

16 ANOS DE COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA NO ÂMBITO DO INTERREG-A

(Um contributo para o desenvolvimento regional da Raia Ibérica)

Eduardo Medeiros*

* Departamento de Geografia. Faculdade de Letras
da Universidade de Lisboa. Email: edd@fl.ul.pt

Palavras-chave: PIC INTERREG-A, Regiões de Fronteira, Cooperação Transfronteiriça.

Resumo:

A sucessiva abolição das fronteiras internas nos Estados-Membros da União Europeia contribuiu para o surgimento de uma nova realidade territorial no espaço comunitário, que justificava medidas de intervenção específicas nas regiões fronteiriças, na sua maior parte com características típicas de territórios periféricos. Foi neste contexto, em que se reconheceu a especificidade das problemáticas sociais, económicas e territoriais destas regiões, que foi ‘lançada’, em 1990, a iniciativa comunitária INTERREG-A, vocacionada para o seu desenvolvimento, através da cooperação transfronteiriça.

Os bons resultados obtidos na aplicação dos programas aprovados na sua primeira geração (1990-1993), levaram à sua continuidade por mais duas gerações (1994-1999 e 2000-2006), tendo-se procedido, ao longo deste período de 16 anos, a importantes alterações nos eixos de intervenção, na quantidade e no cariz dos projectos aprovados, nas entidades gestoras dos projectos, na distribuição do financiamento pelas diferentes regiões e pelas várias dimensões do desenvolvimento regional, que se adequassem a novas territorialidades.

Este texto procura mostrar essa evolução, na região de fronteira entre Portugal e Espanha, que desde a primeira geração do INTERREG-A, tem sido a que mais fundos comunitários recebeu, no âmbito desta iniciativa comunitária, o que se justifica pelo fraco dinamismo socioeconómico e demográfico de uma grande parte desta faixa fronteiriça.

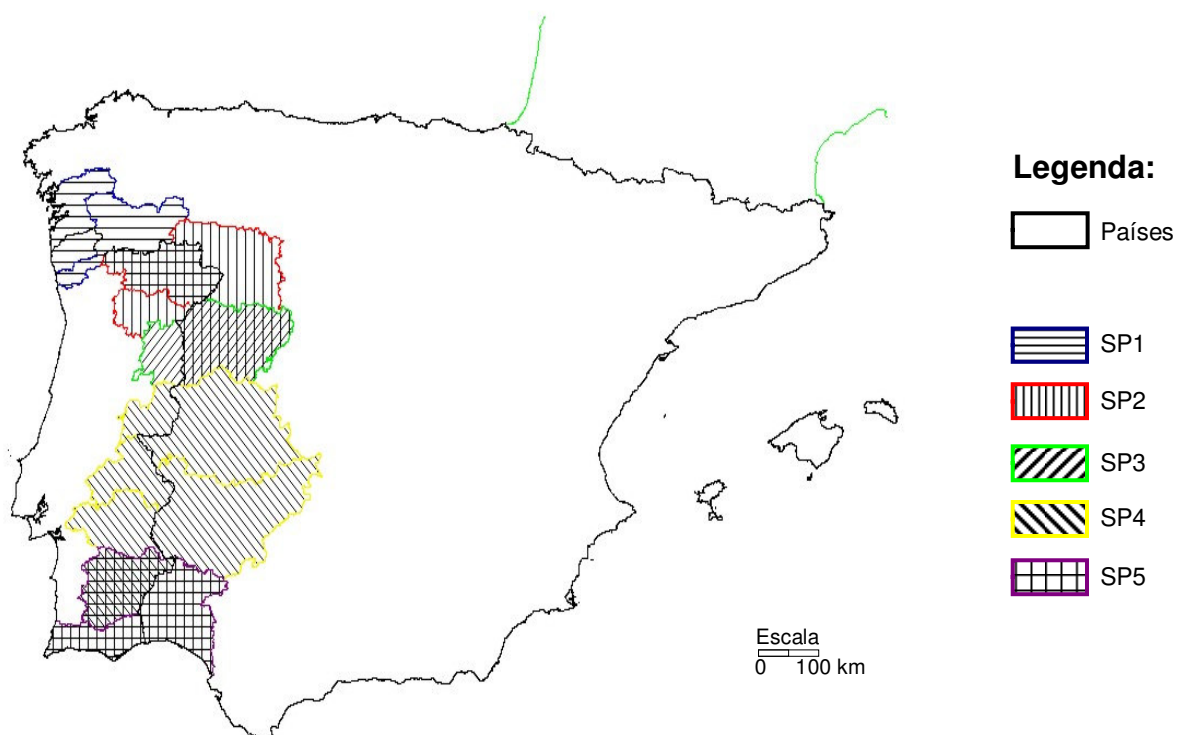
Os sub-programas foram definidos tendo em conta os objectivos gerais e específicos desta iniciativa, que constam do relatório de execução (DGDR, 1993): promover a criação de condições de desenvolvimento económico e social equilibrado das regiões dos dois lados da fronteira luso-espanhola; contribuir para a fixação populacional e o crescimento ordenado dos centros urbanos de dimensão média com importância fronteiriça; melhorar a integração da economia destas regiões no espaço económico mais vasto da Península Ibérica.

Constituindo uma continuação da primeira fase do programa, no INTERREG II-A foi dada uma sequência natural nos seus objectivos fundamentais, que visavam apoiar a cooperação e o desenvolvimento desta grande região fronteiriça, através do apoio “ao desenvolvimento endógeno transfronteiriço e o reforço da base de infra-estruturas socioeconómicas e ambientais” (DGDR, 2000). É de realçar, contudo, que apesar de se ter privilegiado “uma reorientação dos objectivos e prioridades estabelecidos na primeira fase”, constatou-se um significativo alargamento a intervenções de cariz imaterial, ligadas ao “desenvolvimento socioeconómico destas regiões e para a expansão e consolidação de estruturas regionais de cooperação transfronteiriça (...), partindo do pressuposto que, o esforço inicial da infra-estuturação havia sido concretizado no primeiro período de programação” (DGDR, 2003).

Para orientar a escolha dos projectos a aprovar, e em consonância com as directrizes da CE, fixadas na comunicação nº94/C/180/13, os governos português e espanhol apresentaram à comissão em 3 de Novembro de 1994 um programa operacional (INTERREG II-A) onde ficaram definidos os seguintes objectivos: promover o desenvolvimento económico e social de forma equilibrada dos dois lados da fronteira; contribuir para a fixação das populações; ordenar o território transfronteiriço; incentivar os mecanismos de cooperação transfronteiriça.

Para atingir uma melhor eficácia dos resultados na terceira geração do INTERREG-A, procederam-se a algumas alterações “importantes em relação aos anteriores programas, especialmente na necessidade de sócios de ambos os países em cada projecto e à divisão do programa em convocatórias (em concreto três)” (J. Perla ; G. Haba, 2006). Acresce-se também uma alteração na sua estruturação, que passou a contemplar cinco sub-programas, segundo âmbitos regionais (fig. 2), com mais um (o sexto) de âmbito nacional, que envolve projectos que afectam mais de uma das sub-regiões afectas a cada um dos anteriores cinco sub-programas.

Figura 2 – Sub-programas INTERREG III-A (P-E)



[Sub-programa 1 - Norte/Galiza:](#) Composta pelas NUTS III de Pontevedra, Minho-Lima, Ourense, Cávado e Alto de Trás-os-Montes (sector norte). Articulada pela Comunidade de Trabalho Galiza/Norte;

Sub-programa 2 - Norte/Castilla y León: Composta pelas NUTS III do Alto de Trás-os-Montes (sector sul), Zamora, Douro e Salamanca (sector norte). Articulada pela Comunidade de Trabalho Norte/Castilla y León;

Sub-programa 3 - Centro/Castilla y León: Composta pelas NUTS III de Salamanca (sector sul) e Beira Interior Norte. Articulada pela Comunidade de Trabalho Centro/Castilla y León;

Sub-programa 4 - Centro/Alentejo/Extremadura: Composta pelas NUTS III da Beira Interior Sul, Badajoz, Alto Alentejo e Baixo Alentejo. Articulada pelas Comunidades de Trabalho Extremadura/Alentejo e Centro/Extremadura;

Sub-programa 5 - Alentejo/Algarve/Andalucía: Composta pelas NUTS III do Baixo Alentejo, Algarve e Huelva. Articulada pelas Comunidades de Trabalho Andalucía/Alentejo e Andalucía/Algarve.

