



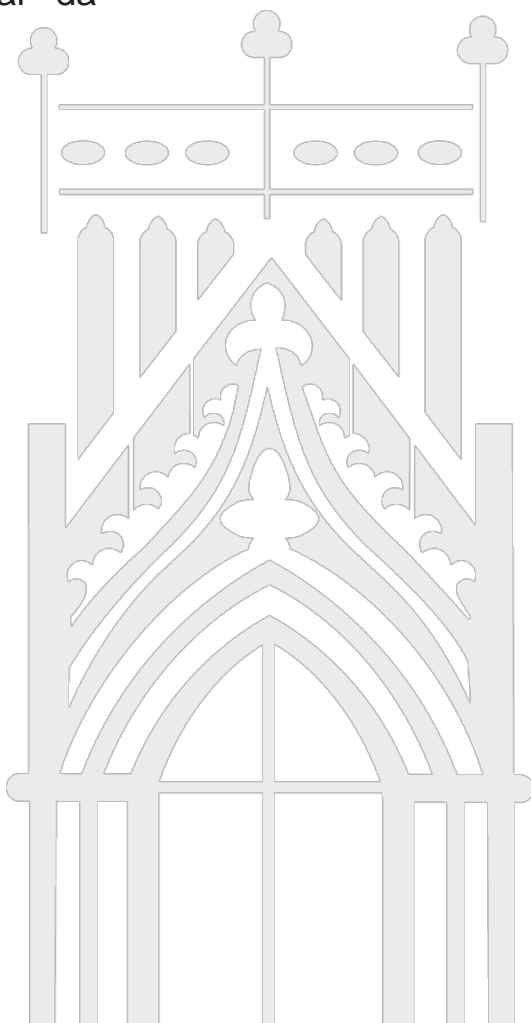
**IPG** Politécnico  
|da|Guarda  
Polytechnic  
of Guarda

Mestrado em Gestão  
Administração Pública

O Programa Operacional  
Transfronteiriço e a Coesão do Território  
– O caso da Câmara Municipal da  
Guarda

Paula Margarida Costa da Silva

julho | 2014



Escola Superior  
de Tecnologia e Gestão

Instituto Politécnico da Guarda



O Programa Operacional Transfronteiriço e a Coesão do  
Território – O caso da Câmara Municipal da Guarda

*Paula Margarida Costa da Silva*

**Projeto Aplicado para a obtenção de Grau de Mestre em Gestão  
Especialização em Administração Pública**

Guarda, Julho 2014



Instituto Politécnico da Guarda



O Programa Operacional Transfronteiriço e a Coesão do  
Território – O caso da Câmara Municipal da Guarda

*Paula Margarida Costa da Silva*

**Projeto Aplicado para a obtenção de Grau de Mestre em Gestão  
Especialização em Administração Pública**

**Orientadora: Professora Doutora Maria Manuela dos Santos Natário**

Guarda, Julho de 2014

## ***AGRADECIMENTOS***

Embora uma tese seja, pela sua finalidade académica, um trabalho individual, há contributos de natureza diversa que não podem e nem devem deixar de ser realçados. Por essa razão, desejo expressar os meus sinceros agradecimentos:

À Professora Maria Manuela Natário, minha orientadora, pela competência científica e acompanhamento do trabalho, pela disponibilidade e generosidade reveladas ao longo do trabalho, assim como pelas críticas, correções e sugestões relevantes feitas durante a orientação.

Ao meu marido que sempre me estimula a crescer científica e pessoalmente, mas acima de tudo, pelo inestimável apoio familiar que preencheu as diversas falhas que fui tendo por força das circunstâncias, e pela paciência e compreensão reveladas.

Aos meus filhos, pela compreensão e ternura sempre manifestadas apesar da falta de atenção e ausências, pela excitação e orgulho com que sempre reagiram aos resultados académicos da “mãe/colega”. Espero que o entusiasmo, seriedade e empenho que dedico ao trabalho lhes possa servir de estímulo para fazerem sempre “mais e melhor”.

## **RESUMO**

A fronteira terrestre entre Portugal e Espanha é uma das mais extensas, antigas e de maior estabilidade da Europa que se constituiu, durante séculos, como um obstáculo quase intransponível.

A política regional e de coesão da União Europeia executada através dos fundos estruturais, tem como objetivo promover o desenvolvimento das regiões mais desfavorecidas diminuindo as assimetrias regionais. Neste sentido, através da política regional europeia é concretizada a coesão económica social e territorial, sendo esta última vertente, a mais importante numa política, cujo objetivo é a cooperação territorial europeia, rumo ao processo de integração europeia.

Foi o estímulo europeu que permitiu a criação de um novo quadro de relacionamento entre os dois lados da fronteira, através da troca de experiências e da concretização de projetos comuns, possibilitando o incremento das relações entre regiões de países vizinhos, potenciando a cooperação transfronteiriça capaz de consolidar o caminho da convergência das regiões e reduzir as desigualdades e fomentar o seu desenvolvimento económico e social

É neste âmbito que se pretende demonstrar a importância crescente da cooperação territorial na região Centro e Castilla y León e o papel que as Autarquias Locais, como agentes de desenvolvimento, têm desempenhado na conceção, implementação e dinamização de iniciativas de cooperação.

O estudo será feito com operações concretas que foram levadas a cabo, analisando-se a sua contribuição para o desenvolvimento das relações de cooperação e do próprio território. Deste modo, o principal objetivo deste projeto aplicado é obter um conhecimento mais aprofundado dos programas transfronteiriços e de coesão, e proceder a uma avaliação dos projetos de carácter transfronteiriço aprovados no POCTEP (2007-2013) na área de cooperação Centro / Castilla y León. Pretende-se ainda identificar e analisar as principais atividades e projetos desenvolvidos neste âmbito em que a Câmara Municipal da Guarda esteve envolvida.

**Palavras-chave:** Política Regional e de Coesão, Fronteira, Cooperação Transfronteiriça, Programa POCTEP e Desenvolvimento Local.

## ***ABSTRACT***

The land border between Portugal and Spain is one of the longest, most ancient and with more stability in Europe; it was an almost insurmountable obstacle throughout several centuries.

The regional and cohesion policy of the European Union, implemented through structural funds, aims to promote the development of the least favoured regions and therefore contributing for the decrease of regional asymmetries. This way, economic, social and territorial cohesion is implemented through European regional policy being, the last one, the most important once its goal is European territorial cooperation towards the process of European integration.

The European incentive allowed the creation of a new relationship between both sides of the border through the exchange of experiences and the implementation of common projects, enabling the development of relations among neighbouring regions and countries and boosting cross-border cooperation, which is able to consolidate the path of convergence of the regions, the decrease of inequalities and promotion of their social and economic development.

It is in this extent that one intends to demonstrate the growing importance of territorial cooperation in the central region of Portugal and Castilla y León and the role that local authorities, as agents of development, have played in the conception, implementation and promotion of cooperation initiatives.

The study will be done with concrete operations that were carried out and one will analyse their contribution for the development of the relations of cooperation and of the territory itself. This way, the main goal of this applied project is to acquire a deeper knowledge of cross-border and cohesion programmes and to evaluate the cross-border projects approved in POCTEP (2007-2013) in the cooperation regions of central Portugal and Castilla y León. One intends to identify and analyse the main activities and projects in which the local authorities of Guarda were involved.

**Keywords:** Regional and cohesion policy, border, cross-border cooperation, POCTEP Programme and Local Development

## ***SIGLAS E ABREVIATURAS***

AECT: Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial

AIDUS: Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentável

ANMP: Associação Nacional de Municípios Portugueses

AP: Acordo de Parceria

BIN: Beira Interior Norte

CE: Comissão Europeia

CEE: Comunidade Económica Europeia

CIM: Comunidade Intermunicipais

DGDR: Direção Geral do Desenvolvimento Regional

DLBC: Desenvolvimento Local de Base Comunitária

EDEC: Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário

FC: Fundo de Coesão

FEADER: Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural

FEAM: Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas

FEDER: Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FEEL: Fundos Europeus Estruturais e de Investimento

FEOGA: Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola

FEOGA-O: Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola- Sessão Orientação

FSE: Fundo Social Europeu

GAL: Grupo de Ação Local

IFOP: Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas

INE: Instituto Nacional de estatística

ITI: Investimentos Territoriais Integrados

NUTS: Nomenclaturas de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos

OT: Objetivos Temáticos

PAC: Política Agrícola Comum

PDR: Plano de Desenvolvimento Territorial

PIB *per-capita*: Produto Interno Bruto *per-capita*

PIC: Programas de Iniciativa Comunitária

PME: Pequenas e Médias Empresas

PO: Programas Operacionais

POCTEP: Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça Espanha Portugal



QCA: Quadro Comunitário de Apoio

QEC: Quadro Estratégico Comum

QFP: Quadro Financeiro Plurianual

QREN – Quadro de Referência Estratégico Nacional

RCM: Resolução do Conselho de Ministros

SAL: Província de Salamanca

TIC: Tecnologias de Informação e Comunicação

UE: União Europeia

## ÍNDICE

Índice de Figuras .....	viii
Índice de Gráficos.....	ix
Índice de Mapas .....	x
Índice de Quadros .....	xi
Índice de Tabelas.....	xii
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO 1- Desenvolvimento Territorial na União Europeia .....</b>	<b>8</b>
1.1 Nota Introdutória.....	8
1.2 Teorias de crescimento e desenvolvimento territorial.....	9
1.3 Competitividade dos Territórios e Globalização.....	14
1.4 Europa e as Áreas de Fronteira .....	18
1.5 Síntese .....	23
<b>CAPÍTULO 2- Evolução da Política Regional Europeia.....</b>	<b>24</b>
2.1 Nota Introdutória.....	24
2.2 Política Regional na Europa.....	25
2.4 Perspetivas para a Política de Coesão e Cooperação Territorial: a Estratégia 2020 .....	44
2.5 Acordo de Parceria 2014-2020 – Novo Enfoque .....	54
2.6 As Dimensões Estratégicas para Portugal para 2020 .....	60
2.7 - Assimetrias Regionais – As Regiões de Portugal .....	67
2.8 Síntese .....	70
<b>CAPÍTULO 3- Cooperação Territorial Transfronteiriça na Beira Interior Norte e Província de Salamanca .....</b>	<b>72</b>
3.1 Nota Introdutória.....	72
3.2 Breve Caracterização das Dinâmicas Socioeconómicas e Territoriais da BIN-SAL .....	73
3.3 A Trajetória da Cooperação Transfronteiriça Luso Espanhola .....	82
3.4 Da Cooperação Luso-Espanhola à Cooperação Transfronteiriça.....	84
3.5 O Percurso desde os Programas de Iniciativa Comunitária INTERREG ao POCTEP .....	86
3.6 Perspetivas de Cooperação na Fronteira Portugal-Espanha no Horizonte 2014-2020.....	96
3.7 Síntese .....	100

CAPÍTULO 4 - Estudo de Caso: As Prioridades de Investimento do Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça Espanha Portugal na Câmara Municipal da Guarda .....	102
4.1 Nota Introdutória .....	102
4.2 Metodologia – Estudo de Caso.....	102
4.3 Cooperação Transfronteiriça: Prioridades Definidas .....	103
4.3.1 Distribuição de Projetos na Área de Cooperação Centro de Portugal / Castilla y León .....	105
4.3.2 Caracterização dos Projetos da Câmara Municipal da Guarda .....	117
4.3.2.1 Caracterização dos Projetos da Câmara Municipal da Guarda -Participação Indireta .....	117
4.3.2.2 Caracterização dos Projetos da Câmara Municipal da Guarda -Participação Direta .....	120
4.3 Avaliação e Observações Críticas .....	129
CONCLUSÕES.....	133
BIBLIOGRAFIA.....	138
ANEXOS.....	148

## **Índice de Figuras**

<b>Figura 1:</b> Os Três Pilares do Conceito de Coesão.....	42
<b>Figura 2:</b> Prioridades Temáticas de Intervenção dos Fundos Comunitários .....	61
<b>Figura 3:</b> Estruturação Operacional – FEDER, FSE, FC, FEADER, FEAMP .....	66
<b>Figura 4:</b> Concentração de Investimentos o Caso do FEDER .....	69
<b>Figura 5:</b> Concentração Temática o caso do FSE .....	70
<b>Figura 6:</b> Plataformas Logísticas Cencyl .....	124
<b>Figura 7:</b> Mapa da Rede Cidades Cencyl.....	128

## Índice de Gráficos

<b>Gráfico 1:</b> Despesas com Política de Coesão 1989-2013.....	38
<b>Gráfico 2:</b> Orçamento da U.E. para 2014-2020.....	47
<b>Gráfico 3:</b> Comparação do QFP 2007-2013 versus 2014-2020 .....	47
<b>Gráfico 4:</b> Orçamento para a Política de Coesão 2014-2020 .....	51
<b>Gráfico 5:</b> Repartição dos FEEI por Objetivo Temático a Nível Nacional .....	65
<b>Gráfico 6:</b> Dotação dos Programas Operacionais (2014-2020).....	67
<b>Gráfico 7:</b> Saldo Natural BIN-SAL (2001-2012).....	75
<b>Gráfico 8:</b> Índice Envelhecimento BIN-SAL (2001-2012).....	75
<b>Gráfico 9:</b> População por Grandes Grupos Etários (%)- ano 2012 .....	76
<b>Gráfico 10:</b> Pessoas até 14 anos e com 65 anos e mais relativamente ao Total da População em 2012.....	77
<b>Gráfico 11:</b> Ajuda FEDER aprovada na área Centro / Castilla y León por Prioridades do POCTEP .....	106
<b>Gráfico 12:</b> Distribuição dos Projetos por Custo Total .....	106
<b>Gráfico 13:</b> Distribuição FEDER – Região Centro / Castilla y León .....	115
<b>Gráfico 14:</b> Distribuição FEDER entre Salamanca e Beira Interior Norte nas três convocatórias .....	115
<b>Gráfico 15:</b> Distribuição do Investimento por Parceiros – Projetos CEI_RC&D e CEI_C&T	121
<b>Gráfico 16:</b> Distribuição do Investimento por Parceiros – Projeto Logistica_Cencyl .....	122
<b>Gráfico 17:</b> Distribuição do Investimento por Parceiros – Projeto Red-Ambasaguas .....	125
<b>Gráfico 18:</b> Distribuição do Investimento por Parceiros – Projeto Rede_Cidades_Cencyl .....	126

## **Índice de Mapas**

<b>Mapa 1:</b> Zonas Elegíveis – Fundos Estruturais 1989-1993.....	29
<b>Mapa 2:</b> Zonas Elegíveis – Fundos Estruturais 2000-2006.....	32
<b>Mapa 3:</b> Zonas Elegíveis 2007-2013 – Objetivos “Convergência e “Competitividade e Emprego” .....	35
<b>Mapa 4:</b> Zonas Elegíveis - Fundos Estruturais 2014-2020 .....	50
<b>Mapa 5:</b> Zonas Elegíveis para o Fundo de Coesão 2014-2020 .....	52
<b>Mapa 6:</b> As Regiões NUT II de Portugal - Fundos Estruturais 2014-2020 em Portugal .....	68
<b>Mapa 7:</b> Área de Fronteira em Estudo (BIN-SAL) .....	73
<b>Mapa 8:</b> As NUTS III da Iniciativa INTERREG I – A Portugal-Espanha.....	87
<b>Mapa 9:</b> Regiões Elegíveis para a Cooperação Transfronteiriça (FEDER) – 2007-2013 .....	91

## **Índice de Quadros**

<b>Quadro 1:</b> Os vários QCA's e o QREN – Uma lógica de Concentração Simplificação .....	37
<b>Quadro 2:</b> Metas de Portugal no âmbito da Estratégia Europa 2020 e situação em 2011 .....	58
<b>Quadro 3:</b> População Residente na Região BIN-SAL (2001 e 2012).....	74
<b>Quadro 4:</b> População Residente: Total por Grandes Grupos Etários.....	76
<b>Quadro 5:</b> Estrutura da População Ativa na BIN-SAL (2011) .....	77
<b>Quadro 6:</b> População Ativa e Desempregada na BIN-SAL (2011) .....	78
<b>Quadro 7:</b> Projetos Aprovados POCTEP (2007-2013).....	94
<b>Quadro 8:</b> FEDER Aprovado por Eixo Prioritário - 1ª Convocatória.....	107
<b>Quadro 9:</b> FEDER Aprovado por Eixo Prioritário - 2ª Convocatória.....	110
<b>Quadro 10:</b> FEDER Aprovado por Eixo Prioritário - 3ª Convocatória.....	114

## Índice de Tabelas

<b>Tabela 1:</b> A Estratégia 2020 – Sete Iniciativas Emblemáticas .....	49
<b>Tabela 2:</b> Objetivos/Políticas a Implementar em Portugal - Horizonte 2020.....	59
<b>Tabela 3:</b> Matriz de Estruturação Temática do Portugal 2020 .....	64
<b>Tabela 4:</b> Tendências Demográficas, Económicas e Sociais da Fronteira .....	78
<b>Tabela 5:</b> NUT III de Âmbito Básico, por Área de Cooperação .....	92
<b>Tabela 6:</b> NUT III Adjacentes .....	92
<b>Tabela 7:</b> Projetos Aprovados na 1ª Convocatória - Área de Cooperação Centro / Castilla y León.....	108
<b>Tabela 8:</b> Projetos Aprovados na 1ª Convocatória - Plurirregionais .....	109
<b>Tabela 9:</b> Projetos Aprovados na 2ª Convocatória - Área de Cooperação Centro / Castilla y León.....	110
<b>Tabela 10:</b> Projetos Aprovados na 2ª Convocatória - Plurirregionais .....	112
<b>Tabela 11:</b> Projetos Aprovados na 3ª Convocatória - Área de Cooperação Centro / Castilla y León.....	114
<b>Tabela 12:</b> Projetos Aprovados no âmbito do POCTEP na Área de Cooperação Centro / Castilla y León – Domínio de Cooperação.....	116
<b>Tabela 13:</b> Projetos Aprovados no âmbito do POCTEP na Área de Cooperação Centro / Castilla y León – Tipologia de Instituições .....	117
<b>Tabela 14:</b> Atividades e Ações dos Projetos Vip BIN - SAL I e II.....	118
<b>Tabela 15:</b> Atividades e Ações dos Projetos BIN – SAL Riscos I e II .....	119
<b>Tabela 16:</b> Atividades e Ações do Projeto Retaler .....	120
<b>Tabela 17:</b> Atividades e Ações dos Projetos CEI_RC&D e CEI_C&T CEI.....	121
<b>Tabela 18:</b> Atividades e Ações do Projeto Logistica_Cencyl .....	124
<b>Tabela 19:</b> Atividades e Ações do Projeto Red Ambasaguas.....	125
<b>Tabela 20:</b> Atividades e Ações do Projeto Rede Cidades Cencyl .....	129



## **INTRODUÇÃO**

### **Enquadramento e Justificação do Tema**

A consolidação do processo de integração da União Europeia (UE), conjugado com a livre circulação, consequência da criação do mercado único, procurou incrementar o desenvolvimento das relações entre regiões de países vizinhos potenciando a cooperação transfronteiriça, consolidar o caminho da convergência das regiões, reduzir as desigualdades e fomentar o seu desenvolvimento económico e social.

No atual contexto de crise económica e financeira o valor atribuído à política regional é ainda mais importante para o progresso das regiões, denotando assim o papel que os apoios comunitários tem vindo a desempenhar na qualificação das pessoas e das cidades. O processo de construção europeia tem-se implementado pela convergência dos vários Estados Membros, mas também das suas regiões e em especial das regiões fronteiriças, onde se complementam interesses, esforços e estratégias de desenvolvimento conjunto.

Com o objetivo de esbater as desigualdades regionais da União Europeia e contribuir para uma Europa mais igualitária e regiões mais integradas, quer no próprio país quer a nível europeu, surgiram os programas operacionais temáticos, regionais ou transfronteiriços. Estes são instrumentos financeiros destinados a apoiar o desenvolvimento das regiões num determinado período de programação, assentes nos princípios da coesão, competitividade regional, e cooperação territorial.

A importância dos processos de cooperação para o desenvolvimento e competitividade dos territórios, teve grande visibilidade a partir dos primeiros programas de cooperação transfronteiriça, a iniciativa comunitária INTERREG foi o instrumento comunitário adotado para promover e consolidar a cooperação territorial, combater as disparidades regionais e alcançar o objetivo da coesão territorial da União Europeia.

Desde o seu início o programa de cooperação transfronteiriça já vigorou durante três períodos de programação com a designação de INTERREG, passando no período 2007-2013 a denominar-se como Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça Espanha Portugal (POCTEP). Dada a importância que os projetos de cooperação transfronteiriça tiveram para a

coesão dos territórios, a União Europeia consagrou a cooperação territorial como um objetivo da política regional entre 2007 e 2013.

Neste contexto, atenta ao percurso das políticas europeias para a promoção da cooperação transfronteiriça e dada a experiência profissional adquirida, entendeu a candidata ser pertinente a abordagem à temática das políticas públicas e dos fundos comunitários e a sua importância para o desenvolvimento do território e para a melhoria das condições de vida das populações tendo em conta alguns fatores de âmbito geral, tais como a globalização, o envelhecimento e a distribuição da população no território, as novas tecnologias, as acessibilidades, as alterações climáticas e a importância das energias renováveis.

Deste modo, a experiência profissional adquirida, como resultado da vivência mais direta com os programas operacionais, designadamente os transfronteiriços, permitiram identificar e caracterizar o espaço de aplicação das políticas públicas comunitárias de cooperação, compreender a dinâmica da cooperação transfronteiriça e o seu impacto na área em estudo, analisando as tipologias de projetos aprovados nas três convocatórias do programa e perspetivando as prioridades de atuação no próximo período de cooperação.

Assim, o tema em estudo relaciona-se com a importância que o Programa de Cooperação Transfronteiriça teve no desenvolvimento de iniciativas de cariz económico, social, cultural e institucional no âmbito local da área de cooperação Centro / Castilla y León e no próprio processo de consolidação de uma Europa “sem fronteiras” ou uma Europa “unida na diversidade”.

Ao longo do estudo será abordada a temática do desenvolvimento regional, a competitividade dos territórios num contexto de cooperação e de coesão económica e social da Europa das regiões. A abordagem em termos de políticas públicas e de fundos estruturais incide sobre as forças e as fraquezas, as oportunidades e os desafios, bem como sobre a estratégia a seguir e as diretivas de atuação, numa lógica de integrar os conceitos teóricos e conceptuais sobre a realidade transfronteiriça.

A cooperação transfronteiriça contribui para facilitar os contactos e os fluxos transfronteiriços, através do reforço ou da criação das redes já existentes. Com efeito, como refere Medeiros (2010), é possível relacionar o incremento dos processos de cooperação transfronteiriça e a diminuição significativa dos efeitos barreira, tendo como consequência a criação de condições

para uma nova estruturação do território, provocada pelo incremento da articulação territorial das regiões fronteiriças, por outro lado, ao nível dos indicadores socioeconómicos a cooperação transfronteiriça terá melhorado os seus níveis de desempenho.

As transformações que ocorreram desde que os dois países ibéricos aderiram à Comunidade Económica Europeia em 1986 permitiram a consolidação das relações inter-regionais e transfronteiriças em consequência da abertura das fronteiras e o natural aumento de mercadorias, pessoas, conhecimento e informação, contribuindo para uma maior correlação entre as gentes da raia.

Com o Ato Único de 1986, a coesão económica e social tornou-se uma competência da Comunidade Europeia, estando o conceito de coesão territorial reservado para politicamente ser assumido pela UE no Tratado de Lisboa (2007) como o terceiro pilar da política de coesão no sentido de promover um desenvolvimento ainda mais equilibrado e harmonioso do conjunto do espaço Europeu, desempenhando um papel decisivo na convergência real dos Estados e regiões da Europa.

É neste âmbito que a Comissão Europeia promoveu a criação de programas de carácter transfronteiriço (INTERREG e POCTEP) como reconhecimento pelas entidades europeias e Estados Membros da necessidade de encontrar instrumentos específicos e mecanismos que permitissem “acelerar a integração das zonas fronteiriças internas num mercado único e reduzir o isolamento das zonas fronteiriças existentes, no interesse das populações locais” (DGDR, 2003) e “revitalizar as fronteiras da União, abrindo estes espaços à comunicação e à relação” (Arencibia e González, 2013).

Quanto às regiões raianas e designadamente a zona da raia central (de Portugal e Espanha), estas caracterizam-se por ser um espaço marginal e pouco dinâmico com condicionantes geográficas mas também económicas e sociais. A sua posição periférica e afastada dos grandes centros de decisão política impossibilita e condiciona o seu desenvolvimento. Assim, os programas transfronteiriços surgem para apoiar o estabelecimento de redes de cooperação e de exploração de novas oportunidades e para criar novas dinâmicas territoriais, que envolvam os agentes locais e regionais do desenvolvimento de ambos os lados da fronteira, contribuindo para a permeabilização das fronteiras e para a maior integração económica, social e territorial.

A iniciativa comunitária INTERREG permitiu o financiamento numa 1ª fase de infraestruturas (estradas e outros equipamentos básicos) que cada território considerava útil e que vieram posteriormente a desempenhar um papel muito importante na região centro raiana. Com as gerações seguintes do INTERREG as relações de cooperação passaram a ser mais intensas, mais diretas e de efeitos mais duradouros. As relações estruturaram-se de um modo mais ajustado ao seu tempo e às necessidades do território, contribuindo realmente para uma maior permeabilidade da raia (Arencibia e González, 2013).

Relativamente a estas iniciativas de cooperação, a Câmara Municipal da Guarda, no período 2000-2006, participou no âmbito INTERREG em vários projetos, destacando-se a Construção da Plataforma Logística de Iniciativa Empresarial da Guarda (PLIE) em parceria com o Ayuntamiento de Salamanca e Associação Empresarial da Guarda e a Construção da Biblioteca Municipal e do Centro de Estudos Ibéricos em parceria com a Universidade de Salamanca.

No período de programação 2007-2013 enquadradas no POCTEP, aprofundaram-se as relações de cooperação, com novas exigências por parte do programa de acordo com as orientações comunitárias, devendo os projetos de cooperação cumprir os seguintes requisitos:

- Conceção conjunta;
- Execução conjunta;
- Pessoal conjunto;
- Financiamento conjunto.

Nesta fase os projetos apoiados estavam direcionados para o desenvolvimento de estruturas e atividades de cariz imaterial, relacionados com o aproveitamento das potencialidades e recursos endógenos das regiões fronteiriças e o aproveitamento de infraestruturas já existentes e capazes de potenciar as redes de cooperação.

É neste âmbito que se pretende demonstrar a importância crescente da cooperação territorial na região Centro e Castilla y León e o papel que as Autarquias Locais, como agentes de desenvolvimento, têm desempenhado na conceção, implementação e dinamização de iniciativas de cooperação. O estudo será feito com operações concretas que foram levadas a cabo, analisando-se a sua contribuição para o desenvolvimento das relações de cooperação e do próprio território.

## **Objetivos do Trabalho**

Face à importância que os Programas Operacionais Transfronteiriços e de Coesão do Território assumem no desenvolvimento das regiões periféricas de fronteira, considerou-se pertinente verificar o impacto da última geração do programa nos processos de cooperação transfronteiriça, revelando as vantagens das iniciativas levadas a cabo pelos parceiros envolvidos na cooperação; a sua contribuição para a diminuição do efeito barreira e para uma maior coesão na UE, partindo do estudo de caso relativo às prioridades de investimento do POCTEP na Câmara Municipal da Guarda.

Deste modo, o principal objetivo deste projeto aplicado é obter um conhecimento mais aprofundado dos programas transfronteiriços e de coesão, e proceder a uma avaliação dos projetos de carácter transfronteiriço aprovados no POCTEP (2007-2013) na área de cooperação Centro / Castilla y León. Pretende-se ainda identificar e analisar as principais atividades e projetos desenvolvidos neste âmbito em que a Câmara Municipal da Guarda esteve envolvida.

O presente estudo tem ainda como objetivos específicos:

- 1) Contribuir para uma melhor compreensão dos Programas de Cooperação Transfronteiriça;
- 2) Analisar a contribuição das iniciativas de cooperação para a coesão territorial da União Europeia;
- 3) Analisar os constrangimentos relativos à aplicação dos Programas Operacionais Transfronteiriços;
- 4) Apresentar as principais propostas e prioridades para o período 2014-2020 para a região Centro e Castilla y León, de modo particular Beira Interior Norte e Província de Salamanca.
- 5) Apresentar uma análise pormenorizada dos projetos em que a Câmara Municipal da Guarda participou, direta ou indiretamente, apresentando-se os principais constrangimentos e propostas para o futuro do próximo quadro de programação.

## **Metodologia e Estrutura do Projeto Aplicado**

Para alcançar os objetivos anteriormente definidos começou-se por realizar uma pesquisa bibliográfica e documental relativamente às prioridades de investimento do Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça Espanha Portugal, efetuou-se a recolha e

tratamento de informação dos projetos aprovados na área de cooperação Centro / Castilla y León, tanto bilaterais como plurirregionais, no período correspondente às três convocatórias do Programa.

A recolha e o tratamento de informação baseou-se em prioridades de investimento, tipo de entidades participantes e montantes de comparticipação envolvidos na cooperação. Uma análise mais pormenorizada foi feita especificamente aos projetos em que a Câmara Municipal da Guarda participa direta ou indiretamente, apresentam-se os resultados desta análise bem como os principais constrangimentos e propostas para o futuro do próximo quadro de programação.

A metodologia de investigação utilizada neste estudo de caso reveste um carácter essencialmente qualitativo, fazendo-se uma análise dos projetos aprovados nas três convocatórias do POCTEP na área de cooperação Centro / Castilla y León. Assim, a metodologia utilizada conjuga o enquadramento teórico e conceptual e o estudo de caso, uma investigação empírica, de cariz descritivo, mas também de alcance analítico (Yin, 1994) que constitui a base do relatório.

Resumindo, e no sentido de melhor responder aos objetivos da investigação estabeleceu-se uma metodologia constituída por diferentes técnicas:

- Análise da documentação relevante para o estudo, baseada em livros, revistas, dissertações, artigos, jornais, publicações oficiais da UE em formato papel e em arquivo digital;
- Análise de diversos elementos estatísticos consultados na página do INE (Portugal e Espanha)
- Avaliação dos projetos de carácter transfronteiriço aprovados no POCTEP (2007-2013) na área de cooperação Centro / Castilla y León;
- Estudo dos projetos financiados pelo POCTEP na Câmara Municipal da Guarda no período 2007-2013

O presente projeto aplicado: “O Programa Operacional Transfronteiriço e a Coesão do Território – O caso da Câmara Municipal da Guarda”, está dividido em quatro capítulos que se articulam entre si. No capítulo inicial irá fazer-se uma apresentação acerca das principais correntes do desenvolvimento regional, o conceito de competitividade territorial associada à problemática da globalização. Estuda-se ainda o processo de cooperação transfronteiriça como contributo para o processo de construção e integração europeia.

O segundo capítulo incidirá sobre a evolução da política regional europeia, analisando as principais políticas e programas, designadamente transfronteiriços que foram sendo desenhados pela União Europeia com o objetivo de diminuir as assimetrias entre Estados Membros e regiões da Europa. Atenta à importância da política regional e de coesão foi feita a análise para o período 2014-2020 e principais prioridades de investimento.

No terceiro capítulo será feita uma reflexão sobre a trajetória da cooperação luso espanhola à qual os programas de iniciativa transfronteiriça vieram dar um novo alento com a finalidade de promoverem o desenvolvimento destes espaços. Ainda neste capítulo será realizada uma análise da região da Beira Interior Norte (BIN) e Província de Salamanca (SAL) em termos dinâmicas demográficas (população residente, variação da população, índice de envelhecimento) e em termos de emprego (População empregada, população ativa e desempregada).

No quarto capítulo é feito o estudo de caso através de uma análise dos projetos aprovados na área de cooperação Centro / Castilla y León, analisando-se os principais domínios de cooperação, as tipologias de instituições envolvidas e os montantes FEDER atribuídos a Espanha e Portugal. Nos projetos em que a Câmara Municipal da Guarda participa será feita uma análise pormenorizada do tipo de projeto, parceiros envolvidos e montantes distribuídos.

Finalmente apresentam-se as conclusões deste projeto aplicado, bem com as suas limitações e serão também apresentadas sugestões para o desenvolvimento de pesquisas futuras.

## **CAPÍTULO 1- Desenvolvimento Territorial na União Europeia**

### **1.1 Nota Introdutória**

A Europa é constituída por um conjunto de territórios que possuem uma organização e funcionalidades diversificadas, com especificidades geográficas, culturais, económicas e sociais que os caracteriza e os identifica face à globalidade. Saliente-se que o espaço geográfico representa a base que circunscreve os recursos internos à região, que lhe atribui um valor social e cultural, inclusive dos seus atributos diferenciadores.

Os sucessivos alargamentos do espaço europeu e a globalização das economias a que os Estados Membros estão sujeitos, têm colocado em evidência as desigualdades e assimetrias regionais, levando à necessidade de encontrar explicações teóricas que justificassem essas diferenças.

Neste sentido, é possível encontrar diferentes teorias: as teorias clássicas de localização, as teorias de desenvolvimento regional com ênfase nos fatores de aglomeração e uma abordagem mais recente que valoriza as características endógenas do território como determinantes do desenvolvimento, que procuram explicar um desenvolvimento regional desigual (Natário et al., 2009).

Face ao exposto, o presente capítulo incide sobre as teorias de desenvolvimento territorial que analisam as causas relativas à distribuição dos fatores de produção no espaço causando desigualdades na criação e repartição da riqueza, provocando níveis de desenvolvimento desiguais entre regiões. Compreender os mecanismos do desenvolvimento a nível regional e local é fundamental para compreender a realidade territorial e, sobretudo para a transformar.

A valorização dos recursos endógenos de cada território e das suas particularidades desencadeou a corrente do desenvolvimento endógeno, a qual ganhou um novo incremento com a globalização da economia e a relevância de temas mais abrangentes como a inovação, o conhecimento, o trabalho em rede ou a cultura social, os quais se movem em redor da competitividade. Considerando que o tema principal deste estudo se relaciona com a cooperação transfronteiriça, será efetuada neste capítulo uma abordagem sobre o conceito de fronteira, e



uma vez que não existe consenso quanto à sua definição, serão apresentadas as visões de vários autores de acordo com os valores e elementos essenciais para cada um.

## **1.2 Teorias de crescimento e desenvolvimento territorial**

A existência de desequilíbrios ao nível do desenvolvimento dos territórios tem levado ao aparecimento de diversas teorias que pretendem encontrar causas para essas diferenças. De acordo com as teorias do desenvolvimento desequilibrado a liberdade de atuação dos mercados conduz a desigualdades entre regiões e países, pelo que, os defensores destas teorias (Perroux, 1963; Myrdal, 1957; Hirschman, 1975; Friedmann, 1972, entre outros) defendem uma política mais intervencionista e de capacidade redistributiva.

Nesta linha de pensamento, o crescimento não acontece de forma homogénea em todo o território, existirão locais que reúnem melhores condições para determinados investimentos, e que podem impulsionar, por vários canais, um processo de crescimento económico ao conjunto da economia. Estes polos vão assim modificando o próprio meio levando à acumulação de recursos quer financeiros quer humanos que, a longo prazo, provocarão desigualdades entre as regiões. Assim, “a livre circulação das pessoas e dos capitais traduz-se em fugas que diminuem as possibilidades de desenvolvimento das regiões periféricas” (Polèse, 1998: 187).

A ineficiência no funcionamento dos mercados não pode ser considerada o único fator explicativo das desigualdades verificadas, o espaço não é neutro e desempenha um papel ativo no qual se concretizam relações de produção com resultados diferentes, daí que, aplicando-se as mesmas políticas em espaços diferentes, os resultados serão distintos (Pereira, 1997). Como refere Aydalot (1985), o espaço é a base da desigualdade técnica, económica e social.

Na origem das disparidades de crescimento regional podemos encontrar processos de aglomeração industrial, uma vez que a localização de atividades industriais ou agrícolas em determinados locais pode proporcionar rendimentos crescentes em virtude das economias internas e externas, criando assim centros de aglomeração (Richardson, 1977).

Logo, a não ser que se acredite que todas as regiões têm características produtivas idênticas, poder-se-á concluir que o crescimento aumentará as desigualdades de bem-estar entre as regiões (Polèse, 1998).

Os defensores da teoria do crescimento desequilibrado argumentam a favor da intervenção do estado nas regras de funcionamento dos mercados, visto que, o seu livre funcionamento conduz ao aumento das desigualdades.

Para Myrdal (1957) as desigualdades existentes em termos de desenvolvimento económico de acordo com a conceção da “causalidade circular e cumulativa”, seriam consequência da transferência de capital e recursos humanos para as regiões mais desenvolvidas de forma desequilibrada, agravando assim as disparidades regionais, uma vez que o jogo das forças de mercado opera no sentido da desigualdade (Myrdal 1957: 42).

De acordo com esta abordagem, a mobilidade dos fatores conduz a desequilíbrios, as regiões ricas tendem a “sugar” os recursos naturais, mão-de-obra e capitais, às regiões pobres, com repercussões negativas no desempenho socioeconómico destas últimas (Santos, 2002).

Pelo exposto, para Myrdal (1957) as regiões não crescem todas ao mesmo ritmo, aquelas que adquirem vantagens em virtude dos efeitos de aglomeração tende a crescer mais rapidamente e a distanciar-se das outras, assim, um estímulo positivo ou negativo em determinado lugar vai influenciar de forma decisiva o seu crescimento.

A este tipo de dinâmicas entre regiões, Myrdal (1957) chamou “efeitos regressivos” sentidos pelas regiões pobres, em contraponto aos “efeitos propulsores”, isto é de impactos positivos nas regiões mais atrasadas, uma vez que no seu entender, elas irão beneficiar de eventuais acréscimos de exportações para a região mais desenvolvida (essencialmente de produtos agrícolas), bem como de alguma difusão de tecnologia. Do resultado desta interação os primeiros são superiores aos segundos, visto que “os movimentos da força de trabalho, capital, bens e serviços são considerados como atuando no sentido do desequilíbrio, favorecendo as regiões ricas em prejuízo das pobres” (Richardson, 1981: 338).

A teoria defendida por Hirschman (1975), preconiza que o crescimento económico produz efeitos de polarização e difusão. As regiões mais pobres ficam sujeitas aos efeitos de polarização, visto que perdem mão-de-obra jovem e qualificada e as suas indústrias exportadoras sofrem os efeitos da concorrência das indústrias das áreas de crescimento (Henriques, 1990). Nestas regiões ocorrem também os efeitos de difusão pela via do aumento das trocas comerciais com as regiões em crescimento associadas ao aumento das compras por parte destas.

De acordo com a teoria do desenvolvimento polarizado, “os efeitos de dispersão que irradiam de “pontos” espacialmente localizados transmitem impulsos de crescimento a outros “pontos” – efeitos de dispersão – que podem ultrapassar os efeitos de polarização, isto é, a reabsorção dos efeitos de dispersão pelo próprio ponto” (Lopes, 1995: 295).

Para François Perroux (1963), o conceito de desenvolvimento é muito importante, uma vez que abarca e suporta o crescimento, assim, o crescimento económico surge de forma centralizada em algumas regiões e não no país como um todo. A promoção do desenvolvimento regional deve passar pela constatação de identificar os espaços que reúnem as melhores condições para se transformarem em polos de crescimento, gerando-se um processo de crescimento económico que por arrastamento se propaga ao resto da economia. Os polos de crescimento são o principal meio para o desenvolvimento de uma região.

Para Richardson (1978: 127-128), polo de crescimento pode ser definido “como um conjunto de indústrias fortemente inter-relacionadas através dos vínculos *input - output* em torno de uma indústria líder (indústria motora ou indústria propulsora), capaz de gerar um crescimento dinâmico da economia.

Ainda de acordo com este autor, não basta a existência de uma ou mais indústrias motoras em determinada região para que se considere um polo de desenvolvimento, mas sim, que haja um rápido crescimento nesse espaço e que tenha um efeito de arrastamento para as áreas vizinhas (Richardson, 1981).

Para Friedmann (1972), o desenvolvimento regional é superior nas áreas centrais e residual ou nulo nas áreas periféricas, resultando daí um maior atraso destas em relação às primeiras.

Todavia, a teoria do crescimento polarizado entrou em declínio quando demonstrada a incapacidade de delimitar as estratégias das grandes empresas ao espaço subnacional, uma vez que a globalização da economia levou à transnacionalização das grandes empresas, aquelas que implicitamente teriam melhores condições para se tornarem indústrias – chave capazes de promover o crescimento económico.

Desta forma, “a persistência das desigualdades regionais, a par da persistência das desigualdades a nível mundial, e a integração dessas persistências no quadro crítico identificado

levaram à reflexão sobre o desenvolvimento regional para uma transição conceptual” (Cabugueira, 2000: 116)

A falência dos modelos macroeconómicos e dos conceitos de desenvolvimento exógeno, do desenvolvimento a partir do exterior, criaram as condições para a aceitação das teses do desenvolvimento endógeno, na tentativa de associar o crescimento a fatores endógenos e não a fatores externos (Dallabrida, 2010).

Nos anos 70 do século XX, surge uma nova conceção de desenvolvimento, assente em dois conceitos fundamentais: local e endógeno, onde o aumento do emprego local, a melhoria das condições de vida das populações locais, a promoção das empresas locais são os objetivos finais desta estratégia de desenvolvimento, dominada pela dinâmica interna dos territórios, onde os atores que tomam as decisões, fazem-no em função do território concreto e específico (Barquero, 1999; Caetano, 2003).

Assim, o sucesso económico de cada país ou região passa a depender da capacidade de se especializar naquilo que consiga estabelecer vantagens comparativas efetivas e dinâmicas, decorrentes do seu *stock* de atributos e da capacidade local de promoção continuada de sua inovação (Benko, 1999).

Neste contexto, na política de desenvolvimento local é a comunidade local que lidera o processo (Barquero, 1999). O desenvolvimento endógeno é, assim, um processo que envolve a permanente ampliação da capacidade da região para acrescentar valor à produção, para absorver e reter o excedente económico gerado localmente, bem como atrair excedentes provenientes de outras regiões (Malinvaud, 1993).

Saliente-se que de acordo com a teoria do desenvolvimento endógeno, um território, de acordo com as potencialidades endógenas ao nível dos recursos materiais e humanos, comporta um vasto leque de dinâmicas sociais de diferentes representatividades determinantes para o seu desenvolvimento.

O desenvolvimento endógeno parte da “ideia básica de que o sistema produtivo dos países cresce e transforma-se utilizando o potencial de desenvolvimento existente nos territórios, mediante os investimentos concretizados pelas empresas e entidades públicas, tomando como meta a melhoria do nível de vida das populações” (Ribeiro, 2011: 3).

Neste sentido, não é desmedido dizer-se que são os recursos do território que viabilizam as suas dinâmicas, quando potenciadas com a participação das populações e vinculadas a um quadro de necessidades sentidas e reais. As dinâmicas territoriais, ao serem veiculadas numa política desenvolvimentista, fundamentam-se em realidades precisas, em conjugação geográfica com a capacidade de recursos dominantes e as perspectivas de ação.

Neste modelo de desenvolvimento são os atores locais que a partir das potencialidades socioeconómicas, culturais e ambientais promovem a economia regional, num modelo estruturado de “baixo para cima” ou “endógeno”, conciliando crescimento económico com uma reforçada rede de relações sociais. O desenvolvimento económico é o resultado de um processo de crescimento e mudança estrutural, liderado pela comunidade local, que mediante a utilização do potencial de desenvolvimento existente no território conduz à melhoria do bem-estar da população (Barquero, 1999).

Ainda como refere Barquero (2007: 188), “o território pode ser entendido, portanto, como a teia de interesses de todos os tipos de uma comunidade territorial, permitindo percebê-lo como um agente de desenvolvimento, sempre que possível para manter e desenvolver a integridade territorial e interesses nos processos de crescimento e mudança estrutural”.

