

COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA NO ALENTEJO. Do INTERREG ao POCTEP 2020

Miguel CASTRO (miguelcastro@esep.pt)

Instituto Politécnico de Portalegre

I. A COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA NO ALENTEJO.

A partir de 1985, com os primeiros países da Europa Comunitária a assinarem o Acordo de Schengen, deu-se início à construção de uma fronteira comum à maioria dos países do continente. Concomitantemente, a União Europeia (UE) - onde muitos estados foram aderindo aos acordos de Schengen, iniciou uma abordagem ao território comunitário como um todo coerente, onde, o objetivo final, pretendia um espaço coeso onde as diferenças entre regiões fossem diminutas e a qualidade de-vida dos cidadãos e o acesso destes aos principais bens e serviços fosse mais igualitária.

Numa primeira abordagem, foram óbvias as diferenças, de onde sobressaiam áreas nas quais a disparidade dos indicadores sociais e económicos para as médias comunitárias era expressiva: contrastava desde altos níveis de vida em termos de acesso a emprego, comunicações, bens culturais e consumo, capacidade económica e infraestruturas de apoio ao bem-estar, até o seu oposto; nestes casos denominaram-se estas áreas de regiões deprimidas, periféricas ou ultra periféricas. Verdade óbvia resumia-se ao fato de dentro de uma dos blocos de maior capacidade económica e elevados níveis de bem-estar, encontravam-se territórios, com indicadores semelhantes aos dos países ditos “em vias de desenvolvimentos”.

Um número significativo destes espaços coincidia com áreas de fronteira entre países. Num processo de *debordering* interno, onde o significado de fronteira, como elemento de divisão e barreira, tende cada vez mais a esbater-se, alguns espaços (trans) fronteiriços evidenciavam características de periferias abandonadas. As fronteiras, como elemento de barreira e defesa do Estado-nação tradicional, sempre foi um espaço só privilegiado, em termos de investimento que

proporcionassem qualidade de vida, em épocas de conflito para que a defesa e consolidação do território não fosse posta em causa. Em períodos de paz, estes espaços não eram considerados prioritários em termos de investimentos e elementos estruturantes da coesão territorial. Os centros de decisão geriam os Estados debaixo de uma lógica centralizada, deixando às populações periféricas com suas dinâmicas de proximidade e relações transfronteiriças, a responsabilidade pelo seu bem-estar.

Nalguns espaços europeus as ligações económicas, sociais e políticas já estavam interligadas no quotidiano das populações e dos seus atores económicos e civis, o que permitiu a manutenção e crescimento de cargas demográficas que sustentavam os investimentos, fixando populações e estabelecendo bases económicas relevantes para se afirmarem em contextos nacionais e internacionais. Para além destes aspetos, a instabilidade histórica, divide realidades humanas que sempre estiveram unidas, como são exemplo alguns troços de fronteira da França com a Alemanha, da Bélgica com a Holanda e desta com a Alemanha. São exemplos demonstrativos de regiões integradas a nível económico, laboral, o espaço entre o Luxemburgo, a Valónia Belga, Sarre e a Lorena Francesa e a Renânia-Palatinado.

Portugal/Espanha são realidades diferentes de espaços integrados de alguns exemplos europeus. Com uma das mais longas fronteiras comuns da UE onde habitam perto de 1,5 milhões de pessoas, a fronteira entre estes dois países é uma das mais estáveis do mundo.

Se PINTADO e BARRENECHEA (1974) apelidavam esta região peninsular de “fronteira do subdesenvolvimento”, o que hoje podemos constatar é uma imensa e profunda alteração não apenas nas infraestruturas de base, mas essencialmente na qualidade de vida das populações. Não obstante esta transformação, os indicadores sociais e económicos continuam muito afastados das médias de cada país, respetivamente e do conjunto da União Europeia.

A modificação que ocorreu está intimamente ligada à integração dos países ibéricos à Comunidade Económica Europeia e aos fundos que as regiões menos favorecidas tiveram acesso através dos programas do FEDER. O mais emblemático e eficaz (destas iniciativas comunitárias) no que diz respeito à cooperação transfronteiriça é o programa INTERREG, já na sua quinta geração (INTERREG I A, II A, III A, POCTEP 2007-2013 e o POCTEP 2014-2020).