Em termos de objectivos fundamentais (segundo o relatório de avaliação intermédia desta IC - DGDR, 2003b), estes podem ser resumidos nos seguintes três: aumentar o grau de integração económica e social na zona de cooperação; fortalecer a base produtiva e as economias destes territórios; fomentar a cooperação pública transfronteiriça.

É pois visível, nestes objectivos, uma intenção implícita de dotar a Raia Ibérica de estruturas e bases económicas que promovam a criação de emprego e “o desenvolvimento harmonioso e equilibrado dos dois lados da fronteira, como uma janela de oportunidade com virtualidades próprias para reposicionar o espaço transfronteiriço, (...) que decorre da necessidade de os territórios (as cidades e as regiões) desenvolverem estratégias de afirmação positiva, como forma de corrigir o seu declínio e perda de influência. O sucesso dessas estratégias depende da capacidade de associar competitividade territorial e sustentabilidade, mobilizando, de modo activo, quer recursos mais tradicionais, quer recursos de inovação e conhecimento” (DGDR, 2001).

2 – Eixos de intervenção e financiamento

Na primeira geração, tendo em conta a caracterização da área de intervenção e dos objectivos propostos, foram definidos 6 sub-programas (quadro 1), que teriam de estar articulados com os três eixos prioritários de actuação contemplados no PDR (Plano de Desenvolvimento Regional - 1989-1993). Destes, o eixo SP6 foi o que contemplou o maior número de projectos (fig. 3), tendo o eixo relativo ao desenvolvimento das acessibilidades entre os dois lados da fronteira, sido o que recebeu a maior parte do financiamento destinado a esta iniciativa (fig. 4) no lado português¹.

Quadro 1 – Eixos de intervenção e financiamento – INTERREG I-A (P)

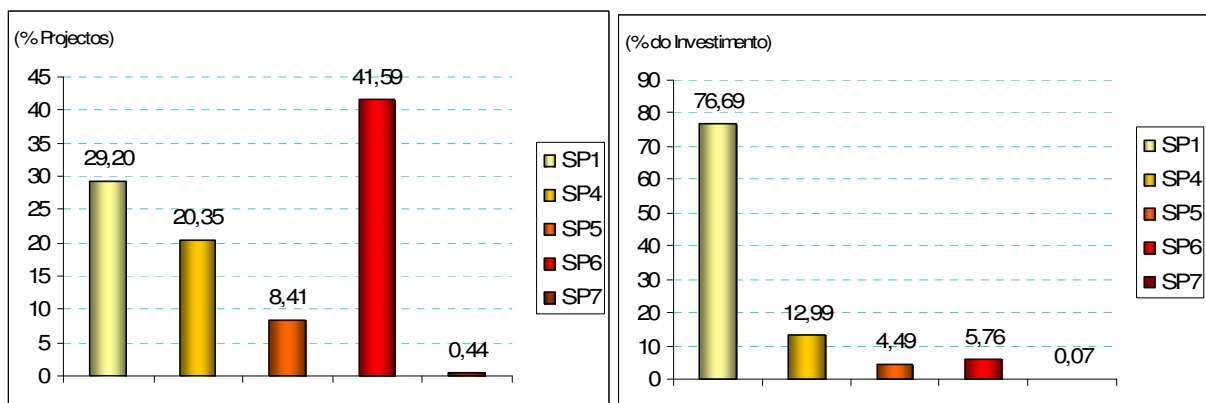
Custos – Aprovados	1000 Euros
Total executado	241.139
Eixos de Intervenção + Projectos aprovados + % do investimento executado	Investimento executado
SP1 – Estradas de integração e articulação – 66 - 76,69% Medida 1 – Estradas de atravessamento (AC) – 16 Medida 3 – Estradas de atravessamento (AL) – 8 Medida 6 – Estradas de articulação interna (AL) – 42	184.933
SP4 – Recuperação do património turístico – 46 - 12,99% Medida 1 – Defesa do património natural (AC) – 4 Medida 2 – Renovação do património histórico-artístico (AC) – 5 Medida 3 – Renovação do património histórico-artístico (AL) – 37	31.318
SP5 – Conservação dos recursos hídricos e saneamento – 19 - 4,49% Medida 1 – Conservação de recursos hidráulicos (AC) – 1 Medida 4 – Abastecimento de água e saneamento – 18	10.819
SP6 – Acções de cooperação transfronteiriça – 94 - 5,76% Medida 1 – Acções de cooperação transfronteiriça – 43 Medida 2 - RAPIF - 51	13.892
SP7 – Gestão e acompanhamento – 1 - 0,07% Medida 1 – Gestão – 1	177

Fonte: (DGDR, 1994) - Adaptado ²

¹ Ainda não me foram disponibilizados os dados relativos aos projectos aprovados em Espanha.

² Os valores foram calculados com base nos valores presentes no Relatório de Execução Final, que não coincidem exactamente com os valores presentes na base de dados que nos foi gentilmente fornecida pela DGDR.

Figura 3 e 4 – Projectos (%) e Investimento (%) - INTERREG I-A (P)



Fonte: Base de dados DGDR - Elaboração própria

Em termos territoriais, nesta primeira geração do INTERREG-A nota-se a existência de fortes contrastes inter-regionais na distribuição do investimento e no número de projectos aprovados, ao nível das NUTS III (quadro 2). Assim, o maior volume de investimento foi feito na NUT III do Algarve com quase 50% do total (fig. 5), mas a NUT III com o maior número de projectos aprovados foi concretizado na NUT III da Beira Interior Norte (fig. 6), que contemplou imensos projectos de investimento reduzido ligados ao subprograma 6.

Quadro 2 - Projectos e Investimento por NUTSIII - INTERREG I-A (P)

NUTS III	Projectos (nº)	Inv. Total (€)	Projectos (%)	Inv. Total (%)
Minho-Lima	36	70.649.545 €	15,93	25,27
Cávado	1	199.439 €	0,44	0,07
Douro	6	3.517.993 €	2,65	1,26
Alto Trás-os-Montes	18	12.784.393 €	7,96	4,57
Beira Interior Norte	67	18.996.169 €	29,65	6,79
Beira Interior Sul	17	12.487.147 €	7,52	4,47
Alto Alentejo	15	5.120.649 €	6,64	1,83
Alentejo Central	4	8.936.179 €	1,77	3,20
Baixo Alentejo	10	7.303.190 €	4,42	2,61
Algarve	42	137.427.329 €	18,58	49,16
NR - Norte	0	0 €	0,00	0,00
NR - Centro	3	501.331 €	1,33	0,18
NR - Alentejo	0	0 €	0,00	0,00
NR - Algarve	0	0 €	0,00	0,00
NR - Portugal	7	1.649.713 €	3,10	0,59
Total	226	279.573.082 €	100,00	100,00

Fonte: (Base de dados - DGDR). Elaboração própria

Figura 5 – Proyectos (%) por NUTS III - INTERREG I-A (P)