De acordo com Baleiras (2012), existe desenvolvimento económico quando a generalidade das pessoas melhora a sua qualidade de vida. No âmbito deste modelo de desenvolvimento, o papel do Estado deve estar direcionado para as entidades locais, uma vez que estas possuem vantagens acrescidas em relação aos poderes centrais, pois são elas que estão mais próximas das populações, podendo melhor captar as suas necessidades e anseios. Desta forma, a melhor política de desenvolvimento regional é a de criar condições favoráveis para que estas possam enfrentar novos desafios e se tornar mais competitivas.

De acordo com Polèse (1998), o desenvolvimento a partir de baixo é impulsionado pelos conhecimentos dos agentes locais, que através da sua capacidade de iniciativa e inovação assumem a responsabilidade de promover o desenvolvimento local.

Na conceção de desenvolvimento endógeno está também implícito o espírito empreendedor, o valor e a energia local, capaz de estimular a concorrência e promover a mudança, produzindo um efeito multiplicador sobre a economia local. Desta forma, uma das chaves do

desenvolvimento local reside na capacidade de cooperação entre os seus atores, conforme afirma Godard et al. (1987).

Em termos gerais, as teorias do desenvolvimento endógeno são de âmbito territorial e têm como finalidade atenuar os desequilíbrios e promover as potencialidades de desenvolvimento nos territórios os quais integram não apenas “o espaço geográfico como, igualmente, os recursos (tangíveis e intangíveis) e capacidades que conferem vantagem competitiva aos produtos e empresas com origem numa particular região” (Ribeiro e Santos, 2005: 2).

Nesta linha de pensamento, Maillat (2002) destaca como um dos aspetos mais importantes na temática do desenvolvimento de base territorial, prende-se com a territorialização do sistema produtivo, que se traduz na criação de espaços de forte aglomeração empresarial, nos quais as empresas desenvolvem uma forte conexão com o território, com a finalidade de o enriquecer.

Assim, de acordo com Reigado (2007) pode concluir-se que o desenvolvimento local é um processo que só pode ser eficaz se partir da base, se visar as necessidades reais das comunidades e se apoiar nos recursos disponíveis localmente.

### **1.3 Competitividade dos Territórios e Globalização**

Pode definir-se a competitividade regional como a capacidade de uma região em antecipar-se e adaptar-se com sucesso aos desafios económicos e sociais internos e externos, criando novas oportunidades económicas, designadamente empregos de melhor qualidade para os seus cidadãos, numa ótica de desenvolvimento sustentável (CE, 2003).

De acordo com Maillat (1995: 157) as modificações espaciais verificadas a partir dos anos 70 “conduziram os investigadores a formular novas explicações sobre o papel desempenhado pelo território”.

Porter (1990) deu importante contributo para a definição do conceito de competitividade, referindo que a competitividade a nível nacional não se rege pela dotação de fatores e pela especialização dos países, mas sim pela produtividade nacional e pela produtividade das empresas do país. Transpondo esta ideia para uma escala regional, Huggins (2003), refere que a competitividade regional é a capacidade de uma economia sub-nacional em atrair e manter

empresas com quotas de mercado firmes ou crescentes e, simultaneamente, manter ou aumentar o nível de vida da população.

Para Leitão et al. (2008), a competitividade regional pode ser percebida como a capacidade do sistema produtivo em manter e renovar as suas especificidades, sobretudo através dos seus fatores intangíveis e dos chamados laços invisíveis, assim, torna-se fundamental compreender os fatores determinantes de desenvolvimento nas regiões pois é uma forma de construir a competitividade regional.

Fatores locais atrativos, tais como a disponibilidade de capital social, as dotações em infraestruturas, a qualidade do sistema educativo e os sistemas de ciência e tecnologia, o custo e formação da força de trabalho, as instituições sociais e políticas, podem criar vantagens para promover competitividade, podendo afirmar-se que a capacidade de crescimento das regiões pode ser alcançada através do comportamento das empresas e das políticas económicas implementadas (Martínez, 2007).

A avaliação da competitividade é geralmente feita através de indicadores como a produtividade. No entanto, as crescentes alterações em termos de recursos e capacidade das regiões, as melhorias nos sistemas de aprendizagem e conhecimento, a inovação regional, o empreendedorismo, as acessibilidades, os equipamentos e as infraestruturas são outros fatores que tem vindo a ser considerados como impulsionadores da competitividade regional.

As cidades, as regiões os países não são apenas espaços geográficos, detêm recursos, competências e valores capazes de os qualificar. Assim, o território há muito deixou de ser considerado como algo apriorístico, sendo antes visto como um recurso específico, resultado de um processo (coletivo) de construção histórica e cultural (Gaffard,1992; Maillat, 1995).

Neste sentido, o território passou a englobar, para além dos espaços físico ou geográfico, as vertentes do espaço administrativo, económico, social, ambiental e cultural. Ou seja: atualmente, o conceito de território, exprime a entidade suporte, de integração e de síntese, de toda a atividade humana, com particular realce para as atividades produtivas, o habitat, os recursos naturais e ambientais, as identidades, bem como os agentes desses processos (Ferreira, 2007).

Afastada a ideia da neutralidade do espaço, Ratti (1995) avançou com o conceito de “espaço ativo” como sendo o resultado de um campo de forças onde o nível de *output* depende da capacidade para produzir um *mix* de coesão, inovação e de comportamentos estratégicos num contexto sistémico e evolutivo, onde para além da componente territorial se identificam recursos e capacidades existentes e competitivas que caracterizam, identificam e diferenciam uma região em particular. A combinação e coordenação dos recursos existentes são fundamentais para o desenvolvimento da atividade económica.

Neste contexto, de acordo com Garelli (2006) a competitividade nacional/regional é um ramo da teoria económica que analisa os factos e as políticas que moldam a capacidade de uma nação/região para implementar e manter um ambiente económico que permita, de modo sustentado, criar valor para as empresas e prosperidade para a população.

Na mesma linha de pensamento a competitividade regional pode ser definida como a capacidade das regiões em proporcionar simultaneamente, condições de sucesso empresarial e um alto nível de vida à população (Fagerberg et al., 2004). As regiões passam a ser “atores” em vez de ser “espaços”, na medida em que o território valoriza e potencia os seus recursos, tornando-se mais dinâmico, integrado e eficiente.

Deste modo as cidades e as regiões têm que ser percebidas numa rede de amplitude global, a sua competitividade obriga-as a gerir estrategicamente o território (Bastos e Ribeiro, 2010). Estas não podem ser consideradas meros espaços geográficos, detêm recursos e geram competências que podem ser usadas para qualificar a região (Ribeiro e Santos, 2005).

A competitividade baseada nas vantagens competitivas e nas mais-valias de um território é decisiva para induzir o desenvolvimento socioeconómico de uma região, assumindo-se as economias regionais como motores de competitividade essenciais para impulsionar o desenvolvimento do país (Bastos e Ribeiro, 2010). Como refere Mateus (2005: 18) uma economia competitiva comporta, necessariamente, um nível elevado de eficiência e de eficácia traduzido numa capacidade efetiva de melhorar, de forma sustentada, o nível de vida médio da população”. Considerando que o nível de vida, o emprego e a produtividade são interdependentes, quando a produtividade e o emprego aumentam simultaneamente, estão reunidas as condições para se conseguir um crescimento significativo e sustentado da economia (Mateus, 2005: 92).



Saliente-se que os países e as economias prósperas não advêm apenas dos recursos naturais e da força de trabalho de que dispõem ou do valor da moeda nacional. Dependem, sobretudo, da capacidade dos seus atores utilizarem os recursos disponíveis de forma eficiente, assim como da sua capacidade de inovação e de introdução de mudanças que garantam um desenvolvimento sustentável (Porter, 1998).

Neste contexto, a cooperação entre os vários atores, num âmbito local ou regional mais alargado, potencia sinergias que se traduzirão no médio/longo prazo no aumento da competitividade de uma determinada cidade ou região, consubstanciada com a existência de uma “rede” capaz de garantir o crescimento e o desenvolvimento desses territórios. O modelo passa pela eficiência coletiva associada à cooperação institucional ao contribuir para a criação de “ambientes” competitivos através da mobilização de recursos estratégicos – pessoas, capital, tecnologia, inovação, conhecimento e informação.

Na economia do conhecimento, as cidades tornam-se competitivas se forem capazes de atrair trabalhadores altamente qualificados, criativos e talentosos, capazes de gerar e aplicar conhecimento no desenvolvimento de atividades que propiciem crescimento económico, desenvolvimento de indústrias tecnologicamente intensivas e gerem níveis de vida mais elevados para os seus habitantes (Gertler et al., 2002; Bastos e Ribeiro, 2010).

Mas o conceito de competitividade regional pode ser mais alargado, abarcando “uma realidade plurifacetada e plurideterminada que exprime a capacidade de uma dada comunidade territorial para assegurar as condições económicas do desenvolvimento sustentado” (Lopes, 1998: 8).

No atual conceito de competitividade estarão presentes ideias-chave tais como: inovação, difusão tecnológica, recursos intangíveis, bases de conhecimento, aprendizagem coletiva, capital relacional, interconexão, trabalho em rede e cultura local (Camagni, 2002).

Num quadro de globalização, a competitividade terá que se basear na participação de todos os agentes do território, apoiados em redes de conhecimento e capazes de conjugar os fatores tradicionais (mão-de-obra e matérias primas) com os novos fatores (conhecimento e inovação), neste processo a capacidade para inovar é determinante e favorece o desenvolvimento dos territórios, envolvendo aspetos *quantitativos* associados à capacidade de “fazer” e aspetos *qualitativos* associados ao “saber fazer” como a aprendizagem e inovação.

A inovação como motor de desenvolvimento desempenha um papel cada vez mais importante na economia, é uma componente fundamental para a criação de melhor emprego para a melhoria da qualidade de vida mas também para a manutenção da competitividade da União Europeia no mercado mundial. A competitividade regional ocupa um lugar preferencial, tanto nas políticas da UE, como na Agenda 2020 e na iniciativa “União pela Inovação”.

Assim, o carácter cumulativo dos processos de inovação justifica-se pelas economias externas e pelos efeitos expansivos da mão-de obra qualificada e dos conhecimentos dentro de uma determinada área que possibilitam uma dinâmica inovadora mais acentuada. Conforme Julião (2001), seria possível classificar as regiões em função da sua capacidade inovadora:

- Regiões inovadoras. São as regiões centrais, onde o fácil acesso à informação, à mão-de obra qualificada, aos conhecimentos tecnológicos e científicos e a uma procura potencial elevada, permitem uma dinâmica inovadora.
- Regiões adaptativas. São áreas onde se verifica uma adaptação das tecnologias em função das características próprias da estrutura industrial local. A fusão dos melhores elementos tecnológicos com as práticas industriais locais garante um processo de desenvolvimento sustentado.
- Regiões dependentes. Estas regiões têm acesso à inovação através das sucursais de empresas exteriores que se instalam no território. Não se verifica uma integração da tecnologia com os processos produtivos tradicionais, pelo que a dependência nas decisões, na técnica e nas práticas produtivas, pode ser insustentável a prazo

#### **1.4 Europa e as Áreas de Fronteira**

O atual processo de construção europeia faz-se não só através da integração e reencontro dos Estados Membros, mas também e sobretudo através de outras realidades territoriais, designadamente as regiões fronteiriças, as regiões como unidades territoriais podem desempenhar um papel bastante importante na diminuição das desigualdades entre os diferentes territórios que fazem parte da União Europeia.

Na União Europeia o processo de cooperação transfronteiriça contribui para o próprio processo de construção e integração europeia, a macrointegração europeia é acompanhada e

complementada pelos múltiplos casos de microintegrações dos espaços transfronteiriços e interterritoriais (Salgado, 2009).

No entanto, estas regiões para as quais são direcionados especificamente parte dos fundos da política regional caracterizam-se por serem zonas de convergência, de complementaridade, de relações de cooperação e singularizam-se pelo carácter periférico, pelo isolamento e êxodo, pelo afastamento face aos poderes centrais e pelo atraso de desenvolvimento que reflete a desvitalização do tecido económico e social, são territórios com características peculiares sendo ao mesmo tempo espaço de tensões e simultaneamente espaço de estabelecimento de integração.

A distância dos centros de decisão política, as desigualdades económicas e a escassa ou nula acessibilidade provocaram fortes disparidades económicas entre os territórios da Europa e como consequência, uma debilidade demográfica patente no envelhecimento e no despovoamento dos espaços fronteiriços (AEBR, 2011).

Na perspectiva de Oliveira (2005) a fronteira é um espaço bipolar e multiforme, um meio geográfico que exige uma quase necessidade de se transportar seus limites, este ambiente plural transformou as fronteiras em territórios singulares. Estas áreas são singulares em relação ao território-nação e singulares entre si, já que cada fronteira é uma fronteira. Os habitantes fronteiriços, coabitam num espaço geográfico, linguístico, económico, fiscal onde mais do que oposições, predominam cumplicidades. A fronteira geográfica separou, em muitos casos, comunidades, povos e territórios com identidades adquiridas e uma herança histórica partilhada.

Assim, afirma-se que as áreas limítrofes dos países possuem características peculiares que as tornam em um espaço de tensões e simultaneamente espaço de estabelecimento de integração. Essa dualidade revela a necessidade de se estabelecer separações, limites, observar as diferenças culturais e a preservação da soberania dos países e, também, a de se exercitar práticas sociais e trocas comuns. Fronteira é ao mesmo tempo, área de separação e de aproximação, linha de barreira e espaço polarizador (Castello, 1995).

No entendimento de Trigal (2013) a fronteira é um limite territorial com diferentes sentidos: (i) no âmbito geográfico, a fronteira é uma marca no território, uma descontinuidade e divisão do espaço de origem político, produto de uma evolução histórica e da organização do poder por parte das sociedades; (ii) num sentido jurídico, a fronteira é uma linha artificial reconhecida, com uma delimitação simétrica e controlada de competências e aplicação de leis que separa e

demarca territórios de entidades políticas, resultado de negociações e tratados internacionais celebrados ao longo do tempo; (iii) num sentido económico, a fronteira pode ser entendida como área de influência, mercantil ou de um serviço central.

Com a crescente interdependência das economias em resultado do processo de integração europeia, a fronteira não deve ser entendida como um lugar de conflito ou disputa, mas sim como uma invariante biossocial, sendo, a esse título, construtiva de qualquer organização humana (Raffesti, 1993), não se trata então de anular a fronteira mas sim redesenhá-la.

Para Cavaco (1995) as fronteiras podem ser limite, barreira e linha de separação política, mas também zona de contacto, encontro e, de possível e desejável cooperação, conjugando interesses, esforços e estratégias de desenvolvimento e integração, nomeadamente transnacional, inter-regional e interlocal.

O perigo da eliminação das fronteiras devido à homogeneização das regras, códigos e ritos entre os territórios, leva a uma descaracterização que não favorece a construção e a manutenção das suas ricas e diferentes identidades. Segundo Raffestin (2005), a fronteira não é somente um facto geográfico, mas também é um facto social de uma riqueza considerável. De facto, os limites fronteiriços dos territórios estão longe de representar a homogeneização pretendida pela globalização, que será impossível de alcançar pela realidade distinta entre os dois lados da fronteira (Santos, 1994).

Do ponto de vista geográfico e político as fronteiras sempre foram vistas como barreiras, impedindo ou dificultando os movimentos de pessoas e bens. As fronteiras podem afetar negativamente as economias regionais dividindo as áreas de influência, aumentando os custos de transação, impondo custos alfandegários, barreiras linguísticas, criando potenciais conflitos políticos e militares, transformando-as em regiões periféricas tanto do ponto de vista geográfico como económico (Anderson e O'Dwod, 1999).

Na medida em que as populações fronteiriças tomam consciência dos resultados negativos do efeito barreira, isso pode provocar na realidade, uma mobilização a favor da superação desse efeito de separação, seguindo-se a fase de aproximação, reencontro e cooperação, desta forma é em parte explicado o facto de ter sido nestas regiões que tiveram início as primeiras formas de cooperação.

Como refere Ribeiro (1993), a fronteira foi sempre um espaço privilegiado de encontro de culturas, suscitando conceitos de permeabilidade, de passagem, de contacto, convergência, reunião e cooperação, neste sentido pode afirmar-se 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).

No entanto, não se pode esquecer que nos espaços fronteiriços funcionam sempre efeitos de "sinapse" (raturas, mudanças e substituições) cuja intensidade depende do nível das diferenças existente entre as duas áreas separadas; aproveitam benefícios da sua situação, usufruindo das vantagens oferecidas de ambos os lados da linha divisória mas os movimentos migratórios gerados são, na maioria das vezes, dissimétricos e segregativos; sofrem o choque da concorrência e os efeitos da falta da coordenação dos programas regionais e das legislações; têm poder de compra muito diferenciado e são muito sensíveis à instabilidade socioeconómica. Foram feitos para separar mas também para harmonizar, tendo, por isso, um papel de charneira (Ferreira, 1998).

Na União Europeia as regiões de fronteira cobrem 60% do território, abrangendo cerca de 40% da população (Medeiros: 2009). A construção europeia e o processo de europeização têm levado à criação do mito da “Europa sem Fronteiras”, ao pretender retirar significado às fronteiras, apesar da carga simbólica do conceito para a soberania do Estado-Nação.

Na realidade, a abolição das fronteiras internas na União Europeia constitui o primeiro e o mais fiel exemplo de um grande espaço institucionalizado, cujo processo de integração dos respetivos Estados-Membros tem conduzido 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).

Com base nos pressupostos do mercado único Europeu, isto é, livre circulação de pessoas, serviços, capitais e mercadorias as fronteiras como que foram redesenhadas, adquirindo novos contornos, significados ou conteúdos, passando-se de um modelo de regiões fronteiriças sujeitas a controlos alfandegários à luz do conceito de Estado soberano nacional, para um novo modelo onde é transportado para as fronteiras e suas regiões o efeito integrador da União Europeia, cuja tendência se irá acentuando (Marchueta, 2002).

Com a supressão das fronteiras internas abriu-se o caminho para uma Europa sem fronteiras e uma Europa das regiões, a abertura das fronteiras internas contribuiu para que o efeito barreira deixasse de ser uma prioridade, tendo tendência a esbater-se.

Para a concretização de uma verdadeira dimensão Europeia terá que se considerar fundamental a natureza e papel das fronteiras, a passagem de uma Europa de nações soberanas para uma comunidade europeia de cariz federativo o que envolve, mais do que a abolição das fronteiras, a transição de uma noção de fronteira enquanto linha de separação entre vizinhos, para uma noção de fronteira enquanto espaço de encontro, com o objetivo de implementar procedimentos de cooperação/ interligação e promover a eliminação de condições de divisão.

O processo de Integração Europeia encontra-se alicerçado no conceito de europeização, enquanto exportação de valores tendo como base a Europa tendo em conta cinco dimensões (Olsen, 2007):

- Dimensão geopolítica - a criação de instituições europeias foi contribuindo para uma mudança dos tecidos políticos dos Estados europeus, ou seja, cada vez mais nos aproximamos do ideal político europeu;
- Dimensão externa - consiste na exportação, para outros pontos do globo, do modelo de integração europeia. O sucesso do modelo europeu serviu de contributo para a criação de organizações semelhantes à União Europeia, desta vez noutras regiões do globo;
- Dimensão institucional - a europeização faz-se pela criação de instituições específicas que protagonizam os ideais normativos europeus.
- Dimensão governamental - as instituições europeias gerem simultaneamente polos de governação nacionais e polos centrais de governação.
- Dimensão política - esta dimensão está diretamente associada à criação de um polo de governação supranacional aos Estados. Trata-se, no fundo, da criação de um modelo de integração regional política no espaço europeu.

Deste modo constata-se que o processo da unificação europeia possui dois objetivos, isto é, oscila entre dois polos: a cooperação e a integração. É através do processo de adoção de decisões e de implementação de decisões que se origina um processo de transferência política.

No seio da União Europeia a transferência de políticas opera-se de forma vertical, tipo hierárquico e de carácter obrigatório do nível supra nacional ao nacional e de forma horizontal quando existe convergência de políticas sem obrigatoriedade.

Desta forma o processo de integração Europeia e designadamente a atuação da Europa em relação às regiões fronteiriças tem como objetivo sustentar e formalizar a interligação que sempre existiu, não só entre territórios, mas também entre populações e condições sociais contribuindo para uma maior coesão espacial e territorial, de modo a que a fronteira deixe de ser um obstáculo entre comunidades (Caramelo, 2007).

## **1.5 Síntese**

Neste capítulo foi revista a problemática do desenvolvimento, tendo em conta a abordagem regional e local associada às várias teorias e sua evolução ao longo dos tempos. A globalização percebida como uma rede de amplitude global, conduziu à valorização dos territórios potenciando fatores tradicionais (saberes e fazeres locais) e novos fatores (conhecimento e inovação) que contribuem determinadamente para o desenvolvimento regional e territorial diferenciado. Por último, identificaram-se as regiões transfronteiriças como zonas de complementaridade de relações de cooperação, onde o desenvolvimento das relações entre áreas vizinhas permite reforçar a posição destas regiões e consequentemente fomentar a competitividade de acordo com a perspectiva de Natário (2005).

## **CAPÍTULO 2- Evolução da Política Regional Europeia**

### **2.1 Nota Introdutória**

A destruição provocada pela segunda Guerra Mundial e os efeitos da grande depressão dos anos 30 e 40, com quebra dos rendimentos, aumento do desemprego e da pobreza, retração do comércio mundial e da atividade económica, agravaram ainda mais os desequilíbrios estruturais que se viviam na Europa.

Tornava-se então primordial e prioritária a condição de relançar a economia europeia através da criação de um mercado comum, conforme objetivo inscrito no artigo 2º do Tratado de Roma: A Comunidade tem como missão, através da criação de um mercado comum, da criação da União Económica e Monetária e da aplicação das políticas ou ações comuns a que se referem os artigos 3º e 3º-A, promover, em toda a Comunidade, o desenvolvimento harmonioso e equilibrado das atividades económicas, um crescimento sustentável e não inflacionista que respeite o ambiente, um alto grau de convergência dos comportamentos das economias, um elevado nível de emprego e de proteção social, o aumento do nível e da qualidade de vida, a coesão económica e social e a solidariedade entre os Estados-membros.

A 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” esteve presente, desde o início, na ideia dos estados signatários do Tratado de Roma (1957: 2).

Na verdade, e embora na criação da Comunidade Económica Europeia (C.E.E.), instituída pelo Tratado de Roma em 1957 se assumisse o objetivo da redução das disparidades entre os seus estados membros, tendo em conta a conjuntura que se vivia nessa época, as prioridades dos países fundadores da C.E.E. (França, Alemanha, Bélgica, Luxemburgo, Itália e Países Baixos) eram muito mais a reconstrução europeia do que a própria coesão económica e social.

Face a estas considerações, este capítulo centra-se sobre a formalização da política regional europeia e a sua evolução, analisando os instrumentos financeiros específicos para a promoção do desenvolvimento das regiões da Europa, principalmente das mais desfavorecidas



designadamente as regiões transfronteiriças. Assim, a cooperação territorial será um instrumento chave para a coesão e convergência territorial.

Posteriormente apresentam-se as perspetivas da estratégia Europa 2020 em termos de política de coesão e cooperação territorial. No capítulo ainda se faz referência ao novo enfoque da estratégia 2020 assente no Acordo de Parceria (AP) que define o ciclo de programação para o período 2014-2020 e as dimensões estratégicas definidas para Portugal.

## **2.2 Política Regional na Europa**

Os países fundadores da C.E.E. estavam alinhados no que respeita às assimetrias regionais e formavam um grupo relativamente homogéneo, onde os contrastes regionais eram pouco acentuados, exceção feita à região do sul da Itália, tendo a união destes países o objetivo de garantir a paz entre as nações baseada nos princípios da igualdade e da cooperação.

Em 1957 a Comunidade Europeia não dispunha de instrumentos para implementar uma política regional comunitária, mas sim mecanismos de solidariedade sob a forma de dois fundos estruturais: O Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA) e o Fundo Social Europeu (FSE).

Estes fundos apoiavam indiretamente as regiões, o FEOGA, designado como o fundo da Política Agrícola Comum (PAC), possuía uma componente regional indireta, na medida em que apoiavam as áreas agrícolas de forma a assegurar às respetivas populações níveis de rendimento idênticos aos das populações das áreas urbanas e industriais. O FSE, instituído em 1958, reflete a preocupação de integração social e, indiretamente, a necessidade de correção de desequilíbrios regionais com ela relacionados (Fonseca, 2004).

Assim, ainda que a necessidade de uma política regional estivesse referida no Preâmbulo do Tratado de Roma, foi com a adesão do Reino Unido e da Irlanda que se começou a considerar seriamente o problema regional com a introdução de novas políticas e a necessidade de criar instituições que o abordassem, em virtude dos sucessivos alargamentos a países periféricos, eles próprios com graves desigualdades internas mas também das disparidades entre os países que começaram entretanto a aparecer.

Segundo Fonseca (2004), a política regional baseia-se na solidariedade financeira, uma vez que parte das contribuições dos estados membros para o orçamento comunitário tem origem nas regiões mais ricas e destina-se às regiões mais pobres. O princípio da subsidiariedade constitui o pilar da política regional europeia e consiste na aceitação que as regiões têm que ser solidárias (Fonseca, 2004).

Em matéria de política regional comunitária, Cuadrado-Rosa e Navarro (2005) sintetizam a sua evolução de acordo com três grandes períodos: (i) 1957-1974; (ii) 1975-1987 e (iii) 1988-2006. Este último período corresponde aos três grandes ciclos que enquadram os apoios estruturais a Portugal, ao qual se acrescentará o período 2007-2013.

Na primeira fase entre a assinatura do Tratado de Roma e o relançamento da política regional comunitária, durante a qual ocorreu o primeiro alargamento da comunidade, verifica-se que o Tratado de Roma não previa a política regional. A comunidade não dispunha de instrumentos para desenvolver uma política regional comunitária própria, sendo da competência dos respetivos Estados Membros o desenvolvimento de políticas responsáveis por promover o crescimento das suas regiões mais desfavorecidas

O segundo período inicia-se com a criação do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) em 1975, só a partir desta data é que se pode falar de uma política regional propriamente dita, uma vez que este fundo estava explicitamente vocacionado para a correção das disparidades de desenvolvimento entre as regiões europeias, contudo, a sua reduzida dotação comprometeu a execução da política regional, até ao Ato único Europeu onde se consolidou a coesão económica e social. Os fundos estruturais financiavam de forma atomizada projetos de investimento propostos pelos Estados Membros à Comissão Europeia.

O Ato Único Europeu de 1986 teve como objetivo principal estabelecer progressivamente o mercado interno, definindo-se mercado interno como “um espaço sem fronteiras internas, no qual existe a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais”, através da implementação de uma política comunitária de coesão económica e social, respetivamente no que se refere à promoção da competitividade e à convergência através do crescimento do rendimento *per-capita* das regiões mais pobres e à defesa de um igual acesso por parte de todos os cidadãos à proteção, serviços e oportunidades.

O Ato Único Europeu permitiu constatar a existência de disparidades regionais no espaço europeu e a urgência de uma reforma, tendo sido feita a coesão económica e social através de um aumento quantitativo das verbas dos fundos estruturais entre 1988 e 1993.

De acordo com as disposições do Ato Único Europeu e na sequência das propostas da Comissão Europeia, a partir de 1988, os regulamentos europeus relativos aos fundos estruturais estabeleceram princípios inovadores por um lado, e comuns ao funcionamento de todos os instrumentos financeiros da política regional por outro, iniciando-se a então a terceira fase. A reforma de 1988 introduziu uma série de princípios na política de coesão, no âmbito do “pacote Delors I” que ainda hoje se mantêm (CE, 2008a):

- Concentração num número limitado de objetivos, e aplicáveis as regiões menos desenvolvidas;
- Parceria na conceção e execução de programas que envolvem intervenientes nacionais, regionais e comunitários;
- Programação plurianual baseada na análise planeamento estratégico e avaliação, e deixaram de ser financiados projetos isolados exigindo-se o seu enquadramento em programas plurianuais de desenvolvimento;
- Adicionalidade, assegurando-se que os Estados-Membros não substituam o financiamento nacional por financiamento Comunitário.

Estes princípios estruturantes da política de coesão económica e social, garantem que as regiões que estão em pior situação ou desempenho relativamente à média comunitária no que respeita por exemplo à riqueza ou ao emprego, recebam a maior fatia das dotações atribuídas pelo orçamento comunitário. Asseguram ao mesmo tempo, gestão partilhada dos instrumentos financeiros, onde as intervenções comunitárias são já o reflexo de uma abordagem estratégica a nível europeu, nacional e regional, permitindo o envolvimento das administrações nacionais, regionais, locais e parceiros sociais na preparação e implementação dos programas assegurando uma maior transparência nas intervenções.

A programação das intervenções é suportada em orçamentos comunitários plurianuais, plurissectoriais e até inter-regionais, constituindo uma viragem radical em relação às afetações normais dos fundos que se traduzia nos reembolsos dos projetos existentes introduzidos anualmente e isoladamente pelos Estados Membros.

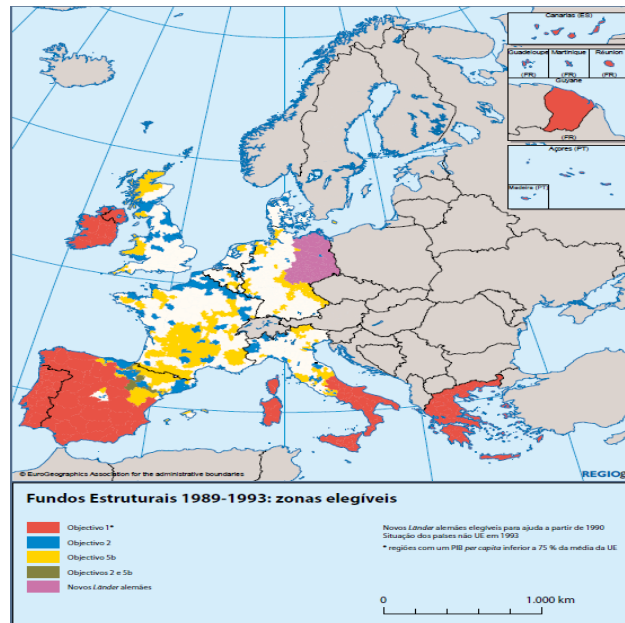
Logo que entraram em vigor os regulamentos de 1988, a Comissão começou a apoiar e financiar projetos de desenvolvimento nacionais e regionais nos Quadros Comunitários de Apoio (QCA), no Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) e futuramente no Acordo de Parceria, e de modo mais pormenorizado nos Programas Operacionais (PO).

O objetivo do financiamento comunitário não era substituir o esforço nacional de investimento, mas sim contribuir para a sua alavancagem de acordo com o princípio da adicionalidade. No ano de 1988 foram acordados cinco objetivos prioritários para a política regional ou de coesão europeia, Regulamento (CEE) n° 2052/88:

1. Promover o desenvolvimento e o ajustamento estrutural das regiões menos desenvolvidas;
2. Reconverter as regiões, regiões fronteiriças ou partes de regiões (incluindo as zonas de emprego e as aglomerações urbanas) gravemente afetadas pelo declínio industrial;
3. Lutar contra o desemprego de longa duração;
4. Facilitar a inserção profissional dos jovens;
5. Na perspetiva da reforma da política agrícola comum:
  - a) Acelerar a adaptação das estruturas agrícolas;
  - b) Promover o desenvolvimento das zonas rurais.

No período 1989-1993, as várias regiões da União Europeia enquadravam-se nestes objetivos da política de acordo com o seu nível de desenvolvimento económico e social, saliente-se que a totalidade do território de Portugal inseriu-se no âmbito do objetivo 1 – o mais favorável em termos de financiamentos a conceder aos Estados Membros, com taxas de cofinanciamento até 75% das intervenções, como se pode observar no Mapa 1.

**Mapa 1: Zonas Elegíveis – Fundos Estruturais 1989-1993**



Fonte: CE (2008)

Quando Portugal aderiu à CEE todas as regiões eram abrangidas pelo objetivo 1, em virtude do seu Produto Interno Bruto *per capita* (PIB *per-capita*) ser inferior a 75% da média comunitária. Este objetivo foi financiado através dos três fundos estruturais (FEDER, FSE e FEOGA-O).

A reforma dos fundos estruturais, efetuada em 1988, tornou obrigatória a apresentação de um Plano de Desenvolvimento Regional (PDR) para o período 1989-1993, onde eram definidas as estratégias de desenvolvimento a médio prazo no que respeita às ações a financiar pela CEE. Na sequência das negociações com a Comissão Europeia, foi aprovado em 31 de outubro 1989 o Quadro Comunitário de Apoio.

O primeiro QCA, vigorou em Portugal entre 1989 e 1993 e que estabeleceu as prioridades de desenvolvimento e de ajustamento estrutural a nível nacional e regional, definindo como prioridades a criação de infraestruturas económicas, o apoio ao investimento produtivo, o desenvolvimento rural, a reconversão e reestruturação do sector industrial e a qualificação dos recursos humanos.

A 7 de Fevereiro de 1992 foi aprovado em Maastricht, o Tratado da União Europeia, também designado por Tratado de Maastricht, que entrou em vigor a 1 de Novembro de 1993. No que

respeita à política regional e de coesão, foi criado com este Tratado um novo instrumento – o fundo de coesão - e uma nova instituição – o Comité das Regiões.

Com o Tratado de Maastricht, reafirmou-se o compromisso de promover o desenvolvimento harmonioso e equilibrado entre as regiões, e de reduzir as suas desigualdades económicas e sociais, num processo de continuação da construção europeia. Este processo foi acompanhado de reforço financeiro dos fundos estruturais e de coesão, bem como de ações inerentes ao acompanhamento e avaliação dos projetos implementados. A Comissão Europeia criou também programas separados, que apesar de serem de iniciativa comunitária, apoiavam ações transnacionais, transfronteiriças e inter-regionais.

Os regulamentos adotados em 20 de Julho de 1993 vieram estabelecer os princípios já aceites anteriormente para a política de coesão: concentração, programação, adicionalidade e parceria, mantendo-se os cinco objetivos sem grandes alterações. No entanto, passaram a incluir um novo Fundo Estrutural, o Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas (IFOP) em 1993 e o surgimento do Fundo de Coesão (FC).

Após a Adesão em 1 de Janeiro de 1995 da Áustria, Finlândia e Suécia foi definido um sexto objetivo destinado às regiões com uma densidade populacional extremamente baixa da Finlândia e da Suécia e com dotação financeira para os três novos Estados Membros. Durante esse período a Política Regional Comunitária passava a ter por objetivos, não apenas a redução das disparidades regionais em termos de rendimento, mas, e sobretudo, a convergência real da economia, no sentido de se caminhar para a União Económica e Monetária, que permitisse à Comunidade beneficiar de um espaço económico organizado e de uma moeda única, de acordo com o estabelecido no “Pacote Delors II”.

Relativamente a Portugal para o período de programação 1994-1999, o Governo Português apresentou o projeto “Preparar Portugal para o século XXI”, com o objetivo de reduzir o atraso estrutural do país e construir uma base económica e social sustentada. As prioridades de investimento passavam pela modernização do tecido económico, criação de infra estruturas de apoio ao desenvolvimento aposta na formação profissional e no conhecimento (DGDR, 2003).

Após a negociação com a Comissão Europeia, do Plano de Desenvolvimento Regional 1994-1998, foi assinado em Lisboa a 28 de fevereiro de 1994 o QCA para o período 1994-1999, designado por QCA II. Este contrato de parceria celebrado entre o Governo Português e a

Comissão Europeia, tinha como objetivos (i) a aproximação à União Europeia e (ii) a redução das assimetrias regionais internas.

A “Agenda 2000”, documento apresentado pela Comissão em Julho de 1997, vem descrever a perspetiva global de desenvolvimento da União Europeia e das suas políticas, os problemas de natureza horizontal colocados pelo alargamento aos novos países e um modelo de um futuro quadro financeiro para os anos 2000-2006 (CE, 2008a).

Assim, para o período 2000-2006 é reconhecida a existência de fortes disparidades regionais nas condições de vida dos vários países, o nível crescente de desemprego e as questões de inclusão e apoio social direcionam grande parte dos fundos para a formação e a qualificação das pessoas. Com o alargamento previsto a leste, aumentam as disparidades já existentes em termos de rendimento e emprego, quase todo o território dos novos Estados Membros ficou abrangido pelo objetivo 1- elegível para o nível mais elevado de apoio dos fundos estruturais e do fundo de coesão. Foi também reforçada a cooperação entre a Comissão e os Estados Membros no que respeita à disciplina e controlo financeiro.

Em 1999, os fundos estruturais comunitários foram sujeitos a um novo reajustamento (Regulamento (CE) 1260/1999a), com vista à redução das disparidades dos níveis de desenvolvimento e à promoção da coesão económica e social na União, reforçando a concentração das ajudas e dos montantes financeiros, propondo uma definição precisa das responsabilidades dos Estados Membros no que respeita à execução e controlo das intervenções. Com a reforma ocorrida em 1999, os objetivos dos fundos estruturais passaram de seis para três, traduzindo uma maior concentração e uma abordagem mais estratégica no sentido de reforçar as prioridades da União a nível geográfico e temático; nomeadamente:

- **Objetivo 1:** promoção do desenvolvimento e do ajustamento estrutural das regiões menos desenvolvidas;
- **Objetivo 2:** apoio à reconversão económica e social das zonas com dificuldades estruturais;
- **Objetivo 3:** apoio à adaptação e modernização das políticas e sistemas de educação, de formação e de emprego.

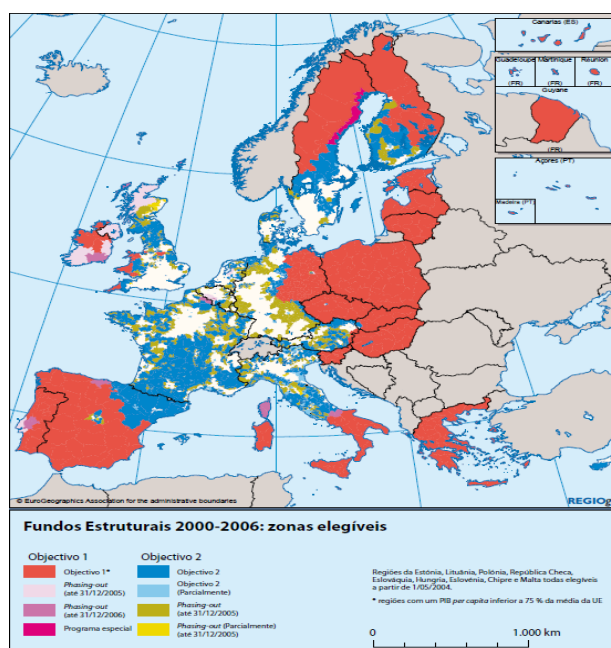
A partir de 1999 surgem duas medidas fundamentais, designadamente: premiar os projetos que têm um bom desempenho e considerar a possibilidade de “descompromisso” financeiro por

parte da Comissão que retira parte dos fundos não investidos até ao final do 3º ano, no caso de Portugal (regra n+2).

O QCA III assinado com a Comissão Europeia em 31 de Março de 2000 para o período 2000-2006, estabelecia as regras e as prioridades de investimento para Portugal ao abrigo dos quatro fundos estruturais (FEDER, FSE, FEOGA-O e IFOP).

Conforme se pode observar no Mapa 2, no período 2000-2006, Portugal voltou a fazer parte do conjunto de países (para além dos recém chegados) menos desenvolvidos, com todas as regiões abrangidas pelo Objetivo 1, embora Lisboa e Vale do Tejo fosse definida como região em *phasing-out*, onde de forma gradual os apoios dos fundos estruturais iam diminuindo

**Mapa 2:** Zonas Elegíveis – Fundos Estruturais 2000-2006



Fonte: CE (2008)

A estratégia de desenvolvimento de Portugal consistia em “fazer do país uma primeira frente atlântica europeia, uma nova centralidade na relação da Europa com a economia global”, tendo como eixos estruturantes de atuação o apoio à atividade produtiva, a estruturação do território, não esquecendo a valorização do potencial humano tendo em vista o acréscimo de produtividade tão necessário para promover o desenvolvimento do País (Mateus, 2013: 462).



Em 2001 a Comissão Europeia passou a definir a política regional europeia como “uma política de solidariedade, através da qual a União Europeia contribui para a recuperação das regiões com atrasos de desenvolvimento, para a reconversão das zonas industriais em dificuldades, para a diversificação das zonas rurais em declínio ou ainda para a regeneração dos bairros desfavorecidos” (CE, 2001a).

O Conselho Europeu reunido em Lisboa a 23 e 24 de Março de 2000, teve como grande desafio apresentar uma estratégia faseada em 10 anos para tornar a Europa numa “economia baseada no conhecimento mais dinâmica e competitiva do mundo, capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos e com maior coesão social”<sup>1</sup>.

Posteriormente em Junho de 2001 em Gotemburgo, o Conselho Europeu “acordou numa estratégia para o desenvolvimento sustentável e acrescentou uma dimensão ambiental ao processo de Lisboa relativo ao emprego, à reforma económica e à coesão social”<sup>2</sup>.

Como é referido no quarto relatório sobre Coesão Económica e Social, que a Comissão adotou em 30 de Maio de 2007, a política de coesão em todas as suas dimensões, deve ser vista como uma parte integrante da Estratégia de Lisboa e juntamente com os objetivos preconizados em Gotemburgo devem contribuir para o fomento do crescimento e do emprego (CE, 2007).

Se a política de coesão tem como princípio o crescimento espacial mais harmonioso e equilibrado através da implementação de ações estruturais nas regiões menos desenvolvidas e a Estratégia de Lisboa defende como princípios mais competitividade e mais emprego, poder-se-á concluir que existe uma articulação/alinhamento entre a política de coesão e a Estratégia de Lisboa visto que a promoção da competitividade e desenvolvimento se traduz numa diminuição das disparidades regionais e num aumento da coesão económica e social no espaço da União Europeia. Desta forma os objetivos da competitividade e da coesão têm que ser colocados no mesmo patamar.

Após quatro anos de implementação da Estratégia de Lisboa, os progressos realizados pelos Estados Membros para alcançar os objetivos de Lisboa foram escassos, perante este cenário o Conselho Europeu e a Comissão Europeia prepararam a sua revisão, a qual assentou em três eixos fundamentais: i) conhecimento e inovação como motores de crescimento sustentável da

---

<sup>1</sup> Conclusões da Presidência, Conselho Europeu - Lisboa, 23 e 24 de Março de 2000

<sup>2</sup> Conclusões da Presidência, Conselho Europeu - Gotemburgo, 15 e 16 de Junho de 2001

União Europeia; ii) tornar a UE um espaço atrativo para investir e trabalhar e iii) promover o crescimento e emprego ao serviço da coesão social. (CE, 2005).

As principais alterações da política de coesão da União Europeia para o período 2007-2013, poderão ser sintetizadas numa maior concentração de recursos nos Estados Membros e nas regiões mais pobres e no impulso das prioridades relacionadas com o crescimento, o emprego e a inovação.

Marques (2006), refere que esta política de coesão se focaliza especialmente nas prioridades das Estratégias de Lisboa (conhecimento, inovação e competitividade), e de Gotemburgo (ambiente, desenvolvimento sustentável), o que significa uma combinação entre os objetivos de redistribuição (visando expressamente a coesão) e os objetivos de eficiência (visando a competitividade, o crescimento e a proteção do ambiente). Procura-se, então, um reforço da coesão pelo aumento da competitividade das áreas menos desenvolvidas (realçando-se a nova perspetiva de coesão, a ultrapassar a visão assente apenas nos tradicionais mecanismos de redistribuição do rendimento) e fazendo “da competitividade um elemento de coesão”.

