mas é considerando uma matéria delicada como a saúde que encontramos nesta sub-região indicadores relevantes, cujos valores estão acima da média face às outras regiões, mas também em relação aos valores referenciais de Portugal e Espanha.

Quanto à sub-região de Huelva destaca-se, neste período, por um aumento da população empregada de 30,5% no qual se segue a mesma tendência observada nos sectores secundário e terciário dos ramos de actividade de (73,2%) e (70,7%), respectivamente. O que se reflecte no aumento do VAB regional e que levou esta NUT III a ter, o melhor indicador, um acréscimo do VAB de 2001 para 2008 na ordem de 64,8%. Assim sendo, esta dinâmica traduz-se na remuneração média mensal por trabalhador, novamente neste indicador, esta sub-região assume a liderança com o menor desvio face à média nacional.

Ora, estas sub-regiões apresentaram valores que superaram, na maioria das vezes, os das outras sub-regiões mas também os da média nacional, provavelmente porque souberam aproveitar melhor o seu enquadramento privilegiado num dos eixos de acessibilidades mais dinâmicos de atravessamento transfronteiriço ibérico. Um factor

que as distinguem como as unidades territoriais da raia ibérica mais dinâmicas no processo de coesão territorial.

Mas na prossecução no processo de coesão há necessidades prioritárias que têm, dentro da cooperação transfronteiriça, que ser desenvolvidas, entre elas os domínios de intervenção dos eixos prioritários que resumidamente têm ao seu encargo o ordenamento do território e as infra-estruturas e acessibilidades.

Estes são os elementos base para qualquer política, já que lhes cabe a responsabilidade, por um lado, da edificação e requalificação das infra-estruturas necessárias ao apoio de qualquer plano estratégico traçado e, por outro, a sua disposição de forma harmónica no território, factores importantes na concretização da missão da cooperação transfronteiriça que é, obviamente, o desenvolvimento regional.

## **5. Infra-estruturas, ordenamento e desenvolvimento rural dos espaços transfronteiriços (INTERREG III-A) e Ordenamento do território e acessibilidades (POCT- Portugal e Espanha) – Eixos prioritários rumo à coesão**

Como decorre do nosso projecto de investigação, pretendemos, nas páginas que se seguem, realizar uma delimitação e caracterização dos dois eixos prioritários – infra-estruturas, ordenamento e desenvolvimento rural do espaço transfronteiriço (período 2000-2006) e ordenamento do território e acessibilidades (período 2007-2013) – que, na cooperação transfronteiriça Portugal-Espanha, são uma componente activa que tiveram ou têm tradução ao nível da sub-região do Minho-Lima e Pontevedra e Baixo Alentejo, Algarve e Huelva, considerando o período que medeia entre 2000 e 2009.

Nesse sentido, procedemos à descrição dos programas e das medidas aplicadas nas sub-regiões, atendendo nomeadamente aos objectivos prosseguidos, às principais áreas de intervenção, aos seus destinatários, às entidades promotoras e à sua distribuição geográfica, bem como a quem couberam os financiamentos, concluindo por uma análise integrada que permita uma leitura e avaliação retrospectiva e comparativa.

A análise tem presente, por um lado, os objectivos do Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC) de forte dimensão territorial e que defende o desenvolvimento de um sistema urbano policêntrico – de cariz Meso (inter-regional) e Micro (intra-regional) – e equilibrado entre zonas urbanas e rurais, e, por

outro, as infra-estruturas que se entendem como uma “condição de base de produção e ocupação do espaço, sendo um conjunto de estruturas, quase sempre organizadas numa rede, destinadas a garantir a satisfação de necessidades básicas das populações e das actividades económicas que sem elas teriam dificuldade em subsistir” (SALGUEIRO, 1992: 361).

Efectivamente, tanto as infra-estruturas de apoio directo às actividades económicas – como as infra-estruturas de comunicação, sejam elas quais forem, as energéticas e ambientais –, assim como as infra-estruturas sociais – como as infra-estruturas de âmbito educativo, assistencial, cultural, serviços diversos entre outras – são infra-estruturas que visam, no seu conjunto, a coesão territorial. Logo, as infra-estruturas são um elemento essencial no desenvolvimento regional ao ponto de, em geral, constituírem um factor que explica as disparidades regionais porque, sendo quase norma, é nas regiões com mais dotações de infra-estruturas, densamente povoadas e geograficamente centrais que estão os melhores indicadores regionais, em contraste com as zonas rurais enquadradas nas áreas periféricas.

Neste sentido, compreende-se que desde o início dos Programas de Iniciativa Comunitária (PIC) INTERREG-A a medida onde se tem investido de forma mais intensa tem sido, sem nenhuma dúvida, as infra-estruturas de comunicação, nomeadamente as rodoviárias, procurando criar, assim, limiares de acessibilidade que atenuem ou em alguns casos eliminem, o afastamento às redes transeuropeias e alterem as relações de atracção de fluxos de investimento, bem como efectivem a articulação entre as áreas urbana e rural, condições determinantes para a sempre almejada realização de uma intensa articulação territorial, princípio defendido pelo EDEC, rumo à coesão territorial.

Então, os investimentos em matéria de acessibilidade e redes de comunicações, para além de traduzirem obrigatoriamente abordagens comuns aos territórios abrangidos por cada subprograma, devem reflectir preocupações ambientais, de ordenamento do território e de desenvolvimento sustentável, nomeadamente em vista da qualificação das zonas costeiras e da revalorização dos recursos endógenos. Nesta última componente assumem particular relevância os vastos territórios rurais de ambos os lados da fronteira, que constituem campos de necessidade e também de oportunidade para a cooperação inter-regional. O mesmo se pode dizer para as áreas urbanas que, através da sua articulação com as áreas rurais estabelecem uma relação recíproca. As cidades fornecem serviços, actividades culturais, infra-estruturas e acesso principal ao mercado



de trabalho, e as áreas rurais, além de produzirem produtos agrícolas, fornecem o potencial do lazer e espaços verdes.

Assim sendo, faz-se o aproveitamento das várias potencialidades da relação urbano-rural, ao mesmo tempo que se valoriza o fluxo de sinergias estabelecidas com as cidades próximas ou mesmo distantes. Daí se retiraram vantagens competitivas dentro de uma estratégia de desenvolvimento policêntrico, tendo em vista a coesão territorial assegurando uma melhor distribuição dos investimentos e recursos (Quadro 28).

**Quadro 28 – A tipologia de zonas rurais de acordo com a sua integração económica e sinergias com os centros urbanos**

Classificação de área urbana	Tipologia de zona rural de acordo com a sua integração económica e sinergias com os centros urbanos
- Área densamente povoada: conjunto de unidades territoriais locais contíguas, cuja densidade populacional é superior a 500 habitantes/km <sup>2</sup> e o total da população residente é pelo menos 50 000 habitantes.	Zona rural integrada (na economia global) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Áreas: <ul style="list-style-type: none"> <li>- em expansão económica e demográfica;</li> <li>- situadas próximas dos centros urbanos;</li> <li>- com emprego concentrado na indústria e nos serviços.</li> <li>- com necessidade de uma boa política de ordenamento do território.</li> </ul> </li> </ul>
- Área intermediária: conjunto de unidades territoriais locais contíguas, não pertencentes à área densamente povoada e cuja densidade populacional é superior a 100 habitantes/km <sup>2</sup> e o total da população residente é pelo menos 50 000 habitantes.	Zona rural intermédia <ul style="list-style-type: none"> <li>• Áreas: <ul style="list-style-type: none"> <li>- de população geralmente estável e em processo de diversificação económica;</li> <li>- situadas relativamente distantes dos centros urbanos mas com uma boa rede de transportes e um razoável desenvolvimento infra-estrutural;</li> <li>- com emprego concentrado na grande exploração agrícola, ao mesmo tempo que aceleram o ritmo da diversificação económica;</li> <li>- com necessidade de consolidar as relações com as cidades de pequena e média dimensão.</li> </ul> </li> </ul>
- Área fracamente povoada: conjuntos de unidades territoriais locais contíguas que não pertencem nem a uma área densamente povoada nem intermédia.	Zona rural isolada <ul style="list-style-type: none"> <li>• Áreas: <ul style="list-style-type: none"> <li>- de baixa densidade populacional e envelhecida, bem como de fracos indícios económicos;</li> <li>- situadas longe dos centros urbanos e das principais redes de transportes;</li> <li>- de poucos recursos infra-estruturais;</li> <li>- com mão-de-obra pouco qualificada;</li> <li>- com emprego, na sua maioria, dependente do sector primário;</li> <li>- com múltiplas necessidades, o que coloca outros tantos desafios, nomeadamente na revitalização económica e na ligação com as cidades.</li> </ul> </li> </ul>

(NUNES, 2010: 5 e CE, 2004: 29-30).

Foi no contexto do PIC INTERREG III-A que a cooperação transfronteiriça se centrou, em especial, “na organização territorial e nos recursos comuns tendo em vista o aprofundamento das experiências de cooperação no domínio do ordenamento dos espaços transfronteiriços” no mesmo sentido que reforça, também, as relações económicas e as redes de cooperação, de vária ordem, de base regional entre as

Pequenas e Médias Empresas (PME), aproveitando “uma maior solidez infraestrutural, cultural e social dos dois lados da fronteira” (IFDR, 2009: 17).

Como já foi referido anteriormente, para além de um aproveitamento de uma linha de continuidade em algumas medidas do PIC INTERREG II-A, sobretudo no eixo prioritário do PIC INTERREG III-A Infra-estruturas, ordenamento e desenvolvimento rural do espaço transfronteiriço, houve, também, alterações inovadoras em áreas que tendem para coesão económica social e territorial. Estas mudanças apontam para o “fortalecimento das economias locais com base no alargamento e qualificação da oferta de serviços às actividades de especialização das zonas de fronteira, (...) [o] desenvolvimento dos níveis de integração social entre os espaços transfronteiriços, nomeadamente nos domínios da saúde e da inserção de grupos desfavorecidos (...) [e o] aumento dos níveis de cobertura inter-regional em matéria de equipamentos e de serviços de apoio às famílias e às pessoas” (IFDR, 2009: 20).

Mais tarde na transição da terceira geração do INTERREG-A para o Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça (2007-2013) foi colocado um acento tónico na forma de cooperar, através de uma gestão conjunta de infra-estruturas, equipamentos e serviços, o que poderá traduzir um aprofundamento considerável do carácter transfronteiriço do Programa.