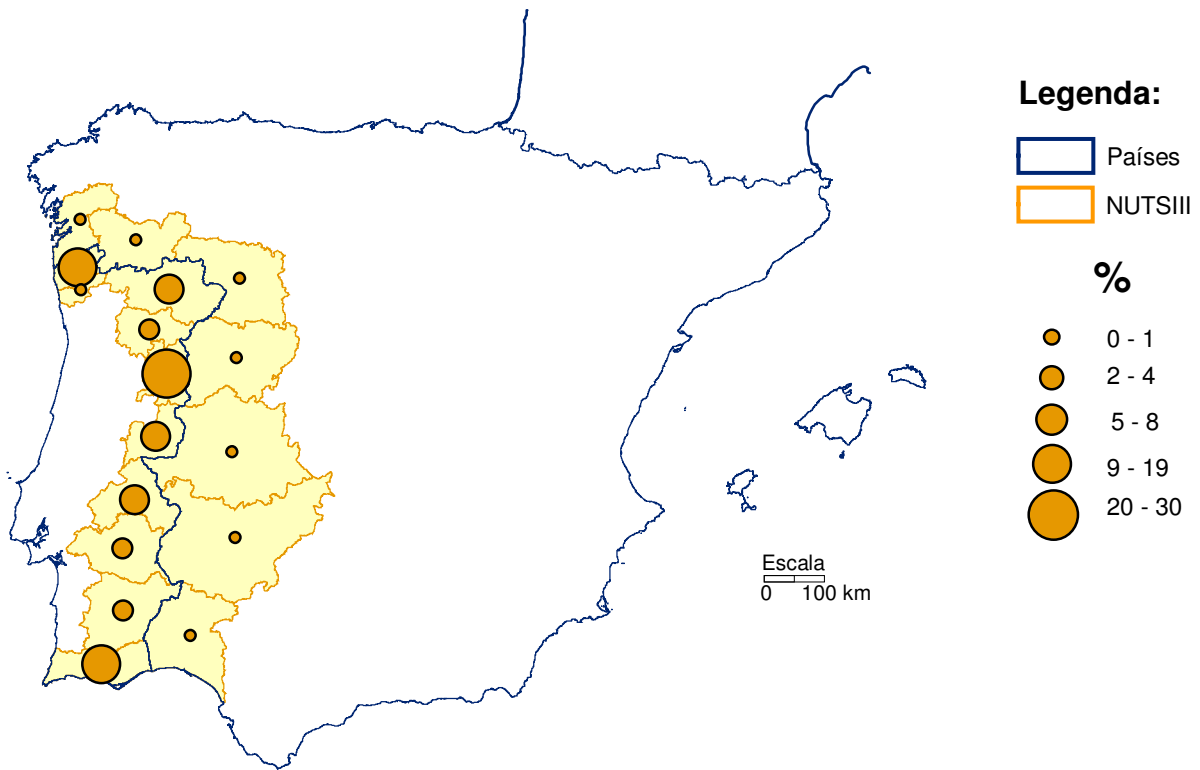
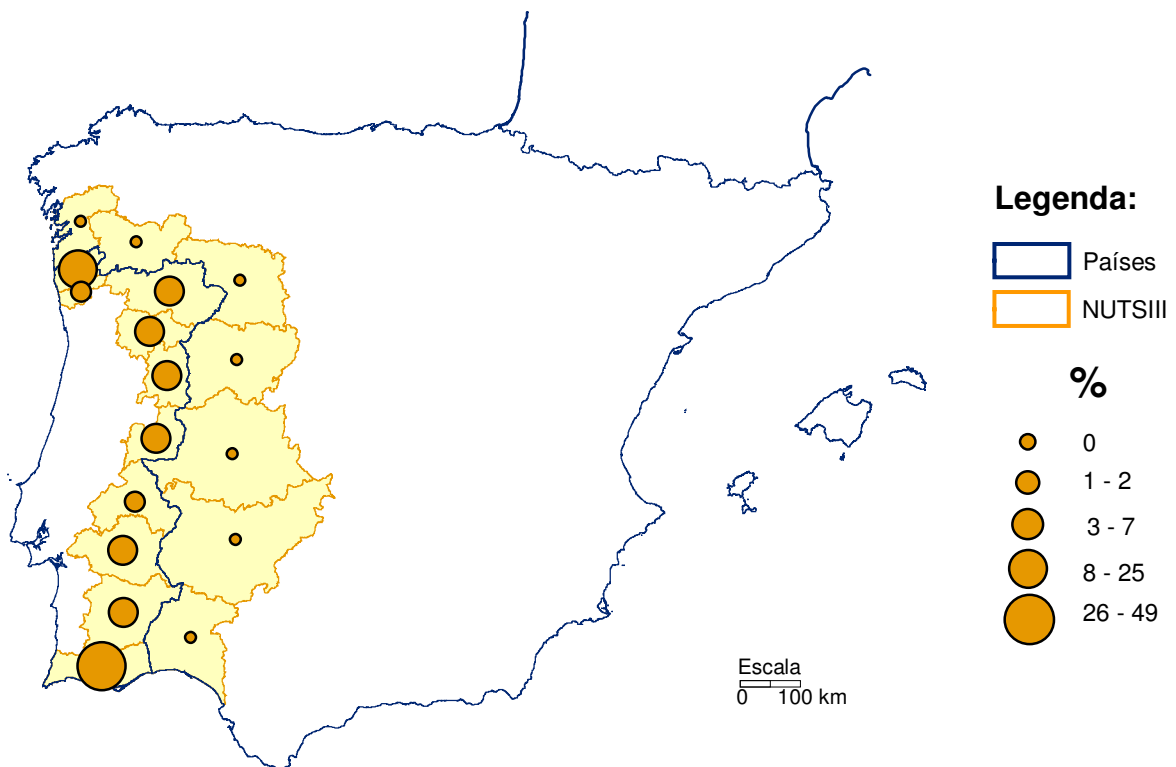


Figura 6 – Inversión (%) por NUTS III - INTERREG I-A (P)



Para atingir os seus objectivos, a segunda geração do INTERREG-A estruturou-se em quatro sub-programas e treze medidas (quadro 3). Em relação à geração anterior, podemos constatar uma novidade que foi a inclusão de um sub-programa (SP1) com medidas de cariz imaterial (formação e dinamização da cooperação) que, em termos de número de projectos foi, de longe, o mais contemplado (fig. 7). Mas se tivermos em conta apenas a percentagem de financiamento por sub-programa (fig. 8) podemos inferir que a melhoria das acessibilidades continuou a ser a vertente que foi contemplada maior volume do financiamento total, embora não tenha chegado aos 77% da primeira geração.

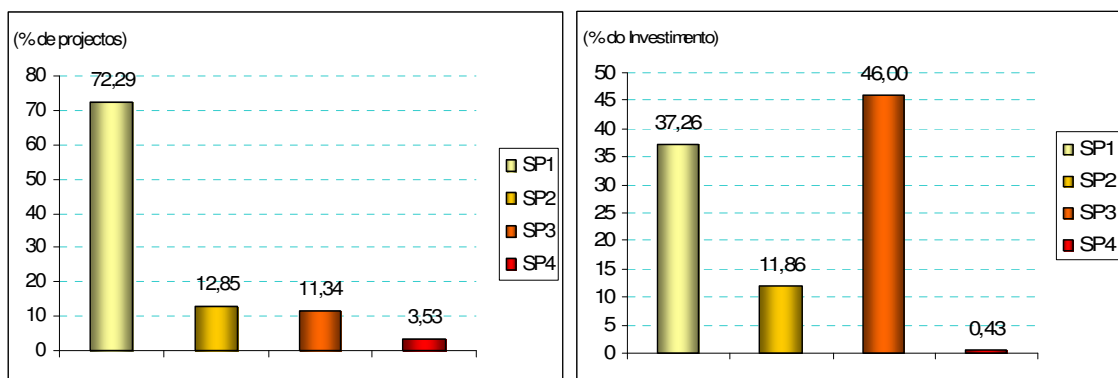
Quadro 3 – Eixos de intervenção e financiamento – INTERREG II-A (P)³