Assim com o regulamento (CE) nº 1828/2006 da Comissão, definiram-se os objetivos prioritários da Política de coesão para o período de programação 2007-2013; nomeadamente:

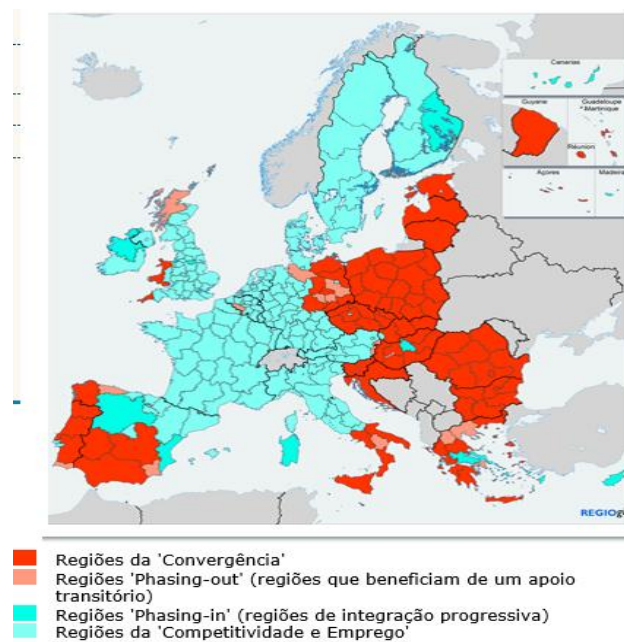
- **Convergência:** destina-se a acelerar a convergência dos Estados-Membros e das regiões menos desenvolvidos, definidos por um PIB *per capita* inferior a 75 % da média comunitária;
- **Competitividade Regional e Emprego:** abrange todas as outras regiões da UE e tem como objetivo reforçar a competitividade e a capacidade de atracção das regiões, bem como o emprego;
- **Cooperação Territorial Europeia:** baseada na iniciativa INTERREG, o seu apoio visa a cooperação transfronteiriça, transnacional e inter-regional, bem como a criação de redes.

No período 2007-2013 o Quadro de Referência Estratégico Nacional constituiu o enquadramento para a aplicação da política comunitária de coesão económica e social em Portugal. Os fundos estruturais (FEDER e FSE) e o fundo de coesão, assumem-se como instrumentos fundamentais em sintonia com a Estratégia de Lisboa para o Crescimento Competitividade e Emprego, reconhecendo-se que “a concretização de políticas sociais e as

dirigidas a melhorar a dotação regional de infraestruturas e equipamentos coletivos nem sempre produziu resultados significativos no crescimento das economias regionais” (RCM 86/2007).

O Mapa 3 classifica as regiões europeias de acordo com os objetivos de “Convergência e “Competitividade Regional e Emprego” de acordo com os fundos estruturais para o período 2007-2013. No Mapa 3 são visíveis as assimetrias entre as regiões, a vermelho estão as que apresentam maior atraso económico, recebendo por isso um maior contributo dos fundos comunitários. Em Portugal apenas Lisboa, Região Autónoma dos Açores e Algarve não estão representadas a vermelho. No período 2007-2013, a Nomenclatura de Unidade Territorial (NUT) II Norte, Centro e Alentejo foram consideradas regiões da convergência, recebendo por isso participações mais elevadas.

**Mapa 3:** Zonas Elegíveis 2007-2013 – Objetivos “Convergência e “Competitividade e Emprego”



Fonte: CE (2007)

Em termos estratégicos o QREN assume como grande desígnio “a qualificação dos portugueses e das portuguesas, valorizando o conhecimento, a ciência, a tecnologia e a inovação, bem como a promoção de níveis elevados e sustentados de desenvolvimento económico e sociocultural e de qualificação territorial, num quadro de valorização da igualdade de oportunidades e, bem assim, do aumento da eficiência e qualidade das instituições públicas” (RCM 86/2007).

“Congratulo-me pelo facto de o QREN de Portugal incluir um empenho significativo no tocante à Estratégia de Lisboa para o Crescimento e o Emprego. Os fundos europeus representarão um contributo relevante para os novos programas de coesão, que, por sua vez, vão contribuir para melhorar a qualidade de vida nas regiões de Portugal”, declarou Danuta Hübner (2007).

Segundo Hübner (2007) a maior vantagem da política de coesão e aquela que a distingue de outras políticas da União Europeia é sistema de governação e parceria que fomenta a eficácia e o desenvolvimento económicos através da cooperação entre os níveis europeu, nacional e regional, fixando com firmeza a política nos territórios da União e no coração dos seus cidadãos (CE, 2008a).

Também o modelo de governação do Quadro de Referência Estratégico Nacional promove a concorrência e a seletividade na escolha de projetos de investimento, o envolvimento de *stakeholders*, e a monitorização e avaliação, permite uma gestão dos fundos comunitários orientada para a promoção dos fatores de competitividade, do crescimento do capital humano e dos fatores territoriais endógenos que estimulam o crescimento potencial e o aumento dos níveis de coesão.

Assim, não só a grande maioria dos fundos comunitários do QREN foram direcionados para as prioridades da Estratégia de Lisboa de promoção da competitividade, de criação de emprego com aumento da coesão económica, social e territorial, como a forma de aplicação desses fundos foi implementada em função de preocupações relativas à seletividade, viabilidade económica e sustentabilidade financeira dos investimentos a apoiar, em paralelo com a monitorização das realizações e dos resultados alcançados (Mateus, 2013).

Com o eixo inovação no topo das prioridades, o investimento deixa de ser massivamente direcionado para infraestruturas passando a ser aplicado em tecnologia e conhecimento, como resulta dos princípios inscritos na Estratégia de Lisboa.

O Quadro 1 sintetiza a evolução dos fundos comunitários, os objetivos e as iniciativas comunitárias, ao longo de mais de duas décadas de apoios comunitários, de acordo com os princípios da concentração e simplificação.

**Quadro 1:** Os vários QCA's e o QREN – Uma lógica de Concentração 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>- Kouver.</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>- Kouver;</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>	

Fonte: Caldeira (2011)

### 2.3 A Coesão Territorial na União Europeia

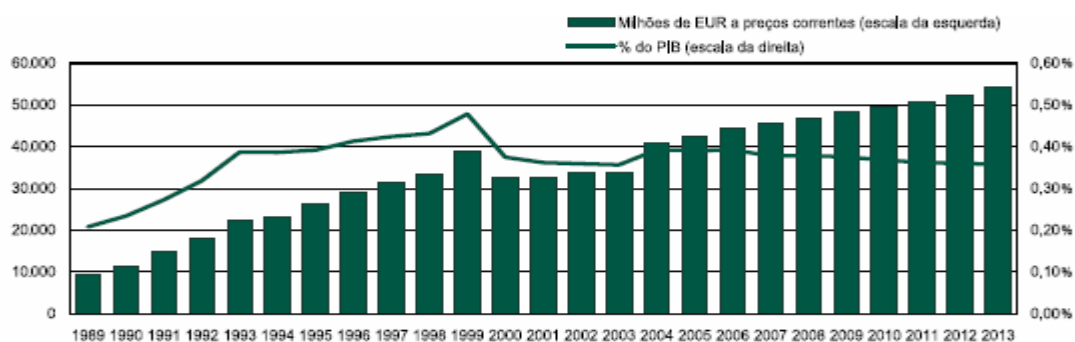
A Política Regional e de Coesão visa a promoção do desenvolvimento das regiões mais desfavorecidas da União Europeia de forma a suprimir ou diminuir, tanto quanto possível, as assimetrias regionais, em processo sustentado, com forte incidência na valorização das questões ambientais.

A política de coesão tem desempenhado ao longo do tempo um papel essencial no apoio à construção europeia ao zelar que todos os cidadãos beneficiem da criação do mercado único, e possam eles também contribuir para a atividade económica, tendo prestado um apoio crucial ao ajustamento estrutural nos Países que aderiram à União Europeia nos sucessivos alargamentos (CE, 2007).

O fundo de coesão instituído no início da década de 90, tornou-se um instrumento estrutural exclusivamente direcionado para os países mais desfavorecidos no sentido de os ajudar no cumprimento dos critérios de convergência económica e de finanças públicas sólidas na contagem decrescente para a moeda única (CE, 2007). Foi o fundo de coesão que permitiu aos quatro primeiros países beneficiários (Espanha, Portugal, Grécia e Irlanda), aproximarem-se dos critérios da União Económica e Monetária, demonstrando-se assim a solidariedade regional que a política regional e de coesão tem implícita.

Como se pode observar no Gráfico 1, a política de coesão representa uma fatia significativa do orçamento comunitário, de acordo com o inscrito no quarto relatório sobre coesão económica e social as despesas com a política de coesão apresentam uma tendência crescente, passando de cerca de 10 para 54 mil milhões de euros entre 1989 e 2013.

**Gráfico 1:** Despesas com Política de Coesão 1989-2013



C

Fonte: CE (2007)

A política regional e de coesão da União Europeia é materializada através dos fundos europeus aplicados nas regiões menos desenvolvidas e mais desfavorecidas com o objetivo de reforçar a coesão económica e social, consolidando um modelo de desenvolvimento capaz de manter a prosperidade económica baseada no crescimento sustentável, na defesa do ambiente e na igualdade de oportunidades. O equilíbrio económico e social deve corresponder a um equilíbrio territorial.

O princípio da coesão económica e social, incorporado no Ato Único Europeu, tem vindo a desempenhar um papel crucial na convergência real dos Estados e regiões da Europa. Por isso, a realização da coesão entre os Estados Membros tem sido projetada, transversalmente, com os fundos estruturais, nomeadamente através do FEDER, FSE, FEOGA; IFOP.

Neste âmbito, a coesão económica e social não pode ser vista apenas no aspeto de ser uma mera política de transferência de fundos, apresentando-se numa verdadeira expressão do princípio de solidariedade que contribui, determinadamente, para que os benefícios da integração económica possam ser difundidos, com harmonia, em todo o território da União Europeia. Com a introdução do fundo de coesão, pretendia-se dispor de mais um instrumento que permitisse aos Estados Membros menos prósperos alcançar um desenvolvimento mais equitativo e equilibrado relativamente traduzido na melhoria da sua situação económica e social.

A importância do Fundo de Coesão foi expressa por Delors em 1992 “O Fundo de Coesão acrescenta uma nova dimensão à Comunidade. Graças ao seu modo de funcionamento, este fundo permite que os Estados Membros deem resposta aos critérios de convergência, a fim de se passar à terceira fase da União Económica e Monetária” (CE, 2008a).

A lógica subjacente à atuação da UE é criar mecanismos diferenciados e adaptados a cada realidade do Estado Membro, da nação e da região. Tendo em vista o objetivo permanente de construção europeia, com bases político-económicas e para um funcionamento justo e coerente, criaram-se, sucessivamente, instrumentos a aplicar em vários domínios com a finalidade de aumentar a competitividade da economia e qualidade de vida dos cidadãos procurando em simultâneo o desenvolvimento regional e social equilibrado.

Os desequilíbrios territoriais com origem em sucessivos alargamentos, têm origem em fatores endógenos e exógenos, considerando que os de carácter exógeno têm fundamentalmente a ver com o processo de globalização do qual a União europeia faz parte integrante. Os de carácter endógeno relacionam-se com a heterogeneidade dos Estados Membros e com a forma como cada Estado individualmente realiza e executa a sua política de coesão económica e social, em especial nas suas regiões menos desenvolvidas.

Na sequência do Ato Único Europeu abriu-se o caminho a uma política regional da União Europeia nos domínios do mercado interno, da política social, da coesão económica e social, da

investigação e desenvolvimento tecnológico e do ambiente, no entanto, e com o passar do tempo esta política foi sendo redesenhada.

No início, a sua concretização na procura da diminuição das assimetrias regionais efetuava-se com base numa distribuição equitativa dos fundos comunitários, procurando dotar as regiões menos desenvolvidas de um conjunto de infraestruturas e equipamentos, que se tinham como necessários e bastantes para atrair a instalação de atividades produtivas, com subsequente criação de emprego e de riqueza que, o mais célere possível, libertassem essas regiões da necessidade dos apoios comunitários (CE, 2008b). Todavia, com o decorrer do tempo constatou-se que nem sempre isso aconteceu.

Com a adesão de novos países à União Europeia, particularmente no que se refere a países de leste, intensifica-se a problemática da existência de fortes disparidades regionais com base em políticas europeias de tipo redistributivo (Getimis, 2003 citado por Ferrão, 2004).

O trabalho desenvolvido por Martin (2001) evidencia para a década de 90 que, embora as desigualdades entre Estados Membros tenham diminuído (em valores de PIB *per capita*), as disparidades entre regiões NUTS II dentro de cada país aumentaram, concluindo que a maioria das desigualdades regionais na Europa são explicadas pelas desigualdades que se verificam dentro dos vários Estados. Assim na Europa verifica-se um processo de convergência entre países e um processo de divergência entre regiões, contrariando desta forma os objetivos de base que estiveram na conceção da política regional e de coesão.

Como é referido no segundo relatório sobre Coesão Económica e Social (CE, 2001b), nos três Estados Membros menos prósperos (Grécia, Espanha e Portugal), o rendimento médio *per capita* passou de 68% da média da U.E. em 1998, para 79%, em 1999. No entanto, esta convergência económica fez-se à custa do agravamento das assimetrias dentro desses países entre as suas regiões.

Com efeito a Comissão Europeia, no seu sexto relatório periódico (CE, 1999b) afirma que a convergência dos países menos prósperos é fruto do crescimento dos centros urbanos relativamente ricos, especialmente as capitais, e não do crescimento das regiões mais pobres.

Na verdade, segundo Rodriguez-Posé e Fratesi (2004), os fundos estruturais terão impedido uma potencial divergência, ao longo do processo de integração, mais do que potenciando uma



convergência real. Os fundos estruturais contribuíram para a melhoria das infraestruturas, o aumento do investimento público e privado bem como a reestruturação das bases económicas dos países, contudo, as assimetrias regionais permaneceram, aumentando o “*gap*” entre as regiões, e em alguns casos no interior delas a situação agravou-se.

Todavia o alargamento da União Europeia viria a impor uma (re)centralização das políticas e das prioridades, com base numa escala nova e diferenciada, bem como o desencadeamento de aproveitamento e distribuição adequada dos recursos disponíveis.

De acordo com as orientações estratégicas comunitárias em matéria de coesão para o período 2007-2013, a coesão não decorreu somente da concentração de recursos comunitários nas regiões menos desenvolvidas - postura tradicional de uma política distributiva como resposta a assimetrias regionais de desenvolvimento – mas com investimento seletivo, qualificador e capaz de valorizar os seus recursos endógenos, adequando os programas nacionais às prioridades de investimento relacionadas com a inovação o conhecimento, o empreendedorismo e as tecnologias de informação e comunicação (TIC). Estas prioridades de investimento procuraram ter em conta todo o território (urbano ou rural), de acordo com o papel desempenhado por cada um no desenvolvimento regional.

Neste contexto, afigurava-se fundamental complementar a coesão social e económica com a atenuação dos desequilíbrios territoriais. Para inverter os desequilíbrios visíveis no território europeu, o Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC) - (CE, 1999c), adotado em Postdam, em 1999, identificou três grandes objetivos para o desenvolvimento equilibrado e harmonioso do território da UE, isto é, para a concretização da política de coesão territorial, conforme pode ser observado na Figura 1.

**Figura 1:** Os Três Pilares do Conceito de Coesão



Fonte: CR (2002)

O conceito de coesão territorial foi politicamente assumido pela UE no Tratado de Lisboa de 2007 como terceiro pilar da Política de Coesão (a par da coesão económica e social), embora tenha surgido formalmente em 1997 no Tratado de Amsterdão, tendo sido também apontado como um desígnio da política de ordenamento do território pela Agenda Territorial (CE, 2010a).

Conforme é referido no terceiro relatório sobre a Coesão Económica e Social (CE, 2004) o conceito de coesão territorial vai além da noção de coesão económica e social, alargando-o e consolidando-o. Em termos de políticas, o objetivo é a promoção de um desenvolvimento mais equilibrado reduzindo as disparidades existentes, evitando os desequilíbrios territoriais e conferindo maior coerência quer às políticas regionais, quer às políticas sectoriais que têm impacto territorial.

O Comité das Regiões considera que a avaliação da coesão não se pode limitar unicamente às dimensões económica e social, pelo que o desenvolvimento entre as regiões europeias deve passar por uma organização do território comunitário que permita um desenvolvimento policêntrico, harmonioso, equilibrado e sustentável. Uma política que fomente a coesão económica e social sem coesão territorial é culturalmente irresponsável e prejudicial para a vitalidade económica da Europa (CR, 2002).

A importância da coesão territorial foi destacada nas orientações estratégicas comunitárias adotadas pelo Conselho em 2006, onde se referia que “a promoção da coesão territorial como

parte integrante do esforço necessário para conceder a todo o território da União a oportunidade de contribuir para a agenda em matéria de crescimento e emprego” (CE, 2008b).

Conforme é descrito no Livro Verde da Coesão Territorial Europeia, (CE, 2008b) o desenvolvimento mais equilibrado e sustentável, implícito na noção de coesão territorial, facilita a utilização mais equilibrada e sustentada dos recursos, permitindo ganhos económicos graças a uma menor congestão e uma pressão reduzida sobre os custos, e beneficia o ambiente e a qualidade de vida (CE, 2008b).

Assim, com a coesão territorial procura alcançar-se o desenvolvimento harmonioso de todos estes territórios e facultar aos seus habitantes a possibilidade de tirar o melhor partido das características de cada um deles. Nessa medida, a coesão territorial é um fator de conversão da diferença em vantagem, contribuindo, assim, para o desenvolvimento sustentável de toda a UE (CE, 2008b).

Um instrumento de intervenção chave para a persecução dos objetivos da política de coesão e para o processo de integração europeia, destinado a reforçar as intervenções conjuntas dos Estados Membros é a cooperação territorial, no âmbito da criação de laços e redes com outros territórios, de intercâmbio de experiências, da utilização de forma coordenada de recursos comuns, do desenvolvimento de fluxos de tecnologias, ideias, bens, serviços e capitais. A cooperação territorial é um instrumento fundamental da coesão territorial e um fator essencial ao desenvolvimento territorial e da sustentabilidade da União Europeia.

Esta crescente valorização da dimensão territorial traduz-se no reconhecimento de que o território deixará de ser apenas o referencial para a realização de ações e de investimentos de natureza económica e social, protagonizando as dimensões estruturantes das políticas públicas de desenvolvimento, adotando o papel de ator e agente da respetiva conceção e execução. Pode-se assim constatar que a política de coesão enfatiza a cooperação territorial enquanto forma de identificar e transferir boas práticas entre os Estados Membros, no sentido de aprenderem uns com os outros e de transferir conhecimentos, tendo sido para isso criada a Iniciativa Comunitária INTERREG.

Entre os desígnios da União Europeia estão a criação do mercado único e a consolidação do processo de integração para o qual contribuiu a eliminação das fronteiras dos Estados Membros, consideradas como um obstáculo ao desenvolvimento equilibrado do território europeu. Assim,

a cooperação territorial europeia abarca um conjunto de atuações que visam promover e favorecer a integração equilibrada do território apoiando a cooperação entre as suas diferentes parcelas nas questões de importância comunitária, aos níveis transfronteiriço (cooperação transfronteiriça, “apagando” fronteiras), transnacional (cooperação transnacional, partilhando experiências) e inter-regional (cooperação inter-regional, trabalhar em rede).

## **2.4 Perspetivas para a Política de Coesão e Cooperação Territorial: a Estratégia 2020**

O ciclo traçado pela Estratégia de Lisboa, que tinha como objetivo tornar a Europa numa economia baseada no conhecimento, através do reforço da coesão social e do emprego chegou ao fim em 2010. A crise anulou anos de progresso económico e social e expôs as fragilidades estruturais da economia europeia. Por isso a Comissão Europeia lançou, em Março de 2010, a estratégia - *EUROPA 2020* - Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo que representa uma visão da economia social de mercado para a Europa do século XXI. Esta estratégia viria a ser formalmente adotada no Conselho Europeu de 17 de Junho de 2010 (COM (2010a) 2020), com o objetivo de proporcionar níveis elevados de emprego, de produtividade e de coesão social.

Em março de 2010, o Conselho Europeu adotou cinco grandes objetivos da UE para 2020, propostos pela Comissão Europeia, que os Estados Membros deverão traduzir em objetivos nacionais:

- Assegurar o emprego de 75% da população entre os 20 e os 64 anos;
- Assegurar um investimento de pelo menos 3% do PIB da UE em I&D;
- Assegurar a redução de emissões de carbono em 20%, em comparação com os níveis de 1990, o aumento da quota-parte da utilização de energias renováveis para 20%, bem como uma gestão energética mais eficiente;
- A taxa de abandono escolar deve ser reduzida para menos de 10%. O número de pessoas entre os 30 e os 34 anos de idade com um curso superior ou equivalente deverá crescer e atingir pelo menos os 40%;
- O quinto e último objetivo é tirar 20 milhões de pessoas do risco de pobreza ou exclusão.

Para o período 2014-2020 a Comissão propôs um quadro simplificado, com apenas duas metas: (i) Investimento no Crescimento e no Emprego nas regiões e Estados-Membros, (ii) Cooperação

Territorial Europeia, para que todas as regiões contribuam para a estratégia da Europa, tendo em consideração o seu nível de desenvolvimento económico.

Na preparação do período de programação 2014-2020 e com base no alinhamento da estratégia 2020, a Comissão Europeia apresentou ao Parlamento Europeu e ao Conselho, em Junho de 2011, uma proposta de orçamento e, em 6 de Outubro de 2011, um projeto de pacote legislativo no domínio da política de coesão, o qual foi concebido para impulsionar a criação de emprego, a competitividade, a solidariedade, a coesão e o crescimento sustentável em toda a Europa, (COM (2010a) 2020).

No âmbito desta estratégia conclui-se que a política de coesão é um dos principais instrumentos de apoio às prioridades da União Europeia privilegiando-se os países e as regiões menos desenvolvidos ou com especiais dificuldades e onde as necessidades de apoio são maiores.

De acordo com Hahn (CE, 2011a: 3), “A política de coesão continua a ser uma política para todas as regiões e todos os cidadãos, um investimento que gera crescimento e emprego para todos”.

Para o crescimento sustentável, emprego e competitividade, solidariedade e coesão a União Europeia aprovou um orçamento, para o período 2014-2020, para que a Europa desempenhe o seu papel no mundo. O Quadro Financeiro Plurianual (QFP) para 2014-2020 permite à União Europeia investir até 960 mil milhões de euros em políticas europeias, sendo um terço investido em projetos para o desenvolvimento regional nos Estados Membros.

Adotado pelo Conselho em 2 de dezembro de 2013, o QFP é um quadro para a programação financeira e a disciplina orçamental que garante a previsibilidade das despesas da UE e um instrumento que permite a realização de políticas comuns durante o período 2014-2020 de forma a garantir a sua eficácia, contemplando seis categorias identificadas de despesas (rúbricas) que correspondem aos grandes domínios de intervenção:

## **1. Crescimento inteligente e inclusivo**

**1a. Competitividade para o crescimento e o emprego:** abrange a investigação e inovação; a educação e formação; as redes transeuropeias nos setores da energia, transportes e telecomunicações; a política social; o desenvolvimento de empresas.

**1b. Coesão económica, social e territorial:** abrange a política regional que se destina a ajudar os países e as regiões da UE menos desenvolvidos a recuperarem o atraso, intensificando a competitividade e desenvolvendo a cooperação inter-regional.

**2. Crescimento sustentável: Recursos naturais:** abrange a Política Agrícola Comum, a Política Comum das Pescas, o desenvolvimento rural e as medidas ambientais.

**3. Segurança e cidadania:** abrange a justiça e os assuntos internos, a proteção das fronteiras, a política de imigração e asilo, a saúde pública, a defesa dos consumidores, a cultura, a juventude, a informação e o diálogo com os cidadãos.

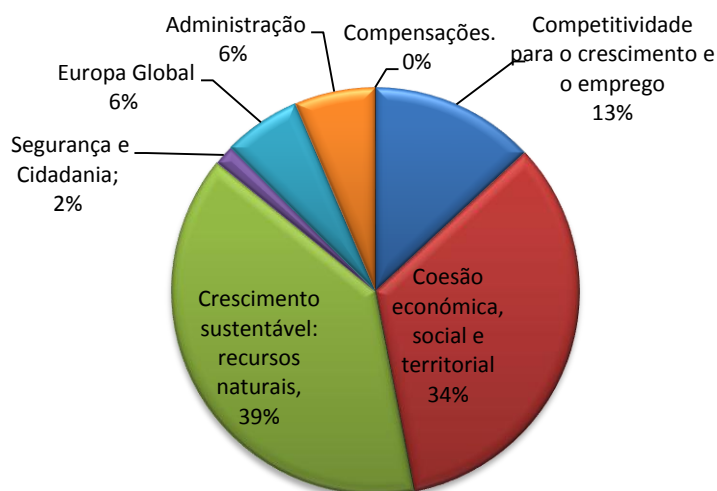
**4. Europa Global:** abrange a totalidade da ação externa (política externa) da UE, como a ajuda ao desenvolvimento e a ajuda humanitária. O Fundo Europeu de Desenvolvimento disponibiliza também recursos financeiros para apoiar o papel da UE como protagonista global, mas não faz parte do orçamento da UE, não se inserindo, por conseguinte, no âmbito do QFP.

**5. Administração:** abrange as despesas administrativas de todas as instituições europeias, as pensões de reforma e as escolas europeias.

**6. Compensações:** um mecanismo de tesouraria temporário que visa garantir que, no primeiro ano após a adesão, a Croácia, que aderiu à UE em julho de 2013, não contribui para o orçamento da UE mais do que beneficia.

De acordo com o Gráfico 2, entre 2014-2020, aproximadamente 73% do orçamento da EU destina-se a duas grandes rúbricas: (i) cerca de 325.149 mil milhões de euros (34%) serão investidos nos países e nas regiões menos desenvolvidas da Europa, para recuperarem o atraso e promover a competitividade e desenvolver a cooperação inter-regional; (ii) para a política agrícola comum, política das pescas, desenvolvimento rural e medidas ambientais estão destinados para o período em causa 373.179 mil milhões de euros em investimentos correspondendo a 39% do total do orçamento comunitário. A rúbrica da competitividade, crescimento e emprego tem orçamentado o valor de 125.614 mil milhões de euros.

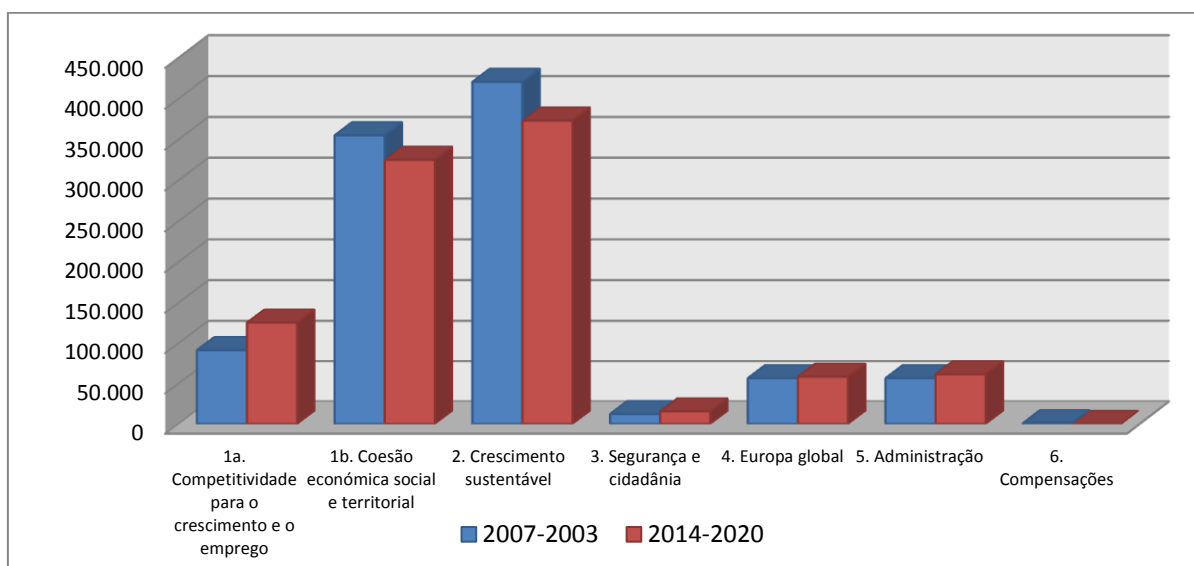
**Gráfico 2: Orçamento da U.E. para 2014-2020**



Fonte: CE (2013)

O Gráfico 3 espelha a comparação dos valores do Quadro Financeiro Plurianual da UE 2007-2013 e 2014-2020, o crescimento mais significativo regista-se nas rúbricas, competitividade para o crescimento e emprego e segurança e cidadania. As componentes crescimento sustentável e coesão económica social e territorial registam uma diminuição em termos percentuais de 11% e 8% respetivamente.

**Gráfico 3: Comparação do QFP 2007-2013 versus 2014-2020**



Fonte: CE (2013)

A 6 de outubro de 2011, a Comissão Europeia adotou o pacote legislativo provisório de enquadramento à política de coesão da UE para o período de 2014-2020 (CE, 2011a) e propôs uma série de alterações importantes ao modo como a política de coesão está concebida e é implementada, nomeadamente:

- Incidir nas prioridades da Estratégia Europa 2020;
- Recompensar o bom desempenho;
- Apoiar a programação integrada;
- Focalizar os resultados – monitorizar o progresso em direção a objetivos acordados;
- Reforçar a coesão territorial;
- Simplificar a execução.

O objetivo da política de coesão continua a ser um elemento essencial do próximo pacote financeiro assumindo um papel fulcral no cumprimento da Estratégia Europa 2020, sendo atribuído um total de 960 mil milhões de euros, dos quais 325 mil milhões são para investir nas regiões.

O apoio financeiro para os próximos será em áreas como a eficiência energética, formação, investigação e inovação, transportes, energias renováveis, apoio a Pequenas e Médias Empresas e Cooperação entre Regiões.

O pacote legislativo de enquadramento à política de coesão da União Europeia para o período 2014-2020, engloba as seguintes propostas:

- uma regulamentação global que estabelece as regras comuns para o FEDER, o FSE, o FC, o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), o Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas (FEAMP) e regras gerais complementares para o FEDER, FSE e Fundo de Coesão;
- três regulamentações específicas para o FEDER, FSE e Fundo de Coesão;
- duas regulamentações sobre o objetivo de cooperação territorial europeu e o Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial (AECT).

De acordo com as propostas para a Política de Coesão, para auxiliar os Estados Membros a prepararem-se para o período de programação 2014-2020, a Comissão apresentou, em Março de 2012, o Quadro Estratégico Comum (QEC), o qual visa materializar as três prioridades estabelecidas na estratégia *Europa 2020*, com diversas iniciativas (Tabela 1).



**Tabela 1:** A Estratégia 2020 – Sete Iniciativas Emblemáticas

	<b>Crescimento Inteligente</b>	<b>Crescimento Sustentável</b>	<b>Crescimento Inclusivo</b>
<b>INICIATIVAS</b>	INOVAÇÃO: "Uma União da Inovação"	CLIMA, ENERGIA e MOBILIDADE "Uma Europa Eficiente em Termos de recursos"	EMPREGO E QUALIFICAÇÕES "Agenda para novas qualificações e novos empregos"
	EDUCAÇÃO: "Juventude em Movimento"	COMPETITIVIDADE "Uma política Industrial para a era da globalização"	LUTA CONTRA A POBREZA "Plataforma Europeia contra a pobreza"
	SOCIEDADE DIGITAL "Agenda digital para a Europa"		

Fonte: COM (2010) 2020

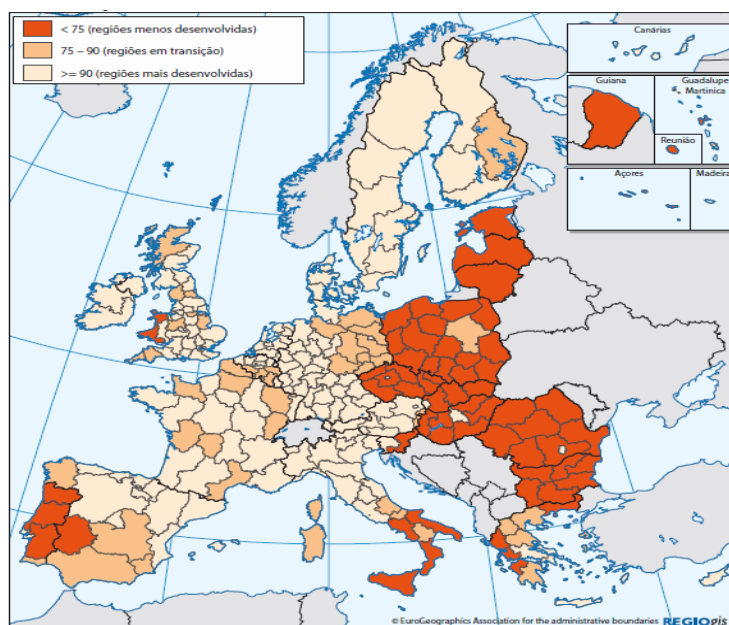
O QEC tem como objetivo a determinação da direção estratégica para o período 2014 a 2020 nos Estados Membros e respetivas regiões e definirá as ações-chave a apoiar por cada Fundo. As autoridades nacionais e regionais utilizarão este quadro como base para a definição dos seus «Contratos de Parceria» com a Comissão, comprometendo-se a alcançar os objetivos europeus de crescimento e emprego para 2020. Com o objetivo de promover a coesão económica, social e territorial, os fundos estruturais apoiam o objetivo de Investimento no Crescimento e no Emprego em todas as regiões da UE, as quais podem beneficiar do apoio FEDER e FSE.

Para o efeito e nos termos da proposta da Comissão Europeia, as regiões serão classificadas em três categorias, tendo por base o critério da média do PIB *per capita* da UE 27:

- As Regiões «menos desenvolvidas», com PIB *per capita* inferior a 75% da média da EU, a taxa máxima de cofinanciamento é fixada entre 75% e 85%.
- As Regiões «de transição», com PIB *per capita* entre 75% a 90% da média UE, a taxa de cofinanciamento é fixada em 60%;
- As Regiões «mais desenvolvidas», com PIB *per capita* superior a 90% da média EU, a taxa de cofinanciamento é fixada em 50%.

O Mapa 4 reflete a estratégia de investimento da União Europeia para aumentar o crescimento e emprego para todos, sendo evidentes as disparidades entre as várias regiões. Continua a ser fundamental adequar os investimentos às regiões onde são aplicados, majorando as taxas de cofinanciamento naquelas que estão com maiores atrasos económicos. Em Portugal fazem parte das regiões “menos desenvolvidas” as NUT’s II do Norte, Centro e Alentejo, bem como as regiões dos países de leste que há menos tempo entraram no processo de integração.

**Mapa 4:** Zonas Elegíveis - Fundos Estruturais 2014-2020



Fonte: CE (2011)

O apoio às regiões menos desenvolvidas continuará a ser uma prioridade essencial da política regional e de coesão. O processo de convergência das regiões menos desenvolvidas exigirá esforços continuados a longo prazo.

De acordo com Knappe (CE, 2011a: 14), todas as regiões da Europa devem continuar a ser incluídas na política de coesão, uma vez que esta não é necessariamente uma ferramenta de distribuição mas sim um meio para ajudar todas as regiões da Europa a concretizar as metas acordadas para o emprego, a educação, a erradicação da pobreza, as alterações climáticas e a investigação.

O apoio a todas as regiões é crucial para se conseguir a coesão económica, social e territorial e continuará a ser, por essa razão, um elemento chave da futura política de coesão. Apesar de a maior parte dos fundos ser canalizada para melhorar a situação das regiões mais pobres, as regiões mais desenvolvidas também recebem uma parte significativa do apoio ao abrigo da política de coesão para poderem desenvolver ao máximo o seu potencial (CE, 2010b).

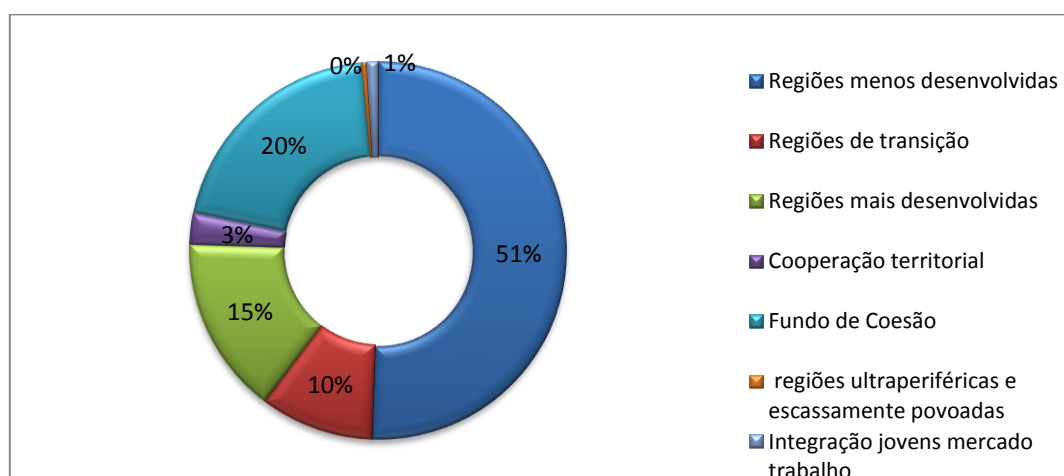
Como afirmou Hahn (CE, 2013a: 6), é necessário o financiamento em todas as regiões da UE para garantir uma implementação generalizada da estratégia 2020.

A política de coesão é a principal política de investimento da UE, dirige-se a todas as 274 regiões da União, não apenas às mais pobres, é muito mais do que uma simples contribuição para o crescimento e o emprego. O seu valor acrescentado vai mais longe, e envolve representantes locais e regionais na conceção da política e no processo de aplicação da mesma. É precisamente esta estrutura multi-nivelada que permite desenvolver o conhecimento e, com ele, criar uma maior eficiência, graças a uma governança forte que assegura a contribuição de todos os interessados (CE, 2010b).

De acordo com o QFP para 2014-2020, o apoio da política de coesão ascende a 325.150 mil milhões de euros, mais de um terço do orçamento da União, tendo como objetivo a redução das disparidades entre os níveis de desenvolvimento das várias regiões da União Europeia, para promover o crescimento económico, a criação de emprego e a competitividade (CE, 2013a).

A repartição do apoio da política de coesão da UE no valor de EUR 325.150 mil milhões de euros e beneficia todas as regiões da Europa, no entanto, será prioritariamente para as regiões menos desenvolvidas que absorvem mais de 50% da dotação, 15% será destinada às regiões menos desenvolvidas, e a nova categoria “de transição” deverá abranger 51 regiões e mais de 72 milhões de pessoas, dando um impulso adicional às regiões que se tenham tornado mais competitivas em anos recentes mas que ainda precisem de investimento específico, conforme Gráfico 4 (CE, 2011a).

**Gráfico 4:** Orçamento para a Política de Coesão 2014-2020



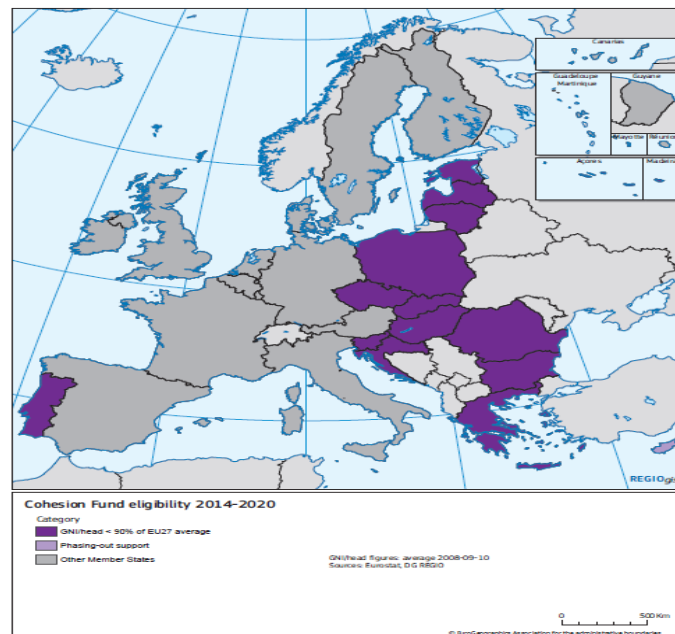
Fonte: CE (2013)

Para o fundo de coesão estão destinados 66,36 mil milhões de euros e apoia as seguintes prioridades de investimento, nos termos do Regulamento (UE) N° 1300/2013:

- Transição para uma economia de baixo teor de carbono em todos os sectores;
- Promoção da adaptação às alterações climáticas e prevenção e gestão dos riscos;
- Preservação e proteção do ambiente e promoção da utilização eficiente dos recursos;
- Promoção de transportes sustentáveis e eliminação dos estrangulamentos nas principais infraestruturas das redes.

O Mapa 5 identifica as zonas elegíveis para o Fundo de Coesão, sendo a totalidade do território português elegível para este fundo, no âmbito dos investimentos referidos como prioritários.

**Mapa 5:** Zonas Elegíveis para o Fundo de Coesão 2014-2020



Fonte: CE (2011)

Ao nível da Cooperação Territorial a Comissão apresentou, em Março de 2012, uma proposta de regulamentação independente para a cooperação territorial europeia (transfronteiriça, transnacional e inter-regional) e para o funcionamento do AECT – Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial (COM (2011b) 611 final).

Para a Comissão Europeia (COM (2011b) 611 final) a Cooperação Territorial Europeia assume especial valor na medida em que:

- Os problemas transfronteiriços podem ser resolvidos com maior eficácia se forem tratados em cooperação por todas as regiões envolvidas, para evitar custos desproporcionados para algumas delas e a ausência de custos para outras (por exemplo, no que toca aos problemas de poluição ambiental nas zonas transfronteiras).
- A cooperação pode facultar um mecanismo efetivo para a partilha e divulgação das boas práticas e conhecimentos (por exemplo, melhoria da competitividade).
- A cooperação pode garantir que a solução de um problema específico se torna mais eficaz se forem feitas economias de escala e alcançada massa crítica (criação de clusters para fomentar a investigação e a inovação).
- A governança pode melhorar graças à coordenação das políticas setoriais, das ações e dos investimentos realizados à escala transfronteiras e transnacional.
- As relações com os países vizinhos da UE instauradas pelos programas de cooperação realizados nas suas fronteiras externas fomentam a segurança e estabilidade, e as relações mutuamente benéficas;
- Em alguns contextos, como nas bacias marítimas e nas zonas costeiras, as ações e cooperação e transnacionais são indispensáveis no crescimento, ao emprego e à gestão ambiental.

O regulamento separado para a Cooperação Territorial Europeia (COM (2011b) 611 final), estabelece o âmbito de aplicação do FEDER e define os recursos financeiros disponíveis para cada vertente e os critérios para a sua atribuição aos Estados Membros.

São apresentadas novas disposições em matéria de concentração temática e prioridades de investimento, que devem ser consideradas no contexto global de melhoria da orientação estratégica dos programas e da sua orientação para os resultados. Os programas podem escolher um número limitado de prioridades a partir de um conjunto de temas com as respetivas prioridades de investimento, assegurando, assim, que é colocada a tónica sobre as prioridades europeias e as intervenções em que a cooperação proporcionará maior valor acrescentado. Além disso, os critérios de seleção foram definidos mais rigidamente de modo a garantir que o financiamento seja concedido a operações efetivamente conjuntas. Os programas terão também um quadro de resultados para a fixação das metas específicas em relação às quais podem ser avaliados os progressos realizados na sua execução.

Face ao exposto, o objetivo da Cooperação Territorial Europeia apoia a:

- Cooperação transfronteiriça – deverá ter por objetivo a abordagem conjunta dos desafios comuns identificados nas regiões transfronteiriças e/ou a exploração de potencialidades ainda por explorar nas zonas transfronteiriças e em simultâneo o reforço do processo de cooperação a bem do desenvolvimento harmonioso da UE.
- Cooperação transnacional – deverá ter como objetivo o reforço do processo de cooperação através de ações de desenvolvimento territorial integrado articuladas com as prioridades da política de coesão da UE.
- Cooperação inter-regional – deverá ter como objetivo incentivar o intercâmbio de experiências e boas práticas entre as regiões nos âmbitos da inovação, eficiência energética, desenvolvimento urbano e outros temas.