É neste quadro e no que se refere aos eixos prioritários que têm como temática programática, na sua essência, o ordenamento e as acessibilidades que recai a nossa análise. Sabendo nós que, para qualquer cooperação, a acessibilidade é um factor importante e determinante para a sua concretização. Para tal as infra-estruturas, as acessibilidades, o ordenamento e desenvolvimento rural do espaço transfronteiriço são condições, mais do que fundamentais, para mitigar as necessidades de reposicionamento geoeconómico, no âmbito da correcção gradual da condição periférica dos territórios de fronteira.

Tendo por base, por um lado, as necessidades destes territórios, e, por outro, os dois eixos prioritários – infra-estruturas, ordenamento e desenvolvimento rural do espaço transfronteiriço (período 2000-2006) e ordenamento do território e acessibilidades (período 2007-2013) – os quais se enquadram na cooperação transfronteiriça, visando como objectivos estratégicos (DGDR, 2001: 108 e IFDR, 2009: 69):

- Facilitar a integração económica e de mercado dos espaços transfronteiriços, ibérico e europeu, através de uma estratégia conjunta de ordenamento que permita um planeamento territorial coerente e ordenado;
- Aumentar os fluxos de investimento, de relações económicas e de visitantes entre ambos os países, promovendo uma melhoria da permeabilidade da fronteira;
- Ordenar e qualificar os territórios transfronteiriços com vista a melhorar a sua capacidade competitiva, através da acessibilidade a redes, tanto de infra-estruturas de transportes como de telecomunicações e energéticas;
- Promover a integração territorial e o desenvolvimento dos espaços rurais transfronteiriços, através da cooperação entre as zonas rurais e urbanas, bem como das suas actividades de especialização;
- Aumentar a qualidade de vida dos seus habitantes.

Para cumprir estes objectivos estratégicos foram estabelecidos, em ambos os períodos, os objectivos específicos tendentes a executar a programação, que em tempo oportuno fora acordada em concertação, entre instituições de Portugal e Espanha (Quadro 29).

Ora, são os objectivos específicos destes eixos, incrustados na essência dos princípios do EDEC, cujo fundamento estratégico é, para além de outros, a promoção do desenvolvimento policêntrico dos territórios, reforçando as infra-estruturas de suporte para melhorar a “atractividade dos Estados-membros, das regiões e das cidades, melhorando a acessibilidade, assegurando serviços de qualidade e nível adequados e preservando o seu potencial ambiental” (CE, 2005: 13). A integração e a coesão territorial têm como princípio “incentivar o desenvolvimento harmonioso e sustentável de todos os territórios, com base nas suas características e recursos naturais” (CE, 2009: 12). Tendo este pressuposto em vista, a cooperação transfronteiriça é inserida nos objectivos dessa coesão, que são dispostos em três pilares relativos à concentração, conexão e cooperação. A estes compete, respectivamente, estimular para alcançar a massa crítica para resolução de problemas relacionados com a externalidade, reforçar a importância das conexões eficientes entre áreas distintas no que se refere ao desenvolvimento, através de infra-estruturas e do acesso a serviços e trabalhar em conjunto para lá das fronteiras administrativa, de forma a obter as sinergias.

**Quadro 29 – Objectivos específicos, dos períodos 2000-2006 e 2007-2013, do eixo prioritário, que resumidamente tem ao seu encargo as infra-estruturas e o ordenamento do território.**

<b>Eixo Prioritário: Infra-estruturas, ordenamento e desenvolvimento rural do espaço transfronteiriço (2000-2006)</b>	<b>Eixo Prioritário: Ordenamento do território e acessibilidades (2007-2013)</b>
<p><b>Medida de Intervenção 1.1. Infra-estruturas de transportes e comunicações de importância transfronteiriça.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Melhorar a permeabilidade dos espaços transfronteiriços com vista a aumentar a eficiência das deslocações de pessoas e bens entre os principais centros urbanos, designadamente dos transportes públicos e a reforçar as ligações às redes ibéricas e transeuropeias de transportes, tendo em conta as preocupações ambientais;</li> <li>- Promover a articulação coerente e eficaz entre os diversos modos de transporte de ambos os lados da fronteira;</li> <li>- Melhorar as ligações locais das redes rodo-ferroviárias de modo a aumentar a conectividade dos territórios de proximidade;</li> <li>- Melhorar as redes de telecomunicações indispensáveis ao desenvolvimento das condições de acesso às diversas aplicações da sociedade da informação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumentar a permeabilidade do espaço de fronteira através da melhoria das conexões transfronteiriças de âmbito regional e local e a articulação eficaz entre os diferentes modos de transporte colectivo de ambos os lados da fronteira;</li> <li>- Planear uma rede conjunta de infra-estruturas logísticas e intermodais transfronteiriças no âmbito dos grandes corredores do transporte internacional;</li> </ul>
<p><b>Medida de Intervenção 1.2. Ordenamento urbano e territorial e de zonas costeiras transfronteiriças.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecer a rede de cidades médias nos domínios dos equipamentos colectivos e da reabilitação urbana e patrimonial;</li> <li>- Reforçar a integração territorial na base de mecanismos de ordenamento conjunto dos espaços transfronteiriços que podem implicar a elaboração coordenada de planos de ordenamento territorial;</li> <li>- Promover o ordenamento espacial das actividades económicas mediante a oferta de espaços infraestruturados;</li> <li>- Valorizar os espaços urbanos e as zonas costeiras, aos níveis urbanístico, ambiental e paisagístico;</li> <li>- Desenvolver a cooperação entre áreas urbanas e rurais com vista à promoção do desenvolvimento sustentável.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reforçar a integração territorial com base em processos de ordenamento conjuntos dos espaços transfronteiriços que possam implicar a elaboração coordenada de planos de ordenamento urbanísticos e territoriais;</li> <li>- Desenvolver a cooperação entre as áreas urbanas e rurais tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável transfronteiriço e a requalificação urbanística, ambiental e paisagística;</li> </ul>
<p><b>Medida de Intervenção 1.3. Desenvolvimento rural transfronteiriço.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoiar a construção e adaptação de infra-estruturas e equipamentos de suporte ao desenvolvimento das áreas rurais;</li> <li>- Incrementar a integração de mercado dos produtos agro-rurais mediante o apoio a acções facilitadoras do acesso dos pequenos produtores, nomeadamente, no domínio da (re)organização das produções primárias;</li> <li>- Promover as potencialidades específicas dos territórios rurais de ambos os lados da fronteira;</li> <li>- Reforçar o associativismo agro-rural enquanto instrumento de dinamização socioeconómica dos meios rurais;</li> <li>- Aprofundar as áreas da informação e da investigação científica e experimental em torno das culturas e produções tradicionais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estimular projectos conjuntos de utilização partilhada de recursos energéticos e de operações de poupança e diversificação energética.</li> </ul>

(DGDR, 2001: 112 e IFDR, 2009: 88)

Neste sentido, toma forma, ou pelo menos ambiciona-se, que através da política de coesão haja um reforço dos centros urbanos estruturantes das regiões, em particular

nas regiões menos desenvolvidas, incrementando para tal redes de infra-estruturas de transportes eficientes, flexíveis e seguras, já que é uma condição fundamental para o desenvolvimento económico “dado que fomenta a produtividade e, por conseguinte, aumenta as perspectivas de desenvolvimento das regiões” (CE, 2005: 14), desta forma facilita a circulação de bens, das pessoas e das mercadorias. Um factor bastante importante, tendo em conta que é essencial para a integração destas regiões, tanto nos mercados nacionais, como num contexto externo.

Mas se o desenvolvimento de grandes infra-estruturas de ligação à escala europeia é importante para as regiões de fronteira, não menos importantes são aquelas ligações secundárias que unem as zonas urbanas e rurais porque, por um lado, são uma maneira de assegurar que as regiões beneficiam das oportunidades criadas pelas redes principais, e, por outro, possibilitam de forma mais eficaz as ligações entre redes de cidades e/ou a ligação entre as zonas urbanas e zonas rurais como é referido nos princípios orientadores do EDEC.

Em suma, o sistema de acessibilidades e sua conectividade às redes internacionais em conjunto com o sistema urbano constitui a estrutura determinante da organização do território e da sua projecção e competitividade a nível interno e externo. É com este espírito que as decisões são tomadas privilegiando uma abordagem respeitadora do ambiente e do ordenamento do território. Mais especificamente quanto à localização e capacidade destas infra-estruturas no território, quais as consequências no desenvolvimento territorial e na qualidade de vida das populações, bem como constituírem, ou não, elementos estruturais do sistema de transporte inter-regional ou transnacional.

No que se refere ao terceiro eixo prioritário do actual quadro – Ordenamento do território e acessibilidades – tem como finalidade primeira fomentar a integração territorial da fronteira, através de “uma estratégia conjunta de ordenamento que permita um planeamento territorial coerente e ordenado” (IFDR, 2009: 69). Valorizando os espaços e estimulando a cooperação territorial entre zonas rurais e urbanas, fomentando a “acessibilidade a redes, tanto de infra-estruturas de transportes como de telecomunicações e energéticas” visando a melhoria da permeabilidade fronteiriça, bem como a qualidade de vida das populações aí residentes (IFDR, 2009: 69). Aproveitando, os pontos fortes, alguns fruto das gerações anteriores, como a “rede viária transfronteiriça relativamente densa e com eixos de forte acessibilidade” para debelar os pontos fracos como a escassez de articulação da rede urbana, a debilidade de grande

parte dos centros urbanos fronteiriços portugueses, a escassez de infra-estruturas logísticas de transporte e deficiente rede de transportes públicos (IFDR, 2009: 83).

Desta forma, uma intervenção centrada nos objectivos da cooperação e da gestão conjunta de infra-estruturas, equipamentos e serviços, poderá, certamente, traduzir-se num aprofundamento considerável do carácter transfronteiriço do Programa, aproveitando, assim, estas circunstâncias para ultrapassar as dificuldades decorrentes da escassez de recursos no POCTEP face ao período anterior (Quadros 30 e 31).