Este PIC foi enquadrado, em 1999, por o documento que é responsável pelas prioridades de desenvolvimento territorial dentro do espaço da União – Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC) onde se traçam as medidas e diretrizes que conduzirão a uma coesão social à que corresponda também uma

forte coesão territorial. “As tendências de desenvolvimento territorial a longo prazo, na UE são essencialmente influenciadas por três fatores:

- uma integração económica cada vez maior, da qual decorre uma cooperação reforçada entre os Estados-membros,
- a importância crescente das autarquias locais e regionais e o seu papel no desenvolvimento territorial,
- o alargamento previsível da U.E. e a evolução do seu relacionamento com os Estados vizinhos.

Estes três aspetos que devem ser perspectivados no contexto do desenvolvimento económico e tecnológico mundial, assim como das grandes tendências demográficas, sociais e ecológicas, constituem o enquadramento para o reforço da coesão do território europeu” (COMISSÃO EUROPEIA, 1999: 7).

Pretende-se uma Europa de regiões dinâmicas, capazes de se afirmarem num mundo global onde a concorrência territorial é cada vez mais intensa. As regiões de fronteira, em grande parte, marginalizadas a nível ibérico, aparecem, assim, como espaços deprimidos, que por si só teriam dificuldades de afirmação face a regiões com localizações mais centrais.

FERREIRA (2007: 17) refere relativamente à política regional comunitária: “Se a política regional comunitária ganha força institucional nos fins dos anos 80 com o Ato Único Europeu, passando a ser parte integrante do Tratado da União, nos inícios dos anos 90 com o Tratado de Maastricht, consolida a sua estrutura institucional com a criação do Comité das Regiões”.

O INTERREG vai ser o instrumento que pretende dar resposta às necessidades financeiras das regiões de fronteira. Se por um lado, os projetos terão que ter um carácter regional e transfronteiriço, por outro criam condições de relacionamento entre populações em geral, e entre os atores em particular, para que o fator de barreira não seja um obstáculo à afirmação regional e conduza à aproximação aos níveis de desenvolvimento médios da U.E.

A política regional da comunidade vai enfatizar a Cooperação Transfronteiriça (CT), tendo o Comité das Regiões, em 2003, apresentado uma definição para este enquadramento: “a cooperação bilateral, trilateral ou multilateral entre autarquias locais e regionais (podendo ainda envolver atores da esfera semipública ou privada) de regiões limítrofes ou separadas pelo mar (...) e que tem por principal objetivo a integração de regiões separadas por fronteiras nacionais que enfrentam problemas comuns e que carecem de soluções comuns” (COMISSÃO

EUROPEIA, 2003: 43). Esta política avança, em relação à proposta em 1996, pelo mesmo comité; integra para além de atores institucionais a participação de entidades privadas, envolvendo de uma forma eficaz as populações e os seus representantes da sociedade civil.

No ano de 2015 foi lançado o POCTEP até 2020; nesta nova fase do programa tenta-se levar a CT entre os países ibéricos a novas áreas mais viradas para fatores imateriais ligados ao reforço e criação de vínculos entre as populações, por um lado; por outro, apela-se à participação dos atores da sociedade civil como promotores de uma nova vida nas regiões de fronteira.

II. CARACTERIZAÇÃO DO TERRITÓRIO ALENTEJANO.

O Alentejo (NUT II) no sul do território português que abrange aproximadamente 1/3 do território continental português (31.551 km²) com 758.000 habitantes no censo 2011, a que corresponde uma densidade populacional de 24 hab/km². NUT III: o Alto Alentejo com 15 municípios (município de Portalegre – 25.000 hab.); o Alentejo Central com 14 municípios (Évora, 57.000 hab.); mais a sul o Baixo Alentejo, 13 municípios (Beja – 35.000 hab). A principal cidade, Évora, concentra a maioria dos serviços descentralizados do Estado, por exemplo, a CC-DRA (Comissão de Coordenação de Desenvolvimento Regional do Alentejo), para além deste fator administrativo que promove emprego e fixação de população, dois outros aspetos são importantes para a sua importância regional: a presença de uma universidade e o seu património histórico construído é considerado “Património da Humanidade” pela UNESCO. Estes fatores levam a que a cidade seja a de maior dinâmica económica e social da região, porém, a sua proximidade à fronteira não é muito forte: cerca de 100 km por autoestrada.