Tendo em conta a proposta de regulamento, os recursos para o objetivo “Cooperação Territorial” será o equivalente a 8.948 milhões de euros, distribuídos de acordo com as seguintes vertentes da Cooperação Territorial:

- 6.627 milhões de euros para as regiões transfronteiras;
- 1.822 milhões de euros para a cooperação transnacional;
- 500 milhões de euros para a cooperação inter-regional;

Assim, a proposta faz referência à participação de países terceiros para melhor refletir a realidade da cooperação. Também inclui referências mais sistemáticas ao papel que os AECT podem desempenhar num contexto de cooperação.

## **2.5 Acordo de Parceria 2014-2020 – Novo Enfoque**

Os Acordos de Parceria definem a estratégia de investimento de cada Estado Membro para os próximos sete anos. O ciclo de programação 2014-2020 caracteriza-se por algumas modificações no mecanismo de utilização dos fundos comunitários. A estruturação do modelo de governação dos próximos fundos comunitários constitui-se como uma oportunidade para Portugal reforçar a sua solidez e eficiência, afigurando-se particularmente relevante no contexto das fortes restrições orçamentais e financeiras existentes (RCM 39/2013).

A programação dos Fundos Comunitários para Portugal no período 2014-2020 (Portugal 2020), está alinhada no Acordo de Parceria. Este documento estratégico para o país é fundamental para a resolução do grande défice de competitividade que a economia portuguesa apresenta. Assim, o

primeiro objetivo para os fundos é a dinamização de uma economia aberta ao exterior, capaz de gerar riqueza de maneira sustentada, que contribua para o desenvolvimento do país e que permita a correção dos desequilíbrios regionais que ainda persistem. O principal défice a combater em Portugal deverá estar mais centrado na competitividade do que nas infraestruturas.

As intervenções, os investimentos, e as prioridades de financiamento devem contribuir de forma decisiva para promover no país, o crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, de acordo com os princípios estruturantes na Governança e Gestão dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) (AP, 2014).

No âmbito da programação estrutural surgem cinco novas linhas de reorientação para aplicação dos Fundos Comunitários em Portugal, designadamente (RCM nº 33/2013):

a) Orientação para os Resultados

A programação e aplicação dos fundos comunitários 2014-2020 devem estar centradas nos resultados a atingir com as operações cofinanciadas, assim, as prioridades de intervenção devem estar alinhadas e em harmonia com a superação das dificuldades estruturais de desenvolvimento da economia de Portugal.

A reorientação para os resultados significa que os apoios devem ser concedidos a intervenções interligadas e cujos efeitos se reforcem mutuamente, uma vez que, intervenções atomizadas promovidas por Municípios ou quaisquer outras entidades tendem a produzir efeitos aquém dos desejáveis.

Além disso, é dada bastante importância à cultura de parcerias para os resultados, quer em intervenções de cariz temático quer territorial, onde os instrumentos previstos para as abordagens territoriais integradas: Investimento Territoriais Integrados (ITI), Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC) e Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentável (AIDUS), devem ser avaliados de acordo com os resultados que se pretende atingir, sendo este um critério de seleção das operações a financiar.

Estes três instrumentos de base locais realçam a importância da dimensão territorial no âmbito do Acordo de Parceria e podem vir a desempenhar um papel significativo no desenvolvimento territorial.

b) Racionalidade Económica

Os Programas Operacionais devem adotar o princípio da racionalidade económica, de acordo com o qual os fundos devem ser reembolsáveis. Desta forma, os reembolsos podem ser reutilizados nas mesmas prioridades que já tinham sido, ou noutras que no futuro se venham a revelar mais pertinentes. Este tipo de ajudas reembolsáveis garante uma maior sustentabilidade dos apoios, e poderá ser utilizada em projetos de eficiência energética ou em redes de infraestruturas.

Continuarão a existir apoios não reembolsáveis, nos casos da não existência de retorno financeiro, ou nos casos em que as especificidades das intervenções se revelem mais adequadas.

Uma das novidades no ciclo de programação 2020 é a criação de uma Instituição Financeira de Desenvolvimento – com o objetivo de melhorar as condições de financiamento da economia através da: a) Redução de custos e aumento de prazos de financiamento às empresas; b) Aumento da liquidez disponível na economia, numa perspetiva anticíclica e c) Criação de novos instrumentos de financiamento e de capitalização.

c) Simplificação dos Procedimentos

Outro princípio para aplicação dos fundos comunitários em Portugal relaciona-se com a redução do nível de regulamentação nacional, de acordo com o princípio geral da desburocratização e da simplificação de processos.

A operacionalização deste princípio consiste na utilização de balcões únicos de candidatura para os promotores, no sentido de promover/implementar uma boa prática existente no QREN, segundo a qual existe um portal único para as candidaturas das empresas independentemente do Programa Operacional que financia o projeto.

De modo a simplificar o processo de candidatura e reduzir a carga administrativa sobre os promotores é organizada uma base única de promotores, que possibilite o cruzamento de informação entre diferentes entidades da Administração Pública.

d) Articulação entre Fontes de Financiamento Nacionais e Comunitárias

No atual contexto da economia Portuguesa, os fundos comunitários têm um papel relevante nas fontes de financiamento dos projetos, assim, deve ser feita a programação de forma autonomizada e centralizada da contrapartida pública nacional do Orçamento de Estado.



e) Reforço da Coordenação e Integração entre Fundos Comunitários

Deve privilegiar-se a programação multifundo (FEDER, FSE e FC), tanto nos Programas Operacionais Temáticos como Regionais, procurando potenciar as sinergias entre as distintas áreas de intervenção dos fundos.

Além disso, a coordenação técnica dos fundos deve garantir a articulação entre a aplicação dos 5 fundos europeus estruturais de investimento que estão integrados no Acordo de Parceria e outros instrumentos de financiamento nacionais e comunitários (Programa Erasmus, Life+, Programa Europa Criativa...) para a persecução de investimentos apoiados pelos FEEL.

Para prosseguir os cinco grandes objetivos da EUROPA 2020, os fundos estruturais e de investimento devem atuar de forma coordenada e coerente em matérias como: i) I&D e inovação ii) educação; iii) clima e energia; iv) emprego e v) pobreza e exclusão social, para que as metas estabelecidas pela UE possam ser atingidas até 2020, tendo cada Estado Membro estabelecido as suas próprias metas nacionais em cada uma dessas áreas.

Em termos de I&D e inovação, o objetivo da UE para 2020 é que estas despesas atinjam 3% do PIB, em Portugal é de 1,5% em 2011 e a meta para 2020 é que este indicador se situe entre 2,7% e 3,3%.

No objetivo mais e melhor educação as metas da UE e de Portugal para 2020 são coincidentes, no entanto a situação em Portugal em 2011 é bastante preocupante, visto que a taxa de abandono escolar precoce é de 23,2% e a população com ensino superior entre 30 e 40 anos é de apenas 26,1%.

A meta da União Europeia é aumentar para 75% a taxa de emprego em 2020, também partilhada por Portugal, situando-se em 69,1% em 2011.

A UE pretende reduzir até 2020 em pelo menos 20 milhões o número de pessoas em risco ou situação de pobreza ou de exclusão social, em Portugal essa redução é de 200 mil pessoas e em 2011 existiam ainda 156 mil pessoas nesta situação.

Como podemos constatar no Quadro 2, Portugal está em relação aos objetivos estabelecidos distante das metas da Estratégia 2020, em particular no que se refere à disparidade inter-regional nestes indicadores. Apesar de Portugal se encontrar ainda distante das metas estabelecidas para

o ano 2020, foram realizados progressos significativos ao longo dos últimos anos relativamente a alguns dos indicadores.

Assim, a tendência tem sido positiva no que respeita aos objetivos relacionados com a educação e eficiência energética, onde ao longo da última década a taxa de abandono escolar precoce passou de 43,6% em 2000 para 23,2% em 2011 e o peso das energias renováveis no consumo total de energia do país passou de 19,2% em 2004 para 27,3% em 2011 (AP, 2014).

**Quadro 2:** Metas de Portugal no âmbito da Estratégia Europa 2020 e situação em 2011

OBJETIVO	INDICADORES	META PT2020	2011
<b>Reforço da I&amp;D e da Inovação</b>	Investimento: % PIB	Entre 2,7% e 3,3%	1,50%
<b>Mais e Melhor Educação</b>	Taxa de abandono escolar precoce	10%	23,20%
	% População com ensino superior ou equiparado entre 30-34 anos	40,00%	26,10%
<b>Clima / Energia</b>	Emissões de Gases de Efeito de Estufa (variação % face a 2005 em emissões não CELE)	1%	- 8% (1)
	% Energias renováveis no consumo de energia final	31,00%	27,30%
	Eficiência Energética (ganho % no consumo de energia primária face a 2005)	20,00%	16,50%
<b>Aumentar o Emprego</b>	Taxa de emprego (população 20-64 anos)	75,00%	69,10%
<b>Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais</b>	Pessoas em risco de pobreza (2)/exclusão social (variação face a 2008)	- 200 mil	- 156 mil
(1) Dados provisórios, com base na versão preliminar do inventário de emissões 2013;			
(2) Rendimentos referentes a 2010.			
Fonte: RCM nº33/2013			
Fonte: AP (2014)			

Outros objetivos da Estratégia 2020 são o reforço da I&D e o aumento do emprego, nestes casos, houve uma inversão da tendência positiva que se vinha verificando nos últimos anos, tendo a taxa de emprego vindo a diminuir acentuadamente desde o início da crise económica, passando de 73,1% em 2008 para 66,5% em 2012 (CE, 2013b). Os jovens têm contribuído de forma significativa para o aumento dos números do desemprego, o que tem implicações no aumento da pobreza e das desigualdades sociais, efeito atenuado pelo sistema de proteção social ainda existente (CE, 2013b).

Para a concretização dos objetivos estabelecidos pela Europa para 2020, e para Portugal, terão que se implementar determinadas políticas em cada uma destas áreas no que respeita a cada um dos objetivos, conforme se pode verificar na Tabela 2.

**Tabela 2:** Objetivos/Políticas a Implementar em Portugal - Horizonte 2020

OBJETIVOS	POLÍTICAS
Reforço da Investigação, do Desenvolvimento e da Inovação:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criar condições no sentido de promover uma maior transferência do conhecimento para o tecido produtivo, através de programas de mobilidade de recursos humanos qualificados para o tecido empresarial e para maiores investimentos privados na Ciência e Tecnologia (C&amp;T);</li> <li>• Promover medidas de incentivo em todas as fases de valorização da Investigação, Desenvolvimento e Inovação, atraindo cientistas e engenheiros altamente competitivos para as instituições nacionais, de modo a reforçar a sua competitividade no contexto internacional;</li> <li>• Incentivar uma maior integração do Sistema Científico e Tecnológico Nacional (SCTN) no Espaço Europeu de Investigação mantendo e reforçando a cooperação de Portugal com as grandes organizações internacionais de C&amp;T.</li> </ul>
Mais e Melhor Educação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Melhorar a qualidade do ensino em Portugal, tanto ao Reduzir as taxas de abandono escolar precoce e melhorar os níveis de educação e formação de jovens e adultos;</li> <li>• Nível do ensino não superior como superior, dando particular importância ao ensino profissional e à reorientação da oferta educativa.</li> </ul>
Clima/Energia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover a transição para uma economia competitiva de baixo carbono, promovendo uma gestão eficiente dos recursos como elemento dinamizador da economia e do emprego verde;</li> <li>• Suavizar as pressões ambientais, produzindo com maior eficiência energética por forma a reduzir as emissões de gases com efeito estufa;</li> <li>• Assegurar a produção e consumo sustentáveis, em todos os elos da cadeia de valor, contribuindo para o equilíbrio intergeracional através da aplicação da política dos três R's (Reduzir, Reutilizar e Reciclar).</li> </ul>
Aumentar o Emprego	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover reformas e medidas de cariz estrutural e conjuntural que gerem um ambiente propício ao crescimento sustentado da economia e da oferta de empregos;</li> <li>• Fomentar a concertação social para que todas as reformas e medidas sejam articuladas com os parceiros sociais;</li> <li>• Potenciar a aprendizagem ao longo da vida de forma a dotar os adultos de novas competências mais apropriadas ao padrão produtivo das empresas.</li> </ul>
Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforço de um conjunto de medidas e programas sociais no combate às formas de pobreza e exclusão mais severas e duradouras;</li> <li>• Intervenção sobre fenómenos de pobreza acentuados pela crise económica e financeira assente no Programa de Emergência Social (PES);</li> <li>• Reforço das formas de gestão social participada provindas das relações estabelecidas entre o Estado e a sociedade civil assentes numa parceria que assenta numa partilha de objetivos e interesses comuns e na contratualização de respostas no combate à pobreza.</li> </ul>

Fonte: AP (2014)

Para que Portugal consiga atingir estas metas torna-se necessário colocar as finanças públicas numa trajetória sustentável, corrigir os desequilíbrios macroeconómicos e criar condições para um crescimento económico sustentável (CE, 2013b).

## **2.6 As Dimensões Estratégicas para Portugal para 2020**

Os fundos comunitários para o período 2014-2020 constituem recursos insubstituíveis que devem dar uma contribuição decisiva para a recuperação económica do país e para a transformação estrutural da economia (RCM 98/2012).

Deste modo, as prioridades estratégicas nacionais assumidas pelo Governo Português no âmbito do QEC, encontram-se expressas na RCM 98/2012 de 26 de Novembro: (i) promoção da competitividade da economia; (ii) formação de capital humano; (iii) de promoção da coesão social; (iv) reforma do Estado, num quadro mais amplo de desenvolvimento sustentável.

O alinhamento destas prioridades com a Estratégia Europa 2020 encontra-se refletida no nº.2 da referida RCM 98/2012, onde se definem os objetivos para a concretização das prioridades estabelecidas, nomeadamente:

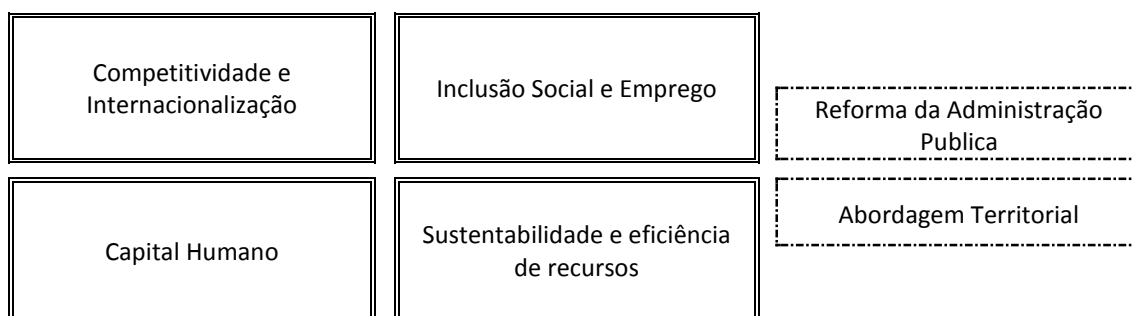
- a) Estimular a produção de bens e serviços transacionáveis e a internacionalização da economia, assegurando o incremento das exportações e o seu contributo para o equilíbrio da balança de transações correntes, promovendo a qualificação do perfil de especialização da economia portuguesa, nomeadamente a sua reconversão estrutural através da dinamização da indústria e promovendo a ciência e a transferência dos seus resultados para o tecido produtivo;
- b) Reforçar o investimento na educação (incluindo a formação avançada e a formação profissional) e, nesse contexto, reforçar medidas e iniciativas dirigidas à empregabilidade, ao desenvolvimento do sistema de formação dual e de qualidade das jovens gerações, assegurando o cumprimento da escolaridade obrigatória até aos 18 anos e a manutenção da trajetória de redução do abandono escolar precoce, bem como as condições fundamentais para a integração no mercado de trabalho;
- c) Reforçar a integração das pessoas em risco de pobreza e o combate à exclusão social assegurando a dinamização de medidas inovadoras de intervenção social e de apoio direto aos grupos populacionais mais desfavorecidos, as políticas ativas de emprego e outros instrumentos de salvaguarda da coesão social, em todo o território nacional;

- d) Dinamizar instrumentos de promoção da coesão e competitividade territoriais, particularmente nas cidades e em zonas de baixa densidade, contribuindo para o desenvolvimento sustentável, nomeadamente numa ótica de eficiência de recursos;
- e) Apoiar o programa da reforma do Estado, assegurando que os fundos possam contribuir para a racionalização, modernização e capacitação institucional da Administração Pública e para a reorganização dos modelos de provisão de bens e serviços públicos.

A estrutura dos fundos comunitários segue uma lógica organizada em torno dos domínios temáticos e no seguimento das prioridades do QEC designadamente: Competitividade e Internacionalização; Inclusão Social e Emprego; Capital Humano; Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos e duas dimensões de natureza transversal (Reforma da Administração Pública e Territorialização das Políticas), de acordo com a Figura 2.

1. No domínio da Competitividade e Internacionalização da Economia, os Fundos serão fundamentalmente direcionados para o investimento empresarial associados à produção e difusão de conhecimento científico e tecnológico e à formação empresarial;
2. No domínio da Inclusão Social e Emprego, os fundos devem adequar e operacionalizar políticas ativas de emprego, uma vez que o desemprego é um dos problemas mais graves que existe na Europa e também em Portugal;
3. No domínio do Capital Humano, os fundos devem permitir o aumento das qualificações, da formação e da empregabilidade das pessoas no mercado de trabalho de uma economia em mutação;
4. No domínio da Sustentabilidade e Eficiência de Recursos, os fundos devem ser direcionados para a promoção de um modelo de desenvolvimento sustentável que integre a eficiência na utilização de recursos, a proteção do ambiente e a prevenção de riscos e adaptação às alterações climáticas.

**Figura 2:** Prioridades Temáticas de Intervenção dos Fundos Comunitários



Fonte: AP (2014)

Estes quatro domínios temáticos devem estar articulados e contribuir positivamente para os dois domínios transversais (Abordagem Territorial e Reforma da Administração Pública) coerentes e convergentes com os objetivos e metas da Estratégia Europa 2020.

Saliente-se que a transversalidade da Reforma da Administração Pública traduz-se no financiamento de ações no domínio da modernização administrativa, com o objetivo de a tornar mais flexível, eficiente e orientada para responder às necessidades concretas das empresas e dos cidadãos, que utilize eficientemente as TIC, para permitir respostas mais céleres a novos desafios, nomeadamente no que diz respeito à diminuição dos custos de contexto da atividade económica.

Por sua vez, a territorialização das políticas públicas terá que estar alinhada com a organização territorial do Estado. A existência de NUT II e III permitiu em anteriores quadros comunitários a gestão regional dos fundos comunitários, a gestão desconcentrada de políticas sectoriais e mais recentemente as subvenções globais contratualizadas com as Comunidades Intermunicipais (CIM).

Tendo em conta os desafios colocados a nível sub-regional para o período 2014-2020 em áreas como a valorização dos recursos estratégicos do território, a sustentabilidade energética, a promoção de uma sociedade mais inclusiva e a racionalização dos serviços coletivos intermunicipais é indispensável implementarem-se Estratégias de Desenvolvimento Territorial capazes de assegurar que as especificidades dos territórios são tidas em consideração no planeamento, e na execução dos programas, iniciativas e projetos relevantes, contribuindo para o desenvolvimento nacional e para a coesão territorial (AP, 2014).

Com o objetivo de facilitar o desenvolvimento das abordagens locais e sub-regionais direcionadas para promover o desenvolvimento territorial, as propostas da Comissão Europeia contemplam dois mecanismos:

- a) Desenvolvimento Local de Base Comunitária, cujo objetivo é promover em territórios específicos, a concertação estratégica e operacional entre parceiros, focalizada no empreendedorismo (AP, 2014). Trata-se de estratégias de desenvolvimento local e planos de ação plurianual a elaborar e apresentar por Grupos de Ação Local (GAL), com forte envolvimento da comunidade, tendo como princípio um território/uma estratégia. Podem beneficiar da complementaridade de apoios de vários fundos comunitários disponíveis (FEDER, FSE, FEADER e FEAMP).

- b) Investimentos Territoriais Integrados, cujo objetivo é a concretização de pactos para o desenvolvimento e coesão territorial, com a finalidade de promover investimentos estratégicos agrupando parceiros públicos, privados e associativos, de âmbito territorial ou temático que contribuam para a coesão, o emprego e a sustentabilidade territorial (AP, 2014).

Os pactos para o desenvolvimento e coesão territorial correspondem a territórios NUT III (ou agrupamentos de NUT III contíguas), coerentes com a estratégia da respetiva NUT II, sob liderança das CIM, traduzindo uma estratégia territorial “sem fronteiras entre concelhos” que potenciem iniciativas de âmbito transmunicipal, para a prossecução de determinados objetivos temáticos, este instrumento pode ser financiado por FEDER, FSE, FC e FEADER.

A intervenção dos fundos europeus obedece no período de programação 2014-2020, a uma lógica de atuação organizada em torno dos domínios temáticos identificados anteriormente, em articulação com os 11 Objetivos Temáticos (OT) comuns à política de coesão, desenvolvimento rural e pesca que traduzem a estratégia Europa 2020, designadamente:

- OT 1 - Reforçar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação;
- OT 2 - Melhorar o acesso às TIC, bem como a sua utilização e qualidade;
- OT 3 - Reforçar a competitividade das PME e dos setores agrícola das pescas e da aquicultura;
- OT 4 - Apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono em todos os setores;
- OT 5 - Promover a adaptação às alterações climáticas e a prevenção e gestão dos riscos;
- OT 6 - Preservar e proteger o ambiente e promover a utilização eficiente dos recursos;
- OT 7 - Promover transportes sustentáveis e eliminar estrangulamentos nas redes de infraestruturas;
- OT 8 - Promover a sustentabilidade e a qualidade do emprego e apoiar a mobilidade dos trabalhadores;
- OT 9 - Promover a inclusão social e combater a pobreza e a discriminação;
- OT 10 - Investir na educação, na formação e na formação profissional para a aquisição de competências e a aprendizagem ao longo da vida;
- OT 11 - Reforçar a capacidade institucional das autoridades públicas e das partes interessadas e a eficiência da administração pública.

A programação efetuada tendo em consideração estes objetivos temáticos pré-definidos na Regulamentação Comunitária é uma inovação face a ciclos de programação anteriores. Assim, por exemplo no âmbito do domínio temático Inclusão Social e Emprego os apoios financeiros canalizados para os objetivos temáticos 8 e 9 são convergentes e coerentes com os objetivos e metas da Estratégia 2020 (Tabela 3).

**Tabela 3:** Matriz de Estruturação Temática do Portugal 2020

		Domínios transversais	
		Abordagem territorial	Reforma da Administração Pública
Domínios temáticos	Competitividade e Internacionalização	Objetivos temáticos (OT) centrais: OT 1 - Reforço da investigação, do desenvolvimento tecnológico e da inovação OT 2 - Melhoria do acesso às TIC, bem como a sua utilização e a sua qualidade OT 3 - Reforço da competitividade das PME OT 7 - Promoção de transportes sustentáveis e eliminação dos estrangulamentos nas infraestruturas das rede OT 11 - Reforço da capacidade institucional das autoridades públicas e das partes interessadas e da eficiência da administração pública	
	Inclusão Social e Emprego	OT centrais: OT 8 - Promoção da sustentabilidade e da qualidade do emprego e apoio à mobilidade dos trabalhadores OT 9 - Promoção da inclusão social e combate à pobreza e à discriminação	
	Capital Humano	OT central: OT 10 - Investimentos na educação, na formação e na formação profissional para a aquisição de competências e a aprendizagem ao longo da vida	
	Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos	OT centrais: OT 4 - Apoio à transição para uma economia de baixo teor de carbono, em todos os setores OT 5 - Promoção da adaptação às alterações climáticas e prevenção e gestão dos riscos OT 6 – Preservação e proteção do ambiente e promoção da utilização eficiente dos recursos	

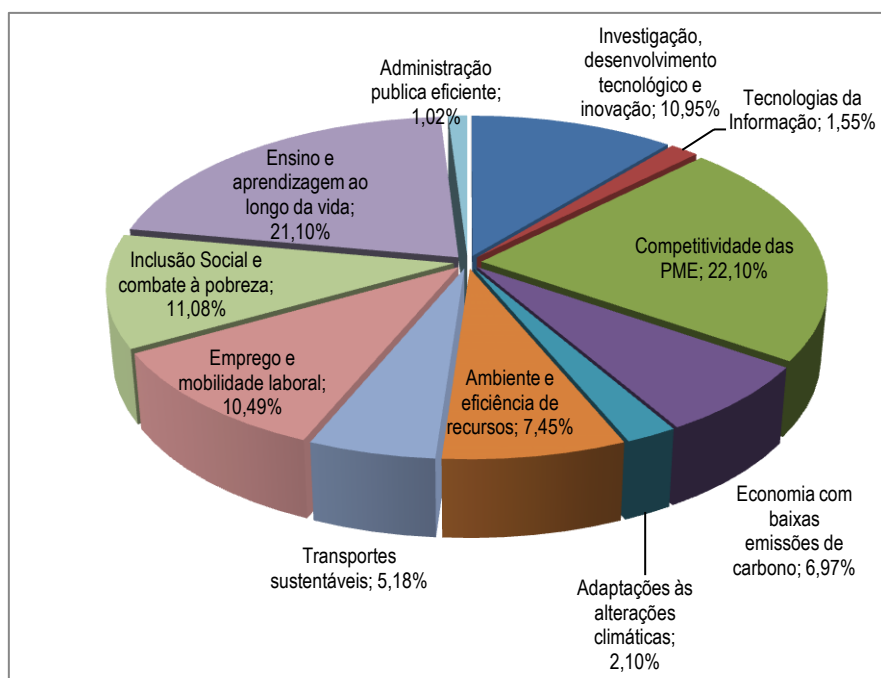
Fonte: AP (2014)

Os fundos comunitários serão alocados por objetivo temático (Gráfico 5), destacando-se a prioridade dada à competitividade das Pequenas e Médias Empresas (PME), de modo a que estes apoios contribuam para acelerar a mudança do perfil de especialização da economia Portuguesa, visto que, de acordo com dados do Instituto Nacional de Estatística (INE) as PME representam 99,8% do tecido empresarial português e são responsáveis por 79,2% do emprego.

Promover investimentos nas PME inovadoras com estratégias orientadas para a reindustrialização nacional, a valorização da qualificação dos recursos humanos (ensino e formação ao longo da vida) são os eixos temáticos onde haverá a maior fatia de fundos (isto é, o domínio Competitividade e Internacionalização e Capital Humano).



**Gráfico 5:** Repartição dos FEEI por Objetivo Temático a Nível Nacional



Fonte: AP (2014)

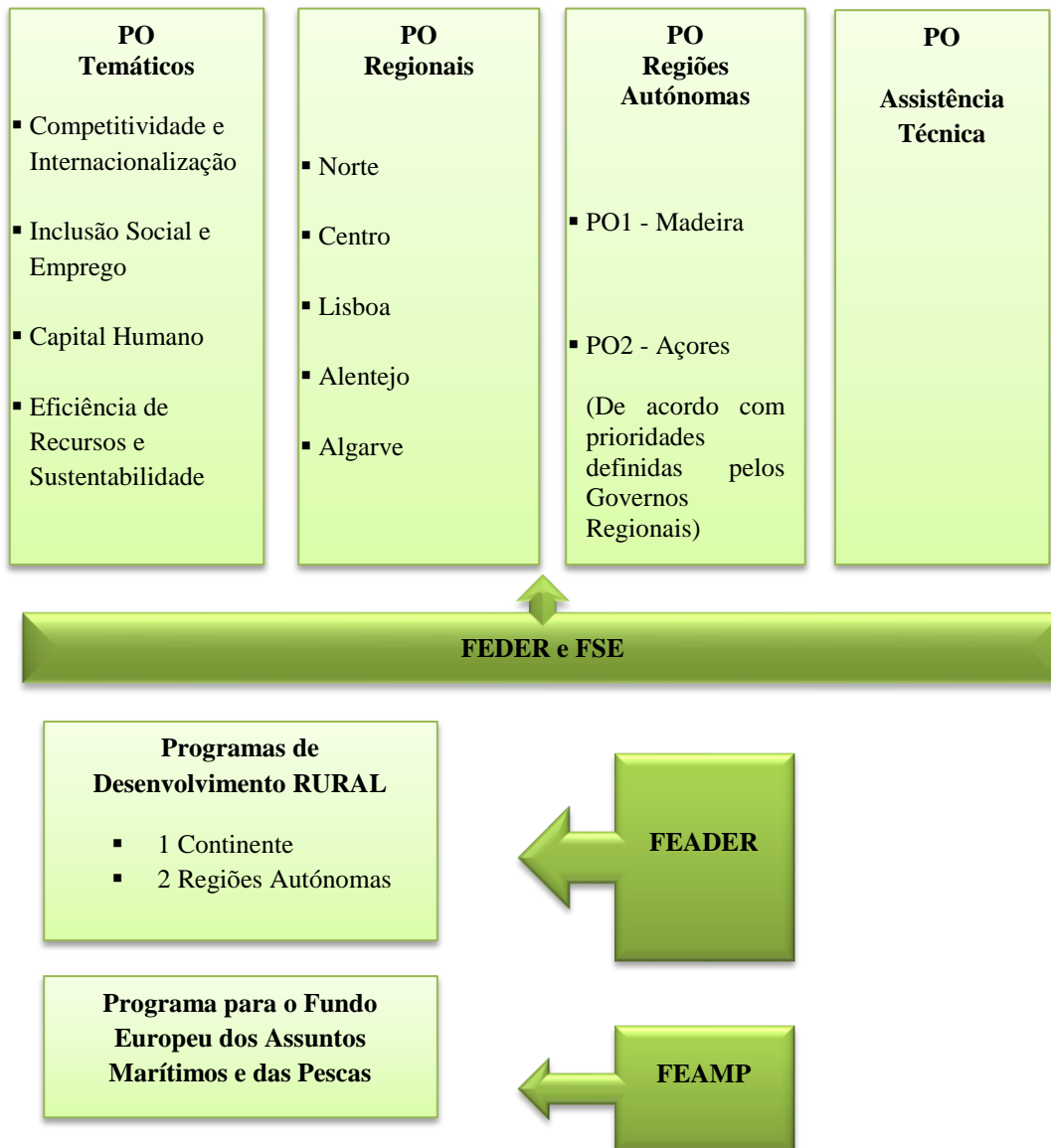
Num período de crise económica, como o que o país atravessa, os Fundos Estruturais e de Investimento representam uma excelente oportunidade para o desenvolvimento económico do país e das regiões, desde que este financiamento seja investido em setores de elevado potencial económico, que irão incentivar o investimento privado, criar postos de trabalho a nível nacional, regional e local bem como gerar retornos elevados.

A relevância das abordagens temáticas para a superação dos constrangimentos estruturais de Portugal, o reforço de orientação para os resultados, a programação multifundos no âmbito dos fundos da política de coesão, e a programação relativa a diferentes categorias de regiões, conduziu à definição dos Programas Operacionais para o período 2014-2020 (RCM 33/2013).

A estruturação operacional dos fundos da política de coesão (FEDER, FC e FSE) apresentada à Comissão Europeia contempla quatro PO temáticos no Continente, cinco PO Regionais no Continente, correspondentes ao território de cada NUTS II (Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve), dois PO Regionais nas Regiões Autónomas, de acordo com as prioridades definidas pelos respetivos Governos Regionais e ainda um PO de Assistência Técnica (figura 3).

Existem ainda três Programas de Desenvolvimento Rural (um no Continente e dois nas Regiões Autónomas); um Programa para o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas.

**Figura 3:** Estruturação Operacional – FEDER, FSE, FC, FEADER, FEAMP

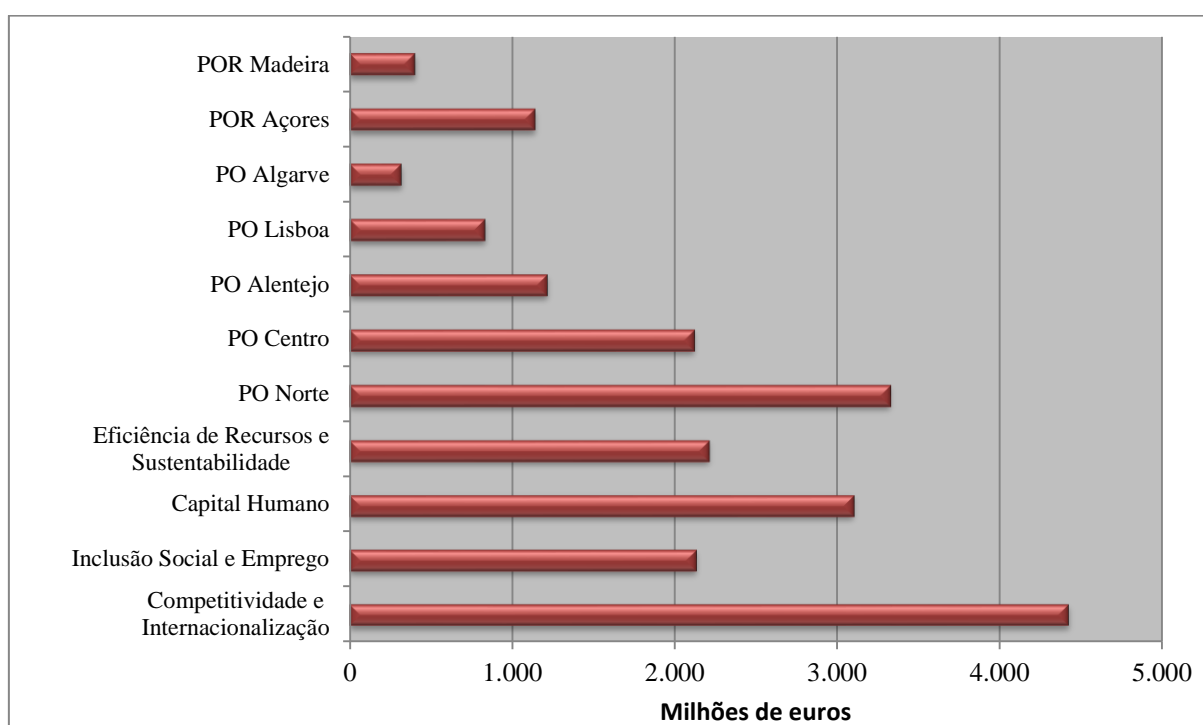


Fonte: AP (2014)

No modelo de governação do acordo de parceria destaca-se o envolvimento de parceiros institucionais, económicos e sociais, tendo um papel privilegiado a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), que terá um representante na Comissão de Acompanhamento dos Programas Operacionais no sentido de monitorizar, acompanhar e avaliar a execução e os progressos efetuados na realização dos objetivos dos PO.

Observando o Gráfico 6, no que respeita aos Programas Operacionais Regionais o Norte será o maior beneficiário dos fundos comunitários, estando previsto o montante de 3.320,8 milhões de euros. A região Centro e o Alentejo, receberão respetivamente 2.117 milhões de euros e 1.214,9 milhões de euros e arrecadam praticamente o mesmo que o Norte. A região de Lisboa tem uma dotação de 833,3 milhões de euros e não irá beneficiar de programas temáticos.

**Gráfico 6:** Dotação dos Programas Operacionais (2014-2020)



Fonte: AP (2014)

## 2.7 - Assimetrias Regionais – As Regiões de Portugal

Os programas operacionais, especialmente os regionais são o reflexo de um país marcado por fortes assimetrias territoriais de nível demográfico, económico e social, não tendo o modelo de desenvolvimento português sido capaz de proporcionar um processo de convergência regional do Produto Interno Bruto *per capita*.

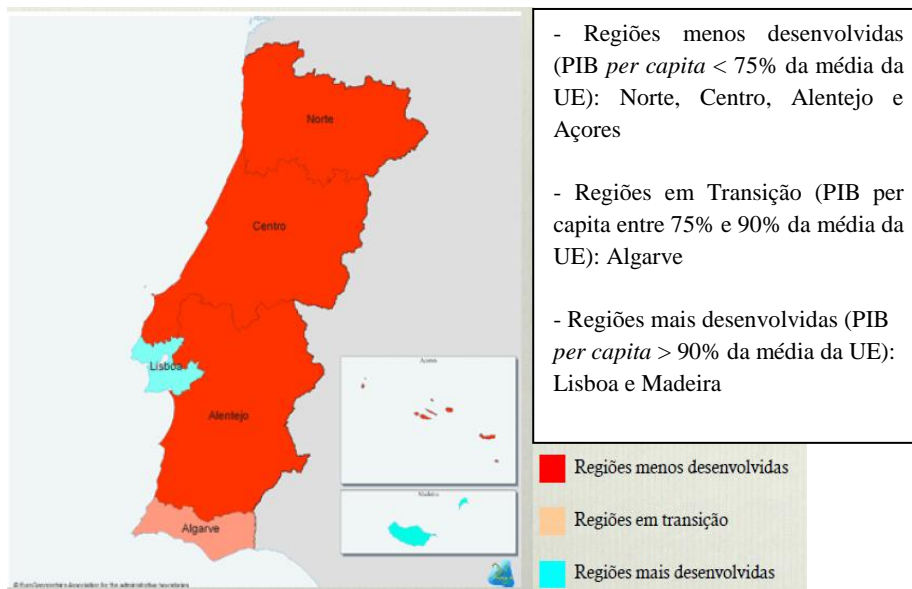
Esta situação é evidenciada quando se analisa a grande disparidade do PIB *per-capita* entre as regiões NUT II de Portugal. Assim, em 2011 as regiões NUT II, Lisboa, Madeira e Algarve continuaram a ultrapassar a média nacional, com índices, respetivamente de 139,5, 129,3 e

102,1, enquanto as restantes NUT II apresentam índices inferiores à média nacional, em especial o Norte com um índice de 19% abaixo da média do país. As assimetrias de PIB *per capita* entre as trinta regiões NUT III são ainda mais significativas e atingiram a sua expressão máxima na comparação entre as regiões da Grande Lisboa (165,7) e da Serra da Estrela (51,3) (INE, 2011).

A capacidade de Portugal para obter níveis de crescimento económico e equidade territorial que o coloquem na rota de convergência com os padrões de desenvolvimento europeus, depende nos próximos anos, de estratégias que tenham em conta as especificidades territoriais, considerando que, a evolução económica de todas as regiões portuguesas é decisiva para a performance económica agregada da economia portuguesa (AP, 2014).

Todas as regiões da Europa são abrangidas pela política de coesão, no entanto a maioria dos fundos estruturais é direcionada para as regiões NUT II onde o PIB *per capita* é inferior a 75% da média da UE27. Desta forma no que respeita à abordagem de estruturação do território português a programação e implementação dos fundos comunitários terá respostas específicas e diferenciadas para três níveis de categorias de regiões, de acordo com o Mapa 6.

**Mapa 6:** As Regiões NUT II de Portugal - Fundos Estruturais 2014-2020 em Portugal



Fonte: CE (2011)

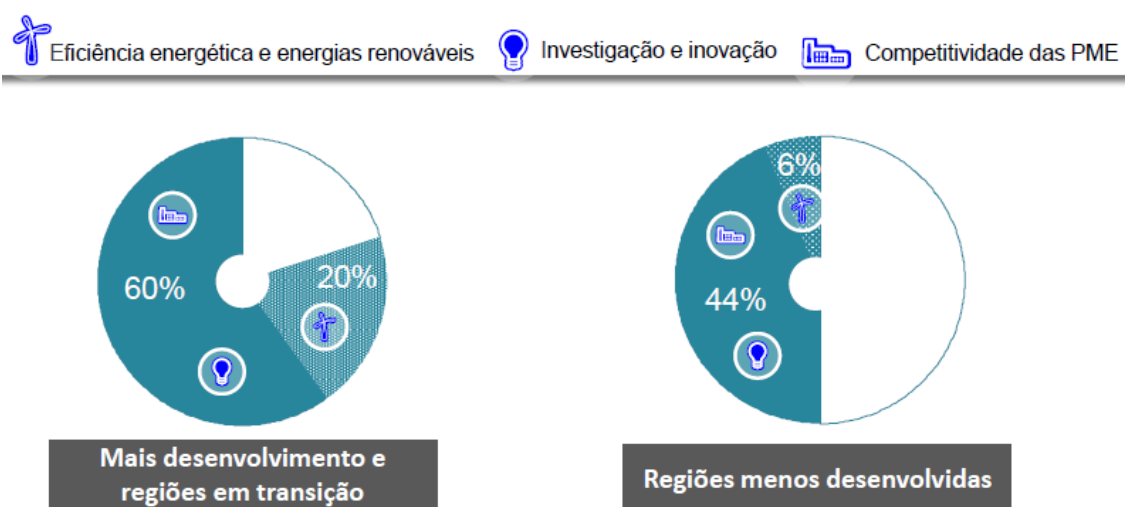
As regiões menos desenvolvidas vão receber cerca de 93% dos fundos do Portugal 2020, uma vez que beneficiam também da quase totalidade dos montantes previstos para os programas temáticos. Foi criada uma nova categoria de regiões as “Regiões em Transição”, entre as menos desenvolvidas e as mais desenvolvidas, isto é para assegurar que as regiões com um nível

semelhante de desenvolvimento económico, sejam tratadas de modo parecido para suavizar a transição entre as regiões mais e menos desenvolvidas.

O fundo de coesão apoiará os Estados Membros cujo Rendimento Nacional Bruto *per capita*, seja inferior a 90% da média do Rendimento Nacional Bruto médio *per capita* da UE27. Para o período 2014-2020 Portugal tem acesso ao fundo de coesão.

De acordo com o princípio da concentração, deve ser dado o enfoque a determinados domínios temáticos para maximizar o seu impacto, assim, nas regiões mais desenvolvidas e em transição, pelo menos 80% dos recursos FEDER têm que ser alocados para uma economia de baixo carbono (eficiência energética e energias renováveis); a investigação e inovação e à melhoria da competitividade das PME. A percentagem é de 50% em regiões menos desenvolvidas, refletindo necessidades de desenvolvimento mais amplas, como é demonstrado na figura 4.

**Figura 4:** Concentração de Investimentos o Caso do FEDER

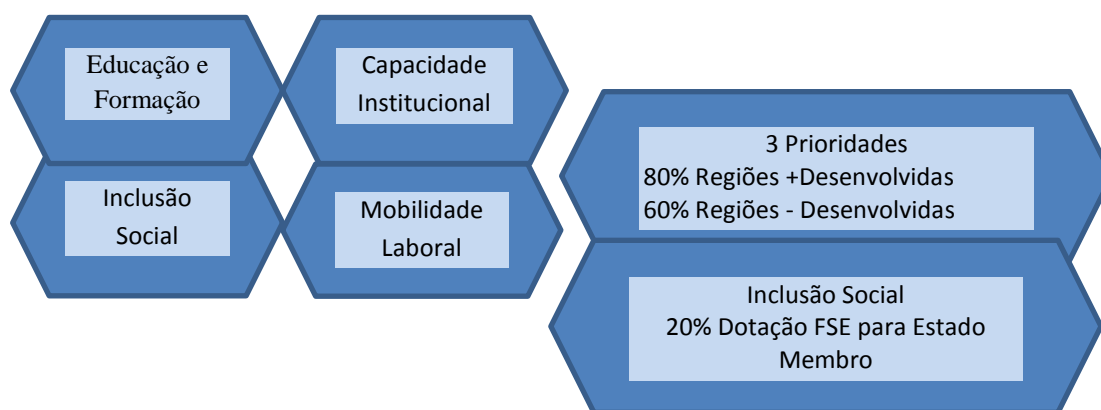


Fonte: [www.ifdr.pt](http://www.ifdr.pt)

Para o período 2014-2020 é necessário assegurar que os Estados Membros e as regiões concentrem os recursos (comunitários e nacionais), num pequeno número de prioridades, no caso do FSE estas são: (i) promover o emprego e apoiar a mobilidade laboral; (ii) investir na educação, nas qualificações e na aprendizagem ao longo da vida e (iii) melhorar a capacidade institucional e a eficiência da administração pública, garantindo níveis mínimos de concentração entre 60% nas regiões menos desenvolvidas e 80% nas regiões mais desenvolvidas. Além disso,

20 % dos investimentos do FSE destinar-se-ão a atividades que visam reforçar a inclusão social e combater a pobreza (Figura 5).