**Quadro 30 – Dotação financeira do eixo prioritário infra-estruturas, ordenamento e desenvolvimento rural do espaço transfronteiriço em euros (2000-2006)**

<b>Financiamento comunitário + comparticipação nacional para o eixo infra-estruturas, ordenamento e desenvolvimento rural do espaço transfronteiriço</b>	<b>€</b>	<b>%</b>
<b>Medida 1.1</b> – Infra-estruturas básicas de importância transfronteiriça	270.203.927	<b>71,5</b>
<b>Medida 1.2</b> – Ordenamento urbano e das zonas costeiras transfronteiriças	65.154.912	<b>17,3</b>
<b>Medida 1.3.</b> – Desenvolvimento rural transfronteiriço	42.088.620	<b>11,2</b>
<b>Total</b>	<b>377.447.459</b>	<b>100</b>

(DGDR, 2007:16)

**Quadro 31 – Dotação financeira do eixo prioritário ordenamento do território e acessibilidades em euros (2007-2013)**

<b>Gestão conjunta no ordenamento do território e acessibilidades</b>	<b>FEDER</b>	<b>%</b>	
Estradas da rede autonómica e local	14.146.008	29,8	
Vias navegáveis interiores	4.324.323	9,1	
Transportes multimodais e centros de transporte de passageiros e de mercadorias	1.000.000	2,1	
Energias renováveis: solar	954.296	2,0	
Energias renováveis: biomassa	3.014.856	6,4	
Eficiência e poupança energética	10.910.457	22,9	
Desenvolvimento e reabilitação urbana e rural	13.153.706	27,7	
<b>Total FEDER</b>	<b>47.503.646</b>	<b>100</b>	
<b>Participação comunitária (FEDER)</b>	<b>47.503.646</b>	<b>75,0</b>	
<b>Participação Nacional</b>	<b>Pública</b>	<b>14.659.365</b>	<b>23,1</b>
	<b>Privada</b>	<b>1.175.184</b>	<b>1,9</b>
<b>Total (em euros)</b>	<b>63.338.195</b>	<b>100</b>	

(IFDR, 2009: 102)

Depois desta breve caracterização da importância da área de intervenção destes dois eixos prioritários na política transfronteiriça e no desenvolvimento territorial iremos de seguida analisar a situação de cada subprograma nos dois períodos de tempo observados, no contexto da distribuição desses grandes projectos.

### 5.1. Infra-estruturas, ordenamento e desenvolvimento rural dos espaços transfronteiriços – a importância da dimensão material (INTERREG III-A)

Tal como referimos anteriormente, a dotação financeira disponibilizada pelo FEDER para este eixo manteve a tendência das anteriores programações, cujo montante foi ligeiramente superior aos restantes eixos prioritários (Quadro 32).

**Quadro 32 – Dotação financeira do FEDER por eixo de intervenção (INTERREG III-A) (2000-2006)**

<b>Eixo Prioritário</b>	<b>(euros)</b>	<b>%</b>
Infra-estruturas, ordenamento e desenvolvimento rural do espaço transfronteiriço	282.004.406	<b>34,2</b>
Valorização, promoção e conservação do ambiente e dos recursos patrimoniais e naturais	273.224.849	<b>33,2</b>
Desenvolvimento socioeconómico e promoção da empregabilidade	184.770.367	<b>22,4</b>
Fomento da cooperação e integração social e institucional	65.645.662	<b>8,0</b>
Assistência técnica	18.007.787	<b>2,2</b>
<b>Total</b>	<b>823.653.071</b>	<b>100,0</b>

(DGDR, 2007)

A análise territorial sublinha, se tivermos em conta que existem seis subprogramas, que estamos na presença dos subprogramas que em termos de projectos aprovados conseguem ter mais de 50% do total, repartidos praticamente, em igual número, por ambos as unidades geográficas. A percentagem de financiamento do subprograma Norte-Galiza foi o mais beneficiado com um valor aproximado a 1/3 do financiamento total. Se associarmos este montante ao conjunto Baixo Alentejo, Algarve e Andaluzia a cifra passa para um valor aproximado ao 43% do total (Quadro 33).

**Quadro 33 – Total de projectos e de financiamento por unidade geográfica no INTERREG III-A**

<b>Unidade geográfica</b>	<b>Projectos</b>		<b>Dotação financeira do FEDER</b>	
	<b>Nº</b>	<b>%</b>	<b>(euros)</b>	<b>%</b>
Norte Galiza	155	<b>27,5</b>	240.707.258	<b>29,2</b>
Alentejo Algarve Andaluzia	142	<b>25,2</b>	114.453.057	<b>13,9</b>
Restantes unidades geográficas	266	<b>47,2</b>	468.492.756	<b>56,9</b>
<b>Total</b>	<b>563</b>	<b>100,0</b>	<b>823.653.071</b>	<b>100,0</b>

(DGDR, 2007)

Da observação da distribuição por eixo prioritário infra-estruturas, ordenamento e desenvolvimento rural do espaço transfronteiriço, as percentagens de projectos e de financiamento da unidade geográfica Norte-Galiza foram de 15,4% e 29,5%, respectivamente, face ao total de todos os projectos dos quais fazem parte. Quanto ao grupo Alentejo, Algarve e Andaluzia neste eixo coube a percentagem de 19,7% dos projectos e 41,5% do financiamento total para este subprograma (Quadro 34). Contudo, se observarmos atentamente a distribuição da percentagem do investimento observamos que é este eixo o que absorve a maior fatia do orçamento total.

**Quadro 34 – Projectos e financiamento no eixo prioritário infra-estruturas, ordenamento e desenvolvimento rural do espaço transfronteiriço (INTERREG III-A) por unidade geográfica**

Unidade geográfica	Projectos		Dotação financeira do FEDER	
	Nº	%	(euros)	%
Norte Galiza	24	<b>22,6</b>	70.956.781	<b>25,2</b>
Alentejo Algarve Andaluzia	28	<b>26,4</b>	47.535.510	<b>16,9</b>
Restantes unidades geográficas	54	<b>50,9</b>	163.512.115	<b>58,0</b>
<b>Total</b>	<b>106</b>	<b>100,0</b>	<b>282.004.406</b>	<b>100,0</b>

(DGDR, 2007)

E se observarmos com maior rigor os gastos relativos a este eixo (Quadro 35), verificamos que a medida 1.1 (infra-estruturas básicas de importância transfronteiriça) recebeu cerca de 72% do financiamento total, em contraste, por exemplo, com a medida 1.3 (desenvolvimento rural transfronteiriço) que foi contemplada com cerca de 11% do investimento total. Esta realidade comprova que, embora sejam notórios os progressos na consolidação de uma cultura transfronteiriça em alguns domínios de cooperação, são também evidentes os atrasos em alguns outros. Se tivermos em conta a fraca aposta em termos de percentagem do eixo na medida 1.3 (desenvolvimento rural do espaço fronteiriço) a nível geral, concluímos que o potencial dos sistemas urbanos sustentáveis equilibrados com as zonas rurais não é maximizado, o que pode levar ao êxodo rural e desertificação em certas zonas.



**Quadro 35 – Projectos e financiamento por unidade geográfica e por medida do eixo prioritário infra-estruturas, ordenamento e desenvolvimento rural do espaço transfronteiriço**

Unidade geográfica	Medida 1.1		Financiamento do FEDER		Medida 1.2		Financiamento do FEDER		Medida 1.3		Financiamento do FEDER	
	Nº	%	(euros)	%	Nº	%	(euros)	%	Nº	%	(euros)	%
Norte Galiza	13	28,9	60.366.045	29,9	3	14,3	2.669.870	5,5	8	20,0	7.920.868	25,1
Alentejo Algarve Andaluzia	11	24,4	39.939.295	19,8	5	23,8	3.205.450	6,6	12	30,0	4.390.766	13,9
Restantes unidades geográficas	21	46,7	101.897.484	50,4	13	61,9	42.410.694	87,8	22	55,0	19.203.932	60,9
<b>Total</b>	<b>45</b>	<b>100,0</b>	<b>202.202.824</b>	<b>100,0</b>	<b>21</b>	<b>100,0</b>	<b>48.286.015</b>	<b>100,0</b>	<b>42</b>	<b>100,0</b>	<b>31.515.566</b>	<b>100,0</b>

(DGDR, 2007)

Se tivermos em conta apenas os dados relativos às NUTS III em análise, que fazem parte integrante dos subprogramas (Norte e Galiza) e (Alentejo-Algarve e Andaluzia) e para o mesmo eixo de intervenção, é possível ver que, em termos de projectos aprovados o conjunto (Baixo Alentejo, Algarve e Huelva) foi o que conseguiu o maior número (28 projectos).

Na dotação financeira, o conjunto Minho-Lima e Pontevedra foi o mais beneficiado com aproximadamente 54% do financiamento total para os dois conjuntos (Minho-Lima/Pontevedra e Baixo Alentejo e Algarve/Huelva) e com cerca de 78% do financiamento total do subprograma (Norte e Galiza) (Quadro 36).

**Quadro 36 – Projectos e financiamento por medida do eixo infra-estruturas, ordenamento e desenvolvimento rural do espaço transfronteiriço (INTERREG III-A) e por unidade geográfica**

Unidade geográfica	Medida 1.1	Financiamento do FEDER		Medida 1.2	Financiamento do FEDER		Medida 1.3	Financiamento do FEDER	
	Nº	(euros)	%	Nº	(euros)	%	Nº	(euros)	%
Minho-Lima Pontevedra	10	45.693.717	53,9	2	1.646.070	22,9	8	7.920.868	64,3
Baixo Alentejo Algarve Huelva	11	39.039.295	46,1	5	3.205.451	66,1	12	4.390.766	35,7
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>84.733.012</b>	<b>100,0</b>	<b>7</b>	<b>4.851.521</b>	<b>100,0</b>	<b>20</b>	<b>12.311.634</b>	<b>100,0</b>

(CCDRN, vários anos)

Numa distribuição por áreas de maior relevo dentro destas medidas observamos que, a verba disponibilizada pelo FEDER para as infra-estruturas e acessibilidades, novamente se destaca pela dotação financeira elevada (Quadro 37).

Quanto à gestão dos projectos, e tendo em consideração que foi neste terceiro quadro que os projectos começaram a ser promovidos por parcerias transfronteiriças constituídas por entidades de ambas as partes da raia ibérica, a distribuição enquanto ao chefe de fila, figura que tem um peso acrescido no processo “responsável pela

globalidade do projecto” (DGDR, 2001: 230), está repartida em igual número no conjunto Baixo Alentejo, Algarve e Huelva 14 projectos para cada lado. Por seu lado, no conjunto Minho-Lima e Pontevedra a mesma repartição foi de 5 e 14, respectivamente.