O Alentejo sempre foi pouco povoado e fortemente ruralizado quer em termos económicos, quer em termos de populações e centros urbanos. Com uma carga demográfica fraca e com uma base económica muito débil, a região foi sendo marginalizada face aos principais regiões e centros de decisão. Mesmo no setor económico, a sua quase exclusiva ligação ao setor agropecuário, nunca conseguiu criar fileiras produtivas tanto por falta de qualificação dos empresários e força de trabalhos, como pelas suas reduzidas quantidades de produção face a outros países com maiores áreas, melhores solos e fatores climáticos mais favoráveis.

Uma das maiores riquezas naturais, a cortiça, foi prejudicada pela “Campanha do Trigo”, promovida pelo regime de Salazar, que pretendia tornar o país auto-suficiente neste cereal, e onde extensas áreas de floresta de sobro foram reduzi-

das. As populações com fraco mercado de emprego foram emigrando para outras áreas de Portugal (a partir dos anos 60 para a cintura industrial de Lisboa) ou para outros países europeus. A situação demográfica levou a um ciclo de desinvestimento, onde não se realizavam projetos por falta de mão-de-obra, e sem inovação e novos investimentos, a população deixava a região em busca de maiores possibilidades de emprego. Progressivamente a região foi ficando envelhecida e nem políticas de discriminação positiva promovidas pelo Estado conseguiram inverter a tendência de afastamento aos padrões médios nacionais. A CT e os programas comunitários, nestes últimos anos têm sido fatores que de alguma forma têm trazido modificações positivas mas a região continua a perder população.

Quadro 1. *Fatores Endémicos na NUTS III na Fronteira do Alentejo com Espanha*

Demográficos	<ul style="list-style-type: none"> - Decréscimo persistente da população - Baixa densidade populacional - Êxodo Rural - Elevado índice de envelhecimento - Repulsão da população e incapacidade de atrair e fixar a mesma Baixa escolarização e formação - Saldos Migratórios elevados - Polarização da população nos centros urbanos - Distribuição espacial essencialmente nos centros urbanos
Económicos	<ul style="list-style-type: none"> - Baixa taxa de emprego - Elevada representação do sector I^o e com características obsoletas - Taxas de desemprego superiores à média nacional - Baixos rendimentos - Pequena dimensão das unidades industriais - Fracas dinâmicas económicas endógenas - Sector do comércio com falta de diversificação a nível dos produtos e formatos - Sector comercial com reduzida capacidade económica - Fraca especialização a nível de produtos e recursos endógenos - Falta de estruturas de comercialização e capacidade de marketing - Sector industrial tecnologicamente pouco desenvolvido - Reduzido desenvolvimento das estruturas turísticas - Falta de organização em rede das estruturas e polos turísticos - Tecido produtivo, no geral, com fraco desenvolvimento tecnológico e obsoleto

Organização do Território	<ul style="list-style-type: none"> - Sistemas regionais organizados segundo uma lógica nacional interna e não transfronteiriça - Fortes contrastes nos níveis de vida entre áreas rurais e urbanas - Baixa articulação dos centros urbanos em sistemas poli-cêntricos e reticulares - Cidades de pequena dimensão - Falta de discriminação positiva - Carências a nível da rede viária e ferroviária
Infraestruturas	<ul style="list-style-type: none"> - Fraca cobertura de telecomunicações de última geração - Baixos níveis de equipamentos sociais, de saúde e educação - Necessidade de infraestruturas viária e ferroviárias e com pouca articulação transfronteiriça - Falta de organização regional em redes
Institucionais e Políticos	<ul style="list-style-type: none"> - Elevado grau de dependência das autarquias em termos de cooperação transfronteiriça - Baixa taxa de cooperação transfronteiriça - Falta de discriminação positiva pelo Estado Central - Carências graves, a partir do Poder Central, em infraestruturas rodoviárias e ferroviárias - Marginalidade face aos principais centros económicos - Sistemas regionais organizados segundo uma lógica interna e de costas voltadas para a articulação transfronteiriça
Atores Locais e Regionais	<ul style="list-style-type: none"> - Fraca adesão dos atores económicos locais e regionais a projetos transfronteiriços - Falta de estruturas transfronteiriças comuns aos dois países a nível local e regional - Estratégias de crescimento com uma lógica predominantemente local e regional nacional