**Figura 5:** Concentração Temática o caso do FSE



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

## 2.8 Síntese

A integração europeia tem contribuído para o crescimento económico dos países, em particular de Portugal que desde a sua adesão fez parte do grupo de países onde as percentagens de comparticipação eram mais elevadas. Não obstante, a UE tem manifestado preocupação relativamente às desigualdades verificadas no crescimento das regiões. As regiões da União são o motor de desenvolvimento dos próprios países, daí que a disponibilização de fundos específicos para o seu desenvolvimento continue a ser um dos objetivos da política regional e de coesão na prossecução da desejada integração europeia, ao longo dos vários períodos de programação de fundos comunitários.

No quadro comunitário para 2020, à política de coesão está reservado o objetivo de concretizar as metas da Europa 2020 (crescimento Inteligente, Sustentável e Inclusivo) tendo como prioridades o Investimento no Crescimento e o Investimento nas Pessoas para onde serão canalizados a maior parte dos fundos comunitários, traduzindo a concentração temática orientadora deste ciclo de programação.

O modelo de gestão dos fundos comunitários para o período 2014-2020 tem orientações relevantes no que se refere aos princípios assentes numa cultura de parceria direcionada para os resultados, apoiada no planeamento e em estruturas de monitorização. Este modelo de gestão

deve ter por base os território e não os programas, valorizando a escala de intervenção NUT II em articulação com a escala sub-regional intermunicipal, reservando um papel importante às CIM em detrimento de projetos isolados de cariz estritamente municipal sem conexão com o território envolvente, onde o ITI se destaca como instrumento privilegiado de base local.

Com um modelo de governação mais eficiente e eficaz, as Entidades Governamentais Portuguesas procuram acelerar as negociações com a Comissão Europeia com o objetivo de evitar atrasos na implementação do novo ciclo de financiamento à economia, sendo expectável que no 2º semestre de 2014 possam ocorrer movimentos financeiros no âmbito do Portugal 2020.

Em Portugal os eixos temáticos da Competitividade e Internacionalização e Capital Humano serão aqueles onde há maior transferência de fundos para a economia, destina-se a potenciar os investimentos nas Pequenas e Médias Empresas inovadoras bem como na qualificação dos recursos humanos.

## **CAPÍTULO 3- Cooperação Territorial Transfronteiriça na Beira Interior Norte e Província de Salamanca**

### **3.1 Nota Introdutória**

A fronteira terrestre entre Portugal e Espanha é a mais antiga e extensa da Europa com cerca de 1.234 Km, segue em geral barreiras naturais. Território repleto de história e de histórias, habitado por diferentes povos que foram deixando a sua herança cultural, tem sofrido ao longo dos séculos mudanças na sua morfologia física, social, económica e cultural (Arencibia e González, 2013), que condicionaram o povoamento dos dois lados da fronteira marcando definitivamente os territórios raianos.

O traçado da fronteira Hispano Lusa foi estabelecido no século XIII (Tratado de Alcanizes, 1297) e manteve-se praticamente inalterado ao longo de sete séculos, havendo apenas alguns acertos nos termos da Contenda de Moura e do problema de Olivença (não tendo havido assinatura de tratado) e da gestão dos rios partilhados, Douro, Tejo e Guadiana (Ferreira, 1998).

Ao longo dos tempos as proibições impostas pelos poderes políticos vigentes, baseados nos regimes centralistas e ditatoriais, tornaram a fronteira um espaço quase intransponível, condicionando o desenvolvimento de ações de cooperação transfronteiriça entre os dois países.

No entanto, foi possível desde sempre identificar interesses, culturas e valores comuns que se traduziam em relações reais entre comunidades vizinhas da fronteira (os raianos) que se mantinham e funcionavam um pouco na clandestinidade e independentemente das relações “oficiais” entre os dois Estados, exemplo disso era o relevante comércio transfronteiriço entre Portugal e Espanha no tempo do escudo e da peseta.

Neste capítulo pretende-se analisar a evolução da cooperação transfronteiriça entre Portugal e Espanha. Após uma breve caracterização da dinâmica socioeconómica da região da Beira Interior Norte e da Província de Salamanca, identifica-se a trajetória da cooperação transfronteiriça Luso-Espanhola como importante fator de desenvolvimento capaz de promover nestas regiões uma dinâmica autossustentada. Por fim, será feita a análise sobre o percurso dos Programas de Iniciativa Comunitária (PIC) INTERREG e POCTEP entre 1989 e 2013 e as perspectivas de cooperação na fronteira entre Portugal e Espanha para 2014-2020.



### 3.2 Breve Caracterização das Dinâmicas Socioeconómicas e Territoriais da BIN-SAL

Pretende-se fazer uma breve caracterização da região de fronteira Beira Interior Norte – Província da Salamanca, particularmente no sentido de perceber as suas dinâmicas e a sua necessidade de cooperação como forma de desenvolvimento.

A região a analisar engloba nove concelhos do distrito da Guarda: Almeida, Celorico da Beira, Figueira de Castelo Rodrigo, Guarda, Manteigas, Meda, Pinhel, Sabugal e Trancoso, que constituem a NUT III da Beira Interior Norte, bem como oito comarcas da Província de Salamanca: Alba de Tormes, Ciudad Rodrigo, Fuente de San Esteban, La Sierra, Ledesma, Peñaranda de Bracamonte, Salamanca e Vitigudino (Mapa 7).

**Mapa 7:** Área de Fronteira em Estudo (BIN-SAL)



Fonte: STIG da Universidade de Salamanca (2005)

Os dados utilizados para a breve caracterização desta região transfronteiriça foram recolhidos junto do INE dos dois países, ainda que, por um lado, para alguns indicadores não estejam disponíveis os dados mais recentes (2011) e, por outro, devido a diferenças metodológicas, alguns dados não sejam passíveis de comparação direta; desta forma, complementou-se a análise com um estudo recente ainda que mais abrangente sobre a fronteira Castilla y León - Centro de Portugal de onde se podem inferir alguns dados e indicadores importantes para a caracterização que se pretende da área geográfica referida (Aliste et al., 2013)

Esta região de fronteira, localizada na periferia de Portugal e Espanha, ocupa uma área de aproximadamente 16,5 mil Km<sup>2</sup>, da qual mais de três quartos pertencem à província de Salamanca. Esta área não é homogénea, sendo consideráveis as diferenças físicas (solo, clima, morfologia, vegetação), mas também de povoamento, na dinâmica e estrutura demográfica e nas atividades económicas.

Com uma população que atingiu aproximadamente meio milhão de habitantes em 2012 (102 mil portugueses e 350 mil espanhóis) a região transfronteiriça da BIN-SAL é considerada um território de baixa densidade populacional (27,5 hab./Km<sup>2</sup>). Deste total, 77% pertencem à província de Salamanca, que registou um aumento populacional de 1,16%, contrariamente à região da Beira Interior Norte, em que se verificou um decréscimo populacional de 10,95%, conforme Quadro 3.

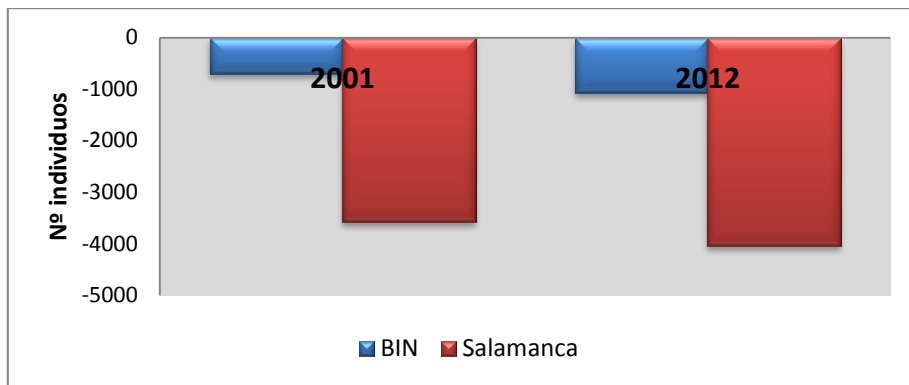
**Quadro 3:** População Residente na Região BIN-SAL (2001 e 2012)

	População Residente		
	2001	2012	Variação (%)
<b>Portugal</b>	10 362 722	10 514 844	1,47%
<b>BIN</b>	114 987	102 394	-10,95%
<b>Espanha</b>	40 847 371	46 818 216	14,62%
<b>Salamanca</b>	345 609	349 625	1,16%
<b>Total Região BIN-SAL</b>	460 596	452 019	-1,86%

Fonte: INE - Espanha e Portugal

O decréscimo generalizado da população que tem vindo a verificar-se na região BIN-SAL, no período em referência pode justificar-se não só pela inexistência de suficientes oportunidades de emprego como, também, pela morte natural numa população envelhecida e não contrabalançada pela taxa de natalidade, o que se traduz em valores negativos para o saldo natural (Gráfico 7). Esta situação é comum às regiões sujeitas a intenso êxodo rural como é o caso da BIN-SAL.

**Gráfico 7: Saldo Natural BIN-SAL (2001-2012)**

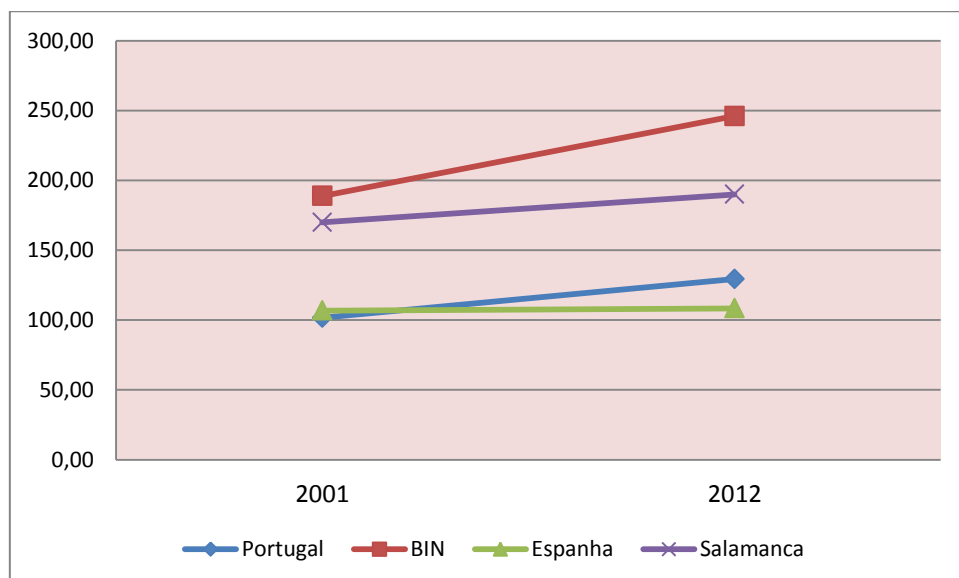


Fonte: INE - Espanha e Portugal

A evolução temporal no conjunto do espaço de cooperação BIN-SAL não oferece uma perspetiva positiva. O índice de envelhecimento da população (relação entre o número de idosos com mais de 65 anos e o número de população jovem com menos de 15 anos), aumentou significativamente entre 2001 e 2012, em especial na região transfronteiriça em estudo, como se pode observar no Gráfico 8.

Em 2012 o índice de envelhecimento na BIN-SAL traduz-se respetivamente na existência de 246 e 189 idosos por cada 100 jovens (Gráfico 8).

**Gráfico 8: Índice Envelhecimento BIN-SAL (2001-2012)**



Fonte: INE - Espanha e Portugal

O envelhecimento é um fenómeno preocupante das sociedades e tem especial ênfase nas regiões transfronteiriças da BIN e de Salamanca, caracterizadas por fraca densidade populacional, onde as políticas sociais e de sustentabilidade deverão ter um papel decisivo no apoio às populações.

**Quadro 4:** População Residente: Total por Grandes Grupos Etários

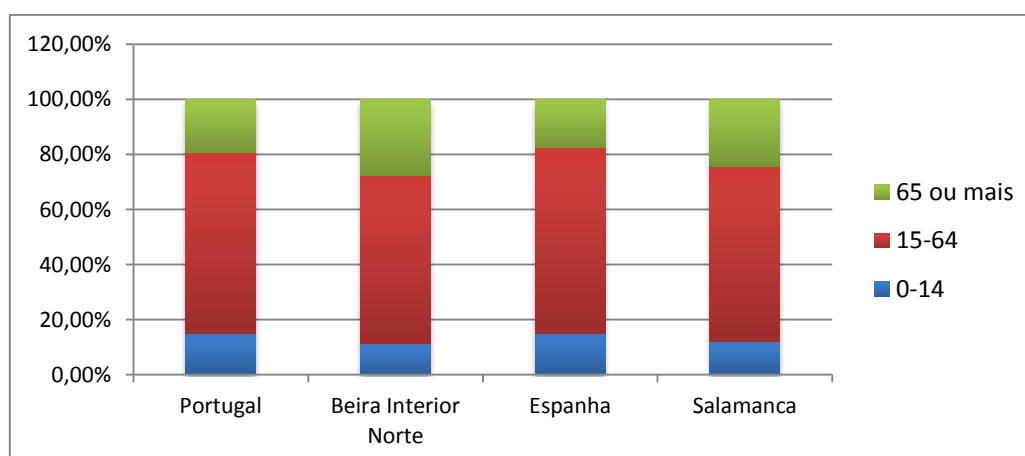
Anos	0-14		15-64		65+	
	2001	2012	2001	2012	2001	2012
<b>Portugal</b>	16,20%	14,85%	67,34%	65,94%	16,46%	19,21%
<b>Beira Interior Norte</b>	13,56%	11,30%	60,84%	60,88%	25,60%	27,81%
<b>Espanha</b>	14,52%	15,12%	68,44%	67,52%	17,04%	17,36%
<b>Salamanca</b>	12,11%	12,04%	64,65%	63,61%	23,24%	24,34%

Fonte: INE - Espanha e Portugal

Analisando a distribuição da população residente por grupo etário constata-se que a “proporção de população jovem” com tendência decrescente em Portugal, na Beira Interior Norte e menos acentuada em Salamanca. No geral, observa-se um claro processo de envelhecimento da população, dado o reduzido peso de efetivos no grupo etário dos 0-14 anos e o aumento do peso relativo de efetivos no grupo etário de 65 e mais anos, permanecendo mais ou menos estáveis as percentagens de pessoas de 25 a 64 anos.

Como pode ser observado no Gráfico 9, no ano de 2012, na BIN e Salamanca a percentagem de população com 65 anos ou mais é mais elevada do que a nível nacional, o mesmo acontece em relação ao grupo 0-14, mas em sentido contrário.

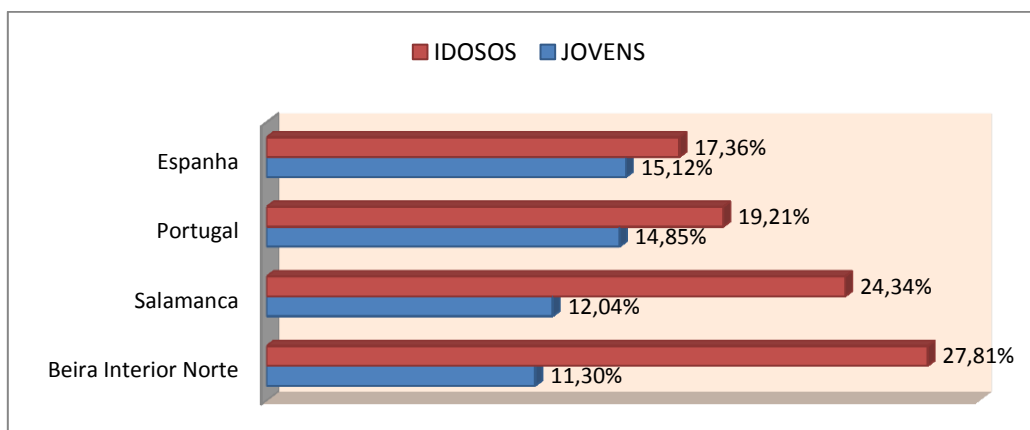
**Gráfico 9:** População por Grandes Grupos Etários (%)- ano 2012



Fonte: INE - Espanha e Portugal

A Beira Interior Norte apresenta a situação mais preocupante quando se observa o Gráfico 10, onde a percentagem de idosos relativamente ao total é de 28% e de jovens é de apenas 11%

**Gráfico 10:** Pessoas até 14 anos e com 65 anos e mais relativamente ao Total da População em 2012



Fonte: INE - Espanha e Portugal (Elaboração própria)

A análise da estrutura da população ativa traduz a distribuição do emprego pelos diferentes sectores de atividade na Região da Beira Interior Norte e Província de Salamanca. Em 2011 a percentagem de população empregada no sector primário na BIN é superior à média nacional, verificando-se a mesma tendência para a região de Salamanca.

**Quadro 5:** Estrutura da População Ativa na BIN-SAL (2011)

	% da População Empregada por Atividade		
	Sector Primário	Sector Secundário	Sector Terciário
<b>Portugal</b>	3,1	26,5	70,5
<b>BIN</b>	7,0	22,6	70,4
<b>Espanha</b>	4,4	19,5	64,1
<b>Salamanca</b>	6,2	20,3	63,9

Fonte: INE - Espanha e Portugal

Em 2011, a região empregava 167.293 indivíduos (37.693 na região BIN e 129.600 na província de Salamanca), o que corresponde a 0,76% da população ativa empregada em Espanha e 0,86% da população ativa empregada em Portugal. A situação em termos de desemprego na região BIN-SAL é bastante desfavorável, sendo mais grave na província de Salamanca, quando comparada com a região da Beira Interior Norte, conforme Quadro 6.

**Quadro 6:** População Ativa e Desempregada na BIN-SAL (2011)

	<b>População Ativa e Desempregada</b>			
	<b>População Ativa</b>	<b>Taxa de Atividade %</b>	<b>População Desempregada</b>	<b>Taxa de Desemprego %</b>
<b>Portugal</b>	5.023.367	55,9	551.194	13,2
<b>BIN</b>	42.794	46,3	4.192	11,9
<b>Espanha</b>	23.081.200	59,9	5.273.600	22,8
<b>Salamanca</b>	156.200	53,0	24.700	17,1

Fonte: INE - Espanha e Portugal

De acordo com o “Estudio Socioeconomico de la Frontera entre Portugal y España”, após análise de vários indicadores demográficos, económicos, de infraestruturas e equipamentos e de relações transfronteiriças na região da fronteira de Castilla y León e do Centro de Portugal, relativos às três últimas operações censitárias (1991, 2001 e 2011), sintetizam-se no quadro seguinte as tendências demográficas, económicas e sociais da fronteira (Tabela 4).

**Tabela 4:** Tendências Demográficas, Económicas e Sociais da Fronteira

<b>Tendência da fronteira</b>	<b>Variável/Indicador</b>
Regressiva	População residente
	Distribuição da população nos municípios segundo a sua dimensão
	Envelhecimento da população
	Taxa de atividade
	Volume de emprego
	Motores de desenvolvimento económico
	PIB em relação à Península Ibérica
	PIB por habitante em relação à Península Ibérica
	PIB por ocupação em relação à Península Ibérica
	Camas em hospitais
	Médicos
	Educação básica e Secundária
	Salas de cinema
	Consumo de energia elétrica por habitante
	População que usa computador
	População que usa Internet
	% de recolha seletiva de resíduos
Superfície afetada por incêndios florestais	

Média	Nível de escolaridade
	Desemprego
	Dotação de hospitais
	Centros de Saúde
	Formação profissional
	Consumo de água
	Volume de águas residuais tratadas
	Estrutura da população ao longo da fronteira
Progressiva	Motores de emprego
	Centros de emprego
	Educação infantil
	Bibliotecas
	Oferta hoteleira
	Número de plataformas logísticas de transporte
	Acessibilidade
	Conectividade
	Proteção de espaços naturais

Fonte: DGFC&DGDR, (2011:25-34) in Castro (2013: 8)

No referido estudo de Aliste et al. (2013), constata-se que a situação da região de fronteira de Castilla y León e do Centro de Portugal, nas vertentes coesão económica, social e territorial pode caracterizar-se da seguinte forma (2013: 217-219):

1. Coesão económica:

- a. Significativa redução da população ativa condicionando iniciativas empresariais e de investimento;
- b. Redução empresarial nos três sectores de atividade económica, promovendo um acréscimo dos valores de desemprego e a redução do poder de compra;
- c. Estrutura empresarial dominada por micro e pequenas empresas com uma redução significativa das atividades industriais na última década;
- d. Acréscimo da oferta de serviços e equipamentos, qualificando o território e o seu potencial competitivo.

2. Coesão Social:

- a. Desvitalização demográfica crítica, em particular nos aglomerados rurais, de adultos ativos e jovens, comprometendo a sustentabilidade destes territórios;
- b. Acréscimo de despesas e apoios sociais, por via do envelhecimento e necessidade de suportar serviços à população;
- c. Rede qualificada de equipamentos sociais, culturais e desportivos, com potencial de uso por outras comunidades;

- d. Aumento da qualificação da população, embora com valores inferiores aos recomendáveis, mercê das instituições de ensino e formação instaladas.
3. Coesão Territorial
- a. Estrutura de povoamento policêntrica que gera custos acrescidos de gestão e qualificação em virtude da perda das vantagens de concentração;
  - b.
  - c. Redução da densidade populacional, pondo em causa a sustentabilidade funcional dos territórios e suas funções;
  - d. Fraca mobilidade transfronteiriça em termos de trabalho e cooperação empresarial;
  - e. Acréscimos de mobilidade que garantem boa permeabilidade da fronteira e de conectividade entre municípios, prejudicada na atualidade em Portugal pela aplicação de portagens nas SCUTs.
  - f. Ausência de instrumentos de gestão territorial e de políticas sectoriais concertadas.

Os territórios de fronteira são marcados pela baixa densidade não só populacional, mas também de instituições e agentes económicos, prevalência de espaços rurais e afastamento físico dos centros de decisão. Os centros Urbanos importantes na sua função estruturante do território, são do lado português de menor dimensão (populacional e funcional), pelo que detém menor capacidade de influência sobre o território transfronteiriço.

As desvantagens demográficas e socioeconómicas que se traduzem em indicadores abaixo da média nacional, condicionam o desenvolvimento destas regiões e a própria coesão da UE, o que levou à criação dos PIC INTERREG com o objetivo de alcançar a convergência económica e social das áreas de fronteira e contribuir para a integração europeia.

No entanto, após os investimentos feito ao longo das últimas décadas, em matéria de infraestruturas e equipamentos, qualificação dos recursos humanos, revitalização do tecido produtivo e cooperação institucional, estas regiões estão longe de atingir a convergência real com o resto da península ibérica e com os padrões da União Europeia, continuando a revelar a sua perifericidade territorial, agravada por fatores demográficos, económicos e sociais que tornam estes locais pouco atrativos ao investimento e à fixação de pessoas, acentuando assim as assimetrias com o resto do território nacional e com a UE, conforme documento de trabalho para a programação 2014-2020 da zona transfronteiriça de Espanha e Portugal.



1. Território, Demografia e Economia:
  - a) Elevado grau de ruralização do território (59% do espaço de cooperação NUT III é predominantemente rural;
  - b) Rede Urbana pouco desenvolvida (só quatro cidades do espaço NUT III superam os 100.000 habitantes;
  - c) Desequilíbrios espaciais em termos económicos e demográficos
  - d) Baixa densidade da População, Perda de população e envelhecimento progressivo da população;
  - e) O espaço e cooperação NUT II é uma das áreas menos desenvolvidas da Europa (O PIB representa 73,5% da média EU 27) (ano 2010)
  
2. Competitividade e Tecido Produtivo:
  - a) Perda de Tecido produtivo (o numero de empresas decresceu entre 2008 e 2010, 5,3%);
  - b) Maiores dificuldades de acesso ao crédito por parte das PME;
  - c) Tecido produtivo pouco diversificado e de escasso valor acrescentado;
  - d) Importante “despecialização” nas atividades económicas de maior intensidade tecnológica.
  
3. Mercado de Trabalho e Capital Humano
  - a) Desempenho moderado em inovação e baixo nível de despesas em I&D;
  - b) Escassa especialização em atividades de maior intensidade tecnológico;
  - c) Débil interação entre o âmbito publico e o sector privado em matéria de I&D e Inovação
  
4. Sociedade da Informação:
  - a) Escasso desenvolvimento das TIC no conjunto da economia;
  - b) Baixa produção tecnológica no sector das TIC;
  - c) Baixo desempenho no acesso e uso das TIC.
  
5. Ambiente e Energia:
  - a) Escasso nível de tratamento de resíduos;
  - b) Escassez de recursos hidrológicos;
  - c) Baixa qualidade das águas superficiais e subterrâneas
  - d) Reduzida eficiência energética.

6. Inclusão Social e Igualdade de Género:
  - a) Problemas de inclusão social;
  - b) Taxa de pobreza ou exclusão social acima da média da EU-27, em 2012;
  - c) Taxas de desemprego elevadas.

### **3.3 A Trajetória da Cooperação Transfronteiriça Luso Espanhola**

Como refere Trigal (2013) a cooperação transfronteiriça é um tipo de cooperação transterritorial entre grupos sociais, entidades públicas e privadas de um e outro lado de uma fronteira internacional, com objetivos e interesses comuns que leva à criação de organismos e associações solidárias que contribuem para a cooperação e o desenvolvimento.

Assim, as áreas fronteiriças podem apresentar aspetos vantajosos em relação às demais áreas, já que, conforme refere Ledo (2004), a fronteira assume também uma função de relação e de organização do espaço, sobretudo em situações de alguma permeabilidade, permitindo contactos entre os povos, trocas, complementaridades e solidariedades (económicas, sociais, culturais), a nível regional e local.

De acordo com Diéguez (1997), face à complementaridade paisagística e didática que existe entre os espaços naturais protegidos das faixas fronteiriças, pode afirmar-se que os recursos excepcionais aqui existem merecem a atenção da cooperação transfronteiriça, podendo ser transformados em ativos com capacidade para recuperar o tecido económico e social da região favorecendo a cooperação a partir de elementos culturais comuns ou próximos (Diéguez, 1996).

“Longe dos circuitos mais conhecidos e frequentados, a envolvente da raia conserva valores ambientais e culturais inéditos e mostra-nos uma variedade tal de paisagens naturais e um rico mosaico de utilizações agrárias que, em conjunto com o património ligado à história da fronteira e à vida rural, a converte num recurso valiosos para o turismo cultural”, convertendo estas regiões em “espaços naturais de excelência” (Diéguez, 1997:9).

No entanto, e apesar do conjunto de ativos culturais, paisagísticos, gastronómicos e históricos, as regiões transfronteiriças foram durante décadas marginalizadas face aos centros de decisão e limitadas por uma barreira real e legal (a fronteira), agravando a sua condição tendo por isso ficado conhecida nos anos 60 como a “fronteira do subdesenvolvimento” (Lange, 2012).

Na mesma linha de pensamento, Cavaco (1995) referiu como problemas estruturais da fronteira de Portugal-Espanha: declínio demográfico acelerado, forte dependência da agricultura e de sectores industriais tradicionais, fraca produtividade e rendimento, isolamento, ausência de iniciativas de desenvolvimento, carência de serviços de apoio às empresas, pobreza de relações com as populações das regiões vizinhas do outro lado da fronteira, desarticulação territorial e redução das áreas de mercado de bens e serviços.

Com a instauração da democracia e a adesão conjunta de Portugal e Espanha à Comunidade Económica Europeia em 1 de Janeiro de 1986, eliminaram-se barreiras físicas e económicas, as relações luso espanholas desenvolveram-se de forma significativa, possibilitando a cooperação entre entidades públicas e privadas, contemplando vários domínios num processo de construção do mercado interno e integração do território comunitário.

Como refere Lange (2011: 1575) “a partir deste ponto começa-se a estabelecer de facto, cooperação transfronteiriça entre Portugal e Espanha, reconhecendo o importante contributo desta forma de cooperação para o desenvolvimento local e regional dos territórios.

A criação de programas de âmbito transfronteiriço, foi impulsionada pela necessidade de 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). Desta forma a cooperação transfronteiriça entre regiões que partilham os mesmos problemas pode resultar em valor acrescentado tanto do ponto de vista político, institucional, socioeconómico e cultural.

Com o surgimento de programas de âmbito transfronteiriço como a Iniciativa INTERREG, a Comunidade Europeia assumiu de forma bastante clara, a necessidade de desenvolver as zonas fronteiriças e estimular a cooperação transfronteiriça entre populações vizinhas separadas durante séculos (Lourenço, 1998).

Esta forma de relacionamento e de consolidação das relações transfronteiriças, e hoje reconhecida pelas instituições europeias, sendo a cooperação transfronteiriça fundamental para a integração europeia e a coesão social.

A cooperação transfronteiriça é um importante fator de desenvolvimento, pois, segundo Reigado (2002), permitirá realizar a nível transfronteiriço: as economias de escala; uma

planificação dos serviços públicos; uma organização dos sistemas de transporte e comunicações; o desenvolvimento urbano; uma promoção conjunta das atividades económicas e o desenvolvimento científico e tecnológico.

Uma cooperação transfronteiriça eficaz terá que colher o interesse comum dos governos centrais, sem esquecer as entidades locais e regionais dos dois lados da fronteira dotadas de poder na tomada de decisões e capazes de promover nestas regiões uma dinâmica autossustentada.

### **3.4 Da Cooperação Luso-Espanhola à Cooperação Transfronteiriça**

As boas relações em matéria de cooperação bilateral intergovernamental entre Portugal e Espanha começaram muito antes da entrada dos dois países na então Comunidade Económica Europeia.

Em 22 de Novembro de 1977 Portugal e Espanha assinaram em Madrid o Tratado de Amizade e Cooperação com o propósito de fortalecer os vínculos de amizade e de solidariedade entre os dois países mantendo uma prática de boa vizinhança e múltipla cooperação bilateral, com vista à promoção dos ideais de liberdade, bem estra social e progresso dos seus povos. Em 1979, foi criada a Comissão Mista Luso-Espanhola de Ordenamento do Território e Meio Ambiente.

A partir de 1983 realizam-se inúmeras cimeiras Luso Espanholas com o objetivo de definir o quadro de relações entre os dois países, estreitar as relações de vizinhança e promover a integração/cooperação ibérica, assente numa maior coordenação política por parte dos dois Estados nas diversas organizações internacionais que integram, sem esquecer uma abordagem conjunta dos problemas bilaterais (Alves, 2000).

As cimeiras são sobretudo importantes pela intensificação dos contactos bilaterais na definição de estratégias de atuação para os dois países a nível interno e no âmbito comunitário.

A nível regional a cooperação institucional entre a região Centro e Castilla y León foi formalizada a 29 de maio de 1990, através de uma declaração conjunta assinada em Coimbra entre a Comissão de Coordenação da Região Centro e a Junta de Castilla y León. Este processo de relacionamento institucional não pretendia interferir nas relações económicas e culturais já

existentes entre agentes de ambas as regiões, mas, pelo contrário, contribuir para uma mais larga participação desses agentes no relacionamento transfronteiriço e inter-regional

Após esta declaração, celebrou-se em 3 de março de 1995 em Valladolid o protocolo Constitutivo da Comunidade de Trabalho Castilla y León – Região Centro de Portugal, com a finalidade de estabelecer uma dinâmica de cooperação e assistência mútua na preparação, articulação, seguimento e avaliação das ações conjuntas ou de interesse comum para as duas regiões preferencialmente nos seguintes eixos de cooperação:

- Transportes, Comunicações e Recursos Hídricos;
- Desenvolvimento Económico e Social;
- Meio Ambiente e Ordenamento do Território;
- Recursos Naturais, Património Cultural e Turismo;
- Comércio, Indústria e Serviços de Apoio Empresarial;
- Agricultura e Pecuária;
- Formação, Educação, Cultura e Investigação.

De entre os objetivos desta Comunidade de trabalho pode destacar-se o intercâmbio de informação em matérias de interesse comum, a preparação de projetos, programas e propostas que possam beneficiar do cofinanciamento comunitário e a utilização dos apoios comunitários para a cooperação transfronteiriça, especialmente a Iniciativa Comunitária INTERREG.

Na década de 90 foi significativo o desenvolvimento da cooperação transfronteiriça, abrangendo um cada vez maior número de territórios e entidades subnacionais e dando lugar à criação de diferentes estruturas organizativas comuns (comunidades ou grupos de trabalho, gabinetes de iniciativas transfronteiriças, protocolos de cooperação) capazes de impulsionar e coordenar ações concertadas a um e outro lado da fronteira (Medeiros, 2010).

A assinatura do Tratado de Valência, entre o Reino da Espanha e da República Portuguesa, em Valência, em 3 de Outubro de 2002, que teve como objeto promover e regular juridicamente a cooperação transfronteiriça entre instâncias territoriais portuguesas e entidades territoriais espanholas, conduziu à celebração de um novo Protocolo entre a CCDRC e a Junta de Castilla y León com o objetivo de adequar a Comunidade de Trabalho à nova realidade das duas regiões, da Europa e do Mundo.

No cerne desta convenção encontra-se o objetivo de promover e facilitar a elaboração de acordos entre regiões autónomas e (ou) autarquias, a nível transfronteiriço, no âmbito das atribuições dos vários níveis administrativos e territoriais, designadamente em matéria de desenvolvimento regional, proteção do ambiente, planificação de infraestruturas e serviço público, podendo para isso criar pessoas morais ou associações de entidades locais transfronteiriças (Condense, 2008).

O Tratado de Valencia que entrou em vigor a 30 de janeiro de 2004 contemplava a constituição de organismos de cooperação desprovidos de personalidade jurídica, sendo definidos como tal as comunidades de trabalho e os grupos de trabalho, formados entre regiões, associações, organismos provinciais e municípios dos dois países com o objetivo de promoverem formas de relacionamento entre agentes, estruturas e entidades públicas e privadas, suscetíveis de contribuir para o desenvolvimento dos respetivos territórios transfronteiriços.

As Iniciativas Comunitárias propostas pela União Europeia, como um instrumento de financiamento da política estrutural, com o objetivo apoiar ações que contribuam para resolver problemas específicos do espaço europeu, proporcionaram o aprofundamento e a dinamização das experiências de cooperação no domínio do ordenamento dos espaços transfronteiriços e no reforço das relações económicas e redes de cooperação cultural e social dos dois lados da fronteira, contribuíram para um desenvolvimento mais equilibrado e harmonioso do território europeu.

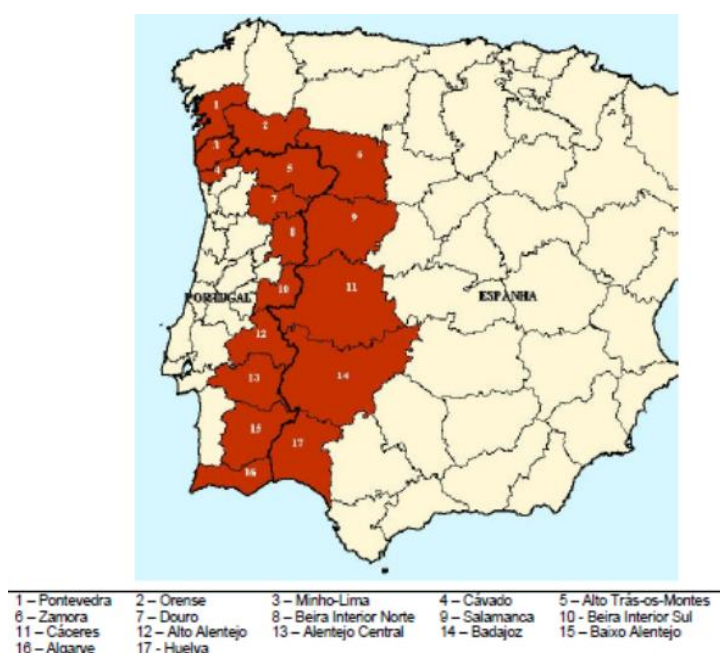
Nesta perspetiva, como refere Jacinto (1995), se a cooperação conseguir promover o diálogo entre agentes e instituições, fomentar relações que ajudem a superar distâncias que a fronteira historicamente foi impondo a territórios geograficamente contíguos, será já por si um contributo positivo, mesmo que outros resultados não se consigam.

### **3.5 O Percorso desde os Programas de Iniciativa Comunitária INTERREG ao POCTEP**

Com a entrada dos dois países ibéricos no espaço europeu e o estreitar de relações iniciou-se uma nova etapa de dinamização das regiões de fronteira, neste sentido, “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).

A Iniciativa Comunitária INTERREG I (1991-1993) – vertente A (áreas fronteiriças) criou o enquadramento administrativo e político de modo a facilitar e promover as experiências de cooperação entre regiões fronteiriças, podendo ser considerado o programa que marcou decisivamente as relações entre Portugal e Espanha, ao mesmo tempo que transformou a maneira como os governos centrais passaram a encarar as regiões de fronteira. O Programa Operacional de Desenvolvimento das Regiões Fronteiriças de Portugal e Espanha, aprovado em 18 de Junho de 1991, abrangia 17 Regiões NUT III adjacentes à fronteira (Mapa 8).

**Mapa 8:** As NUTS III da Iniciativa INTERREG I – A Portugal-Espanha



Fonte: DGDR (2001)

A Iniciativa Comunitária INTERREG I-A tinha como objetivos gerais (IFDR e DGFC, 2008):

- Promover a criação de condições de desenvolvimento económico e social equilibrado das regiões dos dois lados da fronteira luso-espanhola;
- Contribuir para a fixação da população e 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.

A materialização destes objetivos fez-se através de 6 subprogramas (SP) com fundos FEDER e FEOGA nomeadamente: (i) SP1 – Estradas de integração e articulação; (ii) SP2 – Agricultura e desenvolvimento rural; (iii) SP4 – Recuperação do património e turismo; (iv) SP5 –

Conservação dos recursos hídricos e saneamento; (v) SP6 – Ações de cooperação transfronteiriça; (vi) SP7 – Gestão e Acompanhamento.

Destinado a financiar a criação e melhoria de infraestruturas vocacionadas para o desenvolvimento regional, bem como ações de valorização dos recursos naturais, arquitetónicos e turísticos, este programa veio criar as condições para um relacionamento transfronteiriço mais sólido e intenso fomentando o espírito de cooperação entre as autoridades nacionais, regionais e locais como um meio de desenvolvimento.

No âmbito do INTERREG I-A (1991-1993) os domínios de atuação orientaram-se para a resolução das numerosas deficiências de carácter básico, nomeadamente (IFDR e DGFC, 2008):

- Acessibilidades, com o objetivo de reduzir o carácter periférico dos territórios transfronteiriços;
- Infraestruturas básicas de abastecimento de água e saneamento, com o objetivo de proporcionar uma melhoria da qualidade de vida das populações residentes e reduzir os impactos ambientais;
- Recuperação do património construído e natural, tendo como objetivo dinamizar a atividade turística e, desta forma, diversificar e potenciar a base económica das áreas raianas e aumentar os níveis de rendimento das populações residentes;
- Ações específicas de fomento da cooperação transfronteiriça, tendo como objetivo potenciar uma cultura de cooperação e criar instituições de suporte a esse desiderato;
- Apoio às atividades primárias, reconhecendo o papel importante que ainda desempenhavam na área de fronteira.

Nesta fase do programa, verificaram-se os primeiros efeitos positivos, especialmente a nível material (IFDR e DGFC, 2008), com o reforço da cooperação transfronteiriça traduzida no aumento de relações económicas sociais e culturais e troca de experiências que contribuíram, de forma significativa, para o processo de integração europeia dos dois Estados.

No entanto, dado o atraso significativo com que estas regiões de fronteira iniciaram este processo de cooperação, os efeitos positivos a nível de desenvolvimento não se fizeram sentir de uma forma imediata nestes territórios, justificando-se assim o lançamento de uma segunda Iniciativa Comunitária para o período de programação seguinte.



A segunda fase do programa, o INTERREG II-A visava estimular os efeitos positivos da cooperação, num contexto de melhoria das condições económicas, sociais e infra estruturais dos territórios transfronteiriços, criando novas ações vocacionadas para promover o potencial endógeno das empresas e dos agentes económicos, aproveitando para tal um capital institucional de inestimável valor constituído por um conjunto de instituições que vão representar a alma e a vontade de cooperação das populações transfronteiriças (IFDR e DGFC, 2008).

Para a persecução dos objetivos delineados no INTERREG II-A as ações foram enquadradas em três Subprogramas:

- Subprograma 1: Desenvolvimento Socioeconómico
- Subprograma 2: Ambiente e Património Arquitetónico
- Subprograma 3: Melhoria da Permeabilidade da Fronteira

A orientação estratégica do INTERREG II-A (1994-1999) vai corporizar dimensões de continuidade, mas também de rutura e inovação relativamente à geração anterior (IFDR e DGFC, 2008). Os principais domínios de continuidade são os seguintes:

- Agricultura e desenvolvimento rural;
- Formação e emprego, intercâmbio educativo e científico;
- Cooperação empresarial, social e institucional;
- Proteção do património natural;
- Dotação dos equipamentos urbanos;
- Recuperação do património arquitetónico;
- Infraestruturas de ligação, comunicação e integração territorial;
- Conservação dos recursos hídricos.

Nos domínios inovadores/adicionais em relação ao INTERREG I destacam-se:

- Equipamentos de apoio à atividade produtiva;
- Telecomunicações.

Se no início do INTERREG foram feitos investimentos sobretudo em domínios materiais como infraestruturas e rodovias, assistiu-se na segunda geração do programa ao reforço de intervenções cada vez mais envolventes e profundas em termos de cooperação, com um maior número de agentes envolvidos no processo e muitas vezes com uma componente imaterial fundamental, com o objetivo de fortalecer a coesão económica e social entre regiões.

Desta forma, a maturação do processo de cooperação transfronteiriça traduziu-se, por um lado, na multiplicação das interações entre os dois lados da fronteira, e, por outro lado, significou, de forma progressiva e à medida que as condições de base eram conquistadas, uma alteração na qualidade dessas mesmas interações, espelhando um processo que evoluiu de um mero aproveitamento unilateral das oportunidades abertas pelos fundos disponíveis, para uma cooperação de nível básico, frequentemente mais nominal que real, e posteriormente para uma cooperação plena, envolvendo a conceção, operacionalização e gestão conjunta das intervenções (IFDR e DGFC, 2008).

Apesar das melhorias sentidas e dos avanços significativos ao nível do desenvolvimento das áreas transfronteiriças, persistiram nestas zonas problemas e obstáculos às dinâmicas de cooperação, surgindo o novo programa - PIC INTERREG III-A (2000-2006) com dotação financeira reforçada.

O INTERREG III-A visava a promoção do desenvolvimento harmonioso e equilibrado dos territórios de fronteira, centrando-se na organização territorial e nos recursos comuns tendo em vista o aprofundamento das experiências de cooperação no domínio do ordenamento dos espaços transfronteiriços, em especial, naqueles com problemas homogéneos, e no reforço das relações económicas entre Pequenas e Médias Empresas dos dois lados da fronteira (IFDR e DGFC, 2008).

No domínio desta convocatória foi fundamental o papel das comunidades de trabalho e das estruturas de cooperação de âmbito local (Associações de Desenvolvimento, Associações Empresariais, Municípios, Associações de Municípios, Diputaciones Provinciales, Organismos Autónomos), assente numa parceria entre todos os intervenientes políticos, económicos, sociais e culturais, capazes de aproveitar as oportunidades para gerar sinergias que possam dar continuidade às atividades de cooperação iniciadas com sucesso em períodos de programação anteriores (IFDR e DGFC, 2008). O princípio da parceria, instituído entre as autoridades nacionais, regionais, locais contribui para a emergência de abordagens de desenvolvimento tipo “*Bottom up*”.