**Quadro 37 – Projectos e financiamento por unidades geográficas e por principais áreas de afectação do eixo prioritário infra-estruturas, ordenamento e desenvolvimento rural do espaço transfronteiriço (INTERREG III-A)**

Unidade geográfica	Infra-estruturas e acessibilidades		Ordenamento do território		Ambiente		Desenvolvimento rural	
	Nº	Dotação Financeira (€)	Nº	Dotação Financeira (€)	Nº	Dotação Financeira (€)	Nº	Dotação Financeira (€)
<b>Minho-Lima Pontevedra</b>	9	42.583.213	1	270.000	4	5.533.370	6	6.874.066
<b>Baixo Alentejo Algarve Huelva</b>	11	39.039.295	3	1.592.950	3	2.052.562	11	3.950.701

(CCDRN, vários anos)

Ora, se observarmos atentamente a distribuição financeira pelas quatro áreas de afectação verifica-se que os valores absorvidos pela construção de infra-estruturas e acessibilidades são expressivos. Neste enquadramento, e tendo por base as infra-estruturas rodoviárias, no grupo Minho-Lima e Pontevedra verificamos que estas absorveram cerca de 93% do financiamento total distribuídos por 8 projectos.

Por sua vez, no conjunto Baixo Alentejo, Algarve e Huelva o financiamento foi de 87% do total distribuído por 7 projectos. No entanto, temos que mencionar que, no conjunto de 11 projectos de infra-estruturas e acessibilidades, três projectos referem-se à melhoria da navegabilidade do rio Guadiana, cujo financiamento foi cerca de 9% do total, pode não ser uma verba muito elevada, mas denota-se que existe uma preocupação em infra-estruturas de comunicação para lá das rodoviárias.

## **5.2. Ordenamento e acessibilidades (POCT – Portugal e Espanha): o aprofundamento da dimensão material**

Com a passagem do INTERREG III-A (2000-2006) para o POCT Portugal-Espanha (2007-2013) deixou de haver os subprogramas regionais, embora se respeite a especificidade das 5 áreas de cooperação. É respeitando essa característica que vamos

traçar, em ambos os conjuntos do nosso estudo, os objectivos estratégicos da cooperação transfronteiriça no que se refere ao eixo que tem como objecto as infra-estruturas, acessibilidades e o ordenamento do território (Quadro 38).

**Quadro 38 – Objectivos estratégicos, dos períodos 2000-2006 e 2007-2013, para a Cooperação Transfronteiriça Portugal-Espanha (áreas de cooperação Norte-Galiza e Alentejo-Algarve -Andaluzia)**

<b>Área de cooperação</b>			
<b>Período</b>		<b>Período</b>	
<b>2000-2006</b>	<b>2007-2013</b>	<b>2000-2006</b>	<b>2007-2013</b>
<b>Norte-Galiza</b>		<b>Alentejo-Algarve-Andaluzia</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reforço e qualificação da dotação de Infra-estruturas de conexão de transportes;</li> <li>- Desenvolvimento e qualificação urbana e territorial;</li> <li>- Desenvolvimento rural e costeiro;</li> <li>- Promoção e valorização dos recursos patrimoniais e turísticos e reforço de dinâmicas culturais;</li> <li>- Dinamização socioeconómica e inovação tecnológica de suporte ao desenvolvimento económico;</li> <li>- Desenvolvimento da sociedade de informação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cooperação no âmbito do mar;</li> <li>- Internacionalização das PME da Euroregião (promoção da inovação e da competitividade);</li> <li>- Protecção ambiental e desenvolvimento urbano sustentável;</li> <li>- Fomento da cooperação e integração social e institucional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acessibilidade e comunicações;</li> <li>- Ordenamento do território e qualificação urbana e ambiental;</li> <li>- Cooperação económica, tecnológica e científica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ordenamento e a dotação em infra-estruturas da bacia do Guadiana como base para a diversificação e consolidação da oferta turística de ambas as regiões;</li> <li>- Aprofundamento da cooperação das instituições dos sistemas científico e tecnológico de ambas as regiões;</li> <li>- Consolidação da Comunidade de Trabalho Algarve-Andaluzia.</li> </ul>

(DGDR, 2001: 135 e IFDR, 2009: 51-56)

Se se manteve os subprogramas da geração anterior o mesmo não sucedeu quanto aos valores do financiamento do FEDER. Nesta programação o orçamento, proveniente da UE, diminuiu cerca de 68% em relação ao período anterior.

Esta mudança no financiamento europeu teve a ver com a adesão de novos Estados-membros, os quais trouxeram também problemas infra-estruturais que necessitam de ser tomados em conta, tendo presente a globalização (CE, 2007: 174).

Da observação da distribuição da percentagem do financiamento do FEDER, do actual programa, por cada um dos eixos (Quadro 39), é possível constatar uma diferença

significativa em relação às gerações anteriores, por um lado, pela significativa diminuição do financiamento, e, por outro, ao eixo que tradicionalmente ficava com a maior fatia do orçamento – aquele que tem à sua responsabilidade as infra-estruturas e acessibilidades – passou para valores mais modestos, aproximadamente metade do eixo prioritário cooperação e gestão conjunta para o fomento da competitividade e a promoção do emprego, que lhe cabe uma percentagem do orçamento de 38,6%.

**Quadro 39 – Dotação financeira por eixo de intervenção POCT Portugal-Espanha 2007-2013**

Eixo Prioritário	(euros)	%
Cooperação e gestão conjunta para o fomento da competitividade e a promoção do emprego	103.250.705	<b>38,6</b>
Cooperação e gestão conjunta em ambiente, património e prevenção de riscos	78.277.520	<b>29,3</b>
Cooperação e gestão conjunta no ordenamento do território e acessibilidades	47.503.646	<b>17,8</b>
Cooperação e gestão conjunta para a integração socioeconómica e institucional	25.203.234	<b>9,4</b>
Assistência técnica	13.170.871	<b>4,9</b>
<b>Total</b>	<b>267.405.976</b>	<b>100,0</b>

(IFDR, 2009)

Quanto à distribuição do número de projectos e do financiamento do FEDER, considerando que em 2009 estávamos na primeira metade do POCT Portugal-Espanha, o subprograma (Norte-Galiza) manteve tendência do período anterior. Ou seja, continuou com uma preponderância face às outras regiões, incluído o conjunto (Alentejo, Algarve e Andaluzia), tanto em número de projectos como em financiamento (Quadro 40).

**Quadro 40 – Projectos e financiamento do (POCTPE), desenvolvidos até 2009, por total de eixos prioritários e unidade geográfica**

Unidade geográfica	Projectos		Financiamento do FEDER	
	Nº	%	(euros)	%
Norte Galiza	27	<b>33,3</b>	31.500.653	<b>24,1</b>
Baixo Alentejo Algarve Andaluzia	13	<b>16,0</b>	16.364.865	<b>12,5</b>
Restantes unidades geográficas	41	<b>50,6</b>	82.729.069	<b>63,3</b>
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>100,0</b>	<b>130.594.588</b>	<b>100,0</b>

(CCDRN, 2011)

Ora, se nesta programação, de um modo geral, houve alterações como acima já foi referido, dentro do eixo prioritário ordenamento do território e acessibilidades verifica-se que a dotação financeira para as infra-estruturas rodoviárias continua a manter a liderança, com cerca de 30% do financiamento total do FEDER, embora com diferenças não tão acentuadas em relação às demais áreas de intervenção deste eixo, nomeadamente no que se refere ao desenvolvimento e reabilitação urbana e rural, ao qual coube aproximadamente 28%.

Considerando que neste eixo cerca de 38% do orçamento total já foi absorvido e destes, 23% pertencem à unidade geográfica Norte-Galiza, o que nos leva a perspectivar que no final deste quadro o pendor do anterior (2000-2006) irá manter-se, ou seja, certamente será observado um domínio bastante acentuado por parte deste subprograma, no que se refere ao número de projectos e financiamento o que, tendo em vista o processo de cooperação transfronteiriça, denota ser um conjunto de regiões mais activo com 2/3 dos projectos e com cerca de 24% da dotação financeira (Quadro 41).

Apesar de no conjunto Baixo Alentejo, Algarve e Andaluzia ter tido só um projecto aprovado, ao nível do financiamento teve uma expressão muito significativa (16,8%) do financiamento do FEDER já distribuído.

**Quadro 41 – Projectos e financiamento, desenvolvidos até 2009, do eixo prioritário ordenamento do território e acessibilidades (POCT Portugal-Espanha), por unidade geográfica**

Unidade geográfica	Projectos		Dotação financeira do FEDER	
	Nº	%	(euros)	%
Norte Galiza	3	25,0	4.267.225	23,3
Alentejo Algarve Andaluzia	1	8,3	3.071.634	16,8
Restantes unidades geográficas	8	66,7	10.938.220	59,8
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>100,0</b>	<b>18.277.079</b>	<b>100,0</b>

(CCDRN, 2011)

Se tivermos em conta apenas os dados relativos às NUTS III (Quadro 42), é possível ver que, dentro do subprograma Norte-Galiza o conjunto Minho-Lima e Pontevedra foi o que conseguiu maior número de projectos e de financiamento. Ao nível de financiamento, tal como na geração anterior, continua a verificar-se um forte empenhamento na concretização de infra-estruturas de permeabilização da fronteira,

uma leitura que podemos fazer pela discrepância entre valores dos dois projectos já executados.

Por sua vez, a unidade geográfica Baixo Alentejo, Algarve e Huelva na senda do que tinha sido efectuado no período 2000-2006, privilegiou a acessibilidade fluvial, através, até ao momento, de um único projecto que, no entanto, absorveu um financiamento considerável.

**Quadro 42 – Projectos e investimento do FEDER por áreas de afectação do eixo prioritário ordenamento do território e acessibilidades (POCTPE), nas sub-regiões em análise**

Unidade geográfica	Infra-estruturas (Rodoviária)		Acessibilidades (Fluviais)		Ambiente		Totais		Investimento por Km <sup>2</sup> (€)
	Nº	Dotação Financeira (€)	Nº	Dotação Financeira (€)	Nº	Dotação Financeira (€)	Nº	Dotação Financeira (€)	
Minho-Lima Pontevedra	1	1.470.813			1	928.912	2	2.399.725	358,0
Baixo Alentejo Algarve Huelva			1	3.071.634			1	3.071.634	130,1

(CCDRN, 2011)

No actual quadro (2007-2013), resultante de uma maior afirmação do princípio da cooperação, os actores regionais e locais ganharam um papel importante na coordenação proveniente de uma governação a vários níveis e de novas parcerias territoriais, cujo objectivo passa pelo desenvolvimento de projectos de interesse comum (CE, 2009: 13-14). O que se traduz, naturalmente, num reforço da cumplicidade entre os diferentes intervenientes no processo, a fim de maximizar o impacto das políticas e dos seus programas no desenvolvimento regional.