Custos	1000 Euros
Total executado	272 195
Eixos de Intervenção + Projectos aprovados + % do investimento executado	Investimento executado
SP1 - Desenvolvimento socioeconómico a nível local – 264 - 39,0% Medida 1 – Agricultura e desenvolvimento rural (FEOGA-O) – 125 Medida 2 – Equipamentos de apoio à actividade produtiva (FEDER) – 11 Medida 3 – Formação e emprego e intercâmbio educativo e científico (FSE) – 3 Medida 4 – Reforço dos equipamentos urbanos (FEDER) – 25 Medida 5 – Dinamização e cooperação empresarial e turística (FEDER) – 67 Medida 6 – Dinamização e cooperação social e institucional (FEDER) – 56	106 162
SP2 – Ambiente e Património Arquitectónico – 51 - 14,2% Medida 1 – Protecção dos recursos hídricos (FEDER) – 14 Medida 2 – Protecção do património natural (FEDER) – 18 Medida 3 – Recuperação do património arquitectónico (FEDER) – 19	33 802
SP 3 – Melhoria da Permeabilidade da Fronteira – 45 - 48,2% Medida 1 – Acessibilidades (FEDER) – 43 Medida 2 – Telecomunicações (FEDER) – 2	131 072
SP 4 – Assistência Técnica - 14 - 0,43% Medida 1 – Gestão e Acompanhamento (FEDER) - 10 Medida 2 – Estudos (FEDER) – 4	1 159

Fonte: (DGDR, 2003) - Adaptado

³ Estes dados estão presentes no relatório de execução final do INTERREG-II de Portugal.

Figura 7 e 8 - Projectos (%) e Investimento (%) - INTERREG II-A (P)



Fonte: Base de dados DGDR - Elaboração própria

Se tivermos em conta apenas os dados relativos às NUTS III (quadro 4), é possível ver que, em termos de projectos aprovados a NUT III do Algarve foi a que conseguiu a maior percentagem a nível nacional (17% - fig. 9), logo seguida das NUTS III do Alto de Trás-os-Montes e Minho-Lima (16% e 14%). Na percentagem de financiamento, a NUT III do Minho-Lima (fig. 10) foi a mais beneficiada (25%) com cerca de ¼ do financiamento total nacional, logo seguida da NUT III do Alto de Trás-os-Montes (18%).

Quadro 4 - Projectos e Investimento por NUTSIII - INTERREG II-A (P)

NUTS III	Projectos (nº)	Inv. Total (€)	Projectos (%)	Inv. Total (%)
Minho-Lima	56	77.521.535 €	14,11	25,02
Cávado	6	5.311.134 €	1,51	1,71
Douro	8	16.369.384 €	2,02	5,28
Alto Trás-os-Montes	63	55.722.000 €	15,87	17,98
Beira Interior Norte	46	40.528.567 €	11,59	13,08
Beira Interior Sul	27	19.108.585 €	6,80	6,17
Alto Alentejo	26	16.065.047 €	6,55	5,18
Alentejo Central	19	40.121.427 €	4,79	12,95
Baixo Alentejo	7	2.846.091 €	1,76	0,92
Algarve	67	22.454.695 €	16,88	7,25
NR - Norte	6	4.649.164 €	1,51	1,50
NR - Centro	22	2.533.882 €	5,54	0,82
NR - Alentejo	26	4.959.504 €	6,55	1,60
NR - Algarve	0	0 €	0,00	0,00
NR - Portugal	18	1.705.241 €	4,53	0,55
Total	397	309.896.262 €	100,00	100,00

Fonte: (Base de dados - DGDR). Elaboração própria

Figura 9 – Proyectos (%) por NUTS III - INTERREG II-A (P-E)

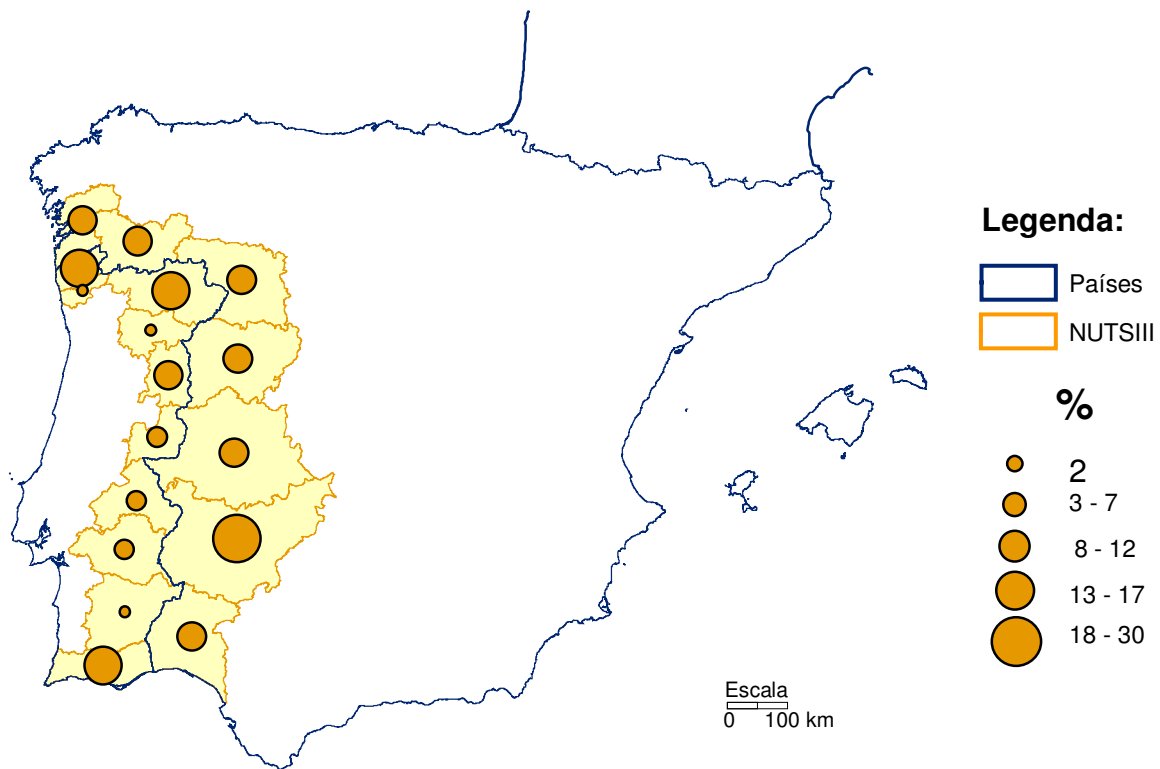
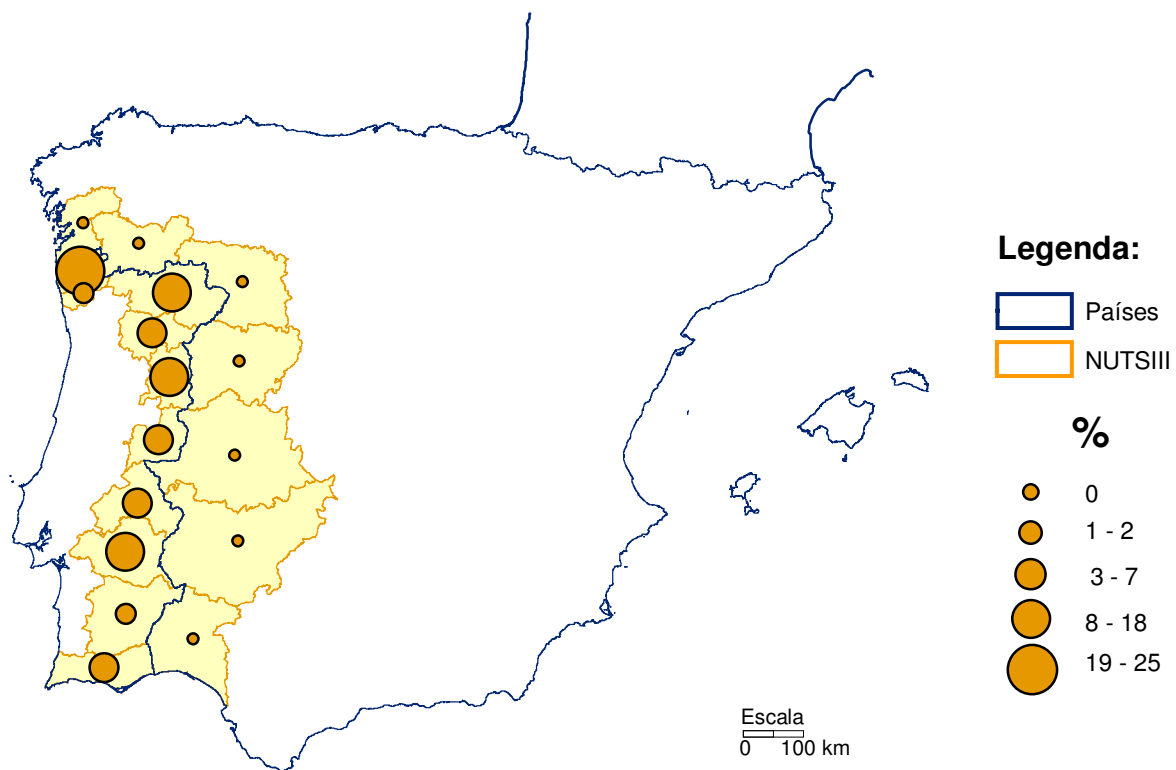