FONTE: *Elaboração Própria.*

No quadro seguinte apresentamos alguns dos aspetos que caracterizam e marcam esta região. Os dados tentam, por números retirados do INE e do Eurostat, fazer um breve retrato das debilidades do Alentejo.

Quadro 2. *População Portuguesa nas Regiões de Fronteira – 1960-2011*

NUTS III	1960	1970	1981	1991	2001	2011
Alto Alentejo	183841	145242	142905	134607	127026	118352
Alentejo Central	215186	176044	180277	173216	173646	166802
Baixo Alentejo	268911	202193	188420	143020	135105	126692

FONTE: *INE. Elaboração Própria.*

Quadro 3. Dados de Base Económica

Indicador	Território	2007	2008	2009	2010
Relação PIB/cap e Poder de Compra (EU 27 =100)	A. Alentejo	63	62	66	65
	A. Central	66	66	66	67
	B. Alentejo	74	68	75	78
	Alentejo	73	72	72	74
	Portugal	78	78	80	80
Produtividade laboral (PPS EU 27 = 100)	A. Alentejo	67,9	67,2	71,7	74,1
	A. Central	69,5	69,9	72,3	74,1
	B. Alentejo	87,7	78,6	87,2	93,7
	Alentejo	80,5	78,8	80,6	93,2
	Portugal	73,3	72,8	75,3	76,3

FONTE: Eurostat. Elaboração própria.

Quadro 4. Dimensão das Empresas segundo o nº de assalariados fronteira Alentejo

NUT III	2007					2008				
	Total	<10	10-49	50-249	> 250	Total	<10	10-49	50-249	> 250
Alto Alentejo	9871	9571	269	27	4	9285	9013	241	28	3
Alentejo Central	16484	15970	456	54	4	15809	15359	408	45	5
Baixo Alentejo	10806	10536	253	15	2	10343	10113	210	18	2
Alentejo	66736	65736	2079	220	25	65412	63296	1879	214	23

FONTE: Eurostat. Elaboração própria.

Quadro 5. Investigação e Desenvolvimento

	Alentejo				Portugal			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
Despesa total I&D em % do PIB	0,7	0,9	0,8	0,5	1,2	1,5	1,6	1,6
Despesa em I&D (setor emp.)	47,7	63,1	32,3	35,3	51,2	50,1	47,4	46,1
Despesa em I&D (setor Estado)	9,2	7,1	1,9	2,9	9,4	7,3	7,3	7,1

FONTE: Eurostat. Elaboração própria.

Os quadros demonstram na linguagem dos números a distância que o Alentejo ainda terá que “percorrer” para chegar aos padrões nacionais. A cooperação trans-

fronteiriça é a via mais eficaz de encontrar novas centralidades e organizações em rede que permitam ganhar carga crítica demográfica e de base económica, capazes de transformar estes territórios em áreas competitivas em termos ibéricos e europeus.

III. ADMINISTRAÇÃO E PROTOCOLOS DE COOPERAÇÃO.

Um dos principais obstáculos à CT entre os países ibéricos centra-se na sua diferente estrutura e aparelho de organização territorial e administrativa. A dimensão dos países é uma das justificações mais óbvias para que cada Estado se tenha organizado de forma distinta. Em Portugal a sua homogeneidade territorial e humana em termos de percurso histórico permitiu a estabilização do seu espaço e uma organização política centralizada. No caso de Espanha, a sua história é marcada por conflitos, consensos, cedências e anexação de territórios bastante complexa. Este facto conduziu a uma organização com diferentes graus de autonomia e decisão política mais pulverizada.