No entanto, nesta gestão partilhada há um coordenador do projecto que pode ser de um lado ou de outro da fronteira, ao qual cabe uma responsabilidade acrescida face aos outros contraentes do programa (IFDR, 2009: 124). Dos projectos pertencentes ao eixo prioritário ordenamento do território e acessibilidades, executados até 2009, em ambos os conjuntos e na totalidade dos projectos o chefe de fila foi sempre espanhol.

No que se refere à evolução das estruturas de cooperação transfronteiriça, a convenção de Valência, assinada em 2002, foi um marco do gradual aprofundamento da cooperação transfronteiriça entre Portugal e Espanha, pois estabeleceu o ordenamento jurídico que tornou possível a criação de organismos regionais com personalidade jurídica que contribuem para alcançar a massa crítica necessária ao desenvolvimento de projectos de interesse comum. Foi pois com esta nova base que estes esquemas

institucionais se fortaleceram, aplicando-se assim, tanto uma valorização das políticas nacionais e sobretudo regionais em relação à cooperação transfronteiriça, como uma transposição prática dos dispostos comunitários. E será certamente imbuído neste espírito que irão ser apresentados e executados os projectos futuros do que resta deste programa. Porque a coordenação desta política, ou mesmo de outras políticas europeias, torna-se mais eficiente ao nível regional, o que configura o princípio da subsidiariedade.

## **Conclusão**

Portugal tem em comum com a maioria dos Estados-membros, uma longa história de permanente conflito pela estabilização das fronteiras nacionais, sendo a sua definição alvo de vários acordos internacionais em momentos chave. A maneira de encarar este sistema foi profundamente alterada com o aprofundamento da integração europeia. Mais precisamente, a resolução tomada no Tratado de Maastricht, que suprimiu o controlo das fronteiras internas e eliminou o efeito barreira a si associado, contribuiu decisivamente para finalização desta problemática.

Estas regiões de fronteira, na sua maioria, são áreas periféricas que se enquadram dentro do objectivo da convergência, o que directamente as coloca como regiões elegíveis dentro da política de coesão europeia que visa a redução das assimetrias sociais e económicas e territoriais.

No período (2007-2013) houve uma reforma da política de coesão que, entre outros factores acrescentou a vertente territorial à económica e social. Este fenómeno teve na cooperação transfronteiriça, um duplo efeito, por um lado, estabeleceu a iniciativa comunitária INTERREG em objectivo prioritário e, por outro, atribuiu à cooperação transfronteiriça a maior dotação financeira vinda do orçamento comunitário, para dar resposta ao alargamento a Leste.

Outro aspecto importante prende-se com a implementação de um instrumento jurídico de direito comunitário que regula a cooperação entre as autoridades regionais e locais, tornando o processo menos dificultado por aspectos burocráticos dentro de cada Estado-membro. Estes procedimentos são uma concretização dos desígnios do Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário.

A inclusão da dimensão territorial no conceito de coesão europeia está resumidamente assente nos princípios orientadores do EDEC. Estes propõem para a

cooperação transfronteiriça parcerias tendo em vista a melhoria de esquemas de ordenamento e de planos de ocupação dos solos, a melhoria de infra-estruturas que promovam uma melhor articulação dos sistemas de transportes a várias escalas e a execução de estratégias de desenvolvimento rural e urbano que se traduzam no aumento da interacção entre o espaço urbano e rural, ao mesmo tempo que se deve estabelecer uma rede de cidades que promovam, deste modo, o sistema policêntrico no espaço da UE.

Nesta perspectiva, há na política de cooperação transfronteiriça eixos prioritários que visam concretizar, tendo obviamente algumas limitações, nomeadamente no actual programa com uma restrição significativa de recursos financeiros, uma redução das diferenças estruturais existentes entre as regiões, objectivo da política territorial. Ou seja, a dotação das regiões de fronteira de infra-estruturas, respeitando o ambiente e o ordenamento do território, constituem um elemento essencial na inserção da economia nas suas várias escalas, ao favorecer o aumento da produtividade e da competitividade e do crescimento, que no final se traduz no desenvolvimento observado pelo rendimento regional.

Estas infra-estruturas englobam um conjunto de equipamentos básicos. Estes podem ser de vários géneros, no entanto, a jusante contribuem para a transformação económica regional.

Destes equipamentos destacamos alguns, como as infra-estruturas de abastecimento de água, electricidade, tratamento de resíduos sólidos, os de telecomunicações (telefónico, postal, etc), os de transporte, como as rodovias, as ferrovias, as vias fluviais, os portos e os aeroportos, e, por fim, as infra-estruturas que têm a ver com a gestão do solo.

Depois de termos abordado sumariamente a importância das infra-estruturas para o desenvolvimento regional procuramos responder às questões lançadas no início deste trabalho e que motivou a investigação.

Considerando todas as gerações da iniciativa INTERREG (vertente A) centramos a análise nos projectos relativos ao desenvolvimento de acessibilidades e investigamos os canais privilegiados e essenciais para cooperação entre os dois lados da fronteira que se enquadram no eixo do ordenamento para os quadros comunitários recentes (2000-2006 e 2007-2013). A questão é então saber se este processo tem ajudado a alcançar o objectivo da coesão territorial à escala das NUTS III de fronteira em análise e em caso afirmativo, como?



Para responder a estas questões foram recolhidos e organizados dados em quadros e figuras com a evolução dos indicadores que caracterizam as áreas do objecto deste ensaio em dimensões como a da dinâmica demográfica, económica, educacional, cultura e lazer, sociedade de informação, saúde e ambiente, tendo como referência de comparação os valores de Portugal e Espanha. Por sua vez, quanto à evolução e distribuição de projectos referentes aos eixos prioritários em análise, neste caso como referência estão as restantes unidades geográficas que fazem parte dos outros subprogramas.

Da leitura efectuada aos vários indicadores demográficos e económicos verificamos que, das cinco NUTS III que pertencem aos dois conjuntos (Minho-Lima e Pontevedra) e (Baixo Alentejo, Algarve, Huelva), três sub-regiões (Algarve, Huelva e Pontevedra) tiveram um crescimento em alguns indicadores que os aproximou da média nacional, outras vezes até superando-as. Com uma dinâmica mais modesta, mas mesmo assim bem positiva, ficou a NUT III Minho-Lima. Por outro lado, com valores, alguns deles desfavoráveis, ficou a sub-região do Baixo Alentejo. O que nos leva a questionar se a própria distribuição por áreas de cooperação será a mais correcta, dado que existem na mesma área de cooperação sub-regiões com dinâmicas diferentes, um facto que poderá constranger a unidade territorial com menor dinâmica porque, normalmente, lhe é associado um défice de massa crítica e alavanca (no momento de negociação) para que os projectos de dimensão estruturante, que se reflectem nos valores de desenvolvimento regional favoráveis, sejam tidos em conta.

Tomando em consideração as sub-regiões e a evolução da distribuição dos projectos do eixo prioritário em análise, tanto em termos do número de projectos, assim como do investimento financeiro, observamos que estes dois conjuntos foram aqueles que absorveram a maior percentagem do orçamento, no período 2000-2006, bem como em número de projectos, aproximadamente 36% e 45%, respectivamente.

Considerando que estamos a meio do período da actual programação (2007-2013), é impossível ainda avaliar a distribuição total dos projectos do eixo prioritário ordenamento do território e acessibilidades. No entanto, do financiamento já gasto podemos aferir que estas unidades territoriais continuam com a mesma dinâmica, com cerca de 30% do orçamento e 25% dos projectos.

Por sua vez, quando observamos, os mesmos eixos prioritários em igual período, as áreas de intervenção que mais percentagem de orçamento absorveu foram as infra-estruturas e acessibilidades, com aproximadamente 40% e 25%, respectivamente.

Sendo certo que, estes conjuntos foram aqueles que mais investiram em infra-estruturas, menos certo não é que, a melhoria de dotação deste tipo de investimento dá consequentemente uma contribuição para o desenvolvimento regional.

A outra parte da resposta à pergunta leva-nos a concluir que os factores determinantes para a concretização do objectivo foram – como vários estudos defendem – as infra-estruturas básicas, as mesmas que são desenvolvidas por estes eixos prioritários.

É, então, neste cenário em que os apoios da iniciativa INTERREG III-A (2000-2006) e do actual POCT Portugal-Espanha (2007-2013) se inserem, num contexto de consolidação dos laços de cooperação das regiões transfronteiriças em análise, que atribuem prioridade às infra-estruturas de comunicação, nomeadamente as rodoviárias, procurando criar níveis de acessibilidade que se reflectam no desenvolvimento regional. Dado que esta política atenua a situação menos favorável das regiões periféricas, enquadrando-as nas redes transeuropeias, tais divisões territoriais podem contar com mais instrumentos de promoção da atracção de fluxos de investimento e de visitantes, este último factor mais visível em sub-regiões mais turísticas como o Algarve e Huelva. Estes investimentos traduzem-se na redução das disparidades regionais, tendo em vista a coesão económica, social e territorial. O grande montante dos investimentos concentra-se na rede de comunicação, essencial para um bom ambiente de trocas comerciais.

O investimento de forma massiva em infra-estruturas de comunicação, em particular nas rodoviárias nestas unidades geográficas que é, sem dúvida, um factor importante no reforço da coesão regional. Contudo, a sua componente deveria ser mais diversificada, o que não sucedeu no período em análise, dando de igual modo, às outras infra-estruturas de transporte a mesma importância, nomeadamente no investimento em vias-férreas. Um aumento da dotação destas infra-estruturas, por um lado, poderia ser um factor essencial para a melhoria da competitividade e do crescimento regional (com trocas económicas entre Portugal e Espanha e o resto da Europa), porque, para além de ser mais rápido apresenta custos menores. Por outro lado, sendo um sistema de transporte menos poluente, contribui activamente para uma vertente ambiental da política dos transportes.