Figura 10 – Inversión (%) por NUTS III - INTERREG II-A (P)



As medidas do PIC INTERREG III-A (quadro 5), em termos gerais, mantêm os traços fundamentais presentes eixos e medidas da geração anterior. Como novidade destaca-se apenas a individualização de um eixo especificamente destinado à dimensão institucional e social da cooperação (eixo 4).

Quadro 5 – Financiamento e eixos de intervenção – INTERREG III-A (P-E)

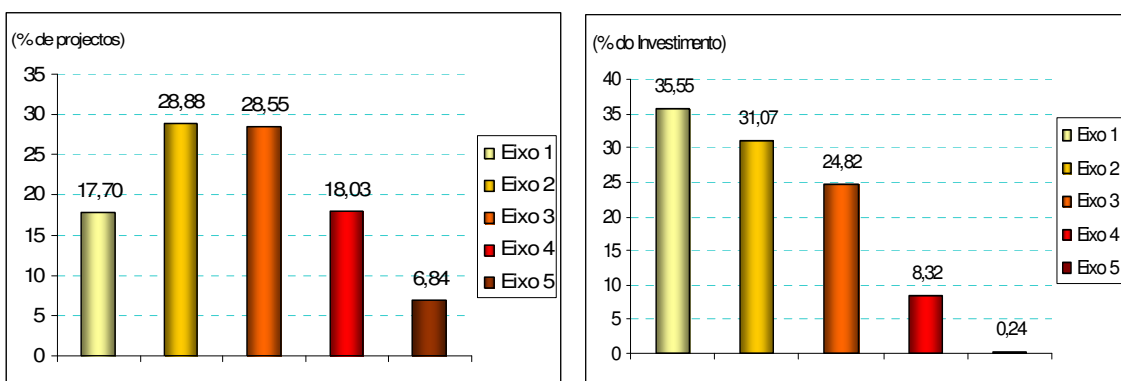
Custos	1000 Euros
Total executado	1 098 671 689
Prioridades + Projectos aprovados + % do investimento executado	Investimento executado
Eixo1 - Infra-estruturação, ordenamento e desenvolvimento rural do espaço transfronteiriço – 106 - 33.7% Medida 1.1 – Infra-estruturas básicas de importância transfronteiriça – 45 Medida 1.2 – Ordenamento urbano e das zonas costeiras transfronteiriças – 21 Medida 1.3 – Desenvolvimento rural transfronteiriço – 40	370 172 409
Eixo2 – Valorização, promoção e conservação do ambiente e dos recursos patrimoniais e naturais – 173 - 33.1% Medida 2.1 – Sustentabilidade ambiental, espaços naturais, recursos hídricos e gestão florestal – 52 Medida 2.2 – Sustentabilidade cultural, património histórico, etnográfico e identidade local – 73 Medida 2.3 – Eficiência energética e fontes de energia renováveis – 16 Medida 2.4 – Valorização turística do património – 32	363 208 432
Eixo3 - Desenv. socioeconómico e promoção da empregabilidade – 171 - 22.4% Medida 3.1 – Promoção e desenv. empresarial e da base produtiva – 50 Medida 3.2 – Desenvolvimento tecnológico, investigação e extensão da sociedade da informação – 63 Medida 3.3 – Dinamização socio-económica local, agro-indústria e serviços de proximidade – 27 Medida 3.4 – Formação, educação e empregabilidade – 38	245 785 777
Eixo4 - Fomento da cooperação e integração social e institucional – 108 - 8.7% Medida 4.1 – Cooperação e integração social, laboral e institucional – 22 Medida 4.2 – Desenvolvimento conjunto de serviços e equipamentos locais – 19 Medida 4.3 – Estruturas institucionais para a cooperação – 41	95 816 470
Eixo5 – Assistência técnica – 41 - 2.2% Medida 5.1 – Despesas de gestão, execução, supervisão e controlo - 22 Medida 5.2 – Despesas com estudos, seminários, acções de informação e avaliações externas - 19	23 688 601

Fonte: (DGDR, 2006) - Adaptado

Da observação da distribuição da percentagem dos projectos destinados a cada um dos eixos (fig. 11), é possível também constatar uma diferença significativa em relação às gerações anteriores, já que a sua distribuição é muito mais homogénea entre os eixos, o que comprova a validade da sua escolha. Apesar disso, os segundo e terceiro eixos foram os mais contemplados (mais de 50% dos projectos aprovados), dando importância às dimensões: ambiental, social, patrimonial e empresarial.

Não obstante, se observarmos atentamente a distribuição da percentagem do investimento pelos cinco eixos (fig. 12), verifica-se que os valores absorvidos pela construção de infra-estruturas (eixo 1) continua a manter a liderança neste tópico, embora com diferenças não tão acentuadas como nas anteriores gerações. E se observarmos com maior rigor os gastos relativos a este eixo (quadro 2.22), verificamos que a medida 1.1 (infra-estruturas básicas de importância transfronteiriça) recebeu cerca de 23% do total do financiamento, em contraste, por exemplo, com a medida 4.3 (estruturas institucionais para a cooperação) que foi contemplada com cerca de 2% do total do investimento. Esta realidade comprova que, embora sejam notórios os progressos na consolidação de uma cultura transfronteiriça, são também evidentes os atrasos no domínio da cooperação institucional.

Figura 11 e 12 - Projectos (%) e Investimento (%) - INTERREG III-A (P-E)



Fonte: Base de dados DGDR - Elaboração própria

Se observarmos com atenção a distribuição dos projectos e do investimento pelas NUTS III, essa homogeneidade já não se verifica de uma forma tão evidente, visto que, neste caso, dada a sua dimensão regional, a NUT III do Algarve passa a ser, juntamente com as NUTS III do Minho-Lima e do Alto de Trás-os-Montes, as que mais projectos viram aprovados do lado português (fig. 13), e que também mais financiamento receberam em proporção com as restantes (fig. 14), tal como já tinha acontecido no programa anterior. Como menor % de projectos aprovados e financiamento estão, tal como a anterior geração desta IC, as NUTS III do Cávado, Douro e Baixo Alentejo, a que se junta a NUT III do Alentejo Central.