Atualmente, as regiões de Portugal continental não são entidades políticas com orientação estratégicas fora do controlo central; isto é, não possuem real de autonomia. Assim, o primeiro nível de CT em Portugal cabe ao Estado Central, que delega, segundo critérios estabelecidos, nas CCDRs, as principais estratégias de CT. Estes organismos são aqueles que no terreno implementam e tem capacidade de estabelecer protocolos e levar a cabo iniciativas com as organizações e instituições do outro lado da fronteira.

A mais óbvia diferença, no caso do Alentejo face às regiões espanholas é a dimensão. Em comparação com as regiões espanholas, a sua área é menor, e também em relação a carga demográfica ou base económica e social regional. Para além deste fato, a Andaluzia e a Extremadura são regiões autónomas com governos e estratégias de crescimento desenvolvimento viradas para o todo espanhol e a CT com as regiões portuguesas é muitas vezes encarada como porta de entrada para Portugal como mercado e não numa lógica de criação de novas centralidades intermédias. A COEBA - Confederación de Organizaciones Empresariales de la Provincia de Badajoz - em entrevista, aponta a CT como trampolim para o mercado português, ficando o espaço fronteiriço como ponto de partida, devendo-se esta opção pela diferença de dimensão empresarial entre as unidades espanholas e portuguesas.

Os protocolos de cooperação ficam, desta forma, coartados pelas diferenças de capacidade de decisão política e económica que existe entre os dois países.

No entanto, ao longo deste 25 anos muitos protocolos foram estabelecidos e tem realizado o seu caminho, mais ou menos facilitado, pelo êxito das estratégias de coordenação que os diferentes níveis de decisão conseguem harmonizar. Embora ainda muito viradas para objetivos nacionais e não de CT, nasceram e cresceram, muitas formas de cooperação que virão a produzir frutos na coesão social, territorial, e essencialmente no quotidiano das populações. Resumimos as iniciativas que nos pareceram de maior importância.

Quadro 6. *Estruturas de Cooperação*

Área de cooperação	Nome	Território	Tipo de cooperação	Ano	Ass
Alentejo /Extremadura	TRIURBIR – Triângulo Iberico Raiano	A. Alentejo /Extremadura	Local	1997	Ass de Munic
Alentejo /Extremadura	Associação a Raia	A. Alentejo /Extremadura	Local	1998	Ass de G.de Ação Local
AAA	Gabinete de Iniciativas Transfronteiriças	Alentejo /Algarve /Andaluzia	Regional	2003	G T
Alentejo /Extremadura	Ass transfront dos Municípios do Grande Lago do Alqueva	Alentejo /Extremadura	Local	2005	Ass. de Munic.
Alentejo/Centro /Extremadura	EUROACE GIT	Alentejo/Centro /Extremadura	Regional	2009	C T
Alentejo/Algarve e Andaluzia	AAA	Alentejo/Algarve e Andaluzia	Regional	2010	CT
Badajoz/Elvas	Eurocidade	Extremadura /Alentejo	Local	2013	AECT

FONTE: POCTEP 2020. *Elaboração própria.*

O que ressalta dos quadros é a ambígua estratégia do Alentejo, que sendo a região mais pequena e com menor peso demográfico e económico não define um objetivo de se centrar na construção de uma nova centralidade: mais a norte, com Badajoz, ou, a sul com o Algarve e Andaluzia. Tomando opções claras perderá fundos europeus mas ganhará consistência e rumo definido perante um contexto cada vez mais competitivo numa europa onde o marketing territorial e a afirmação pela diferença e especificidade se tornarão os trunfos para a sustentabilidade.