Por fim, sabendo que, os programas anteriores, não foram suficientes para cumprir os objectivos propostos, e tendo a seu favor uma conjuntura, regional e global, favorável, estando nós, presentemente, num panorama desfavorável que não se

vislumbra o seu fim, achamos que a proficuidade do programa vigente ficará limitada. Contudo, ao estarmos a meio do tempo de execução da programação é-nos prematuro tecer considerações mais avalizadas sobre a “boa” ou “má” aplicabilidade da mesma. Mas, certamente, é-nos permitido aferir que na continuidade dos outros programas precedentes e por muito pouco que se tenha feito, os laços afectivos entre os dois lados da fronteira vão-se fortalecendo, estando nós a abordar o campo humano ou institucional. Disso é um exemplo paradigmático, o caso concreto do POCT-Portugal-Espanha (2007-2013) cuja gestão conjunta foi um avanço notável que começou com a 3ª Geração do INTERREG e mantêm-se no programa vigente. Na continuidade, realce-se, ainda mais, a imposição dos projectos a serem desenvolvidos por parcerias transfronteiriças constituídas por entidades de índole vária, de ambos os estados signatários. É assim que aos poucos se vai aprofundando o processo da cooperação transfronteiriça, tal como sucede com o processo de integração europeia.

## Bibliografia

- AAVV (1944), *Grande Enciclopédia Portuguesa e Brasileira*, vol. XXI, Lisboa, Editorial Enciclopédia, pp. 905-914.
- ABREU, Alexandre e PEIXOTO, João (2009), “Demografia, mercado de trabalho e imigração de substituição: tendências, políticas e prospectiva no caso português”, *Análise Social*, XLIV (193), Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, pp. 719-736.
- ALMEIDA, Raquel, SILVA, Mariana, SOARES, Tiago (2009), “Coesão Territorial – As relações de Fronteira entre Portugal e Espanha”, *FEP Working Papers*, nº 332, Porto, Faculdade de Economia, pp. 2-44.
- ALVES, Ricardo Pinheiro (2000), *Portugal: As Relações Ibéricas no Âmbito da Globalização e Liberalização dos Mercados*, Lisboa, Ordem dos Economistas e GEPE.
- ALVES, Rui Manuel Amaro (2001), *Planeamento e Ordenamento do Território e o Estado Português: contributos para uma intervenção renovada*, Lisboa, Universidade Técnica de Lisboa (Instituto Superior Técnico).
- ALVES, Rui Manuel Amaro (2007), *Políticas de Planeamento e Ordenamento do Território no Estado Português*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- AMANTE, Maria de Fátima (2007), *Fronteira e Identidade – Construção e Representação Identitárias na Raia Luso-Espanhola*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – Universidade Técnica de Lisboa.
- BAUDELLE Guy; CASTAGNÈDE, Bernard (2002), *Le polycentrisme en Europe: une vision de l'aménagement du territoire européen*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.
- BRANCO, Rosa (s/d), *As metrópoles ibéricas como motores da globalização e elementos estruturantes do desenvolvimento territorial*, Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, pp. 1-11.
- BRITO, Wladimir Augusto Correia (2000), *A Convenção-Quadro Europeia sobre a cooperação transfronteiriça entre as colectividades ou autoridades territoriais*, Coimbra, Coimbra Editora.

- CAETANO, José, GALEGO, Aurora e COSTA, Sofia (2005), “Portugal e o alargamento da União Europeia: alguns impactos sócio-económicos”, *Análise Social*, XL (175), Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, pp. 255-278.
- CARAMELO, Sérgio (2007), *União Europeia, fronteira e território*, Porto, Campo das Letras.
- CARMO, Renato Miguel do (2008), “Capital social e policentrismo: para uma análise reflexiva das políticas públicas”, *Colóquio ibérico de estudos rurais*, Coimbra, pp. 2-12.
- CARMO, Renato Miguel do (2008b), “Da escala ao território: para uma reflexão crítica do policentrismo”, *Análise Social*, XLIII (189), Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, pp. 775-793.
- CAVACO, Carminda (1995), “As regiões de fronteira – Inovação e desenvolvimento na perspectiva do Mercado Único Europeu”, Cavaco, Carminda (coord.) *Estudos para o desenvolvimento regional e urbano*, Lisboa, Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa, p. 7.
- CAVACO, Carminda (1995b), “A fronteira política: da divisão à integração territorial”, Cavaco, Carminda (coord.) *As regiões de fronteira – Inovação e desenvolvimento na perspectiva do Mercado Único Europeu*, Estudos para o desenvolvimento regional e urbano, Lisboa, Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa, pp. 9-17.
- CAVACO, Carminda (1995c), “Um olhar sobre a fronteira Portugal-Espanha”, Cavaco, Carminda (coord.) *As regiões de fronteira – Inovação e desenvolvimento na perspectiva do Mercado Único Europeu*, Estudos para o desenvolvimento regional e urbano, Lisboa, Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa, pp. 19-34.
- CAVACO, Carminda (1997), “Fronteira Portugal – Espanha e individualidade territorial”, *Finisterra*, XXXII (63), Lisboa, Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa, pp. 159-166.
- CE (1997), *A conexão da rede de infra-estruturas de transportes da União com os seus vizinhos, para uma política cooperativa e paneuropeia de redes de transportes*, Bruxelas, CE.

- CE (1999), *European Spatial Development Perspective – Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, Luxembourg, CE.
- CE (2004), *Terceiro relatório sobre a coesão económica e social*, Luxemburgo, CE.
- CE (2004b), *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional*, Bruxelas, CE.
- CE (2005), *Uma política de coesão para apoiar o crescimento e o emprego: orientações estratégicas comunitárias, 2007-2013*, Bruxelas, CE.
- CE (2006), *La mayor operación de solidaridad de la historia: crónica de la política regional de la EU en España*, Luxemburgo, CE.
- CE (2006b), *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu nos termos do n.º 2, segundo parágrafo, do artigo 252.º do Tratado CE respeitante à posição comum do Conselho sobre a adopção do Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação de um agrupamento europeu de cooperação territorial (AECT)*, Luxemburgo, CE.
- CE (2007), *Quarto relatório sobre a coesão económica e social*, Luxemburgo, CE.
- CE (2007b), *A política de Coesão 2007-2013 – Comentários e textos oficiais*, Luxemburgo, CE.
- CE (2007c), “As regiões como parceiros, Objectivo da Cooperação Territorial Europeia”, *Inforegio*, nº 24, Dezembro 2008, Panorama, Bruxelas, CE.
- CE (2007d), *Task Force on Core Social Variables, final report*, Luxembourg, CE.
- CE (2008), “A Política de Coesão da UE 1988 a 2008: Investir no futuro da Europa”, *Inforegio*, nº 26, Junho 2008, Panorama, Bruxelas, CE.
- CE (2008b), *Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia, tirar partido da diversidade territorial*, Bruxelas, CE.
- CE (2008c), *Política de coesão: investir na economia real*, Bruxelas, CE.
- CE (2009), *Sexto relatório intercalar sobre a coesão económica e social*, Bruxelas, CE.
- CE (2009b), *Decisão da Comissão de 14.10.2009 que altera a Decisão C(2007) 5165 que adopta o programa operacional "Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça Espanha - Portugal 2007-2013" de intervenções estruturais comunitárias a título do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, no âmbito do objectivo de cooperação territorial europeia em Espanha e Portugal*, Bruxelas, CE.

- CE (2010), *Quinto relatório sobre a coesão económica, social e territorial*, Luxemburgo, CE.
- CE (2010b), “Avaliação da Política Regional: conteúdos e resultados”, *Inforegio*, nº 33, Primavera 2010, Panorama, Bruxelas, CE.
- CLAUDINO, Sérgio (2006), “Portugal Peninsular e os desafios regionais”, *Finisterra*, XLI (81), Lisboa, Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa, pp. 105-120.
- CONDESSO, Fernando dos Reis (2005), *O Ordenamento do Território*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – Universidade Técnica de Lisboa.
- CONDESSO, Fernando dos Reis (2008), “Administração pública, direito e urbanismo: as assembleias municipais no sistema português de governo local”, *M+A. Revista Electrónica de Medioambiente. UCM*, Número 6 [online], Madrid, pp. 21-44  
<http://www.ucm.es/info/iuca/web/images/revistaMA6/27DosReisCondesso.pdf>.
- CONDESSO, Fernando dos Reis (s/d), *Os fundamentos conceptuais do ordenamento e da planificação do território e o ETE*, s.e, [online], [Acedido em 10 de Maio de 2011], Disponível em: [http://www.integraregio.com.br/file.php/1/Biblioteca/Ordenamento\\_Territorial/Os\\_fundamentos\\_conceptuais\\_do\\_Ordenamento\\_e\\_da\\_Planificacao.pdf](http://www.integraregio.com.br/file.php/1/Biblioteca/Ordenamento_Territorial/Os_fundamentos_conceptuais_do_Ordenamento_e_da_Planificacao.pdf).
- COSTA, Carla Guapo da (2004), *Economia e política da construção europeia: os desafios do processo de integração*, Lisboa, Terramar.
- COSTA, Eduarda Marques da e FONSECA, Madalena Pires da (2005), “Convergência económica e coesão social e territorial da Península Ibérica na União Europeia”, *X Colóquio Ibérico de Geografia: A Geografia Ibérica no Contexto Europeu*, Évora, Universidade de Évora, pp. 4-25.
- CR (2007), *Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial - Estudo*, Bruxelas, CR.
- DGDR (2001), *Documento único de programação INTERREG III – 2000-2006 – Cooperação Transfronteiriça Portugal-Espanha*, Lisboa, DGDR.
- DGDR (2001b), *A Zona de Fronteira Portugal - Espanha*, Lisboa, DGDR.