Tal com se verificou entre o INTERREG I e II, os principais domínios inovadores/adicionais do INTERREG III-A em relação ao INTERREG II (IFDR e DGFC, 2008) são:

1. Fortalecimento das economias locais com base no alargamento e qualificação da oferta de serviços às atividades de especialização das zonas de fronteira.

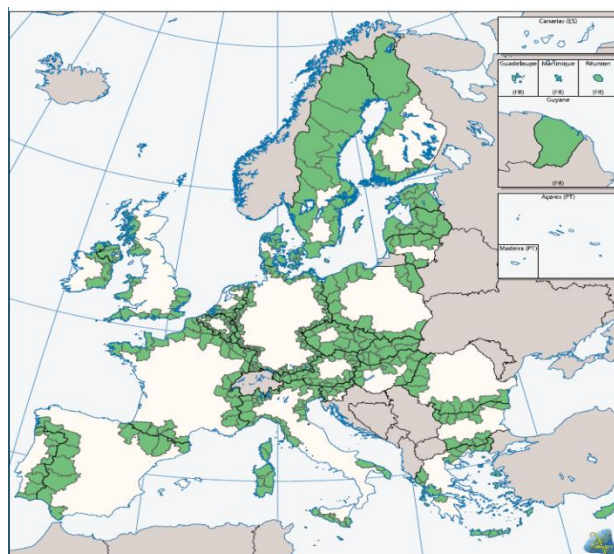
2. Desenvolvimento dos níveis de integração social entre os espaços transfronteiriços, nomeadamente nos domínios da saúde e da inserção de grupos desfavorecidos.
3. Aumento dos níveis de cobertura inter-regional em matéria de equipamentos e de serviços de apoio às famílias e às pessoas.

Nesta geração do programa, importa destacar três aspetos conclusivos (IFDR e DGFC, 2008):

1. O INTERREG III-A representou um salto qualitativo nas políticas de cooperação transfronteiriça entre os dois países, especialmente devido à obrigatoriedade de constituir parcerias transfronteiriças.
2. As iniciativas concretas de cooperação, contrariamente ao que seria de esperar à partida, continuaram a revelar insuficiências nos domínios da cooperação (cooperação formal e instrumental sem interação continuada e equilibrada entre os sócios/parceiros).
3. Mantiveram-se bloqueios significativos à cooperação motivados pelas diferenças dos modelos de governação e organização político-administrativa dos dois Estados (culturas institucionais distintas), bem como pela assimetria das dotações financeiras entre Portugal e Espanha e seus reflexos nas diversas áreas de cooperação.

Para o período de programação 2007-2013, a política de coesão da UE estabeleceu três objetivos prioritários: convergência, competitividade regional e emprego e cooperação territorial europeia. A cooperação territorial europeia passou a ser uma parte integrante do QREN, com uma abordagem inovadora quer no contexto comunitário, quer nacional (Mapa 9).

**Mapa 9:** Regiões Elegíveis para a Cooperação Transfronteiriça (FEDER) – 2007-2013



Fonte: CE (2007)

O Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça Espanha-Portugal 2007-2013, foi aprovado pela Comissão Europeia, em 25 de Outubro de 2007, no âmbito do objetivo cooperação territorial europeia, com a finalidade de promover o desenvolvimento das zonas fronteiriças de ambos países, reforçando as redes de cooperação existentes entre as cinco áreas definidas pelo programa e as 17 NUT III fronteiriças que constitui o seu âmbito básico de aplicação (Tabela 5).

**Tabela 5:** NUT III de Âmbito Básico, por Área de Cooperação

<b>ÁREA DE COOPERAÇÃO</b>	<b>NUT III ÂMBITO BÁSICO</b>
1. Galicia – Norte	Pontevedra, Minho-Lima, Ourense, Cávado y Alto Trás-os-Montes
2. Norte – Castilla y León	Alto Trás-os-Montes, Zamora, Douro y Salamanca
3. Castilla y León – Centro	Salamanca y Beira Interior Norte
4. Centro – Extremadura – Alentejo	Cáceres, Beira Interior Sul, Badajoz, Alto Alentejo, Alentejo Central y Baixo Alentejo
5. Alentejo – Algarve – Andalucía	Baixo Alentejo, Huelva y Algarve

Fonte: IFDR (2008)

Tendo em conta os efeitos positivos do envolvimento de regiões contíguas às transfronteiriças “puras” para o desenvolvimento de alguns projetos, o programa prevê a possibilidade de serem executadas e financiadas ações que podem decorrer em NUT III adjacentes, designadamente as que constam da Tabela 6.

**Tabela 6:** NUT III Adjacentes

<b>PORTUGAL</b>	<b>ESPANHA</b>
Grande Porto	A Coruña
Ave	Lugo
Tâmega	León
Dão-Lafões	Valladolid
Serra da Estrela	Ávila
Cova da Beira	Córdoba
Pinhal Interior Sul	Sevilla
Alentejo Litoral	Cádiz

Fonte: IFDR (2008)

Com o POCTEP procurou-se ainda aproveitar as redes de cooperação existentes e que se têm vindo a incrementar desde 1989, com a execução de projetos de infraestruturas, às quais que se têm vindo a incorporar progressivamente outros sectores como o turismo, os serviços sociais, o meio ambiente, a inovação tecnológica, a saúde, a educação ou a cultura.

A passagem do INTERREG III-A para o POCTEP (2007-2013) representou um novo salto qualitativo que, de forma muito sintética, se pode caracterizar por:

- Uma abordagem territorialmente integrada – os subprogramas regionais desaparecem, embora se respeite a especificidade das 5 áreas de cooperação;
- Uma intervenção exclusivamente centrada nos objetivos da cooperação e da gestão conjunta de infraestruturas, equipamentos e serviços, o que traduz um aprofundamento considerável do carácter transfronteiriço do Programa.

Neste contexto, e a partir da experiência obtida no passado, o Programa de Cooperação Transfronteiriça Portugal – Espanha 2007-2013, apresenta o objetivo global de contribuir para o reforço da coesão económica e social do espaço de fronteira luso-espanhola através da cooperação territorial valorizando o capital acumulado durante as três gerações do INTERREG (IFDR e DGFC, 2008).

O programa estruturou-se em quatro eixos prioritários fundamentais:

1. Cooperação e gestão conjunta para o fomento da competitividade e a promoção do emprego;
2. Cooperação e gestão conjunta no ambiente, património e prevenção de riscos;
3. Cooperação e gestão conjunta no ordenamento do território e acessibilidades;
4. Cooperação e gestão conjunta para a integração socioeconómica e institucional

E um eixo transversal de “Assistência Técnica” ao processo de cooperação transfronteiriça.

As premissas que serviram de base à definição das prioridades do POCTEP tiveram em conta os seguintes pontos:

- Necessidade de valorizar as infraestruturas, equipamentos e serviços localizados nos espaços transfronteiriços;
- Possibilidade de uma articulação sólida entre entidades públicas na base do quadro global que oferece o Tratado de Cooperação e as Comunidades de Trabalho existentes;
- Potencial para a gestão conjunta de equipamentos e serviços, ou através do desenvolvimento de projetos específicos (programas de gestão), ou mediante a superação das restrições legais ainda existentes;
- Prioridade aos projetos imateriais que pretendam a valorização e consolidação das iniciativas anteriormente apoiadas pelo INTERREG.

A admissão e seleção dos projetos era feita através de convocatórias públicas, que podiam abranger a totalidade do programa, um ou vários eixos prioritários, uma ou várias áreas temáticas e determinados beneficiários.

A primeira convocatória decorreu entre 8 de fevereiro e 15 de abril de 2008, a 2ª convocatória entre 1 de março e 31 de maio de 2010 e abrangia os quatro principais eixos prioritários (exceção feita ao eixo assistência técnica) e todas as áreas temáticas, na 3ª convocatória apenas foi possível apresentar projetos no âmbito das prioridades 1 e 2 e em determinadas áreas temáticas (tecnologias da informação e da comunicação, serviços e aplicações TIC para os cidadãos e Administrações e proteção e desenvolvimento do património natural).

O POCTEP apoiou 84 projetos na 1ª convocatória (2008) e 109 na 2ª convocatória (2010) e 20 na 3ª convocatória, com um investimento total de 347,8 milhões de euros e contribuição FEDER de 255,9 milhões de euros<sup>3</sup>(Quadro 2).

**Quadro 7: Projetos Aprovados POCTEP (2007-2013)**

EIXO	Nº PROJ.	FEDER APROVADO 1ª + 2ª + 3ª CONVOCATÓRIA			
		1ª Convocatória	2ª Convocatória	3ª Convocatória	TOTAL
1	85	60 669 414,14	36 586 012,90	10 744 144,85	107 999 571,89
2	63	37 874 453,93	39 709 658,31	5 029 320,49	82 613 432,73
3	27	18 889 944,78	18 815 435,33	0	37 705 380,11
4	38	12 829 801,30	14 824 158,60	0	27 653 959,90
<b>TOTAL</b>	<b>213</b>	<b>130 263 614,15</b>	<b>109 935 265,14</b>	<b>15 773 465,34</b>	<b>255 972 344,63</b>

Fonte: POCTEP (2014)

Verifica-se que da análise do Quadro 2 na 1ª convocatória foi distribuído o FEDER de 130,2 milhões de euros, e na segunda esse valor diminuiu para cerca de 110 milhões de euros, apesar do número de projetos aprovados ter aumentado em cerca de 25, o que se pode ficar a dever ao facto do concurso da 2ª convocatória não exigir um investimento mínimo de 100.000 por parceiro.

<sup>3</sup> Informação disponível em [http://www.poctep.eu/index.php?modulo=proyectos\\_aprobados](http://www.poctep.eu/index.php?modulo=proyectos_aprobados) (acedido em 06/05/2014)

No âmbito da política regional e no período de aplicação do POCTEP, foi criado um novo instrumento de cooperação a nível comunitário, com o objetivo de colmatar as dificuldades sentidas pelos Estados Membros e regiões no domínio da Cooperação Transfronteiriça.

Os agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial, compostos por Estados Membros, autoridades regionais e/ou locais e outros organismos de direito público, são entidades com personalidade jurídica e que se criaram a partir de 1 de janeiro de 2007, isto é, na vigência de aplicação do POCTEP.

Os AECT têm como objetivo facilitar e promover a cooperação territorial transfronteiriça, através da realização/execução de projetos de âmbito transfronteiriço cofinanciadas pela União Europeia através do FEDER, FSE e Fundo de Coesão, com o intuito de fortalecer a coesão económica e social no território da UE.

Desde a entrada em vigor deste importante instrumento no âmbito de direito público para a cooperação transfronteiriça, foram criados muitos AECT por toda a Europa e muitas estratégias, programas e projetos foram implementados, envolvendo milhares de autoridades públicas, especialistas, universidades, empresas e cidadãos.

A cooperação transfronteiriça contribui para mitigar as desvantagens das fronteiras, ultrapassar a condição periférica característica das regiões fronteiriças nos países e melhorar as condições de vida da população, abarcando todas as esferas culturais, sociais, económicas e de infraestruturas (AEBR, 2011).

Embora os fundos recebidos não tenham sido capazes de reduzir totalmente as persistentes lacunas socioeconómicas dos territórios da Raia no contexto peninsular, eles foram cruciais para a criação de bases sólidas para um desenvolvimento territorial mais policêntrico e equilibrado, através do reforço das infraestruturas de conexão transfronteiriça e também pela criação e reforço de redes de cooperação imateriais que têm vindo a estimular os contactos entre entidades de ambos os lados da fronteira.

Os territórios transfronteiriços são espaços onde se produzem diferentes formas de cooperação, no campo social, da economia, da cultura do meio ambiente, mesmo quando muitas destas regiões estão isoladas ou periféricas em relação aos seus países e à Europa. O seu desenvolvimento compreende que os atores mais dinâmicos e empreendedores do território se

organizem em redes com o apoio integrado e crescente dos Estados Membros e da União Europeia a favor da Cooperação transfronteiriça.

No momento em que os projetos são avaliados pelos resultados e impactos reais que provocam na economia e na sociedade, a cooperação territorial deve ter uma visão estratégica territorial mais integrada dada a proximidade das regiões, deve ser dado um papel mais importante às autoridades locais e regionais especialmente no período de programação dos fundos. As intervenções deverão afirmar-se pela sua qualidade e inovação em estreita relação e coerência com os recursos endógenos, naturais e culturais, do território.

### **3.6 Perspetivas de Cooperação na Fronteira Portugal-Espanha no Horizonte 2014-2020**

No próximo período de programação 2014-2020 Portugal participará de forma empenhada no reforço da Cooperação Territorial Europeia numa clara aposta de reforço da sua intervenção através de programas que corresponderão às três vertentes de atuação – a cooperação transfronteiriça, transnacional e inter-regional (AP, 2014).

Apesar da gestão dos programas ter sofrido modificações ao longo dos últimos vinte anos, nem todas eficazes, pode concluir-se que, no seu conjunto, a avaliação é bastante positiva, não apenas entre os responsáveis políticos e gestores, mas entre a população em geral, ao ponto de se associar o INTERREG com a União Europeia e como uma mais-valia da política europeia para as regiões de fronteira.

Para a Conferência de Redes de Cidades Europeias Transfronteiriças e Inter-regionais (CECICN) e Associação de Regiões Fronteiriças Europeias (ARFE), as políticas de cooperação deram visibilidade ao processo de integração e tiveram um impacto positivo importante de acordo com os seguintes pontos:

- Desenvolvimento económico dos territórios transfronteiriços, fazendo com que as fronteiras passem de obstáculo a vantagem competitiva;
- Participação ativa dos cidadãos no processo de construção europeia e no desaparecimento dos efeitos negativos das fronteiras internas;
- Organização do território através de redes bem estruturadas.



Neste sentido, e com a finalidade de colocar a cooperação territorial europeia no centro do debate foi definida a importância da cooperação de segunda geração, também designada por cooperação inteligente, com base em cinco ideias chave para que as instituições e os agentes do território tenham presentes na definição dos princípios da nova programação para as áreas fronteiriças (ARFE e CECICN, 2012):

1. Financiamento da cooperação territorial no âmbito da política de coesão – as ações a financiar devem provir dos problemas reais dos territórios e do potencial de desenvolvimento destas regiões;
2. Melhoria da dimensão estratégica da cooperação, tendo em conta a população abrangida 37% e o número de cidades contempladas (cerca de 500);
3. Reforço da Governança, fomentando a proximidade e criando instrumentos para o desenvolvimento de estratégias locais integradas;
4. Desenvolvimento de instrumentos de cooperação dotados de estruturas sólidas e redes comuns (ágeis, intensas e comprometidas), que representem bem os territórios abrangidos;
5. A cooperação fortalece a união e a solidariedade tão necessárias em tempos de crise, contribuindo para o crescimento e emprego.

Os territórios transfronteiriços Portugal-Espanha apesar dos apoios das anteriores gerações dos programas de cooperação transfronteiriça, mantêm-se como uma “zona de depressão”, que se tem vindo a acentuar face ao maior crescimento das áreas vizinhas mais desenvolvidas (AP, 2014).

Num futuro próximo os projetos de cooperação transfronteiriça terão que ser integrados em abordagens estratégicas mais alargadas, de nível regional, havendo portanto necessidade de uma massa crítica que possibilite a viabilidade de políticas e estratégias de desenvolvimento, o que apenas é viável integrando os territórios vizinhos, potenciando, assim, os efeitos de aumento de escala e de arrastamento, num processo de “fertilização cruzada” entre as regiões de Portugal e Espanha.

A estratégia a seguir no âmbito da Cooperação Transfronteiriça Portugal-Espanha, será focalizada em quatro objetivos temáticos, que concentrarão uma parcela superior a 80% do financiamento FEDER (AP, 2014):

- Partilha das capacidades de investigação, desenvolvimento tecnológico e inovação das entidades do ensino superior e centros de ciência e tecnologia com aplicação nas

empresas (com destaque para as áreas da água e dos recursos hídricos e das energias renováveis);

- Reforço dos mecanismos de cooperação / associação para a competitividade das PME e das estruturas produtivas (nomeadamente da agroindústria e do turismo) nas zonas rurais, incluindo a melhoria do acesso aos mercados de proximidade, contribuindo também para promover o emprego e favorecer a mobilidade laboral, sobretudo, nos jovens;
- Adaptação às alterações climáticas e prevenção e gestão de riscos, sobretudo, nas zonas mais ameaçadas pela seca;
- Proteção do ambiente e melhoria da eficiência na utilização dos recursos naturais comuns, em particular a água e a floresta.

De acordo com a versão preliminar do Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça Espanha Portugal 2014-2020, o novo quadro para a programação transfronteiriça identifica através do diagnóstico feito, as seguintes situações características dos dois países:

Em Espanha os principais desafios relacionam-se com o elevado desemprego e reduzida competitividade empresarial, a fragilidade do sistema de I&D e Inovação, e pouca eficiência no uso dos recursos. Em Portugal as situações identificadas têm a ver com a falta de competitividade da economia, alta taxa de desemprego, baixos níveis de educação e formação e também a falta de eficiência no uso dos recursos naturais.

Os objetivos temáticos propostos para 2014-2020 foram estabelecidos de acordo com o conjunto de projetos aprovados pelo Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça Espanha Portugal 2007-2013. Assim, devem ser privilegiadas ações que consolidem um modelo de desenvolvimento que tenha na investigação e na inovação os seus principais elementos, de forma a contribuírem para o aumento da competitividade, conservação do meio ambiente e recursos naturais, de acordo com os princípios da sustentabilidade.

O processo de construção do novo programa Operacional contou com uma ampla colaboração institucional dos principais agentes económicos e sociais dos dois lados da fronteira, através de canais de participação que recolheram as distintas visões e interesses das regiões.

O POCTEP 2014-2020 dá resposta ao âmbito e conteúdo dos Programas consagrado no artigo 8º do Regulamento (UE) Nº 1299/2013, no qual se estabelecem as disposições específicas

aplicáveis ao apoio prestado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional ao objetivo da Cooperação Territorial Europeia (RegioPlus, 2014).

De acordo com o mesmo, foram selecionados um total de cinco Objetivos Temáticos e dez Prioridades de Investimento que se organizam em quatro Eixos Prioritários

- Objetivo Temático 1: Reforçar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação;
- Objetivo Temático 3: Reforçar a competitividade das Pequenas e Médias Empresas;
- Objetivo Temático 5: Promover a adaptação às alterações climáticas e a prevenção e gestão de riscos;
- Objetivo Temático 6: Preservar e proteger o ambiente e promover a eficiência dos recursos;
- Objetivo Temático 11: Melhorar a capacidade institucional.

A operacionalização do programa deverá ter em conta os seguintes Eixos Prioritários:

Eixo Prioritário 1 – Crescimento inteligente através da cooperação transfronteiriça para a promoção da Inovação;

- Este eixo centra-se no objetivo temático 1 para melhorar a pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação.
- As prioridades de investimento estão direcionadas para áreas de especialização inteligente com maior potencial para a cooperação territorial.

Eixo Prioritário 2 - Crescimento inclusivo através da cooperação transfronteiriça para a competitividade empresarial;

- Este eixo centra-se no objetivo temático 3 para melhorar a competitividade empresarial e promover o aumento do emprego.
- As prioridades de investimento estão direcionadas para a promoção do empreendedorismo, criando novas atividades económicas especialmente as de base tecnológica de conhecimento intensivo.
- Devem ser estimuladas iniciativas locais capazes de aumentar as oportunidades de emprego especialmente em atividades ligadas ao património natural e natural, tão rico nestas zonas de fronteira.

Eixo Prioritário 3 - Crescimento sustentável através da cooperação transfronteiriça para a prevenção de riscos e melhor gestão dos recursos naturais;

- Este eixo centra-se nos objetivos temáticos 5 e 6 na luta contra as alterações climáticas e proteção do meio ambiente.
- As prioridades de investimento estão direcionadas para a preservação e proteção do património natural e paisagístico, bem como o combate às alterações climáticas e o uso eficiente dos recursos.

Eixo Prioritário 4 - Melhoria da capacidade institucional e da eficiência da administração pública mediante o reforço das capacidades institucionais e da eficiência das administrações públicas e dos serviços públicos;

- Este eixo centra-se no objetivo temático 11 de modo a promover o diálogo e a interação entre os diversos intervenientes na fronteira.

Continua a ser importante promover e intensificar o objetivo da cooperação territorial no sentido de ajudar os territórios urbanos e rurais a enfrentar os novos desafios transfronteiriços e transnacionais e explorar o seu potencial, uma vez que os desafios enfrentados pelos Estados Membros e pelas regiões ultrapassam cada vez mais os limites nacionais/regionais e exigem uma ação conjunta e cooperativa ao nível territorial adequado. A Cooperação Territorial Europeia também pode dar uma contribuição importante para promover o objetivo de coesão territorial do Tratado de Lisboa (COM (2011b) 611 final).

Conclui-se assim que nos dias de hoje as fronteiras assumem cada vez mais um valor estratégico de controlo de mercados e de competitividade supranacional. Por isso, a União Europeia considera-as como lugares especiais de aplicação de políticas públicas orientadas para o desenvolvimento, por onde passa o desafio da atenuação de diferenças internas e de reforço da coesão (Lima, 2011).

### **3.7 Síntese**

As regiões fronteiriças foram sempre caracterizadas por um conjunto de relações e interações que se desenvolveram e se materializaram independentemente dos poderes públicos. Nestas regiões foi desde sempre possível identificar potencialidades e problemas comuns que

conduziram à aproximação das gentes no sentido de os resolverem e de conjuntamente promoverem o desenvolvimento destas zonas.

A queda dos regimes ditatoriais nos dois países e a posterior adesão à CEE, levou a um estreitamento de relações que veio a ser consolidado com os sucessivos programas de cooperação transfronteiriça.

A caracterização feita à região da Beira Interior Norte e Província de Salamanca demonstra que estas regiões ainda se encontram distantes da convergência real com o resto da Península Ibérica e com as médias da UE.

Os fundos recebidos dos programas de cooperação contribuíram ao longo dos tempos para atenuar estas diferenças e criar redes económicas, sociais, culturais e institucionais mais sólidas capazes de potenciar um desenvolvimento territorial mais policêntrico e equilibrado.

No novo período de programação a cooperação territorial transfronteiriça deve promover uma visão estratégica mais integrada destas regiões dada a sua proximidade, baseada num modelo onde o conhecimento, a investigação e a inovação tenham um papel de destaque, no sentido de contribuírem decisivamente para o desenvolvimento e melhoria da competitividade dos territórios de fronteira.

## **CAPÍTULO 4 - Estudo de Caso: As Prioridades de Investimento do Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça Espanha Portugal na Câmara Municipal da Guarda**

### **4.1 Nota Introdutória**

Neste capítulo pretende-se apresentar o estudo de caso da Câmara Municipal da Guarda e a sua participação no Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça, contemplando as prioridades de investimento. O capítulo inicia-se com uma breve apresentação da metodologia utilizada, segue-se a apresentação das prioridades definidas nas operações aprovadas, com caracterização dos projetos nos quais a Câmara Municipal da Guarda participou de forma direta ou indireta. Finalmente, apresenta-se a avaliação dos projetos e algumas críticas.

### **4.2 Metodologia – Estudo de Caso**

A metodologia de investigação utilizada neste estudo reveste um carácter essencialmente qualitativo, fazendo-se uma análise dos projetos aprovados nas três convocatórias do POCTEP na área de cooperação Centro / Castilla y León.

Este estudo tem como objetivos:

- 1) Contribuir para uma melhor compreensão dos Programas de Cooperação Transfronteiriça;
- 2) Analisar a contribuição das iniciativas de cooperação para a coesão territorial da União Europeia;
- 3) Analisar os constrangimentos relativos à aplicação dos Programas Operacionais Transfronteiriços;
- 4) Apresentar as principais propostas e prioridades para o período 2014-2020 para a região Centro e Castilla y León, de modo particular Beira Interior Norte e Província de Salamanca.

Para alcançar estes objetivos começou-se por realizar uma pesquisa bibliográfica e documental relativamente às prioridades de investimento do Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça Espanha Portugal, efetuou-se a recolha e tratamento de informação dos projetos aprovados na área de cooperação Centro / Castilla y León, tanto bilaterais como plurirregionais, no período correspondente às três convocatórias do Programa.

A recolha e o tratamento de informação baseou-se em prioridades de investimento, tipo de entidades participantes e montantes de comparticipação envolvidos na cooperação. Uma análise mais pormenorizada foi feita especificamente aos projetos em que a Câmara Municipal da Guarda participa direta ou indiretamente, apresentam-se os resultados desta análise bem como os principais constrangimentos e propostas para o futuro do próximo quadro de programação.

### **4.3 Cooperação Transfronteiriça: Prioridades Definidas**

A cooperação transfronteiriça tem nos dias de hoje, um papel garantido nas políticas da União Europeia. De acordo com o princípio “Europa sem fronteiras” onde prevalece o sublinhar da complementaridade e cooperação face à concorrência, pode considerar-se a articulação entre o Centro de Portugal e a região de Castilla y León como caso de estudo, uma vez que já são visíveis no terreno infraestruturas comuns bem como ações imateriais de grande alcance e que, neste espaço, fazem convergir esforços Portugal e Espanha

O Quadro de Referência Estratégico Nacional, constituiu o enquadramento para a aplicação da política comunitária de coesão económica e social em Portugal no período 2007-2013, fazendo parte dos seus objetivos a Cooperação Territorial Europeia.

Aprovado em 25 de Outubro de 2007, o POCTEP 2007-2013 tem como objetivo promover o desenvolvimento das zonas fronteiriças entre Portugal e Espanha, reforçando a coesão económica e social através das redes de Cooperação existentes entre as Cinco áreas definidas no programa: Galícia / Norte de Portugal; Castilla-León / Norte de Portugal; Castilla-León / Centro de Portugal; Extremadura / Centro de Portugal / Alentejo e Andalucía / Alentejo / Algarve.

As orientações estratégicas para as práticas de cooperação na área de cooperação Centro / Castilla y León, foram definidas no âmbito de quatro prioridades (IFDR e DGFC, 2008):

### **1. Fomento da Competitividade e a Promoção do Emprego**

- Promover a implantação de estruturas comuns de I&D e inovação e cooperação entre centros de I&D para a valorização dos recursos regionais nos espaços de fronteira;
- Dinamizar o crescimento da utilização da sociedade de informação e das TIC, em particular no comércio eletrónico, no teletrabalho e modernização dos serviços públicos;
- Promover o desenvolvimento das economias locais através da competitividade do seu potencial endógeno, num contexto de incidência transfronteiriça de criação de emprego;
- Promover a intensificação e diversificação das relações entre empresas e associações empresariais tendo em vista à exploração de oportunidades de negócio conjuntas.

### **2. Ambiente, Património e Prevenção de Riscos**

- Apoiar intervenções orientadas para o planeamento e gestão coordenada de infraestruturas e serviços ambientais (recursos hídricos, recolha e tratamento de resíduos);
- Promover ações conjuntas de proteção, conservação e valorização do meio ambiente e dos recursos naturais através de ações conjuntas;
- Apoiar ações de planeamento e gestão conjunta de meios humanos e materiais para a prevenção de situações de risco e intervenção em catástrofes;
- Contribuir para o reforço das identidades locais através da promoção de recursos culturais (arquitetura, arqueologia, artesanato, gastronomia, etnografia), num contexto de oferta turística transfronteiriça;
- Impulsionar a valorização dos produtos turísticos comuns que assentem nos recursos ambientais e patrimoniais dos espaços transfronteiriços como destinos de qualidade.

### **3. Ordenamento do Território e Acessibilidades**

- Reforçar a integração territorial com base em processos de ordenamento conjunto dos espaços transfronteiriços;
- Desenvolver a cooperação entre áreas urbanas e rurais tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável transfronteiriço e a requalificação urbanística, ambiental e paisagística;
- Aumentar a permeabilidade do espaço de fronteira através da melhoria das conexões transfronteiriças de âmbito regional e local e articulação entre os diferentes modos de transporte coletivo;



- Planear uma rede conjunta de infraestruturas logísticas e intermodais transfronteiriças no âmbito dos grandes corredores de transporte intermodal;
- Estimular projetos conjuntos de utilização partilhada de recursos energéticos e operações de poupança e diversificação energética.

#### **4. Integração Sócio- Económica e Institucional**

- Promover a utilização conjunta transfronteiriça de equipamentos e serviços sociais, educativos, económicos, culturais, administrativos, desportivos e de lazer existentes no espaço de fronteira;
- Estabelecer mecanismos de cooperação nos campos da saúde, da assistência e ação social para reforçar os níveis de cobertura e atendimento de grupos sensíveis na perspetiva da integração social das populações transfronteiriças;
- Promover e melhorar a eficácia das redes estáveis de cooperação transfronteiriça de âmbito municipal, empresarial, social e institucional.

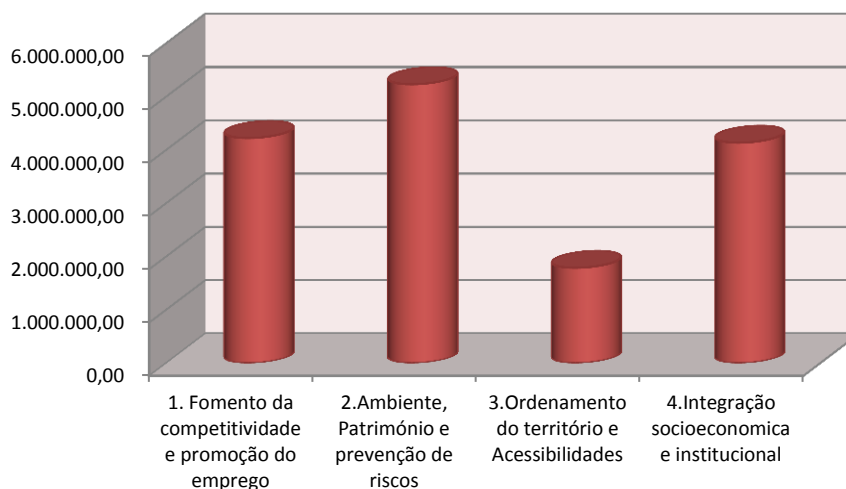
No âmbito das prioridades definidas todos os projetos apresentados tinham de cumprir as orientações do programa, designadamente e entre outras: (i) ter pelo menos dois parceiros, um de cada Estado; (ii) ter carácter transfronteiriço e (iii) contribuir objetivamente para o desenvolvimento das regiões em particular das elegíveis para o programa.

##### **4.3.1 Distribuição de Projetos na Área de Cooperação Centro de Portugal / Castilla y León**

A Área de Cooperação Centro de Portugal / Castilla y León constituída pelas NUT III de âmbito básico Salamanca e Beira Interior Norte, viu aprovados nas três convocatórias um total de 21 projetos bilaterais orientados para o seu território, com uma captação FEDER de 15.378.984,67€.

No que respeita à distribuição do FEDER por eixos temáticos abrangendo as três convocatórias da área de cooperação Centro / Castilla y León, o Eixo 2 absorve 34,03% dos fundos recebidos (5.233.018,06€); seguido do Eixo 1 com 27,46% (4.223.487,56€); o Eixo 4 com 26,89% (4.135.373,60€) e o Eixo 3 com apenas 11,62% (1.787.105,45€) do FEDER recebido (Gráfico 11).

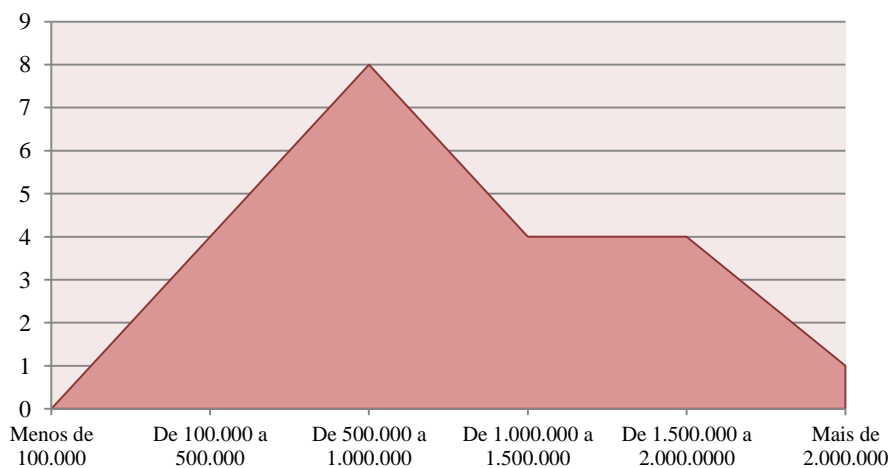
**Gráfico 11:** Ajuda FEDER aprovada na área Centro / Castilla y León por Prioridades do POCTEP



Fonte: POCTEP (2014)

A maior concentração de projetos observa-se no intervalo de valores de investimento compreendido entre os 500.000€ e o 1.000.000€, representando mais de 38% das operações aprovadas, como pode ser verificado no Gráfico 12.

**Gráfico 12:** Distribuição dos Projetos por Custo Total



Fonte: POCTEP (2014)

No âmbito do financiamento do POCTEP, a Região Centro e Castilla y León possuem uma participação significativa em projetos plurirregionais, considerando as zonas elegíveis para a Região Centro – a NUT III Beira Interior Norte e para Castilla y León a NUT III – a Província

Salamanca, o FEDER destinado a parceiros dos dois lados da fronteira foi na ordem dos 7.806.596,04€ para 19 projetos plurirregionais.

O prazo para apresentação de projetos à 1ª convocatória de correu entre 8 de Fevereiro e 15 de Abril de 2008, sendo admitidas a concurso as candidaturas com custo total compreendido entre 500.000 e 2.500.000€, estando limitado o orçamento mínimo por parceiro a 100.000€

De acordo com o Quadro 8, na área de cooperação Centro Castilla y León aprovaram-se 7 projetos que envolveram um apoio FEDER de 6,6 milhões de euros, destinado sobretudo ao reforço de ações de cooperação transfronteiriça de âmbito económico, social e cultural, ao aproveitamento de potencialidades turísticas dos dois lados da fronteira, bem como a utilização conjunta de equipamentos existentes no espaço transfronteiriço. No âmbito desta convocatória não foi aprovada qualquer operação cuja temática fosse acessibilidades e transportes.

Dos sete projetos aprovados apenas um é liderado por uma entidade Portuguesa, nos restantes o beneficiário principal é espanhol.

**Quadro 8:** FEDER Aprovado por Eixo Prioritário - 1ª Convocatória

Eixo Prioritário	1ª Convocatória	
	Nº Projetos	Ajuda FEDER
1. Fomento da competitividade e promoção do emprego	2	1 970 204,88
2. Ambiente, património e prevenção de riscos	2	2 636 248,00
3. Ordenamento do território e acessibilidades	0	0,00
4. Integração socioeconómica e institucional	3	2 045 505,00
	7	6 651 957,88

Fonte: POCTEP (2014)

Identificam-se seguidamente as candidaturas aprovadas na 1ª convocatória do Programa, tendo em conta o eixo prioritário, beneficiários - beneficiário principal (BP) e beneficiário (B) e o seu objetivo principal.

**Tabela 7:** Projetos Aprovados na 1ª Convocatória - Área de Cooperação Centro / Castilla y León

Designação do projeto	Beneficiário Principal/Beneficiários	Objetivo Principal
<i>Eixo 1</i>		
RED ESCÉNICA	<b>DG de Promoción e Instituciones Culturales - Consejería de Cultura y Turismo (Junta Castilla y León)</b> Culturguarda, EM	Transfocar relações e criar laços entre as populações dos dois lados da fronteira através das artes escénicas.
VIP BIN SAL: Valorizar, inovar e potenciar a Beira Interior Norte e a Província de Salamanca	<b>Diputación de Salamanca - OAEDR</b> Associação de Municípios da Cova da Beira (AMCB) Câmara Municipal de Almeida	Desenvolver a cooperação transfronteiriça de modo a facilitar a integração dos territórios raianos através de um conjunto de ações públicas e privadas para a dinamização do tecido produtivo e coesão social.
<i>Eixo 2</i>		
BIN SAL RIESGOS: Prevenção Riesgos Beira Interior Norte e Salamanca	<b>Diputación de Salamanca - OAEDR</b> Autoridade Nacional de Proteção Civil - CDOS da Guarda Agencia de Protección Civil y Consumo - Consejería de Interior y Justicia (Jta. Castilla y León) Associação de Municípios da Cova da Beira (AMCB)	Articular a proteção conjunta do espaço transfronteiriço e a capacidade de intervenção no território no âmbito dos riscos naturais e tecnológicos.
COMSOTUR: Plano de melhoria da competitividade e sustentabilidade turística do espaço raiano luso-espanhol	<b>Consortio Transfronterizo de Ciudades Amuralladas</b> Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo Câmara Municipal de Almeida	Melhorar o posicionamento turístico do espaço de fronteira, promovendo e aproveitando acontecimentos históricos comuns para desenvolver ações de carácter cultural que impulsionem o turismo conjunto.
<i>Eixo 4</i>		
REDES_DROG: Intervenções nas toxicodependências	<b>Comisionado Regional para la Droga - Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades (Jta. Castilla y León)</b> IDT – Instituto da Droga e da Toxicodependência, IP (Delegação Regional do Centro) Unidade Local de Saúde da Guarda, E.P.E.	Consolidar e aprofundar a cooperação entre a Guarda e Salamanca no âmbito da intervenção em drogodependências, melhorando a capacidade de assistência.
CENCYL_COOPERA: Apoio à Comunidade de Trabalho Castilla y León-Centro de Portugal e aos Gabinetes de Iniciativas Transfronteiriças	<b>Consejería de la Presidencia - Junta de Castilla y León</b> CCDRC – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro	Promover uma maior aproximação entre as regiões de Castilla y León y Centro de Portugal, dos seus agentes, estratégias e projetos. Promover o conjunto das duas regiões, como espaço de cooperação.
CEI_RC&D: Rede para a Cooperação & Desenvolvimento	<b>Centro de Estudos Ibéricos (CEI)</b> Universidade de Salamanca Câmara Municipal da Guarda	Promover e incrementar a eficácia da rede de cooperação transfronteiriça existente no eixo Coimbra, Guarda, Salamanca que vem sendo desenvolvida através do Centro de Estudos Ibéricos e dinamizar a utilização conjunta de equipamentos e serviços de índole científica, educativa, cultural e social no espaço de fronteira.

Fonte: POCTEP (2014)

Relativamente aos projetos plurirregionais, foram aprovados na 1ª convocatória do programa, oito com incidência na área de cooperação Centro / Castilla y León de acordo com o seguinte quadro:

**Tabela 8:** Projetos Aprovados na 1ª Convocatória - Plurirregionais

<b>Designação do projeto</b>	<b>Objetivo Principal</b>
<b>Eixo 1</b>	
IBERMOVILITAS: Cooperação para a eliminação de barreiras à mobilidade transfronteiriça	Impulsionar a mobilidade laboral dos cidadãos dos dois lados da fronteira através de políticas ativas de emprego, formação profissional articulada dos dois lados da fronteira
ATICA: Apoyo TIC a los aprendizajes	Analisar as vantagens do uso de quadros digitais para o ensino da matemática e do espanhol e do português, para os alunos entre os 10 e 16 anos.
AMTFP: Ações de Mobilidade Transfronteiriça em Formação Profissional	Favorecer a empregabilidade das zonas transfronteiriças Norte e Centro e Castilla y León, através da realização de ações de formação profissional que aumentem as competências profissionais dos jovens e adultos desta zona.
AGROCELE: Transferencia de tecnología y experimentación de cultivos de cereales y leguminosas para usos energéticos y de alta calidad alimentaria en sistemas de regadío y de agricultura sostenible	Rentabilizar o setor agrário, pilar básico, económico, social e ambiental das zonas rurais através da implementação de novos sistemas agrícolas e novas variedades para promover uma agricultura sustentável.
ACTION: Ações de cooperação transfronteiriça para a inovação e oportunidades de negócio	Promoção da cooperação transfronteiriça empresarial entre empresas dos <i>clusters</i> transporte/logística/distribuição e agroindústria/alimentar, suas parceiras e entidades do sistema científico e tecnológico. Afirmação das regiões como territórios da inovação.
<b>Eixo 2</b>	
ART: Arte rupestre transfronteiriça de Foz Côa a Siega Verde	Preservação e valorização do património cultural, investigação e divulgação das manifestações de Arte Rupestre do Paleolítico.
<b>Eixo 3</b>	
RETALER: Rede Transfronteiriça de Autoridades Locais em Energias Renováveis	Cooperação entre autoridades locais na temática das energias renováveis, promovendo a sua implementação em todo o espaço transfronteiriço.
<b>Eixo 4</b>	
TRANSXUVENTUDE: Cooperação Juvenil Transfronteiriça	Reforçar a cooperação e o trabalho em rede entre entidades da administração pública regional e agentes económicos sociais, culturais e desportivos dos dois lados da fronteira, promovendo a mobilidade e a interação entre comunidades.

Fonte: POCTEP (2014)

No total, os projetos plurirregionais representam um Investimento de 4,7 milhões de euros e um apoio FEDER de 3,5 milhões de euros em ações de cooperação nas áreas laboral e da

empregabilidade, da educação, do património, das energias renováveis, da juventude e no âmbito do setor agrícola.

Os prazos da 2ª convocatória decorreram entre 1 de Março e 31 de Maio de 2010, sendo admitidos a concurso projetos com um custo mínimo de 100.000,00€, no entanto a cada Beneficiário ou Beneficiário Principal só foi permitida a participação em seis candidaturas no máximo.

Na área de cooperação Centro / Castilla y León aprovaram-se 11 projetos da 2ª convocatória em três deles o beneficiário principal é português. Foram contemplados todos os eixos do programa e a comparticipação FEDER foi de 7,5 milhões de euros,

**Quadro 9:** FEDER Aprovado por Eixo Prioritário - 2ª Convocatória

Eixo Prioritário	2ª Convocatória	
	Nº Projetos	Ajuda FEDER
1. Fomento da competitividade e promoção do emprego	2	1 549 724,58
2. Ambiente, património e prevenção de riscos	3	2 076 347,59
3. Ordenamento do território e acessibilidades	3	1 787 105,45
4. Integração socioeconómica e institucional	3	2 089 868,60
	11	7 503 046,22

Fonte: POCTEP (2014))

Os projetos aprovados na 2ª convocatória estão classificados na Tabela 9:

**Tabela 9:** Projetos Aprovados na 2ª Convocatória - Área de Cooperação Centro / Castilla y León

Designação do projeto	Beneficiário Principal/Beneficiários	Objetivo Principal
<b>Eixo I</b>		
REDES_II Red Escénica	<b>Consejería de Cultura y Turismo (Junta Castilla y León)</b> Culturguarda, EM	Continuar a intensificar relações e criar laços entre as populações dos dois lados da fronteira através das artes escénicas.
INESPO: Rede de Transferência de Conhecimento Universidade/Empresa, Região Centro Castilla y León	<b>Universidade da Beira Interior</b> Fundación General de la Universidad de Salamanca Fundación General de la Universidad de León y la empresa	Incrementar a cooperação institucional, social e empresarial transfronteiriça entre agentes do SCT das Regiões Centro de Portugal e Castela-Leão, bem como entre estes e as empresas.