Quadro 6 - Projectos e Investimento por NUTSIII - INTERREG III-A (P)

NUTS III	Projectos (nº)	Inv. Total (€)	Projectos (%)	Inv. Total (%)
Minho-Lima	111	203.642.070 €	18,53	16,28
Cávado	11	16.618.446 €	1,84	1,33
Douro	15	12.297.199 €	2,50	0,98
Alto Trás-os-Montes	79	227.842.054 €	13,19	18,21
Beira Interior Norte	33	120.961.329 €	5,51	9,67
Beira Interior Sul	25	99.568.959 €	4,17	7,96
Alto Alentejo	46	156.299.637 €	7,68	12,50
Alentejo Central	22	55.813.059 €	3,67	4,46
Baixo Alentejo	24	47.227.765 €	4,01	3,78
Algarve	131	170.366.381 €	21,87	13,62
NR - Norte	24	15.513.965 €	4,01	1,24
NR - Centro	25	13.437.862 €	4,17	1,07
NR - Alentejo	39	109.104.291 €	6,51	8,72
NR - Algarve	0	0 €	0,00	0,00
NR - Portugal	14	2.187.472 €	2,34	0,17
Total	599	1.250.880.496 €	100,00	100,00

Fonte: (Base de dados - DGDR). Elaboração própria

Figura 13 – Projectos (%) por NUTS III - INTERREG III-A (P-E)

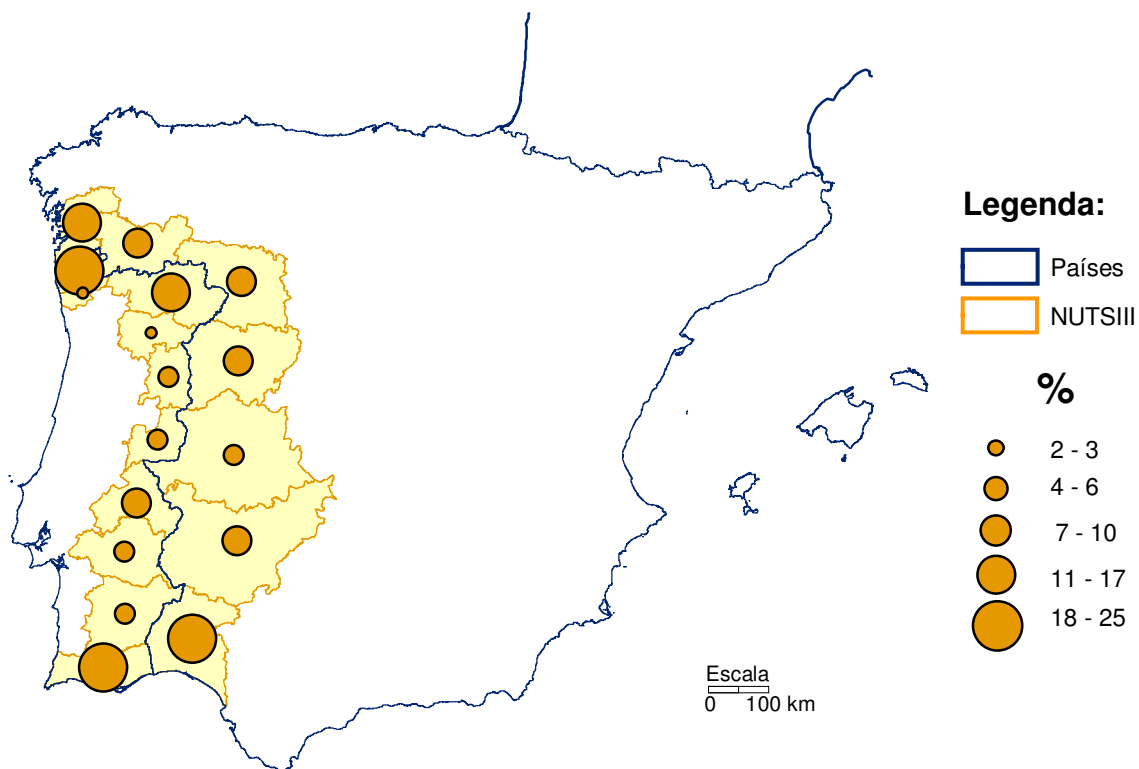
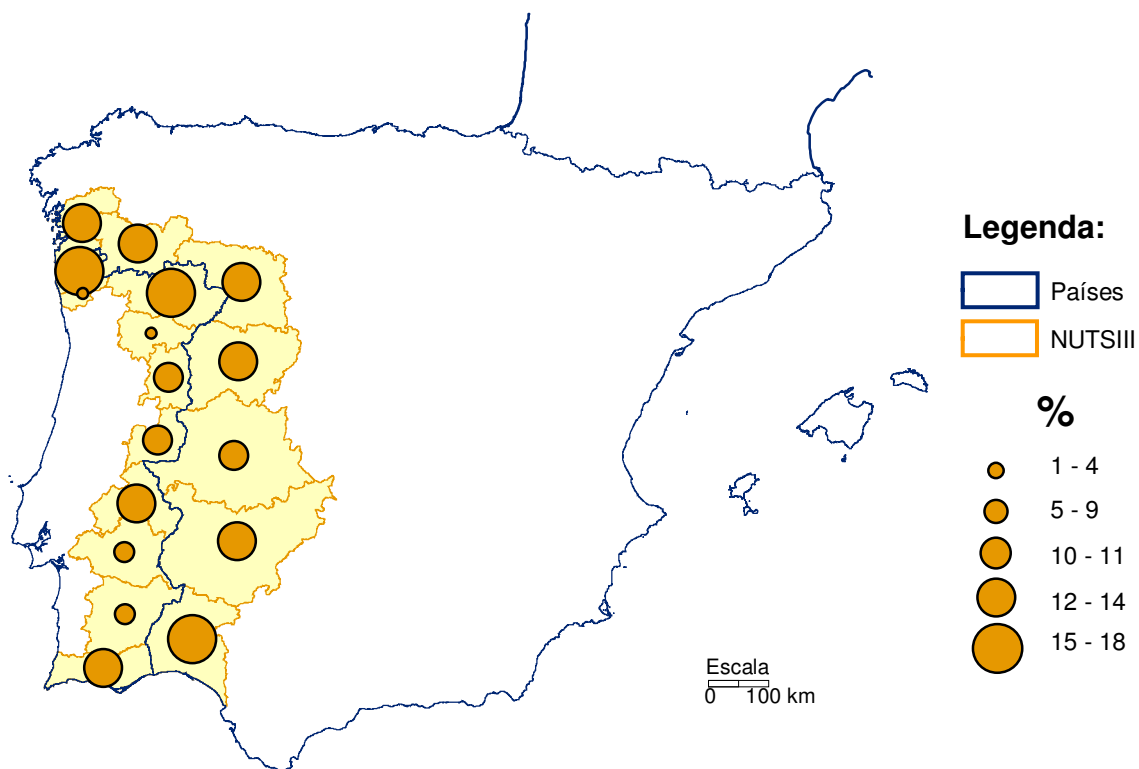


Figura 14 – Investimento (%) por NUTS III - INTERREG III-A (P-E)

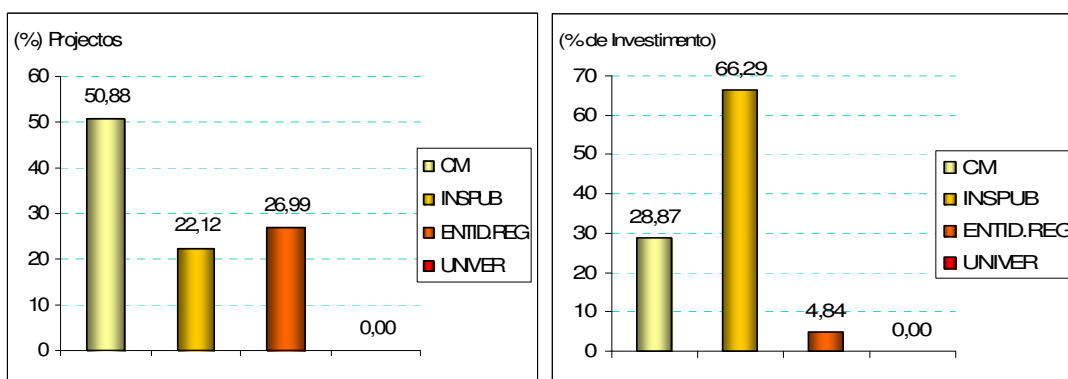


Nota: As percentagens foram calculadas tendo em conta os totais de cada país

3 – Entidades gestoras dos projectos

No que toca às entidades responsáveis pela apresentação e concretização dos vários projectos, na primeira geração do INTERREG-A constatou-se um claro predomínio das câmaras municipais no que diz respeito ao número de projectos aprovados (mais de 50% - fig. 15), logo seguida pelas entidades de âmbito regional e local e dos institutos públicos. Curiosamente, nesta geração do INTERREG-A não participaram instituições de ensino universitário. Em termos de investimento, os mais beneficiados foram os institutos públicos com mais de 66% do total do investimento nos projectos aprovados (fig. 16), logo seguido das edilidades municipais.