- DGDR (2001c), *INTERREG III A “Espanha-Portugal”, informação anual 2001*, Lisboa, DGDR.
- DGDR (2002), *Complemento de Programação Documento único de programação INTERREG III – 2000-2006 -Cooperação Transfronteiriça Portugal-Espanha*, Lisboa, DGDR.
- DGDR (2002b), *INTERREG III A “Espanha-Portugal”, informação anual 2002*, Lisboa, DGDR.
- DGDR (2003), *QCA II relatório final 1994-1999, iniciativa comunitária INTERREG II-A desenvolvimento e cooperação transfronteiriça (Portugal)*, Lisboa, DGDR.
- DGDR (2003b), *INTERREG III A “Espanha-Portugal”, informação anual 2003*, Lisboa, DGDR.
- DGDR (2004), *INTERREG III A “Espanha-Portugal”, informação anual 2004*, Lisboa, DGDR.
- DGDR (2005), *Programa Operacional Acessibilidades e Transportes 2000–2006, Revisão Intercalar 2004*, Lisboa, DGDR.
- DGDR (2005b), *Formulação de políticas públicas no horizonte 2013 relativo ao tema acessibilidades e transportes*, Relatório final, Lisboa, DGDR.
- DGDR (2006), *Política de Coesão: Colectânea de Regulamentos – períodos de programação 2000-2006 e 2007-2013*, Lisboa, DGDR.
- DGDR (2006b), *INTERREG III A “Espanha-Portugal”, informação anual 2005*, Lisboa, DGDR.
- DGDR (2007), *INTERREG III A “Espanha-Portugal”, informação anual 2006*, Lisboa, DGDR.
- DGOT (1988), *Carta Europeia do Ordenamento do Território*, Lisboa, DGOT
- DIAS, António Silva Neves (1998), *Coesão Económica e Social: Aplicação dos fundos Estruturais à Cooperação Transfronteiriça*, Tese de Mestrado, Covilhã, UBI.
- DPP (2006), *Contributos para uma de reforço da atractividade e dinamismo económico dos eixos urbanos não metropolitanos*, Relatório final, Lisboa, Núcleo de Informação e Comunicação.
- DPP (2009), *Política de Coesão no Pós-2013, Documento de Trabalho nº3/2009*, Lisboa, Divisão de Informação e Comunicação.



- DPP (2010), “O desafio da governança policêntrica”, *Revista prospectiva e planeamento*, vol. 17, Lisboa, Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, pp. 141-150.
- ESPON (2010), First ESPON 2013 Synthesis Report, ESPON Results by summer 2010, *New Evidence on Smart, Sustainable and inclusive Territories*, Luxembourg, CE.
- FALUDI, Andreas (2004), “Territorial Cohesion: Old (French) wine in new bottles?”, *Urban Studies*, vol. 41, nº 7, pp. 1349-1365.
- FALUDI, Andreas (2005), “La política de cohesión territorial de la Unión Europea”, *boletín de la A.G.*, nº39, pp. 11-30.
- FONSECA, Madalena Pires da (2004), “A política regional da União Europeia: uma utopia viável?”, *E-topia: Revista Electrónica de Estudos sobre a Utopia* [online]. nº 2, [Acedido em 05 de Maio de 2011], Disponível em: <http://www.letras.up.pt/upi/utopiasportuguesas/e-topia/revista.htm>.
- GARRINHAS, João (2004), “Elvas: Uma nova visão urbana transfronteiriça”, *Congresso Internacional “Ordenamento Territorial e Desenvolvimento Urbano”*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, pp. 2-13.
- GASPAR, Jorge (1995) “Do urbanismo em Espanha e Portugal”, *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, nº 15, Madrid, Universidad Complutense, pp. 351-360.
- GASPAR, Jorge (2011), “O novo Ordenamento do território – Geografía e valores”, *Scripta Vetera Edición Electrónica de trabajos publicados sobre Geografía y ciencias sociales*, Barcelona, <http://www.ub.es/geocrit/sv-39.htm>.
- HEN, Christian; LÉONARD, Jacques (2002), *O essencial sobre a União Europeia*, Lisboa, Editorial Bizâncio, colecção sínteses.
- HERCULANO, Alexandre (1982), *História de Portugal: Desde o Começo da Monarquia até o Fim do Reinado de Afonso III (1248-1279)*, Lisboa, Livraria Bertrand.

- IFDR (2009), *Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça Portugal-Espanha - 2007-2013*, Lisboa, IFDR.
- JACINTO, Rui (2005), *Entre Margens e Fronteiras: para uma geografia das ausências e das identidades raianas*, Porto, Campo das Letras - Editores.
- JOÃO, Maria Isabel (2001), “Estado, Nação e Região”, *Arquipélago – História*, 2ª série, V, Lisboa, Universidade Aberta, pp. 689-702.
- JOCE (1999), *Jornal Oficial das Comunidades Europeias, Regulamento (CE) N.º 1260/1999 do Conselho de 21 de Junho de 1999 que estabelece disposições gerais sobre os Fundos estruturais*, L 161/1, 26.6.1999, Luxemburgo, CE.
- JOCE (2006), *Jornal Oficial das Comunidades Europeias, Regulamento (CE) N.º 1080/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho de 05 de Julho de 2006 relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1783/1999*, L 210/1, 31.7.2006, Luxemburgo, CE.
- JOCE (2006b), *Jornal Oficial das Comunidades Europeias, Regulamento (CE) N.º 1082/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho de 05 de Julho de 2006 relativo aos agrupamentos europeus de cooperação territorial (AECT)*, L 210/19, 31.7.2006, Luxemburgo, CE.
- JOCE (2008), *Jornal Oficial das Comunidades Europeias, Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia (2008/C 115/01)*, C 115/1, 9.5.2008, Luxemburgo, CE.
- LAUREANO, Araújo Lázaro (1994), “Evolución y reforma de la política regional de la Comunidad Europea: Una visión desde España”, José Luis Curbelo, Francisco Albuquerque Llorens, Carlos A. De Mattos (coord.) *Territorios en transformación: (análisis y propuestas)*, Logroño, Fundación Dialnet, pp. 463.
- MARCHUETA, Maria Regina (2002), *O Conceito de Fronteira na época da Mundialização*, Lisboa, Edições Cosmos.
- MARQUES, Isabel e RIBEIRO, José Félix (2004), “As regiões europeias e as actividades baseadas no conhecimento e na inovação”, *Conferência internacional “Uma nova geografia para a Europa – policentrismo, competitividade e inovação”*, Faro, Universidade do Algarve, pp. 6-31.

- MARTINS, Célia (2005), “Estratégias de desenvolvimento no contexto de afirmação numa Europa alargada: as cimeiras luso-espanholas”, *X Colóquio Ibérico de Geografia: A Geografia Ibérica no Contexto Europeu*, Évora, Universidade de Évora, pp. 4-5.
- MARTINS, da Cunha (2004), *Das fronteiras da Europa às ideias de Europa (o argumento paradigmático e o argumento integrador)*, Coimbra, Quarteto.
- MATEUS, Augusto (2005), *Os Objectivos da Competitividade e da Coesão: as grandes questões conceptuais e metodológicas*, Relatório Metodológico sobre a competitividade territorial e a coesão económica e social, Lisboa, Cirius.
- MATEUS, Augusto (2007), “Coesão Social e Competitividade”, *Conferência Compromisso Cívico para a inclusão*, Santarém, pp. 10-15.
- MATOSSO, José (1993), História de Portugal, vol. II. *A Monarquia Feudal (1096-1480)*, Lisboa, Círculo de Leitores.
- MEDEIROS, Eduardo (2005), *A coesão territorial nas NUTS III de fronteira de Portugal Continental – A iniciativa INTERREG-A e o desenvolvimento regional. O caso da NUT III do Alentejo Central*, Tese de Mestrado, Lisboa, CEG, UL.
- MEDEIROS, Eduardo (2007), “16 anos de cooperação transfronteiriça no âmbito do INTERREG-A (Um contributo para o desenvolvimento regional da Raia Ibérica)”, *Actas do III Congresso de Estudos Rurais (III CER)*, Faro, Universidade do Algarve, pp. 2-21.
- MEDEIROS, Eduardo (2009), *A Cooperação Transfronteiriça na Raia Ibérica – Uma síntese geográfica dos impactes territoriais do INTERREG-A*, Lisboa, CEG.
- MEDEIROS, Eduardo (2009b), *Os casos de estudo do INTERREG-A nas regiões de fronteira: Portugal-Espanha e Suécia-Noruega*, Lisboa, CEG.
- MIGUEL, Ángel Gil Zafra (1999), “La política regional de la Unión Europea: evolución normativa y metodología de actuación”, *Política y Sociedad*, 31, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, pp. 175-199.
- MOURA, Tatiana (2004), “Desenvolvimento e cooperação internacional - Novas institucionalidades e modelos de governação transfronteiriça”, *Conferências*, Guarda, Centro de Estudos Ibéricos, pp. 1-7.

- NELLO, Susan Senior (2005) - *The European Union: economics, policies and history*, Londres, McGraw-Hill.
- NUNES, Goretti, MOTA, Isabel, CAMPOS, Pedro (2011), “Policentrismo funcional em Portugal: uma avaliação”, *FEP Working Papers* nº 412, Porto, Faculdade de Economia, pp. 1-8.
- NUNES, Maria Goretti Vicente (2010), *Policentrismo em Portugal: Uma avaliação*, Tese de Mestrado, Porto, FEP, UP.
- PINTO, Hugo (2008), *Algarve e a transferência de Tecnologia – Estudo Preliminar para Estruturação de Iniciativas Prioritárias*, Universidade do Algarve, pp. 14-15.
- PIRES, Iva Miranda e PIMENTEL, Dulce (2004), “Revisitando a região transfronteiriça ibérica: potencialidades e estrangulamentos no novo contexto de integração ibérica”, *V Congresso da Geografia Portuguesa*, Guimarães, CEG, FCSH, disponível em : [http://www.apgeo.pt/files/docs/CD\\_V\\_Congresso\\_APG/web/\\_pdf/D7-8\\_14Out\\_Iva%20Pires-Dulce%20Pimentel.pdf](http://www.apgeo.pt/files/docs/CD_V_Congresso_APG/web/_pdf/D7-8_14Out_Iva%20Pires-Dulce%20Pimentel.pdf).
- PIRES, Luís Madureira (1998), *A Política Regional Europeia e Portugal*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- POAT (2010), *Relatório final de Execução, Quadro Comunitário de Apoio III*, Portugal (2000-2006).
- RIBEIRO, Maria Manuela Tavares (2004), “Ideias de Europa: que fronteiras?”, Ribeiro, Maria Manuela Tavares (coord.) *Estudos Sobre a Europa*, Coimbra, Quarteto Editora, p. 4.
- RIBEIRO, Maria Manuela Tavares (2004), *Visão global do alargamento no processo da construção europeia*, Salamanca, Universidad Pontificia.
- S2E2 – Sociedade de Estudos Económicos e Sociais, Lda (s/d), *Estudo preparatório do contributo da CCDR Algarve para o Plano Estratégico sobre Cooperação Transfronteiriça Algarve-Andaluzia*, Relatório Final Preliminar, S2E2, Lisboa.
- SALGUEIRO, Teresa Barata (1992); *A cidade em Portugal: uma geografia urbana*, Porto, Edições Afrontamento.