Universidade de Aveiro  
 CEC - Conselho Empresarial do Centro  
 Fundación General d la Universidad de Valladolid  
 Universidad Pontificia de Salamanca  
 Universidade de Coimbra

**Eixo 2**

<p><b>BIN SAL RIESGOS II:</b>                  Prevencion Riesgos Beira Interior Norte - Provincia de Salamanca II</p>	<p><b>Diputación de Salamanca - OAEDR</b>                  Autoridade Nacional de Proteção Civil - CDOS da Guarda                  Agencia de Protección Civil y Consumo - Consejería de Interior y Justicia (Jta. Castilla y León)                  Associação de Municípios da Cova da Beira (AMCB)</p>	<p>Articular a proteção conjunta do espaço transfronteiriço e a capacidade de intervenção no território no âmbito dos riscos naturais e tecnológicos.</p>
<p><b>AGUEDA:</b>                  Caracterización ambiental y análisis de riesgos en cuencas transfronterizas: proyecto piloto en el río Águeda</p>	<p><b>Universidad Europea Miguel de Cervantes (UEMC)</b>                  Instituto de Recursos Naturales y Agrobiología de Salamanca                  Instituto Politécnico de Castelo Branco</p>	<p>Implementar um modelo ambiental para uso do solo e caracterização biótica e físico-química.</p>
<p><b>COMSOTUR:</b>                  Plan de mejora de la Competitividad y Sostenibilidad Turística del Espacio Rayano Hispano Luso II</p>	<p><b>Consortio Transfronterizo de Ciudades Amuralladas</b>                  Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo                  Câmara Municipal de Almeida</p>	<p>Consolidar e incrementar o posicionamento turístico do espaço de fronteira, através do aproveitamento de espaços culturais com conteúdo temático ligado à história comum dos territórios de Almeida e Cidade Rodrigo.</p>

**Eixo 3**

<p><b>LOGISTICA_CENCYL:</b>                  Cooperación en transportes y logística en el territorio Centro - Castilla y León</p>	<p><b>Ayuntamiento de Salamanca</b>                  Asociación CYLOG                  Câmara Municipal de Guarda                  Câmara Municipal de Figueira da Foz                  Administração Porto de Aveiro</p>	<p>Promover a consolidação do eixo territorial transfronteiriço Figueira da Foz - Aveiro - Guarda - Salamanca - Valladolid através do desenvolvimento conjunto de infra estruturas e equipamentos de transporte de mercadorias e logística.</p>
<p><b>RENERPATH:</b>                  Metodologia de reabilitação energetica de edificios patrimoniais.</p>	<p><b>Fundación CARTIF</b>                  CTCV – Centro Tecnológico da Cerâmica e do Vidro                  RECET - Associação dos Centros Tecnológicos de Portugal                  EREN – Ente Regional de la Energía de Castilla y León                  Fundación Ciudad Rodrigo</p>	<p>Estabelecer uma metodologia de reabilitação energética aplicável a edifícios patrimoniais públicos e privados na Comunidade de Castilla y León e Centro de Portugal.</p>
<p><b>REDE_CIDADES_CENCYL:</b>                  Rede de Cidades Sustentáveis CENCYL</p>	<p><b>Município da Guarda</b>                  Município de Aveiro                  Município de Coimbra                  Município da Figueira da Foz                  Município de Viseu</p>	<p>Reforçar a capacidade de afirmação e a competitividade das cidades CENCYL no contexto dos Países Ibéricos e da Europa, fomentando a qualidade de vida dos seus habitantes e dos habitantes dos territórios envolventes.</p>

Ayuntamiento de Salamanca  
 Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo  
 Ayuntamiento de Valladolid  
 Ayuntamiento de Burgos  
 Ayuntamiento de Miranda del Ebro

**Eixo 4**

VIP BIN SAL II: Afirmar a Beira Interior Norte - Província de Salamanca	<b>Diputación de Salamanca - OAEDR</b> Associação de Municípios da Cova da Beira (AMCB)	Consolidar um quadro de cooperação que facilite a integração dos territórios raianos e dinamize o tecido produtivo e a coesão social.
CENCYL+ Apoyo a la Comunidad de Trabajo Castilla y León- Centro de Portugal y a los Gabinetes de Iniciativas Transfronterizas	Consejería da la Presidencia (JCyL) CCDRC - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro	Promover as regiões Castilla y León e Centro de Portugal como espaço de cooperação consolidado a caminho da coesão territorial, económica e social.
CEI_C&T: Centro de Estudos Ibéricos - Cooperação & Território: Conhecimento, Cultura e Coesão Territorial	<b>Centro de Estudos Ibéricos (CEI)</b> Universidade de Salamanca Câmara Municipal da Guarda	Promover o conhecimento e a qualificação do território, através da investigação e divulgação técnica e científica; Dinamizar iniciativas de cooperação socioculturais e educativas; Contribuir para a coesão territorial.

Fonte: POCTEP (2014)

Foram aprovados onze projetos Plurirregionais na 2ª convocatória do programa, com incidência na área de cooperação Centro / Castilla y León de acordo com a Tabela 10.

**Tabela 10: Projetos Aprovados na 2ª Convocatória - Plurirregionais**

<b>Designação do projeto</b>	<b>Objetivo Principal</b>
<b>Eixo 1</b>	
NET: Nuevo espacio transfronterizo	Criação de espaços plurirregionais para aplicação do triângulo do conhecimento: investigação, inovação e aprendizagem.
ETE: Espacio Transfronterizo sobre el envejecimiento	Tem como objetivo contribuir para o envelhecimento com qualidade de vida no espaço transfronteiriço.
CFPDI: Contribución en la Formación Profesional al Desarrollo Interfronterizo	Troca de experiências de conhecimentos e de práticas para qualificar os recursos humanos e favorecer a inserção profissional dos jovens da zona transfronteiriça. Fomentar a mobilidade no quadro da União Europeia e uso das TIC.
AGRI_SOS: Mejora de los sistemas agrícolas y racionalización de cultivos para optimizar la competitividad y sostenibilidad de las explotaciones agrícolas.	Rentabilizar o setor agrário, pilar básico, económico, social e ambiental das zonas rurais, promovendo uma agricultura empresarial competitiva e sustentável.



<p><b>ACTION_II:</b> Acciones de Cooperación Transfronteriza para la innovación y oportunidades de negocio II</p>	<p>Promoção da cooperação transfronteiriça empresarial entre empresas dos <i>clusters</i>, transportes/logística/distribuição, agroindústria/alimentar, TIC/ eletrónica e energias alternativas.</p>
<p><b>FIAVAL:</b> Formación, Innovación y Aulas Virtuales en el Aprendizaje de Lenguas</p>	<p>Aumentar a frequência das línguas espanhola e portuguesa nos centros educativos das regiões transfronteiriças.</p>
<p><b>Eixo 2</b></p>	
<p><b>ARTE:</b> CONVIVIR EN EL ARTE</p>	<p>Promover a concentração geográfica de apresentações culturais para esbater as diferenças entre áreas rurais e urbanas, evitando assim o êxodo dos atores culturais.</p>
<p><b>Eixo 3</b></p>	
<p><b>RETALER_II:</b> Red Transfronteriza de Autoridades Locales en Energías Renovables II</p>	<p>Cooperação entre autoridades locais nas temáticas da eficiência energética e das energias renováveis, promovendo a sua implementação em todo o espaço transfronteiriço.</p>
<p><b>Eixo 4</b></p>	
<p><b>RIET:</b> Red Ibérica de Entidades Transfronterizas</p>	<p>Apoiar o desenvolvimento e consolidação de uma rede de entidades transfronteiriças em toda a fronteira luso espanhola, que permita a obtenção de sinergia, o intercâmbio de boas práticas dando maior visibilidade à cooperação na Europa.</p>
<p><b>RED_AMBASAGUAS:</b> Red Ambagwas de Integración Socio-Laboral de Personas con Discapacidad en el Medio Rural</p>	<p>Consolidar a rede trabalhando na inclusão social e laboral das pessoas com deficiência, contribuindo para a fixação de população no território.</p>
<p><b>EMPRENDEJOVE:</b> Cooperación, formación y movilidad para luchar contra el desempleo juvenil</p>	<p>Consolidar a cooperação social e institucional. Coordenar e partilhar a informação juvenil, especialmente nos âmbitos da formação e do emprego, favorecendo a mobilidade juvenil transfronteiriça e o espírito empreendedor dos jovens.</p>

Fonte: POCTEP (2014)

O Investimento com impacto na região Centro e Castilla y León envolvido em projetos plurirregionais foi de 5,6 milhões de euros, correspondendo a um FEDER de 4,2 milhões de Euros.

Relativamente à 3ª convocatória o prazo para apresentação de candidaturas decorreu entre 24 de Abril de 25 de Junho de 2012, sendo a ajuda FEDER desta convocatória destinada apenas aos eixos 1 (fomento da competitividade e promoção do emprego) e 2 (ambiente, património e prevenção de riscos), para projetos com um custo total mínimo de 100.000€.

No âmbito desta convocatória a área de cooperação territorial Centro / Castilla y León viu apenas aprovados 3 projetos: um enquadrado no eixo 1 e dois no eixo 2, de acordo com a informação constante no Quadro 10.

**Quadro 10:** FEDER Aprovado por Eixo Prioritário - 3ª Convocatória

Eixo Prioritário	3ª Convocatória	
	Nº Projetos	Ajuda FEDER
1. Fomento da competitividade e promoção do emprego	1	703 558,10
2. Ambiente, património e prevenção de riscos	2	520 422,47
3. Ordenamento do território e acessibilidades	0	0,00
4. Integração socioeconómica e institucional	0	0,00
	3	1 223 980,57

Fonte: POCTEP (2014)

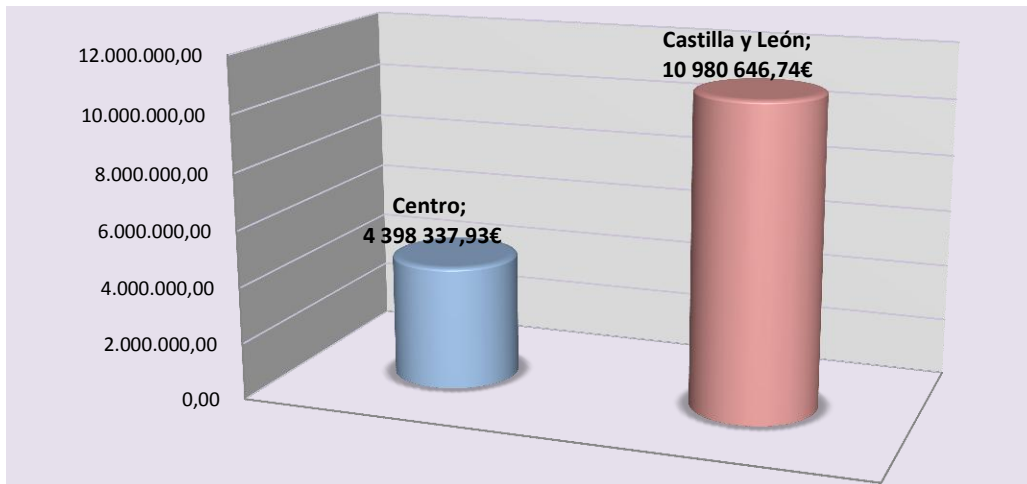
**Tabela 11:** Projetos Aprovados na 3ª Convocatória - Área de Cooperação Centro / Castilla y León

Designação do projeto	Beneficiário Principal/Beneficiários	Objetivo Principal
<b>Eixo 1</b>		
	<b>Universidade da Beira Interior</b>	
	Fundación General de la Universidad de Salamanca	
	Fundação General da la Universidade de León y de la Empresa (F.G.U.L.E.M)	Afirmar as Regiões Centro de Portugal e Castela-Leão como agentes impulsionadores da inovação, criação de empresas e valorização tecnológica. Contribuir para o desenvolvimento e crescimento económico das Regiões Centro de Portugal e Castilla y León.;
INESPO: Rede de transferência de conhecimento Universidade-Empresa. Região Centro de Portugal-Castilha y León	Universidade de Aveiro	
	CEC / CCIC - Conselho Empresarial do Centro / Câmara de Comércio e Indústria do Centro	
	Fundación General de la Universidad de Valladolid (FGUVA)	
	Universidad Pontificia de Salamanca	
	Universidade de Coimbra	
<b>Eixo 2</b>		
	<b>Consorcio Transfronterizo de Ciudades Amuralladas</b>	
CUSTODIA_MEDIOAMBIENTAL: Custodia del Territorio y Valorización del Espacio Natural Transfronterizo	Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo	Promover estratégias para valorizar os recursos ambientais do espaço raiano, promovendo a regeneração e a recuperação ambiental dos espaços degradados.
	Câmara Municipal de Almeida	
	Ayuntamiento de Santa Marta de Tormes	
	<b>Dirección General de Patrimonio Cultural (JC y L)</b>	
REDPAT: Patrimonio Cultural en la Red	Direção Regional de Cultura do Centro	Informatizar e difundir recursos do património cultural através do uso das TIC's.

Fonte: POCTEP (2014)

No território Centro / Castilla y León um total de 21 projetos bilaterais foram financiados ao abrigo de POCTEP nas três convocatórias do Programa, sendo notória a existência de contrastes significativos na distribuição do FEDER entre a região Centro e a região de Castilla y León, conforme Gráfico 13.

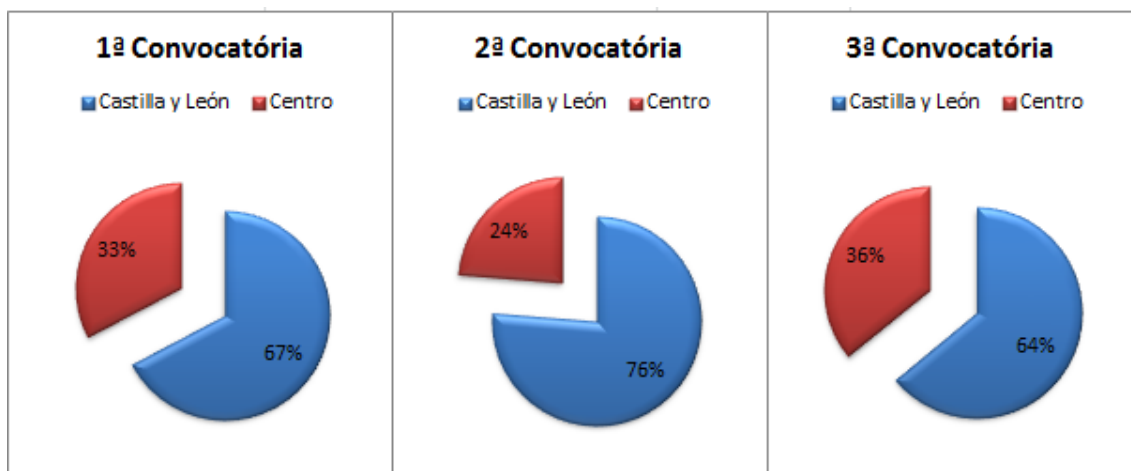
**Gráfico 13:** Distribuição FEDER – Região Centro / Castilla y León



Fonte: POCTEP (2014)

A repartição de FEDER entre as duas regiões da área de cooperação Centro e Castilla y León é também desigualitária quando a análise é feita em termos de convocatórias, conforme Gráfico 14.

**Gráfico 14:** Distribuição FEDER entre Salamanca e Beira Interior Norte nas três convocatórias



Fonte: POCTEP (2014)

No âmbito da cooperação territorial bilateral e pluriregional podem destacar-se as seguintes tipologias de operações: Universidade-Empresa, envolvendo Universidades e Associações Empresariais; Científica e tecnológica, envolvendo Centros Tecnológicos; Logística e Transportes através das interações entre as principais plataformas logísticas localizadas no corredor E-80; entre cidades através do desenvolvimento do trabalho em rede de várias cidades de Portugal e Espanha; Turismo natural, cultural e ambiental, entre instituições de âmbito regional e local; atividades culturais envolvendo várias instituições; desenvolvimento económico local, desenvolvido particularmente por instituições locais sub-regionais.

Os domínios predominantes em termos de cooperação apresentam-se na Tabela:12.

**Tabela 12:** Projetos Aprovados no âmbito do POCTEP na Área de Cooperação Centro / Castilla y León – Domínio de Cooperação

<b>Domínios de Cooperação</b>	<b>Projetos (nº)</b>
Turismo, património cultural e natural	8
Desenvolvimento económico, emprego e formação	5
Apoio a coletivos sociais específicos (Toxicodependentes, incapacitados, jovens, idosos)	5
Cooperação científica e tecnológica, inovação e desenvolvimento	4
Desenvolvimento de atividades socioculturais e educativas	3
Tecnologia de sistemas agrários	3
Energia: Desenvolvimento das renováveis e otimização energética	3
Dinamização da cooperação institucional	3
Prevenção de Riscos Naturais	2
Cooperação Empresarial	2
Rede de Cidades	1
Rede logística e transportes	1

Fonte: POCTEP (2014)

Nestes projetos de cooperação transfronteiriça, participam um total de 54 Instituições das duas regiões (Anexo). Verifica-se um grande predomínio de entidades da administração pública, sobretudo de âmbito local: 9 Câmaras Municipais e Ayuntamientos, juntamente com Associações de Municípios e a Diputación Provincial de Salamanca e o Consorcio de Cidades Amuralhadas; à escala regional temos Agências, Institutos e Direções Regionais da Região Centro e Direções Gerais e Consejerias da Junta de Castilla y León (Tabela 13)..

**Tabela 13:** Projetos Aprovados no âmbito do POCTEP na Área de Cooperação Centro / Castilla y León – Tipologia de Instituições

Tipologia de Instituições	Instituições (nº)
Administração Local	13
Administração e Agências Regionais	20
Universidades e Politécnicos	8
Centros Tecnológicos e de Investigação	5
Outras Instituições, Associações e Fundações	8
Total	54

Fonte: POCTEP (2014)

### 4.3.2 Caracterização dos Projetos da Câmara Municipal da Guarda

Existem muitas instituições dos dois lados da fronteira envolvidas na cooperação transfronteiriça (Anexo). A Câmara Municipal da Guarda pertence à categoria administração local tendo participado de forma diferenciada no âmbito das três convocatórias.

Esta participação foi concretizada de forma indireta, através da Associação de Municípios da Cova da Beira que representa neste âmbito os Municípios associados; e de forma direta em projetos bilaterais e ainda num projeto plurirregional.

#### 4.3.2.1 Caracterização dos Projetos da Câmara Municipal da Guarda -Participação Indireta

A Câmara Municipal da Guarda participou no âmbito do POCTEP nos projetos: Vip BIN SAL, Vip BIN-SAL II, BIN SAL Riscos, BIN SAL Riscos II e Retaler.

- Projeto **Vip BIN – SAL**: Valorizar, inovar e potenciar a Beira Interior Norte e a Província de Salamanca (1ª Convocatória).
- Projeto **Vip BIN – SAL II**: Afirmar a Beira Interior Norte e a Província de Salamanca (2ª Convocatória).

O projeto da 1ª convocatória integra-se no Eixo 1 – Competitividade e Emprego, o Beneficiário Principal é a Diputación de Salamanca e os Sócios são a Câmara Municipal de Almeida e a Associação de Municípios da Cova da Beira

O projeto Vip BIN – SAL II integra-se no Eixo 4 - Cooperação e Gestão Conjunta para a integração socioeconómica e institucional, o beneficiário principal é a Diputación de Salamanca e o beneficiário português é a Associação de Municípios da Cova da Beira.

O objetivo principal dos projetos é articular e fomentar a coesão entre as organizações da Comunidade de Trabalho BIN-SAL com outros organismos territoriais: universidades, associações, grupos de ação local e empresários, para incentivar ações de desenvolvimento empresarial e institucional, dinamizando o tecido produtivo e a coesão social.

Para alcançar este objetivo implementaram-se diversas atividades (Tabela 14)

**Tabela 14:** Atividades e Ações dos Projetos Vip BIN - SAL I e II

ATIVIDADES	AÇÕES / TAREFAS
<b>Atividade 1</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ativar a Integração Territorial e Institucional (VIP I)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Constituição da Agrupação Europeia de Cooperação Territorial Beira Interior Norte – Província de Salamanca (AECT BIN SAL).</li> <li>- Criação – Adequação do “Centro de Desenvolvimento Transfronteiriço Beira Interior Norte – Província de Salamanca (CEDET BIN – SAL</li> </ul> </li> <li>• <b>Bin-Sal Institucional (VIP II)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Difusão do CEDET (Centro de Desenvolvimento Transfronteiriço) e a AECT BIN-SAL</li> <li>- Dinamização (On-line) da AECT BIN – SAL.</li> </ul> </li> </ul>
<b>Atividade 2</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ativar uma Inteligência Territorial (VIP I)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Constituição do Centro de Análise e Prospetiva Territorial (CAPT).</li> <li>- Organização de 2 Feiras Transfronteiriças: Promoção Empresarial BIN – SAL</li> <li>- Ações de Promoção Empresarial BIN – SAL</li> <li>- Catálogos Setoriais BIN – SAL:</li> <li>- Jogo Didático TERRITÓRIO BIN_SAL:</li> </ul> </li> <li>• <b>Bin-Sal Conhecimento (VIP II)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dinamização do Centro de Análise e Prospetiva Territorial (CAPT)</li> <li>- Serviço de estudos e publicações BIN-SAL</li> <li>- ECORAIA III (2012, Salamanca) e ECORAIA IV (2013, Pinhel)</li> </ul> </li> </ul>
<b>Atividade 3</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ativar um Território em Rede (VIP I)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Portal AECT BIN – SAL</li> <li>- Intranet BIN – SAL</li> <li>- Ações de Promoção e Difusão</li> </ul> </li> <li>▪ <b>Bin-Sal Otimizado (VIP II)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Estudos, Workshops, jornadas sectoriais, seminários temáticos e publicações</li> <li>- Ações de Formação</li> </ul> </li> </ul>
<b>Atividade 4</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Bin-Sal Cultura Coletiva (VIP II)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Festival Bianual “Arte na Fronteira”: música, teatro, etc.</li> <li>- Jornadas anuais sobre património e arte de fronteira</li> </ul> </li> </ul>

Fonte: POCTEP (2014)

- Projeto **BIN – SAL Riscos**: Prevenção de Riscos Beira Interior Norte – Salamanca (1ª Convocatória)
- Projeto **BIN – SAL Riscos II**: Prevenção de Riscos Beira Interior Norte – Salamanca (2ª Convocatória).

Estes projetos integram-se no Eixo 2 – Meio Ambiente, Património e Prevenção de Riscos, o Beneficiário Principal é a Diputación de Salamanca e os Sócios são a Junta de Castilla y León, a Autoridade Nacional de Proteção Civil – Centro de Operações de Socorro da Guarda e a Associação de Municípios da Cova da Beira

O principal objetivo consiste em articular a proteção conjunta do espaço transfronteiriço e a capacidade de intervenção na rede rodoviária, preservando ao mesmo tempo as qualidades físicas e ambientais do território através do combate aos riscos naturais e tecnológicos.

Para alcançar este objetivo implementaram-se diversas atividades, constantes na Tabela 15.

**Tabela 15:** Atividades e Ações dos Projetos BIN – SAL Riscos I e II

<b>ATIVIDADES</b>	<b>AÇÕES / TAREFAS</b>
<b>Atividade 1</b>	• <b>Aquisição de Equipamento /Ações de Prevenção e Combate de Riscos (Riscos I e II)</b>
<b>Atividade 2</b>	• <b>Qualidade das Águas e Proteção do Espaço da Fronteira (Riscos I)</b> • <b>Melhoria das Capacidades de Comunicação (Riscos II)</b> - Sistema de Georreferenciação de Viaturas
<b>Atividade 3</b>	• <b>Elaboração da Cartografia Euroregional de Riscos Físicos e Planos de Ação (Riscos I)</b> • <b>Finalização da Cartografia Euroregional de Riscos Físicos e Planos de Ação (Riscos II)</b>
<b>Atividade 4</b>	• <b>Ações Conjuntas e Formação, Educação, Sensibilização e Difusão (Riscos I e II)</b>

Fonte: POCTEP (2014)

- Projeto: **RETALER – Rede Transfronteiriça de Autoridades Locais em Energias Renováveis**

Integrado no Eixo 2 – Meio Ambiente, Património e Prevenção de Riscos, este é um projeto de carácter pluriregional no qual participam doze organizações transfronteiriças, entre as quais a Diputación de Salamanca e a AMCB que pertencem à área de Cooperação Centro / Castilla y

León. Tem como objetivo principal a cooperação entre autoridades locais na temática das energias renováveis, promovendo a sua implementação em todo o espaço transfronteiriço.

No sentido de alcançar este objetivo implementaram-se diversas atividades, nomeadamente as que constam da Tabela 16.

**Tabela 16:** Atividades e Ações do Projeto Retaler

<b>ATIVIDADES</b>	<b>AÇÕES / TAREFAS</b>
<b>Atividade 1</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Estudos/Planos/Guias Transfronteiriços para a Implantação de Energias Renováveis na Raia.</b></li> </ul>
<b>Atividade 2</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Projetos-piloto Conjuntos. Estudos, Planos e Guias Transfronteiriças para a Promoção e Implantação das Energias Renováveis.</b></li> </ul>
<b>Atividade 3</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Intercâmbio de Boas Práticas, Sensibilização e Formação</b></li> </ul>

#### **4.3.2.2 Caracterização dos Projetos da Câmara Municipal da Guarda -Participação Direta**

Em termos de participação direta, a Câmara Municipal participa em quatro projetos como parceiro/beneficiário e num como beneficiário principal.

Na qualidade de beneficiário cada entidade é responsável pelo bom desempenho das suas atividades e ações de acordo com o cronograma físico e temporal aprovado para o projeto, aceitando a coordenação técnica, administrativa e financeira do beneficiário principal e facultando-lhe toda a documentação necessária aos controles de execução e certificação de despesa.

Neste papel a Câmara Municipal da Guarda participa nos seguintes projetos: CEI\_ RC&D, CEI C&T, Logística Cencyl, Red Ambasaguas e Rede de Cidades Cencyl.

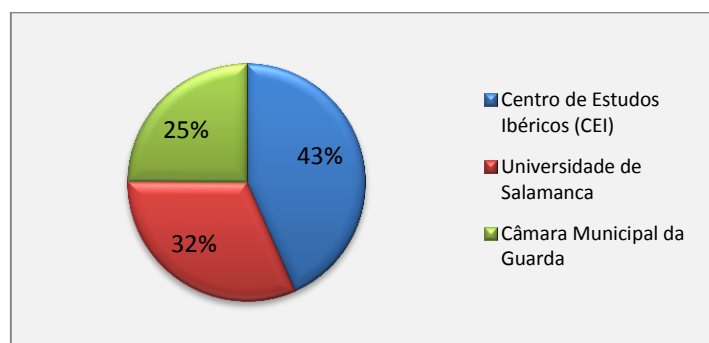
- Projeto: CEI\_RC&D – Rede para a Cooperação e o Desenvolvimento (1ª Convocatória).
- Projeto CEI C&T - Cooperação e Território (2ª Convocatória).

Estes projetos integram-se no Eixo 4 – Cooperação e Gestão Conjunta para a integração socioeconómica e institucional, o beneficiário principal é o Centro de Estudos Ibéricos e os parceiros são a Universidade de Salamanca e a Câmara Municipal da Guarda.



O Investimento total dos dois projetos foi de 1.182.259€, sendo repartido pelos parceiros conforme se pode ver no Gráfico15. O montante mais significativo em termos de investimento e correspondente participação pertence ao beneficiário principal (CEI).

**Gráfico 15:** Distribuição do Investimento por Parceiros – Projetos CEI\_RC&D e CEI\_C&T



Fonte: POCTEP (2014)

Este projeto tem como objetivo principal promover e incrementar a eficácia da rede de cooperação transfronteiriça existente no eixo Coimbra, Guarda, Salamanca, que vem sendo desenvolvida através do Centro de Estudos Ibéricos e dinamizar a utilização conjunta de equipamentos e serviços de índole científica, educativa, cultural e social no espaço de fronteira.

A Câmara Municipal da Guarda é um dos parceiros do projeto e o seu grande suporte em termos de funcionamento, na medida em que, para além da disponibilização das instalações, assume as despesas correntes de funcionamento, incluindo os recursos humanos necessários à prossecução dos seus objetivos e atividades. Os recursos humanos afetos ao projeto são funcionários da Câmara Municipal, com dedicação exclusiva ao projeto, sendo os respetivos custos salariais imputados a 100%.

As principais atividades realizadas relacionam-se com as áreas de atuação constantes na Tabela 17.

**Tabela 17:** Atividades e Ações dos Projetos CEI\_RC&D e CEI\_C&T CEI

ATIVIDADES	AÇÕES / TAREFAS
Atividade 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Qualificação do Potencial Humano através da Transferência de Conhecimentos e Divulgação Técnica e Científica</b></li> <li>- Ações de formação, qualificação e reforço das competências das pessoas e das organizações (Cursos de formação contínua, cursos de verão e cursos intensivos de língua e cultura)</li> <li>- Conferências, Seminários e Jornadas.</li> </ul>

<p><b>Atividade 2</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Valorização do Território e Interpretação das suas Dinâmicas: Os Espaços Fronteiriços de Baixa Densidade, o Património, a Cultura Ibérica e a Cooperação Territorial</b></li> <li>- Reforço da parceria institucional, da rede de investigadores e da capacidade de investigação;</li> <li>- Inventariação e divulgação de recursos como o património histórico, cultural e natural (material e intangível) e os produtos locais, visando a sua valorização;</li> <li>- Definição e promoção de Rotas Culturais que aproveitem e valorizem a importância dos diferentes recursos na promoção do território e de atividades como o turismo e o lazer;</li> </ul>
<p><b>Atividade 3</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Promoção de Eventos e Atividades de Carácter Técnico, Científico e Cultural</b></li> <li>- Organização de exposições e catálogos;</li> <li>- Promoção de concursos e iniciativas culturais e científicas;</li> <li>- Edições de divulgação cultural e científica</li> </ul>

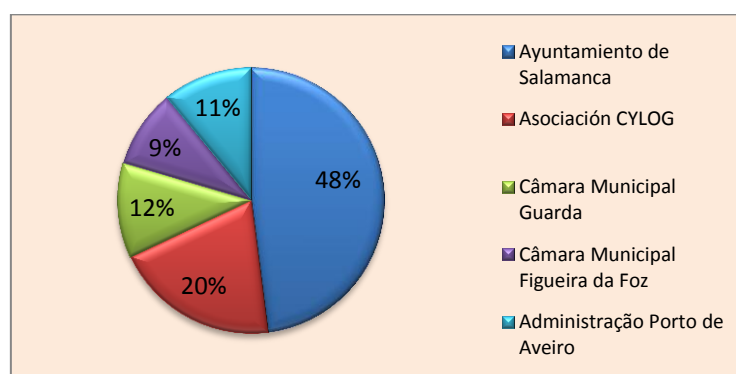
Fonte: www.poctep.eu

- Projeto: Logistica\_Cencyl – Cooperação em Transportes e Logística no Território Centro / Castilla y León

Este projeto pertence à segunda convocatória e integra-se no Eixo 3 – Cooperação e Gestão Conjunta em acessibilidades e ordenamento do território, o beneficiário principal é o Ayuntamiento de Salamanca e os parceiros são as Câmaras Municipais da Guarda, da Figueira da Foz, a Administração do Porto de Aveiro e a Associação das Entidades Gestoras das Plataformas Logísticas (Associação Cylog).

De acordo com o Gráfico 16, os dois parceiros do lado espanhol absorvem 68% do montante global de investimento do projeto (1.396.933€), ficando os três parceiros Portugueses com apenas 446.933€ para investirem neste projeto.

**Gráfico 16:** Distribuição do Investimento por Parceiros – Projeto Logistica\_Cencyl



Fonte: POCTEP (2014)

O objetivo geral do projeto passa pela promoção do desenvolvimento logístico do corredor E-80, através de um aumento da integração das principais infraestruturas logísticas e de transportes fixadas na Região Centro de Portugal e na Região de Castilla y León (representadas pelas entidades parceiras), e de um reforço da sua notoriedade internacional relativamente a outras infraestruturas de outros corredores.

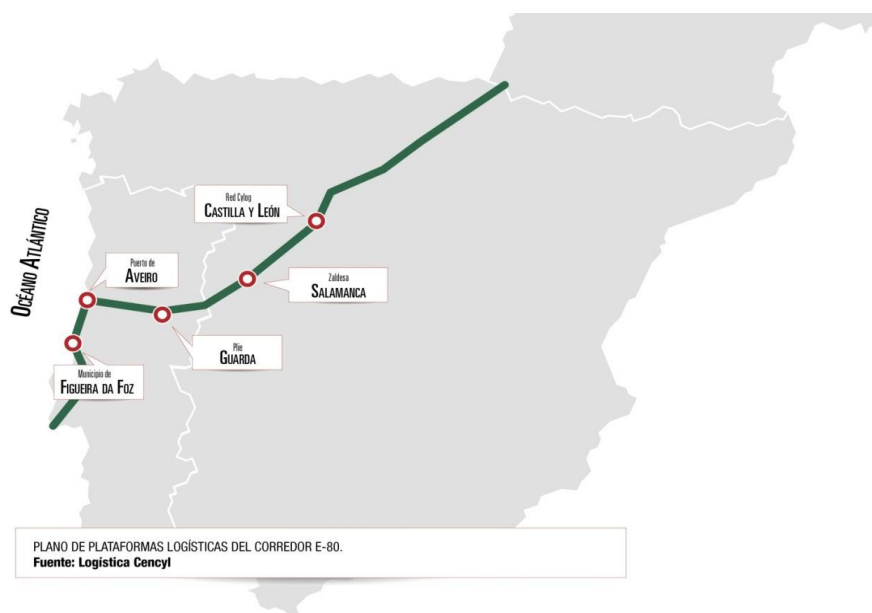
Pretende este projeto promover a consolidação do eixo territorial transfronteiriço Figueira da Foz – Aveiro – Guarda – Salamanca – Valladolid, através do desenvolvimento conjunto da cadeia de valor de infraestruturas e equipamentos de carácter logístico construídos ou a construir.

Os objetivos específicos do projeto podem ser definidos nos seguintes termos:

- Interligar o funcionamento operacional das plataformas logísticas do território Cencyl, com o objetivo de aumentar a sua competitividade no transporte internacional de mercadoria, fomentar as atividades logísticas e as relações empresariais entre ambos os territórios;
- Estimular o acesso às plataformas transfronteiriças por parte dos diferentes operadores que operam no transporte internacional, fomentando a intermodalidade marítima e ferroviária;
- Promover de forma conjunta as infraestruturas e serviços logísticos do território Cencyl nos mercados internacionais emissores e recetores de cargas.

Estes objetivos refletem o definido no objetivo específico do POCTEP (IFDR e DGFC, 2008: 83), “Planificar uma rede conjunta de infraestruturas logísticas e intermodais transfronteiriças no âmbito do grandes corredores de transporte internacional de mercadorias”, de acordo com a Figura 6.

**Figura 6:** Plataformas Logísticas Cencyl



Fonte: <http://www.logisticacencyl.com>

No sentido de alcançar os objetivos do projeto, foram desenvolvidas as atividades que constam da Tabela 18.

**Tabela 18:** Atividades e Ações do Projeto Logística\_Cencyl

ATIVIDADES	AÇÕES / TAREFAS
<b>Atividade 1</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Estudos Técnicos para o Desenvolvimento Logístico Cencyl</b></li> <li>- Estudos de Mercado desenvolvimento logístico do corredor</li> <li>- Estudos Técnicos de cada plataforma logística</li> </ul>
<b>Atividade 2</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Marketing Logístico Territorial Cencyl</b></li> <li>- Plano de comunicação plataformas logísticas</li> <li>- Marketing plataformas logísticas</li> </ul>

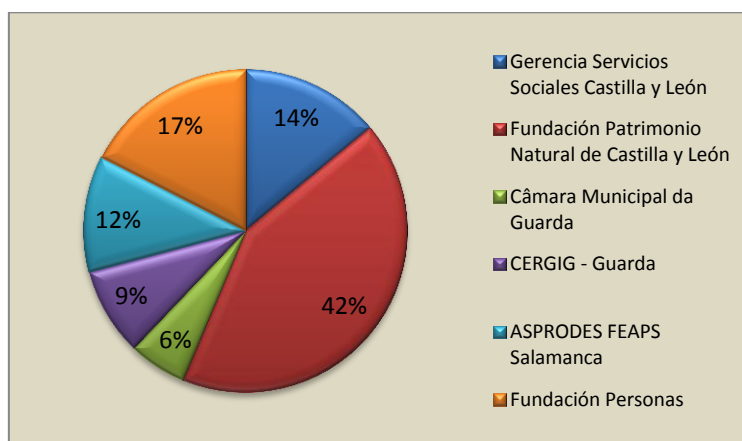
Fonte: <http://www.logisticacencyl.com>

- Projeto: Red Ambasaguas de Integración Socio-laboral de Personas con Discapacidad en el Medio Rural

O projeto pertence à 2ª convocatória e integra-se no Eixo 4 - Cooperação e Gestão Conjunta para a integração socioeconómica e institucional, o beneficiário principal é a Gerencia de Servicios Sociales da Junta de Castilla y León, os parceiros são a Fundación Patrimonio Natural de Castilla y León, a Fundación Personas, a Asprodes FEAPS Salamanca, a Câmara Municipal da Guarda e a Cooperativa de Educação e Reabilitação de Cidadãos Inadaptados – CERCIG.

Aos dois parceiros portugueses couberam apenas 166.667€ do total do projeto 1.145.000€, para realizarem as suas atividades, como pode ser observado no Gráfico 17. Considerando o carácter pluriregional deste projeto, o investimento das entidades espanholas foi repartido entre as NUT's III de Salamanca (25%) e Zamora (60%).

**Gráfico 17:** Distribuição do Investimento por Parceiros – Projeto Red-Ambasaguas



Fonte: POCTEP (2014)

O objetivo principal é consolidar a rede para trabalhar de modo estável e conjunto na inclusão social e laboral de pessoas com deficiência, contribuindo para o desenvolvimento sustentável no meio rural e para a fixação da população no território.

Para alcançar este objetivo implementaram-se diversas atividades conforme pode verificar na Tabela 19.

**Tabela 19:** Atividades e Ações do Projeto Red Ambasaguas

ATIVIDADES	AÇÕES / TAREFAS
Atividade 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Melhorar a Cobertura de Infraestruturas e Equipamentos</b> Construção e Adaptação de Edifícios</li> </ul>
Atividade 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Cooperação e Inovação Social</b> - Jornadas transfronteiriças sobre temáticas de “Deficiência, emprego, meio ambiente e desenvolvimento rural” - Promover ações de entidades relacionadas com a inclusão social</li> </ul>
Atividade 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Acessibilidades e Conservação de Espaços Naturais Protegidos</b> - Melhorar a acessibilidade aos espaços naturais protegidos - Participar em atividades de educação ambiental e de conservação dos recursos</li> </ul>
Atividade 4	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Economia Social e Novas Fontes de Emprego</b> - Análise dos sectores produtivos com forte potencial de criação de emprego - Promover programas de formação profissional que deem respostas às necessidades do território</li> </ul>

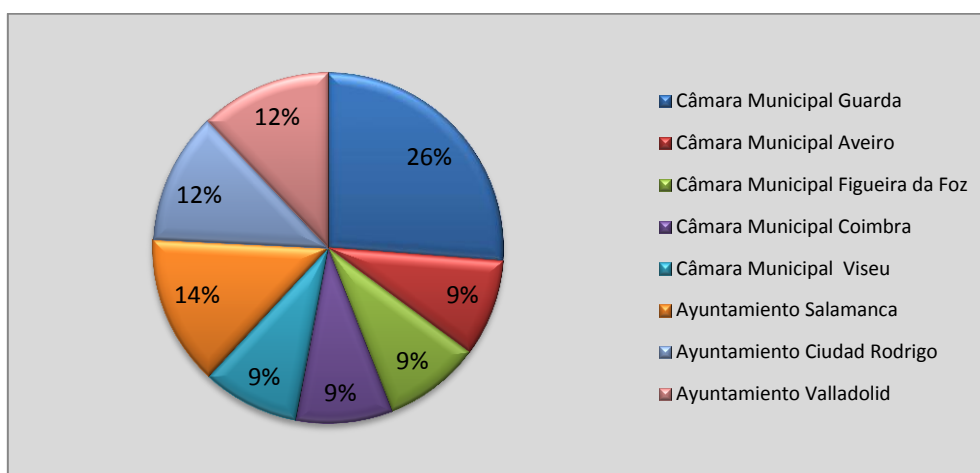
Fonte: <http://www.poctep.eu>

- Projeto: Rede\_Cidades\_Cencyl - Rede de Cidades Sustentáveis CENCYL

Este projeto pertence à segunda convocatória e integra-se no Eixo 3 – Cooperação e Gestão Conjunta em acessibilidades e ordenamento do território, o beneficiário principal é a Câmara Municipal da Guarda e os parceiros são as Câmaras Municipais de Aveiro, Coimbra, Figueira da Foz e Viseu, os Ayuntamientos de Salamanca, Ciudad Rodrigo e Valladolid.

O Investimento total da candidatura é de 533.200€, o beneficiário principal é aquele que dispõe do valor mais elevado para investir: 139.700€, seguido do Ayuntamiento de Salamanca com 73.900€. A repartição entre entidades portuguesas e espanholas é respetivamente de 62% e 38%, de acordo com o gráfico seguinte.

**Gráfico 18:** Distribuição do Investimento por Parceiros – Projeto Rede\_Cidades\_Cencyl



Fonte: POCTEP (2014)

Enquanto beneficiário principal a Câmara Municipal da Guarda é o responsável do projeto, perante a Autoridade de Gestão (Dirección General de Fondos Comunitários do Ministerio de Economía e Hacienda), tendo entre outras as seguintes obrigações:

- canalizar todas as comunicações através do Secretariado Técnico Conjunto<sup>4</sup>;
- comunicar aos demais beneficiários toda a informação necessária para a boa gestão e execução do projeto;
- velar pelo arranque e execução do projeto conforme o exposto no Formulário de Candidatura, respeitando os prazos previstos;

<sup>4</sup> O Secretariado Técnico Conjunto (STC) presta assistência à Autoridade de Gestão e ao Comité de Acompanhamento no desempenho das suas funções. Atua sob orientação da Autoridade de Gestão e presta, também, apoio técnico à preparação das reuniões e decisões do Comité de Gestão.

- garantir que a despesa declarada pelos parceiros tenha sido realizada com o objetivo de executar o projeto e corresponde às atividades acordadas.
- comprovar que a despesa declarada pelos parceiros foi validada pelos responsáveis do controlo estabelecidos;
- organizar o expediente das validações de despesa e o pedido de cofinanciamento FEDER do conjunto do projeto;
- conservar e ter disponível os comprovativos relativos às despesas e aos controlos de que o projeto possa ter sido objeto, durante os três anos seguintes ao encerramento do Programa Operacional.

Pretende-se com este projeto reforçar a capacidade de afirmação e competitividade das Cidades Cencil no contexto dos países Ibéricos e da Europa, estabelecendo sinergias entre as várias cidades no sentido de fomentar a qualidade de vida dos seus habitantes bem como dos territórios vizinhos.

O conceito territorial de “Rede de Cidades Cencil” é uma das conclusões do projeto MIT (Mobilidade, Inovação e Território), desenvolvido pela Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro e pela Junta de Castilla y León. O projeto MIT teve por objetivo promover a valorização da realidade territorial através das múltiplas inter-relações que as infraestruturas de mobilidade estabelecem com o território potenciando a exploração de um leque variado de temáticas (Transportes e logística; Ordenamento do território; Indústria, comércio e serviços; Inovação e desenvolvimento tecnológico; Turismo; Ambiente e desenvolvimento sustentável), promovendo a criatividade e atratividade urbana (rede de cidades).

A Rede Cidades Cencil estende-se ao longo do raio centro-oeste da Península Ibérica e compreende oito centros urbanos: Valladolid, Salamanca e Cidade Rodrigo, em Castilla y León e Guarda, Viseu, Coimbra, Aveiro e Figueira da Foz, na região Centro de Portugal, conforme se pode verificar na figura que se segue.

**Figura 7:** Mapa da Rede Cidades Cencyl



Fonte: <http://www.cencyl.com>

Os objetivos operacionais deste projeto definem-se nos seguintes termos:

- Constituir uma rede de cidades que dinamize projetos comuns necessários à consolidação do eixo Região Centro / Castilla y León;
- Conceber um modelo territorial para o conjunto do eixo, que associe os seus polos urbanos, as infraestruturas e equipamentos de transporte de nível internacional e os territórios envolventes, valorizando a partilha de recursos e serviços;
- Promover a troca de experiências entre as diferentes cidades no que se refere às suas estratégias de desenvolvimento e às ações de carácter inovador, em domínios como a mobilidade e a regeneração urbanas, a integração social, a promoção turística, a animação cultural, o desenvolvimento sustentável, a dinamização económica ou a gestão das infraestruturas e redes de suporte à atividade económica;
- Facilitar o desenvolvimento de parcerias entre agentes das cidades em diferentes sectores: saúde, investigação, desporto, cultura;
- Fazer da Rede de Cidades uma oportunidade para o desenvolvimento de uma oferta de novos serviços públicos aos cidadãos e às empresas.