Figura 15 e 16 – Entidades Gestoras dos Projectos - INTERREG I-A (P)



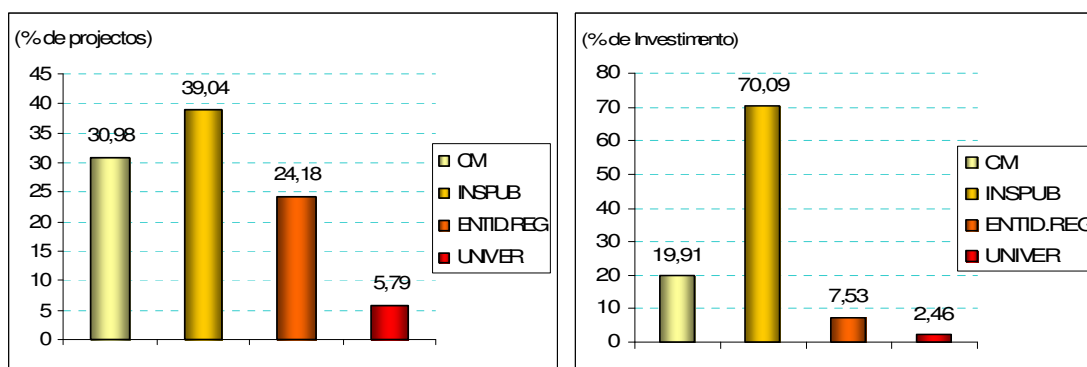
Fonte: Base de dados DGDR - Elaboração própria

Na geração seguinte (INTERREG II-A) verificaram algumas diferenças sensíveis no território de Portugal, com o aparecimento de projectos propostos por entidades ligadas ao ensino e investigação universitária, embora ainda com uma percentagem pouco significativa, quer nos projectos aprovados quer no financiamento concedido (fig. 17 e 18). Em relação à anterior geração verificou-se também uma alteração no papel das Câmaras Municipais que, em termos relativos, viram o seu peso fortemente reduzido nos projectos aprovados (de 51% para 20%), em contraste com os institutos ligados à Administração Central e Regional que, segundo o relatório de avaliação final do QCA II (DGDR 2003),

foram preponderantes neste programa, “assumindo-se como catalisadores do processo de desenvolvimento das regiões fronteiriças”.

Ao nível do financiamento, tal como na geração anterior, continua-se a verificar um forte contraste entre o financiamento destinado aos Institutos Públicos (que continuam a absorver a fatia de leão do investimento total) e as restantes entidades, dado serem estes os responsáveis pela concretização dos projectos ligados à construção de infra-estruturas de atravessamento da fronteira, que necessitam de um maior volume de financiamento.

Figura 17 e 18 – Entidades Gestoras dos Projectos - INTERREG II-A (P)

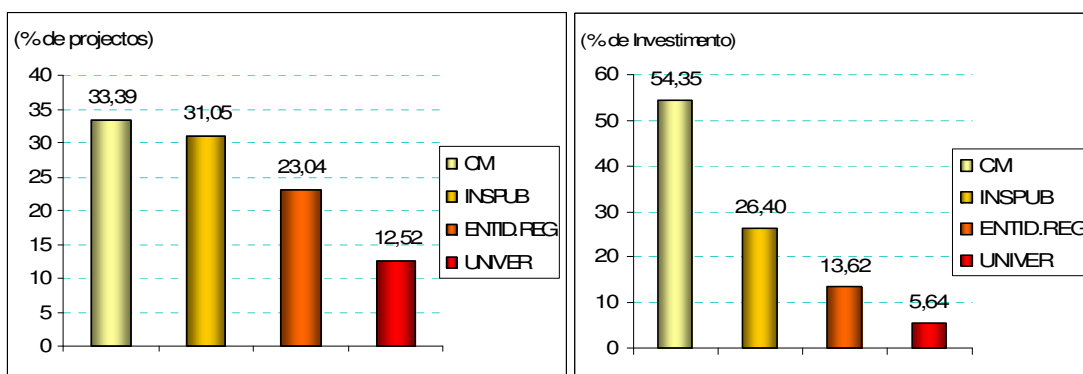


Fonte: Base de dados DGDR - Elaboração própria

O aumento significativo do número de projectos aprovados na terceira geração, bem como a tomada de conhecimento por novas entidades das vantagens óbvias decorrentes do financiamento de acções de cariz transfronteiriço, acabou por ter, também, algum impacto na contribuição dos diferentes ‘tipos’ de agentes, quer na percentagem de projectos aprovados (fig. 19), quer na percentagem do investimento contemplado (fig. 20), em relação às gerações anteriores, no caso português. Da leitura das respectivas figuras, salienta-se o crescimento importante que as Câmaras Municipais tiveram, sobretudo no investimento concedido (de 31% no INTERREG II-A para 54% na presente geração), em contraste com uma quebra significativa no investimento concedido aos institutos e associações de cariz público, que sofreram uma redução significativa nesse item (de 70% para 26%).

Outro aspecto a relevar é o contínuo crescente da presença das instituições ligadas ao ensino e à investigação, sobretudo no número de projectos aprovados, que na primeira geração era praticamente inexistente, e que passou dos 6%, na segunda geração, para os 13% actuais.

Figura 19 e 20 – Entidades Gestoras dos Projectos - INTERREG III-A (P)



Fonte: Base de dados DGDR - Elaboração própria

4 – Resultados, conclusões e recomendações

Na primeira geração do INTERREG-A, como refere C. Silva (1995), os resultados concretos revelaram-se insuficientes, visto que, “os fundos comunitários foram canalizados para a faixa litoral do país. Ou seja, o tipo de medidas e os recursos aplicados pela iniciativa INTERREG foram (são) claramente insuficientes para atenuar o processo de *desertificação* humana e económica e pouco contribuíram para o reforço da capacidade de intervenção das autarquias na região de fronteira”.

Apesar dessa insuficiência, teve o dom de fazer germinar os processos de CT, estabelecendo as bases para o intercâmbio, cada vez mais intenso entre os dois lados da fronteira, tendo em conta que, “se a cooperação, mesmo que não consiga outros resultados, promover o diálogo entre agentes e instituições, fomentando relações que ajudem a superar distâncias que a fronteira historicamente foi impondo a territórios geograficamente contíguos será, por si só, um contributo positivo” (R. Jacinto CIT por C. Cavaco, 1995).

O relatório de execução apresenta contudo, um quadro muito positivo no que se refere aos resultados obtidos nesta primeira geração do PIC INTERREG, visto que “a tipologia e dimensão dos apoios à cooperação transfronteiriça assumiram claramente o carácter de iniciativa pioneira num campo onde não existiam tradição ou experiência significativas de cooperação, tendo sido criadas condições de base para um futuro relacionamento transfronteiriço mais intenso e sólido” (DGDR, 1993).