STRAUSS-KAHN, Dominique (2002), *A Chama e a cinza – o Socialismo, a Globalização e a Europa*, Lisboa, Terramar.

VENTURA, Leontina Domingos (2006), *Reis de Portugal, D. Afonso III*, Lisboa, Círculo de Leitores.

### **Webgrafia**

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/atlas2007/fiche\\_index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/fiche_index_en.htm). [acedido em 21/05/2011]

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/country/prordn/details.cfm?gv\\_OBJ=5&gv\\_PAY=PT&gv\\_reg=ALL&gv\\_THE=10&gv\\_PGM=265&LAN=17&gv\\_PER=1&gv\\_defL=7](http://ec.europa.eu/regional_policy/country/prordn/details.cfm?gv_OBJ=5&gv_PAY=PT&gv_reg=ALL&gv_THE=10&gv_PGM=265&LAN=17&gv_PER=1&gv_defL=7)

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/country/prordn/index\\_en.cfm?gv\\_pay=PT&gv\\_reg=ALL&gv\\_obj=5&gv\\_the=ALL&gv\\_per=2](http://ec.europa.eu/regional_policy/country/prordn/index_en.cfm?gv_pay=PT&gv_reg=ALL&gv_obj=5&gv_the=ALL&gv_per=2)

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/funds/prord/prord\\_es.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/prord/prord_es.htm) [acedido em 30/05/2011]

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/glossary/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/glossary/index_pt.htm)

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/reg\\_prog/po/prog\\_225.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/reg_prog/po/prog_225.htm) [acedido em 30/05/2011]

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=fr&pcode=tsieb010> [acedido em 20/05/2011]

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tgs00006> [acedido em 21/05/2011]

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=fr&pcode=tsieb020> [acedido em 22/05/2011]

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/regional\\_policy/index\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/index_pt.htm)

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/regional\\_policy/management/g24401\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/management/g24401_pt.htm)

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/regional\\_policy/provisions\\_and\\_instruments/l60014\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/provisions_and_instruments/l60014_pt.htm)

<http://webb.ccdr-a.gov.pt/>

<http://www.ccdr-alg.pt/ccdr/index.php>

<http://www.ccdr-alg.pt/ccdr/index.php?name=News&file=article&sid=375>

<http://www.ccr-norte.pt/>

<http://www.dgotdu.pt/channel.aspx?channelID=D2FEB584-A9A2-4B07-98C6-441586DE9683&listaUltimos=1>

<http://www.ifdr.pt/content.aspx?menuid=243>

[http://www.igeo.pt/instituto/cegig/got/17\\_Planning/Files/indicadores/conceito\\_ot.pdf](http://www.igeo.pt/instituto/cegig/got/17_Planning/Files/indicadores/conceito_ot.pdf)

<http://www.juntadeandalucia.es/index.html>

<http://www.qca.pt/iniciativas/INTERREG.asp#prog1>

<http://www.xunta.es/portada>

### **Estatísticas**

<http://www.ine.es/>

[http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_main](http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_main)

INE (2001), *Anuário Estatístico da Região do Alentejo*, INE, Lisboa

INE (2001), *Anuário Estatístico da Região do Algarve*, INE, Lisboa

INE (2001), *Anuário Estatístico da Região do Norte*, INE, Lisboa

INE (2003), *Anuário Estatístico Norte de Portugal - Galiza*, INE, Lisboa

INE (2008), *Anuário Estatístico da Região do Alentejo*, INE, Lisboa

INE (2008), *Anuário Estatístico da Região do Algarve*, INE, Lisboa

INE (2008), *Anuário Estatístico da Região do Norte*, INE, Lisboa

INE (2009), *Anuário Estatístico da Região do Alentejo*, INE, Lisboa

INE (2009), *Anuário Estatístico da Região do Algarve*, INE, Lisboa

INE (2009), *Anuário Estatístico da Região do Norte*, INE, Lisboa

## Índice de figuras

1	Representação de ideias de fronteira.....	13
2	Representação do conceito de fronteira estrutural e conjuntural .....	15
3	Evolução dos fundos estruturais .....	26
4	Evolução, nos dois últimos quadros plurianuais, do orçamento comunitário para a PAC e Política de Coesão .....	29
5	Despesas com a política de coesão, 1989-2013 .....	32
6	Portugal e Espanha – Melhor e pior performance de duas NUTS II .....	37
7	Política Regional: 2007-2013 .....	39
8	Evolução das trocas comerciais de bens entre a UE e o resto do mundo.....	39
9	Política de coesão – Princípios e objectivos .....	40
10	Os três elementos básicos para alcançar o objectivo da Coesão Territorial .....	41
11	NUTS III de fronteira entre Portugal e Espanha.....	57
12	Evolução financeira da iniciativa comunitária INTERREG (A) destinada a favorecer a Cooperação Transfronteiriça entre Espanha e Portugal .....	61
13	Percentagem de despesa em PIB pm em I&D por unidade geográfica (2008).....	73
14	Dotação de camas hospitalares por 10.000 habitantes (2007) .....	74
15	Número de médicos por 100.000 habitantes (2008).....	75
16	Resíduos urbanos recolhidos em 2008.....	76

## Índice de quadros

1	Os alargamentos: o aumento das disparidades (%).....	23
2	As principais mudanças nos vários QCA – uma lógica de concentração e simplificação .....	27
3	Política de coesão económica, social e territorial .....	28
4	Distribuição do Fundo FEDER para o Objectivo da Cooperação Territorial Europeia, período 2007-2013 (em milhares de milhões de euros).....	30
5	Distribuição indicativa para Portugal e Espanha – Quadro de Apoio 2007-2013 (a preços correntes, em milhões de euros) .....	31
6	PIB <i>per capita</i> (PPC índice UE27 = 100).....	35
7	Crescimento real do PIB (%) .....	35
8	Desigualdades regionais nos Estados Centrais 2007 (PIB <i>per capita</i> em PPC, em % da média UE-27=100).....	36
9	Características transversais a qualquer Tratado-Quadro .....	46
10	Tipos de Modelos – formas de cooperação para o nível inter-estatal ou governamental.....	48
11	Tipos de esquemas – formas de cooperação para o nível regional e local.....	49
12	Cimeiras Luso-Espanholas: quadro síntese.....	52
13	Distribuição do investimento por eixo de intervenção – INTERREG II-A (1994-1999) para a Cooperação Transfronteiriça Portugal-Espanha.....	58
14	Distribuição da dotação por eixo de intervenção – INTERREG III-A (2000-2006) para a Cooperação Transfronteiriça Portugal-Espanha (em euros).....	60
15	Relação entre as prioridades para a Cooperação Territorial Transfronteiriça no Regulamento do FEDER (Art.º 6.1) e as prioridades para o Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça Portugal-Espanha.....	62
16	Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça Portugal-Espanha 2007-2013 (em euros) .....	62
17	População residente e densidade populacional (2001 e 2009).....	64
18	Evolução da taxa de natalidade, taxa de mortalidade e crescimento natural (2009).....	64
19	Distribuição da população por grupo etário nas NUTS III em estudo (2001 e 2009).....	65
20	Indicadores de estrutura demográfica (%) em 2001 e 2009.....	66
21	Centros urbanos por escalão populacional (2001 e 2009).....	67
22	Emprego total por ramo de actividade e por NUT III (2001 e 2008).....	68
23	Valor acrescentado bruto por ramo de actividade e por unidade geográfica (preços correntes, euros).....	68



24	Evolução da contribuição do VAB, entre 2001 e 2008, dos grupos em análise para o total ibérico (%) .....	69
25	Evolução da taxa de actividade, taxa de desemprego e população empregada (2001 e 2008) .....	71
26	Remuneração média por trabalhador/mês e percentagem de população activa licenciada (2008) .....	72
27	Indicadores de cultura, lazer e sociedade de informação (2009) .....	73
28	A tipologia de zonas rurais de acordo com a sua integração económica e sinergias com os centros urbanos .....	80
29	Objectivos específicos, dos períodos 2000-2006 e 2007-2013, do eixo prioritário, que resumidamente tem ao seu encargo as infra-estruturas e o ordenamento do território .....	83
30	Dotação financeira do eixo prioritário infra-estruturas, ordenamento e desenvolvimento rural do espaço transfronteiriço em euros (2000-2006) .....	85
31	Dotação financeira do eixo prioritário ordenamento do território e acessibilidades em euros (2007-2013) .....	85
32	Dotação financeira do FEDER por eixo de intervenção (INTERREG III-A) (2000-2006) .....	86
33	Total de projectos e de financiamento por unidade geográfica no INTERREG III-A .....	86
34	Projectos e financiamento no eixo prioritário infra-estruturas, ordenamento e desenvolvimento rural do espaço transfronteiriço (INTERREG III-A) por unidade geográfica .....	87
35	Projectos e financiamento por unidade geográfica e por medida do eixo prioritário infra-estruturas, ordenamento e desenvolvimento rural do espaço transfronteiriço .....	88
36	Projectos e financiamento por medida do eixo prioritário infra-estruturas, ordenamento e desenvolvimento rural do espaço transfronteiriço (INTERREG III-A) e por unidade geográfica .....	88
37	Projectos e financiamento por unidades geográficas e por principais áreas de afectação do eixo prioritário infra-estruturas, ordenamento e desenvolvimento rural do espaço transfronteiriço (INTERREG III-A) .....	89
38	Objectivos estratégicos, dos períodos 2000-2006 e 2007-2013, para a Cooperação Transfronteiriça Portugal-Espanha (áreas de cooperação Norte-Galiza e Alentejo, Algarve-Andaluzia) .....	90
39	Dotação financeira por eixo de intervenção POCT Portugal-Espanha 2007-2013 .....	91
40	Projectos e financiamento do (POCTPE), desenvolvidos até 2009, por total de eixos prioritários e unidade geográfica .....	91

- 41 Projectos e financiamento, desenvolvidos até 2009, do eixo prioritário ordenamento do território e acessibilidades (POCT Portugal-Espanha), por unidades geográficas.....92
- 42 Projectos e investimento do FEDER por áreas de afectação do eixo prioritário ordenamento do território e acessibilidades (POCTPE), nas sub-regiões em análise.....93