A persecução dos objetivos deste projeto concretizaram-se através atividades constantes da Tabela 20.



**Tabela 20:** Atividades e Ações do Projeto Rede Cidades Cencyl

ATIVIDADES	AÇÕES / TAREFAS
<b>Atividade 1</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Criar Rede</b></li> <li>- Seminário de lançamento do projeto</li> <li>- Workshops de intercâmbio</li> </ul>
<b>Atividade 2</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Fomentar a Inovação nas Cidades – Ações Piloto</b></li> <li>- Ações piloto</li> <li>- Manual de boas práticas</li> </ul>
<b>Atividade 3</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Cooperar para o Futuro – Uma Visão Comum para As Cidades</b></li> <li>- Plano de desenvolvimento territorial</li> <li>- Constituição de uma rede de cidades</li> </ul>

Fonte: <http://www.cencyl.com>

### 4.3 Avaliação e Observações Críticas

No período de programação 2007-2013, em termos operacionais a cooperação transfronteiriça é enquadrada pelo POCTEP, onde se definem as prioridades de cooperação e os projetos elegíveis para os atores no terreno porém em prática, com o objetivo global de contribuir para o reforço da coesão económica e social do espaço de fronteira através da cooperação territorial.

No âmbito da cooperação entre instituições na área de fronteira Centro / Castilla y León, os projetos em que a Câmara Municipal esteve envolvida abarcam diversas áreas e prioridades, onde se podem destacar:

- Promoção e melhoria das redes estáveis de cooperação transfronteiriça baseadas na cooperação territorial, compreensão das dinâmicas económicas, sociais e culturais e promoção da qualificação dos recursos humanos e dos territórios.

Das atividades desenvolvidas pelo Centro de Estudos Ibéricos os seminários, as conferências e as jornadas permitem troca de experiências e ideias para um melhor conhecimento das culturas ibéricas e reforço da identidade raiana.

Tal como refere Medeiros (2011: 323), “os avanços que se registaram nos últimos anos nos domínios dos estudos, acordos, conferencias, colóquios e seminários realizados entre entidades de ambos os países, contribuíram para aprofundar o relacionamento institucional e interpessoal, e consequentemente para esbater as barreiras psicológicas”.

As ações de cooperação entre atores locais, comunidades, instituições e agentes económicos, culturais e sociais dos dois lados da fronteira permitiram a construção de um espaço mais abrangente integrado e coeso.

- Reforço dos níveis de cobertura e atendimento de grupos sensíveis na perspetiva da integração social através da realização de atividades de inclusão social e educação ambiental realizadas no Espaço Educativo e Ambiental da Câmara Municipal da Guarda – Quinta da Maunça, através da oferta de ações pedagógico - recreativas multidisciplinares, promovendo o contacto direto da população, mais especificamente das crianças, com a natureza.
- Reforço da integração territorial através da constituição de uma rede de cidades que consiga dinamizar projetos comuns necessários à consolidação do eixo Região Centro / Castilla y León e a conceção de um modelo territorial para o conjunto do eixo que associe os seus polos urbanos, infraestruturas e equipamentos de transporte de nível internacional e os territórios envolventes, promovendo a partilha de recursos e serviços.

A sustentabilidade deste projeto aparece vinculada à constituição de uma rede de cidades CENCYL que se dotará de um manual de boas práticas, de um Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional e de um Plano de ação para a formalização da rede de cidades, com o objetivo de criar uma rede de cidades sustentáveis e competitivas que contribuam para a regeneração e atratividade urbana da região.

A criação desta rede assim como a troca de experiências e boas práticas configura-se como a etapa inicial para futuros projetos comuns.

- Planear uma rede conjunta de infraestruturas logísticas e intermodais transfronteiriças através dos grandes corredores de transporte, maximizando as especificidades da região da Guarda e a posição geoestratégica privilegiada e de confluência dos eixos viários e ferroviários portugueses e Espanhóis no âmbito do corredor E-80.

Esta posição geoestratégica possibilita o desenvolvimento na Guarda da Plataforma Logística de Iniciativa Empresarial (PLIE) catalisadora de iniciativas empresariais diversificadas, que potenciam a prosperidade dos agentes locais e a fixação de novas entidades enriquecedoras do tecido empresarial da Guarda.

O desenvolvimento do projeto Logística Cencyl permitiu aprofundar o conhecimento técnico do corredor E-80, as características das suas infraestruturas logísticas e os fluxos de mercadorias e o trabalho em rede dos seus agentes, capaz de contribuir para o desenvolvimento empresarial e industrial do tecido económico das regiões Centro e Castilla y León.

Para a execução dos seus projetos a Câmara Municipal da Guarda teve como parceiros, outras Câmaras Municipais da região Centro de Portugal e Ayuntamientos de Castilla y León, Associações de carácter Cultural Social e Logístico, a Universidade de Salamanca, a Administração do Porto de Aveiro e serviços da Junta de Castilla y León, que permitiram a constituição de parcerias sólidas de carácter transfronteiriço contribuindo para o desenvolvimento integrado do território. Estes atores devem estar envolvidos numa estratégia comum alicerçada no território, o seu envolvimento deve basear-se no princípio da inclusão e coresponsabilização.

Esta rede sub-regional transfronteiriça de organizações e atores promove e fortalece o intercâmbio de conhecimentos que contribuem para o desenvolvimento e implementação de iniciativas capazes de dinamizar a atividade económica e criar emprego.

Os apoios recebidos através dos programas de cooperação transfronteiriça foram fundamentais para promover o desenvolvimento territorial desta zona fronteiriça, através do reforço das infraestruturas de conexão transfronteiriça, e também do pela criação e reforço das redes de cooperação imateriais, que tem vindo a estimular os contactos entre entidades de ambos os lados da fronteira (Medeiros, 2009).

No entanto, os dados analisados permitem concluir que existe uma desigualdade acentuada em termos financeiros entre a distribuição FEDER para a Região Centro e Castilla y León, podendo também este facto ser observado nos projetos estudados onde a Câmara Municipal da Guarda participa.

Num futuro próximo é essencial a valorização de uma realidade territorial com relevância estratégica à escala ibérica e europeia construindo um plano de ação para o desenvolvimento de uma plataforma de cooperação transfronteiriça e transnacional envolvendo a Região Centro de Portugal e a Região de Castilla y León de Espanha.

Neste contexto, os projetos a desenvolver deverão continuar a fortalecer a cooperação inter-regional que tem como objetivo evidenciar e potenciar a posição do espaço de fronteira, capazes de promover estruturas locais sustentáveis para uma economia forte e integradora:

Deve ser implementada uma estratégia transfronteiriça o mais abrangente possível, evitando-se a proliferação de estratégias setoriais ou municipais isoladas, difíceis de concretizar por se encontrarem desenquadradas de um contexto mais global.

As primeiras sementes já foram lançadas, mas para que todo o trabalho realizado se consolide e dê “frutos” é necessário continuar com esta linha de intervenção coletiva sem barreiras físicas, culturais e linguísticas.

O trabalho iniciado conta com o apoio do próximo Quadro Estratégico da União Europeia 2014-2020, que financiará as estratégias integradas que abordem os desafios económicos, ambientais, climáticos e sociais.

## CONCLUSÕES

Com o presente estudo pretendeu-se analisar a contribuição que as políticas europeias de âmbito regional executadas através dos fundos estruturais, tem no percurso da coesão territorial e de integração europeia.

A cooperação transfronteiriça é uma das vertentes da política regional e de coesão, assente em iniciativas locais e regionais com a finalidade de fortalecer laços e aproveitar sinergias dos dois lados da fronteira, criando oportunidades de desenvolvimento nestas regiões periféricas que tendem a ser deprimidas.

A região transfronteiriça da Beira Interior Norte e Província de Salamanca caracteriza-se como área de decréscimo populacional, envelhecimento da população, baixa taxa de natalidade e débil estrutura económica. É esta realidade que as consecutivas gerações de políticas públicas apoiadas em incentivos financeiros comunitários não conseguiram reverter completamente nestes espaços.

As áreas de fronteira, também designadas periféricas ou duplamente periféricas, fazem parte das regiões elegíveis dentro da política regional e de coesão europeia que visa a redução das assimetrias sociais económicas e territoriais.

A linha de fronteira que a história foi definindo é apenas um sinal de separação geográfica, uma vez que o relacionamento entre estes povos sempre existiu, mesmo quando os dois países se encontravam sob a alçada de regimes ditatoriais. A cooperação representa assim uma forma de permeabilizar esta barreira física quer através de relações económicas, sociais ou culturais contribuíram também para o desenvolvimento destas regiões.

Os processos de Cooperação são baseados em interações entre três blocos: por um lado os agentes/entidades/atores públicos e privados, por outro lado um quadro legal e institucional e não menos relevante ou importante a vontade política favorável à cooperação.

Em meados da década de oitenta, iniciou-se a consolidação do processo de integração na União Europeia com a adesão de Portugal e Espanha que levou à abolição das fronteiras dos Estados Membros, as quais funcionavam como entraves à livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais, o que significou uma nova fase de aproximação e reencontro e dinamização da

cooperação baseada numa sólida cultura de cooperação entre agentes públicos e privados dos dois países.

No contexto de crise sócio económica torna-se ainda mais pertinente a existência de uma estratégia de desenvolvimento conjunta, que identifique potencialidades, recursos e complementaridades dos dois lados da fronteira, abrangendo um território mais alargado do que as NUT III de âmbito básico (BIN e Salamanca). A cooperação transfronteiriça assim definida constituirá uma oportunidade para que se concretizem nos territórios projetos capazes de promover a convergência, valorizar a competitividade, através do aproveitamento dos recursos endógenos, agregando as especificidades de cada território tornando-o mais atrativo e com forte potencial de desenvolvimento.

Esta abrangência territorial mais alargada está patente nos projetos: “Rede de Cidades Cencyl” liderado pela Câmara Municipal da Guarda e “Logística Cencyl” liderado pelo Ayuntamiento de Salamanca, onde se pretende conceber e desenvolver um modelo territorial para o eixo que começa na Figueira da Foz ou no Porto de Aveiro e termina em Valladolid, quer no âmbito das estratégias de desenvolvimento das cidades, quer na promoção do desenvolvimento logístico.

Foi possível estabelecer linhas coerentes de planeamento e dinâmicas de colaboração entre cidades, abrindo novos espaços de intervenção em temas relevantes para o desenvolvimento e a competitividade urbana, no contexto dos dois países ibéricos e estabelecer sinergias para fomentar a qualidade de vida nos territórios.

Da análise à avaliação das iniciativas promovidas no território, pode afirmar-se que através da realização de seminários, encontros, colóquios, conferências e mesas sectoriais, foram dados contributos importantes para a criação de uma rede sub-regional transfronteiriça, com atores dos dois lados dispostos a promover e fortalecer o intercâmbio de conhecimentos sobre diversos temas, nomeadamente: potencial humano, matérias-primas do território, património e turismo, inovação e empreendedorismo.

Na mesma linha de atuação, a realização de ações conjuntas de sensibilização e informação entre comunidades locais e agentes económicos, sociais e culturais das duas regiões, permitiram aprofundar as dinâmicas e atuações nos diferentes territórios, estruturando metodologias, técnicas e atuações entre os dois países como forma de responder conjuntamente a problemas em territórios divididos por um limite administrativo mas com problemas semelhantes.

Os montantes recebidos para o desenvolvimento dos vários projetos de cooperação transfronteiriça, através da difusão de iniciativas de intercâmbio, foram essenciais para a criação de bases sólidas para um desenvolvimento territorial mais policêntrico e equilibrado, através do reforço de uma rede de atores locais e regionais que se converteram em pilares da integração e contribuíram para o desenvolvimento mais equilibrado e harmonioso do território da UE.

O poder local ao aproveitar de forma eficaz os apoios financeiros direcionados para estas áreas geográficas, tem contribuído de forma relevante para a o desenvolvimento integrado destes territórios de fronteira, criando redes que facilitam o intercâmbio de ideias e a realização de projetos conjuntos de utilização partilhada de recursos.

As políticas de cooperação alicerçadas nos programas operacionais transfronteiriços permitiram a participação ativa dos cidadãos na diminuição dos efeitos negativos das fronteiras internas e na reorganização dos territórios. Estes resultados vão de encontro às conclusões de Medeiros (2011: 322), que aponta a dimensão relacional como aquela que mais contribuiu para a articulação dos territórios fronteiriços, não tanto pelo desenvolvimento de sinergias funcionais mas essencialmente na multiplicação de interações e contactos, nos avanços significativos dos níveis de cooperação e conhecimento mútuo e no estabelecimento de redes de atores e entidades e cariz transfronteiriço cada vez mais atuantes e consolidadas.

No entanto, apesar da maior aproximação, da maior interação e cooperação entre estas regiões de fronteira resultante da iniciativas e as políticas de incentivos comunitários, continuam a persistir lacunas socioeconómicas que podem colocar em causa a sua sustentabilidade a curto prazo. Conclui-se assim que os apoios financeiros continuam a ser insuficientes para inverter a tendência de exclusão territorial que continua a manifestar-se nestas zonas.

A um nível mais restrito, pode referir-se que a falta de capacidade técnica e financeira, a reduzida experiência de alguns atores, aliada à diversidade de beneficiários envolvidos com motivações e competências muito desiguais, criam um significativo obstáculo ao processo de cooperação.

Em alguns casos verifica-se ainda a participação dos mesmos atores em várias parcerias, gerando essa desmultiplicação mais entropias do que efeitos de sinergias (Pereira e Gil, 2010), desta forma, existe alguma dispersão em termos de objetivos e de estratégia que condiciona o crescimento destas regiões.

Para que as iniciativas de cooperação resultem efetivamente, é necessário que as redes criadas não funcionem de forma temporária apenas na vigência de uma convocatória ou de um programa, assim, é necessário que o tempo crie estruturas mais efetivas para aprofundar a cooperação.

No período 2014-2020 importa continuar a apostar na cooperação, no âmbito dos projetos municipais estes devem ter como referência estratégias de desenvolvimento mais alargadas de acordo com os programas de ação e programas de investimento territoriais, cuja coerência deve ser assegurada pelos atores públicos e privados. O aumento de escala ou o efeito arrastamento é fundamental para promover o desenvolvimento das regiões de fronteira. Os Municípios num âmbito intermunicipal, serão os destinatários potenciais de operações de valorização da estruturação urbana dos seus territórios de incidência e de promoção da atratividade e da competitividade das cidades.

A fronteira pode tornar-se ainda mais permeável se em vez de um modelo restrito e bilateral se passar a um modelo possuidor de dinâmicas mais alargadas e integradas, capazes de promover as especificidades e diversidades territoriais com o objetivo de uma cooperação mais robusta e consolidada.

Em termos de implicações teóricas e práticas do estudo, estas têm a ver com o alcance que as políticas de cooperação possuem no território, no âmbito das políticas regionais os montantes destinados à cooperação transfronteiriça não foram suficientemente elevados, especialmente em território português, para produzirem o efeito pretendido nestas regiões. Serão necessários outro tipo de investimentos, quer públicos, quer privados com dotações financeiras superiores às consignadas em anteriores programas transfronteiriços para superar os problemas de índole demográfica, económica, empresarial e social que se manifestam na mais antiga fronteira da Europa.

As principais limitações encontradas na realização deste trabalho prendem-se com o facto de apenas se estudar um município: a Guarda e não contemplar outros a nível nacional, e este se situar, não na primeira linha de fronteira mas na segunda linha de fronteira. Donde o estudo a estudos concelhos ou comarcas da fronteira de Portugal/Espanha poderiam levar à obtenção de outros resultados ainda mais penalizadores em termos de política de coesão territorial. Tanto mais que a observação e conhecimento particular de alguns desses concelhos, evidenciam claramente uma cada vez maior divergência das médias nacionais, em vários indicadores, com



tendência cada vez mais para a periferia. Outras das limitações tem a ver com o facto de o estudo apenas contemplar o POCTEP. Deste modo, poder-se-ia também ter sido alargado o campo análise, incluindo-se a análise de outros programas no âmbito do QREN e ligados à valorização do território e ao desenvolvimento regional.

Para análises futuras fica a nota de que a temática estudada merece uma investigação continuada, apesar do processo de cooperação ter já uma história de mais de duas décadas, requer ainda um profundo acompanhamento, monitorização e avaliação constantes, tendo em conta que a aplicação do próximo quadro financeiro comunitário poderá reforçar formas de cooperação entre agentes regionais e locais mobilizados para o desenvolvimento regional.

## BIBLIOGRAFIA

- AEBR. (2011). *European Charter for Border and Cross-Border Regions*. Gronau: AEBR - Draft new version.
- Aliste, J., Martinez, M., Natário, M., & Fernandes, G. (2013). Estudio Socioeconomico de la frontera Castilla y León - Centro de Portugal. In L. Castro, *Estudio socioeconomico de la frontera entre Portugal e Espanha* (pp. 139-221). Salamanca: RIET.
- Alves, P. (2000). *Portugal: As Relações Ibéricas no Âmbito da Globalização e Liberalização dos Mercados*. Lisboa: Gabinete de Estudos e Prospetiva Económica do Ministério da Economia e Ordem dos Economistas.
- Anderson, J., & O'Dowd, L. (1999). Borders, Border Regions and Territoriality: Contradictory Meanings, Changing Significance. *Regional Studies*, 33. 7, pp. 593-604.
- Arencibia, A., & González, C. (2013). *La Cooperación Transfronteriza (POCTEP 2007-2013)*. Salamanca: Amarú Ediciones.
- ARFE, & CECICN. (2012). *Documento estratégico sobre cooperación inteligente- Cooperación territorial para el fomento de la integración europea: Ciudades y Regiones, lazos a través de las fronteras*. A Coruña.
- Assembleia da República. (2003). Resolução da Assembleia da República nº 13/2003 de 1 de março - Tratado de Valência. *Diário da República - I Série*.
- Aydalot, G. (1985). *Economie Régional et Urbaine*. Paris: Economica.
- Azevedo, S.; Leitão, J.; Ferreira, J. (2008). *Dimensões Competitivas de Portugal: Contributos dos Territórios, Sectores, Empresas e Logística*. V. N. Famalicão: Centro Atlântico.
- Baleiras, R. (2012). *Casos de Desenvolvimento Regional*. Cascais: Principia Editora.
- Barquero, A. (1999). *Desarrollo, Redes e Innovación. Lecciones sobre Desarrollo Endógeno*. Madrid: Pirámide.
- Barquero, A. (2007). *Desarrollo Endógeno. Teorías y Políticas de Desarrollo Territorial*. Obtido em 23 de 02 de 2014, de <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=28901109>.
- Bastos, N., & Ribeiro, J. (2010). O Quadrilátero Urbano enquanto Região Metropolitana Policêntrica. *16º Congresso da APDR*, (pp. 1641-1658). Funchal.
- Benko, G. (1999). *Economia, Espaço e Globalização na Aurora do Século XXI* (2 ed.). (A. Danesi, Trad.) São Paulo: Hucitec.

- Cabugueira, A. (2000). Do Desenvolvimento Regional ao Desenvolvimento Local. Análise de Alguns Aspectos de Política Económica Regional. *Gestão e Desenvolvimento*, 9, pp. 103-136.
- Caetano, L. (2003). Território, Ambiente e Trajectórias de Desenvolvimento. *Centro de Estudos Geográficos - Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra*.
- Caldeira, J. (2011). Cooperação Transfronteiriça e Coesão Territorial: o Caso Ibérico: Minho-Lima/Pontevedra e Baixo Alentejo e Algarve/Huelva. *Dissertação de Mestrado*. Obtido de <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/19159>.
- Camagni, R. (2002). Razones, principios y cuestiones para la politica de desarrollo espacial en una era de globalizacion, localizacion y trabajo en red. In J. Subirats, *Redes, Territorios y Gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalizacion* (pp. 321-350). Barcelona: Diputación de Barcelona.
- Caramelo, S. (2007). *União Europeia, Fronteira e Território*. Guarda: Campo das Letras/Centro de Estudos Ibéricos.
- Castello, L. (1995). Áreas de Fronteira: Territórios de integração, espaços culturalmente identificados. In L. Castello, Ê. Hausen, A. Lehnen, N. Schaffer, P. Silva, & S. Souza, *Práticas de Integração nas Fronteiras: temas para o Mercosul* (pp. 15-26.). Porto Alegre: Universidade UFRG.
- Cavaco, C. (1995). *As regiões de Fronteira - Inovação e Desenvolvimento na perspectiva do Mercado Único Europeu*. Lisboa: Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa.
- Comissão Europeia. (1999a). Regulamento (CE) N.º 1260/1999. *Jornal Oficial da União Europeia*.
- Comissão Europeia. (1999b). *Sexto relatório periódico relativo às regiões: Síntese das principais conclusões*. Obtido de [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/irmo\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/irmo_pt.pdf)
- Comissão Europeia. (1999c). *ESDP European Spatial Development Perspective Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*. Obtido de [ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/.../sum\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/.../sum_en.pdf).
- Comissão Europeia. (2001a). Ao Serviço das Regiões - Brochura. Luxemburgo.
- Comissão Europeia. (2001b). Relatório da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões - Segundo relatório sobre a coesão económica e social. Bruxelas. Obtido de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52001DC0024>.

- Comissão Europeia. (2003). *Competitividade, Desenvolvimento Sustentável e Coesão na Europa — De Lisboa a Gotemburgo*. Luxemburgo.
- Comissão Europeia. (2004). *Uma Nova Parceria para a Coesão Convergência Competitividade Cooperação Terceiro Relatório sobre a Coesão Económica e Social*. Luxemburgo.
- Comissão Europeia. (2005). *Crescimento e Emprego - Um novo começo para a Estratégia de Lisboa*. Luxemburgo. Obtido em 11 de 03 de 2014, de <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PT&f=ST%207619%202005%20REV%201>.
- Comissão Europeia. (2006). Regulamento (CE) N° 1828/2006. *Jornal Oficial da União Europeia*.
- Comissão Europeia. (2007). *Regiões em Crescimento, Europa em Crescimento Quarto Relatório sobre a Coesão Económica e Social*. Luxemburgo. Obtido de [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/4cr\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/4cr_pt.pdf).
- Comissão Europeia. (2008a). *A Política de Coesão da UE de 1988 a 2008: Investir no Futuro da Europa*. *Revista Panorama*. Obtido em 05 de 01 de 2014, de [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/mag26\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/mag26_pt.pdf).
- Comissão Europeia. (2008b). *Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia tirar partido da Diversidade Territorial*. Bruxelas. Obtido de [http://www.dgotdu.pt/ue/LivroVerdeTC\\_pt.pdf](http://www.dgotdu.pt/ue/LivroVerdeTC_pt.pdf).
- Comissão Europeia. (2010a). *Europa 2020: Estratégia para um Crescimento Inteligente, Sustentável e Inclusivo*. *COM(2010) 2020 final*.
- Comissão Europeia. (2010b). *Promover o Crescimento Intiligente Sustentável e Inclusivo: Quinto Relatório sobre a Coesão Económica, Social e Territorial*. *Revista Panorama*, pp. 17-20.
- Comissão Europeia. (2011a). *Política de Coesão 2014-2020: Investir em regiões da Europa*. *Revista Panorama*, pp. 3-35.
- Comissão Europeia. (2011b). *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às disposições específicas aplicáveis ao apoio prestado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional ao objetivo da Cooperação Territorial Europeia: COM(2011) 611 final*. Bruxelas. Obtido de [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/etc/etc\\_proposal\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/etc/etc_proposal_pt.pdf).
- Comissão Europeia. (2013a). *EcoInovação Movimentos Líderes nas Regiões da UE em Direção à Economia Verde*. *Revista Panorama*, pp. 3-39.

- Comissão Europeia. (2013b). Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão Avaliação do Programa Nacional de Reformas de 2013 e do Programa de Estabilidade de Portugal. Bruxelas. Obtido de [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013\\_portugal\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_portugal_pt.pdf).
- Comité das Regiões. (2002). A coesão territorial na Europa. *Caderno de Estudos E-6/2002*.
- Comunidade Económica Europeia. (1957). Tratado de Roma. Obtido em 30 de 01 de 2014, de <https://infoeuropa.euroid.pt>: [https://infoeuropa.euroid.pt/opac/?func=service&doc\\_library=CIE01&doc\\_number=00037605&line\\_number=0001&func\\_code=WEB-FULL&service\\_type=MEDIA](https://infoeuropa.euroid.pt/opac/?func=service&doc_library=CIE01&doc_number=00037605&line_number=0001&func_code=WEB-FULL&service_type=MEDIA).
- Comunidade Económica Europeia. (1988). Regulamento (CEE) nº 2052/88. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*.
- Condesso, F. (2008). Administração Pública, Direito e Urbanismo: As Assembleias Municipais no Sistema Português de Governo Local. *M+A. Revista Electrónica de Medioambiente*, nº 6, pp. 21-44.
- Cuadrado-Rosa, J., & Navarro, T. (2005). Política Regional e de Coesão. In J. Galduf, *Economía de la Unión Europea* (5ª ed., pp. 453-492). Espanha: Thomson, Tratados y manuales de economía, Biblioteca Civitas Economía y Empresa.
- Dallabrida, V. (2010). *Desenvolvimento Regional: porque algumas regiões se desenvolvem e outras não?*. Santa Cruz do Sul: Edunisc.
- DGFC (Dirección General de Fondos Comunitarios) & DGDR (Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional). (2013). Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Portugal 2007-2013. Documento final para la aprobación por la Comisión Europea, DGFC&DGDR. In L. Castro, *Estudio Socioeconomico de la frontera entre Portugal e Espanha*. Salamanca: RIET.
- Diéguez, V. (1996). Modelos de Gestión y Ordenación de los Espacios Naturales: ejemplos fronterizos. *Acta, ponencias y comunicaciones, VII Colóquio Ibérico de Geografía*, (pp. 411-420). Cáceres.
- Diéguez, V. (1997). Escenarios Geográficos en la Raya Hispano-Lusa: Médio ambiente, Cooperación y Desarrollo Local. *Congreso Ibérico de Urbanismo*. Valladolid.
- Direcção Geral do Desenvolvimento Regional. (2003). *QCA II- Relatório Final 1994-1999 Vertente FSE Programa Operacional do Potencial Desenvolvimento Regional*. Lisboa: Direcção Geral do Desenvolvimento Regional.
- Fagerberg, J. & et al. (2004). The competitiveness of nations: economic growth in the ECE regions. *UNECE Spring Seminar "Competitiveness and Economic Growth in ECE Regions"*. Geneva.

- Ferrão, J. (2004). Uma Política Regional para Portugal: Sugestões para um Programa de Acção. *Sociedade e Território*, pp. 72-79.
- Ferreira, A. (2007). *Gestão Estratégica de Cidades e Regiões* (2ª Edição ed.). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Ferreira, M. (1998). As Regiões Fronteiriças Portuguesas: Potencialidades de Desenvolvimento no Actual Contexto de Internacionalização. *Revista da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas* (11), pp. 337-353.
- Fonseca, M. (2004). *A Política Regional da União Europeia: uma utopia viável?* Obtido em 20 de 02 de 2014, de <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/artigo10581.pdf>
- Friedmann, J. (1972). A General Theory of Polarized Development. In H. Hansen, *Growth Centres in Regional Economic Development* (pp. 41-63). Nova Iorque: The Free Press.
- Gaffard, C. (1992). *Territory as a Specific Resource: the Process of Construction of local Models of Development*. Nice: Latapes Mimoe.
- Garelli, S. (2006). *Competitiveness of nations: the fundamentals*, IMD World Competitiveness Book 2006. Obtido em 15 de 05 de 2014, de [www.imd.ch/research/centers/wcc/competitiveness-fundamentals.cfm](http://www.imd.ch/research/centers/wcc/competitiveness-fundamentals.cfm).
- Gertler, S., Florida, R., Gates, G., & Vinodrai, T. (2002). *Competing On Creativity*. Ontario: Ministry of Enterprise, Opportunity and Innovation and The Institute for Competitiveness and Prosperity.
- Godard, O., Cerón, J., Vinaker, K., & Passaris, S. (1987). Desarrollo endógeno y diferenciación de espacios de desarrollo: un esquema de análisis para el desarrollo local. *Estudios Territoriales*, n.º 24, pp. 135-147.
- Governo de Portugal. (2014). *Acordo de Parceria 2014-2020*. Obtido de <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-temas/portugal-2020/acordo-parceria/acordo-parceria.aspx>.
- Henriques, J. (1990). *Municípios e Desenvolvimento: Caminhos Possíveis*. Lisboa: Escher.
- Hirschman, O. (1975). Policymaking and Policy Analysis in Latin America - A Return Journey. *Policy Sciences* 6 (4), pp. 385-402.
- Hübner, D. (2007). *europa.eu*. Obtido em 02 de 02 de 2014, de [europa.eu/rapid/press-release\\_IP-07-989\\_pt.doc](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-07-989_pt.doc)
- Huggins, R. (2003). Creating a UK Competitiveness Index: Regional Local Benchmarking. *Regional Studies*, 37. N.º1, pp. 89-96.

- IFDR (Intituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional) & DGFC (Dirección General de Fondos Comunitarios). (2008). *Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça Portugal-Espanha 2007-2013*.
- INE. (2011). Contas Regionais (Base 2006) 2011 provisório e 2012 preliminar.
- Jacinto, R. (1995). As Regiões Portuguesas de Fronteira: Perspectivas de Desenvolvimento e de Cooperação Transfronteiriça. *Cadernos de Geografia*, pp. 37-54.
- Julião, R. (2001). *Contributos Metodologicos para a Definição de Modelos de Apoio à Decisão em Desenvolvimento Regional*. Universidade Nova de Lisboa, Lisboa.
- Lange, E. (2011). A Cooperação Transfronteiriça Institucional na Região Norte de Portugal – Sobreposição ou Complementaridade? . *Atas do 17.º Congresso da APDR - Gestão de Bens Comuns e Desenvolvimento Regional Sustentável*. , (pp. 1575-1590). Bragança.
- Lange, E. (2012). De ‘Países Subdesenvolvidos’ à ‘Fronteira do Subdesenvolvimento’ – contributo para um Debate Conceitual do Desenvolvimento. *Atas do 18th APDR Congress - Innovation and Regional Dynamics*, (pp. 47-59). Faro.
- Ledo, A. (2004). *Nuevas Realidades Territoriales para el siglo XXI - Desarrollo Local, Identidad Territorial y Ciudad Difusa*. Madrid: Editorial Sintesis.
- Lima, F. (2011). As dinâmicas Territoriais no Espaço de Fronteira na Fachada Atlântica Peninsular: a Eurocidade Valença/Tuy. Obtido de <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/9963.pdf>.
- Lopes, A. (1995). *Desenvolvimento Regional: Problemática, Teoria, Modelos*. Lisboa.
- Lopes, R. (1998). *Dinâmicas de Competitividade Territorial: Portugal por Referência*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências do Trabalho e Empresa.
- Lourenço, A. (1998). A Cooperação Transfronteiriça entre o Concelho do Sabugal e a Comarca de Ciudad Rodrigo. *Actas do 6º Congresso de Economia Regional de Castilla y León*, (pp. 1482-1501). Zamora.
- Maillat, D. (1995). Territorial Dynamic, Innovative Milieus and Regional Policy. *Entrepreneurship & Regional Development*, 7, N.º2, pp. 157-165.
- Maillat, D. (2002). Globalização, Meio Inovador e Sistemas Territoriais de Produção. *Revista internacional de desenvolvimento*, 3 (4), pp. 9-16.
- Malinvaud, E. (1993). Regard d'un ancien sur les nouvelles théories de la croissance. *Revue Économique*, 44 n.2, pp. 171-188.
- Marchueta, M. (2002). *O conceito de fronteira na época da mundialização*. Lisboa: Cosmos e Instituto de Defesa Nacional.

- Marques, A. (2006). *Economia da União Europeia*. Coimbra: Almedina.
- Martin, R. (2001). *A Study on the Factors of Regional Competitiveness - a draft final report for the European Commission*. Cambridge: University of Cambridge.
- Martínez, E. (2007). *Competitividad, crecimiento y capitalización de las regiones españolas*. Fundación BBVA.
- Mateus, A. (2005). *Competitividade Territorial e a Coesão Económica e Social Volume 1 – As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*. Lisboa. Obtido de [http://www.pofc.qren.pt/ResourcesUser/2011\\_Documentos/Monitorizacao/Estudos/CompetitividadeTerritorial\\_Vol\\_I.pdf](http://www.pofc.qren.pt/ResourcesUser/2011_Documentos/Monitorizacao/Estudos/CompetitividadeTerritorial_Vol_I.pdf).
- Mateus, A. (2013). *25 anos de Portugal Europeu: A Economia, a Sociedade e os Fundos Estruturais*. Lisboa: Guide – Artes Gráficas, Lda.
- Medeiros, E. (2009). *O Processo de Cooperação Transfronteiriça na UE os Casos de Estudo do INTERREG-A nas Regiões de Fronteira: Portugal - Espanha e Suécia - Noruega*. Obtido em 05 de 01 de 2014, de [http://ww3.fl.ul.pt//pessoais/Eduardo\\_Medeiros/docs/PUB\\_LIV\\_EM%20O\\_Processo\\_de\\_CT\\_na\\_UE.pdf](http://ww3.fl.ul.pt//pessoais/Eduardo_Medeiros/docs/PUB_LIV_EM%20O_Processo_de_CT_na_UE.pdf).
- Medeiros, E. (2010). *A Cooperação Transfronteiriça Portugal-Espanha e Suécia-Noruega - Efeito Barreira e Impactes Territoriais do INTERREG-A*. Tese de Doutoramento, Lisboa.
- Medeiros, E. (2011). *Efeito Barreira e Cooperação Transfronteiriça na Raia Ibérica*. Lisboa: Âncora.
- Moura, T. (2004). *Desenvolvimento e Cooperação Internacional - Novas institucionalidades e Modelos de Governação Transfronteiriça. Conferências*, (pp. 1-7). Guarda.
- Myrdal, G. (1957). *Economic Theory and Under Developed Regions*. Londres: Duck Worth.
- Natário, M. (2005). *Inovação, Competitividade e Demografia Empresarial: o Caso da Raia Central Ibérica*. Tese de Doutoramento, Universidade Évora.
- Natário, M., Braga, A., & Rei, C. (2009). Os Clusters Artesanais e o Desenvolvimento das Regiões: o caso da BIN. *15º Congresso da Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional*, (pp. 3483-3507).
- Oliveira, T. (2005). Tipologia das Relações Fronteiriças: Elementos para o debate teórico-práticos. In T. Oliveira, *Território sem Limites. Estudos sobre Fronteiras* (pp. 377-408). Campo Grande: UFMS.
- Olsen, J. (2007). *Europe in Search of Political Order. An Institutional Perspective on unity/diversity, citizens/their helpers, democratic design/historical drift, and the co-existence of orders*. Oxford: Oxford University Press.



- Parlamento Europeu e Conselho. (2013). Regulamento (UE) Nº 1300/2013. *Jornal Oficial da União Europeia*.
- Pereira, C. (1997). *Integração Económica e Assimetrias Regionais: Causas e correcções*. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
- Pereira, M., & Gil, D. (2010). Cooperação Inter-Municipal em Sistemas Urbanos Policêntricos: Exemplificação em Territórios de Baixa Densidade. *Prospectiva e Planeamento*, 17, pp. 165-195. Obtido de [www.dpp.pt/pages/files/Sistemas\\_Urbanos\\_Policentricos.pdf](http://www.dpp.pt/pages/files/Sistemas_Urbanos_Policentricos.pdf).
- Perroux, F. (1963). A Ideia de Progresso perante a Ciência Económica do nosso tempo. *Análise Social, Vol. I*, pp. 173-182.
- Polèse, M. (1998). *Economia urbana e regional: lógica espacial das transformações económicas*. Coimbra: Ed. APDR.
- Porter, M. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. London: Macmillan.
- Porter, M. (1998). *On competition*. Harvard Business Press.
- Presidência do Conselho de Ministros. (2007). Resolução do Conselho de Ministros nº 86/2007 de 3 de julho. *Diário da República - I série*.
- Presidência do Conselho de Ministros. (2012). Resolução do Conselho de Ministros nº 98/2012 de 26 de novembro. *Diário da República - I Série*.
- Presidência do Conselho de Ministros. (2013). Resolução do Conselho de Ministros nº 33/2013 de 5 de maio. *Diário da República - I Série*.
- Presidência do Conselho de Ministros. (2013). Resolução do conselho de Ministros nº 39/2013 de 14 de junho. *Diário da República - I Série*.
- Raffestin, C. (1993). Autour de la Fonction Social de la Frontière. *Espaces et Sociétés*, nº 70-77, pp. 157-164.
- Raffestin, C. (2005). A ordem e a Desordem ou os Paradoxos da Fronteira. In T. Oliveira, *Território sem Limites: Estudos sobre Fronteiras* (pp. 9-15). Campo Grande: UFMS.
- Ratti, R. (1995). L' espace Actif: une Réponse Paradigmatique des Régionalites au débat Local-Global. *Colloque International de l'Association de Science Régionale de Langue Française - "Dynamiques Industrielles, Dynamiques Territoriales"*. Toulouse.
- RegioPlus Consulting. (2010). Evaluación Intermedia de Cooperación Transfronteriza de España-Portuga 2007-2013. Obtido de [http://www.poctep.eu/admin/publicacion/documentos/VF\\_Informe\\_Eval\\_Intermedia\\_18\\_03\\_2011\\_1.pdf](http://www.poctep.eu/admin/publicacion/documentos/VF_Informe_Eval_Intermedia_18_03_2011_1.pdf).

- Reigado, F. (2002). Desenvolvimento Regional Transfronteiriço. In J. Costa, *Compêndio de Economia Regional* (pp. 571-596). Coleção APDR.
- Reigado, F., & Matos, A. (2007). *Dinâmicas de Desenvolvimento e Valorização dos Recursos Endógenos da Beira Interior*. Casal de Cinza: Planicôa - Cooperativa de Planeamento e Desenvolvimento.
- Ribeiro, J. (2011). *Economia Portuguesa: Construir o Futuro a partir das Lições do Passado e dos Recursos*. Obtido em 14 de 02 de 2014, de [http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/13994/1/Cadernos\\_de\\_Economia\\_Set2011\\_.pdf](http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/13994/1/Cadernos_de_Economia_Set2011_.pdf).
- Ribeiro, J., & Santos, J. (2005). Desenvolvimento Endógeno e Política Regional. *11º Congresso da Associação Portuguesa de Desenvolvimento Regional*. Faro.
- Ribeiro, O. (1993). *Portugal, O Mediterrâneo e o Atlântico*. Lisboa: Edições João Sá da Costa.
- Richardson, H. (1977). *Teoría del Crecimiento Regional*. Madrid: Pirámide.
- Richardson, H. (1978). *Insumo-Produto e Economia Regional*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Richardson, H. (1981). *Economia Regional Teoria da Localização, Estrutura Urbana*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Rodríguez-Posé, A., & Fratesi, U. (2004). Between Development and Social Policies: the impact of European Structural Funds in Objective 1 Regions. *Regional Studies*, nº 38, pp. 97-113.
- Salgado, A. (2009). La Cooperación Transfronteriza y sus Consecuencias: hacia la Reestructuración Territorial en Europa. *Investigaciones Regionales* (18), pp. 141-152.
- Santos, D. (2002). O Modelo de Causalidade Circular e Cumulativa e o Modelo Centro Periferia. In J. Costa, *Compêndio da Economia Regional* (pp. 189-200). Coimbra: APDR.
- Santos, M., Souza, M., & Silveira, L. (1994). *Território: Globalização e Fragmentação*. São Paulo: HUCITEC - ANPUR.
- Trigal, L. (2013). Revisión de la Terminología sobre la Frontera y lo Fronterizo. In R. Jacinto, *Condições de Vida, Coesão Social e Cooperação Territorial* (pp. 149-167). Guarda: Âncora Editora/Centro de Estudos Ibéricos.
- Yin, R. (1994). *Case Study Research: Design and Methods* (2ª ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

#### Sítios de Internet

<http://www.mun-guarda.pt>

<http://ec.europa.eu>

<http://www.aebr.eu>

<http://www.apdr.pt>

<http://www.ccdrc.pt>

<http://www.eixoatlantico.com>

<http://www.espon.eu>

<http://ww.ifdr.pt>

<http://www.ine.pt>

<http://www.poctep.eu>

<http://www.qren.pt>

## ANEXOS

Tipologia de Instituições	Instituições
Administração Local	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consorcio Transfronteiriço de Cidades Amuralhadas</li> <li>• Diputación de Salamanca</li> <li>• Associação de Municípios da Cova da Beira</li> <li>• Culturgurda- EM</li> <li>• Câmara Municipal da Guarda</li> <li>• Câmara Municipal de Almeida</li> <li>• Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo</li> <li>• Ayuntamiento de Salamanca</li> <li>• Ayuntamiento de Valladolid</li> <li>• Câmara Municipal da Figueira da Foz</li> <li>• Câmara Municipal de Coimbra</li> <li>• Câmara Municipal de Aveiro</li> <li>• Câmara Municipal de Viseu</li> </ul>

Tipologia de Instituições	Instituições
Administração e Agências Regionais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DG Turismo Consejería de Cultura y Turismo – JCyL</li> <li>• Instituto do Emprego e Formação Profissional – Delegação Regional do Centro</li> <li>• Direção Regional de Educação do Centro</li> <li>• Instituto Tecnológico Agrário de Castilla y León</li> <li>• Autoridade Nacional de Proteção Civil – CDOS da Guarda</li> <li>• Agência de Proteção Civil e Consumo – Consejeria de Interior y Justicia (JCyL)</li> <li>• DG Património Cultural Consejeria Cultura y Turismo JCyL</li> <li>• Comisionado Regional para la Droga- Consejería de Familia e igualdad de oportunidades – JCyL</li> <li>• Instituto da Droga e da Toxicodependência</li> <li>• Unidade de saúde Local da Guarda</li> <li>• Consejeria de la Presidencia – JCyL</li> <li>• Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro</li> <li>• Instituto de la Juventud de Castilla y León</li> <li>• Instituto Português da Juventude</li> <li>• Instituto do Desporto de Portugal</li> <li>• ENERARIA – Agência Regional de Energia e Ambiente do Interior</li> <li>• EREN-Ente Regional de la Energia de Castilla y León</li> <li>• DG Innovación Educativa y Formación del Profesorado - Consejeria de Educación – JCyL</li> <li>• Instituto de Recursos Naturales y Agrobiología de Salamanca</li> <li>• Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León</li> </ul>

<b>Tipologia de Instituições</b>	<b>Instituições</b>
Universidades e Politécnicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Universidade da Beira Interior</li> <li>• Instituto Politécnico de Castelo Branco</li> <li>• Universidad de Salamanca</li> <li>• Universidad de León</li> <li>• Universidade de Aveiro</li> <li>• Universidad de Valladolid</li> <li>• Universidad Pontificia de Salamanca</li> <li>• Universidade de Coimbra</li> </ul>

<b>Tipologia de Instituições</b>	<b>Instituições</b>
Centros Tecnológicos e de Investigação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Associação Parkubis Incubação</li> <li>• INOVCLUSTER- Associação do Cluster Agroindustrial do Centro</li> <li>• Fundación CARTIF</li> <li>• Centro Tecnológico da Cerâmica e do Vidro</li> <li>• Associação dos Centros Tecnológicos de Portugal</li> </ul>

<b>Tipologia de Instituições</b>	<b>Instituições</b>
Outras Instituições, Associações e Fundações	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conselho Empresarial do Centro</li> <li>• Centro de Estudos Ibéricos</li> <li>• Fundación Germán Sánchez Ruipérez</li> <li>• Asociación CYLOG</li> <li>• Administração Portuária de Aveiro</li> <li>• Fundación Ciudad Rodrigo</li> <li>• CERCIG – Guarda</li> <li>• ASPRODES – FEAPS - Salamanca</li> </ul>