Também segundo o documento único de programação do IINTERREG III-A da DGDR (2001b), a iniciativa INTERREG I-A contribuiu para reforçar esta cultura de CT, sobretudo através dos investimentos feitos no reforço das acessibilidades. Das acções imateriais que contribuíram para o reforço da cooperação dos dois lados da fronteira, salienta-se a realização de seminários, exposições, encontros e feiras, que apesar do seu pequeno significado financeiro, “tiveram sobretudo o mérito de gerar um ambiente e uma dinâmica propiciadora ao incremento da cooperação, facto que se tem vindo a desenvolver e consolidar nos anos mais recentes” (DGDR, 2001).

Este documento salienta também que, a iniciativa INTERREG I-A “constituiu um marco fundamental no processo de cooperação e integração já que: contextualizou, financeira e politicamente, os contactos e experiências de cooperação que se vinham desenvolvendo, especialmente desde o início dos anos 90, entre os dois lados da fronteira; incentivou e apoiou o processo de criação de vários organismos que se viriam a assumir como peças fundamentais no processo de cooperação e integração transfronteiriça, as comunidades de trabalho/gabinetes de iniciativas transfronteiriças; apoiou de forma particularmente relevante um leque alargado de projectos que constituiriam a indispensável base material ao desenvolvimento da cooperação transfronteiriça, os projectos no domínio das infra-estruturas viárias de atravessamento e de articulação interna.

Na sua globalidade, é possível afirmar-se que o contributo desta segunda geração do INTERREG-A, para a progressiva aproximação dos dois lados da fronteira foi bastante positivo, tendo representado “um forte impulso no reforço e densificação das diversas modalidades de cooperação transfronteiriça, continuando, quer no plano material, quer, agora de forma muito especial no plano imaterial, o caminho de progressiva integração das duas faixas transfronteiriças. Algo que foi conseguido através de uma forte coerência retrospectiva com o INTERREG I, encarada esta numa óptica de reforço/consolidação de vertentes de intervenção já anteriormente relevantes ou pelo estabelecimento de complementaridades estratégicas entre os domínios INTERREG II com os da anterior geração do PIC.” DGDR (2001b).

Apesar do balanço ter sido fortemente positivo, prevalecem as marginalidades e os estados de sub-desenvolvimento desta faixa fronteiriça, bem realçados pelo relatório comunitário de avaliação *ex-post* do INTERREG II-A (CE, 2000), que a caracteriza como uma região que apresenta um elevado estado de isolamento, apesar do constante esforço no melhoramento das redes de transportes. No que toca ao estado de cooperação transfronteiriça, esta continuava a ser conduzida numa base informal, apesar da evolução registada na criação de estruturas (comunidades de trabalho), animadas por uma crescente diversidade de actores e de instituições locais e regionais.

De resto, as intervenções resultantes desta IC não tiveram uma expressão muito significativa na promoção do desenvolvimento socioeconómico de forma equilibrada na região, embora se tivesse registado uma melhoria sensível na vertente ambiental. Outro aspecto menos positivo a realçar foi a pequena percentagem de projectos que envolviam uma abordagem de objectivos comuns entre os dois lados da fronteira (10%), dado que as parcerias foram dominadas por actores do mesmo lado da fronteira.

No que concerne à terceira geração (INTERREG III-A), à falta do relatório de execução final, que ainda não foi divulgado, tivemos de recorrer sobretudo ao

relatório de avaliação intercalar (DGDR, 2003b) e ao resumo disponível no site do INTERACT (CE, 2006), que salienta, logo no início, que este programa é o mais importantes de todos os aprovados no território da UE, com cerca de 600 projectos financiados e 824 milhões de Euros alocados pelo FEDER.

É também referido neste resumo, que “apesar da complexidade da sua estrutura, o programa está a conseguir atingir os seus objectivos atingindo bons resultados”. Esta complexidade resulta sobretudo da sua organização em seis subprogramas, sendo sugerida a criação de um secretariado técnico conjunto para os gerir, em vez de um por cada sub-programa, para tornar a implementação do programa mais fácil. Apesar disso, em termos gerais, a coordenação institucional é considerada satisfatória.

Para além do aspecto menos positivo atrás mencionado, este resumo salienta que “graças à implementação deste programa, o desenvolvimento e a cooperação transfronteiriça foi notavelmente melhorada”, nomeadamente no campo da cooperação universitária que tem permitido o estabelecimento de redes de proximidade e troca de experiências. Foi também feito um esforço para que os objectivos inicialmente propostos fossem cabalmente atingidos”.

Também segundo I. André e F. Moreira (2006), esta geração apresentou aspectos inovadores, nomeadamente “nos campo do incremento da eficiência energética e das fontes de energia renováveis, no apoio tecnológico e à investigação e no da extensão da base produtiva. (...) Contudo, a principal inovação da 3ª Geração do INTERREG diz respeito à governança. A gestão conjunta do Programa foi um avanço assinalável, mas sobretudo importante foi a imposição dos projectos serem promovidos por parcerias transfronteiriças constituídas por entidades de ambos os estados. Embora o carácter transfronteiriço tivesse sido, com alguma frequência, apenas formal, este modelo de governança foi uma mais-valia relevante no processo de cooperação transfronteiriça”.

5 – Bibliografia

- André, Isabel; Moreira, Fernando (2006) – *A progressiva aproximação das duas margens da raia*. In *Aproximar as margens - Cooperação transfronteiriça e desenvolvimento local no espaço rural do Alentejo e da Extremadura - Coordenação de Patrícia Rego*. Universidade de Évora, Évora.
- Cavaco, Carminda (1995) - *Planificação transfronteiriça e desenvolvimento regional e local*: In *as regiões de fronteira – Inovação e desenvolvimento na perspectiva do Mercado Único Europeu*. Estudos para o desenvolvimento regional e urbano, CEG, UL, Lisboa.
- CE (2000b) - *Ex-Post Evaluation of Interreg II Community initiative (1994-99). General Summary Report*. Bruxelas, CE.
- CE (2006) – *Programme Summary of the Spain - Portugal INTERREG IIIA Programme*. Interact, Austria.
- DGDR (1993) - *Relatório de execução do ano de 1993 – INTERREG – Programa operacional de desenvolvimento das regiões fronteiriças de Portugal e Espanha*, DGDR, Lisboa.
- DGDR (2000) - *Um Olhar sobre o QCA II*. Comissão de Gestão dos Fundos comunitários. Lisboa.
- DGDR (2001) – *Complemento de programação INTERREG III- A 2000-2006 – Cooperação transfronteiriça Portugal-Espanha*. Lisboa.
- DGDR (2001b) - *Documento único de programação INTERREG III-A 2000-2006 – Cooperação transfronteiriça Portugal-Espanha*. Lisboa.
- DGDR (2003) - *QCA II Relatório Final 1994-1999 – Iniciativa Comunitária INTERREG II-A – Desenvolvimento e Cooperação Transfronteiriça (Portugal)*. Lisboa.
- DGDR (2003b) - *Avaliação Intercalar do programa de iniciativa comunitária Interreg III A 2000 – 2006 Portugal-Espanha*. Quasar Consultores e Cedru, Lisboa.
- DGOTDU (2006) - *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)*. Versão final - Dezembro de 2006. Lisboa, DGOTDU.
- Perla, José Maria ; Haba, Guillermo (2006) – *Resultados de los programas Interreg - in Aproximar as margens - Cooperação transfronteiriça e desenvolvimento local no espaço rural do Alentejo e da Extremadura - Coordenação de Patrícia Rego*. Universidade de Évora, Évora, pp 35-76.
- Silva, Carlos N. (1995) – *Gestão municipal em regiões de fronteira: a cooperação transfronteiriça*. In *As regiões de fronteira – Inovação e desenvolvimento na perspectiva do Mercado Único Europeu*. Estudos para o desenvolvimento regional e urbano, CEG, UL, Lisboa.