Quadro 7. *Projetos Transfronteiriços com a Região da Extremadura*

Projetos	Áreas /Centros urbanos/	Instituições/Parceiros
Rede 7x7	Évora, Estremoz, Beja, Moura, Portalegre, Montemor-o-novo, Cáceres, Plasencia, Mérida, Badajoz, Zafra, Almendralejo, Coria	Autarquias
Tejo Internacional	Cáceres/ Nisa/ Marvão/ Gavião/ Castelo de Vide/ Penamacor/ Portalegre/ Idanha-à-Nova/ Vila V. de Rodão/ Castelo Branco	Organismo Autonómico para el Desarrollo Local – Cáceres/ Junta da Extremadura /Conselho da Indústria, Energia y Medio Ambiente, Junta de Extremadura/ Autarquias
Recuperação fortificações abaluartadas	No troço de fronteira Extremadura / Alto Alentejo: Marvão, Castelo de Vide, Portalegre, Crato, Alcántara, Brozas, Valencia de Alcántara, Ouguela, Campo Maior, Alburquerque, Elvas, Badajoz	Autarquias
REALCE – Intercâmbio Educativo	-	Escolas do 2º e 3º Ciclos do Ensino Básico na área abrangida pela EU-ROACE
Euro Região ExtremAlentejo	Albuquerque, Arronches, Badajoz, Campo Maior, Elvas, La Codosera, Olivença, Portalegre	Autarquias
Altercexa – Medidas de adaptação e mitigação das alterações climáticas através do impulso das energias alternativas - EU-ROACE	-	Consejo de Industria, Energía y Medio Ambiente – Junta de Extremadura/AREANATEJO /Ass. de Defesa do Património de Mértola/ Ass. dos Centros Tecnológicos de Portugal GESAmb – Gestão Ambiental e de Resíduos/I. P. Beja/I. P. Portalegre/ Universidade Évora
Fenix – Promoção Transfronteiriça de Arqueologia Industrial	Cáceres / Portalegre	Autarquia de Cáceres / Fundação Robinson

Projetos	Áreas /Centros urbanos/	Instituições/Parceiros
OTALEX II – Observatório do Território e Ambiente Alto Alentejo / Extremadura	-	A. M. Distrito de Évora/CIMAA/ Universidade de Évora/Diputación de Badajoz/Univ. de Extremadura /C. Nacional de Informação Geográfica/Instituto Geográfico Nacional/Dirección Regional Catastro, Junta Extremadura
BioExal – Banco de Tumores e ADN da Extremadura e Alentejo	-	Serviço de Saúde da Extremadura/ Ad. Regional de Saúde do Alentejo

FONTE: *Elaboração própria.*

IV. ETAPAS DA COOPERAÇÃO: PROGRAMAS, PLANOS E PROJETOS.

IV.1. Cooperação Transfronteiriça de Primeira Geração: 1990-2006.

A situação social e de infraestruturas que marcam a primeira geração do INTERREG A I era extremamente deficitária. Assim se justifica que a incidência se tenha feito essencialmente em quatro domínios de atuação (acessibilidades; infraestruturas básicas de abastecimento de água e saneamento; recuperação do património construído e natural; e fomento da cooperação transfronteiriça).

Os dois primeiros domínios de ação, selecionados em 1990, são sintomáticos das carências que estas regiões ainda tinham, em Portugal e em Espanha. Para iniciar a recuperação, os principais fundos europeus (FSE, FEDER e FEOGA) mobilizaram um total de 915 milhões de Euros (COMISSÃO EUROPEIA, 1994), vindo a maior percentagem do FEDER (cerca de 90%), embora o total disponibilizado para este programa de cooperação transfronteiriça fosse de 1 034 milhões de Euros. No caso português foram apresentados projetos que no total estavam perto dos 280 milhões de Euros. Os dois últimos domínios apontam para a criação e fortalecimento de base económica sustentável para as empresas e população; no segundo, para o fortalecimento das instituições para uma efetiva cooperação entre regiões.

A primeira geração orientou-se para a permeabilização da fronteira, articulação territorial das regiões fronteiriças e dos seus sistemas económicos e pro-

curava que os atores institucionais e iniciassem um processo de gestão coordenada de vários recursos (naturais, culturais e ambientais) (POCTEP 2007-2013; 2009:15).

O INTERREG II apresentou subprogramas que pretendiam, por um lado, dar continuidade ao anterior, desenvolvendo-os e consolidando-os e, por outro, apresentar novas áreas estruturais de desenvolvimento. A orientação estratégica do INTERREG A II vai corporizar, 1º) domínios de continuidade em matérias de Agricultura e desenvolvimento rural e de inovação com a geração anterior; Formação e emprego, intercâmbio educativo e científico; Cooperação empresarial, social e institucional; Protecção do património natural; Dotação de equipamentos urbanos; Recuperação do património arquitectónico; e Conservação dos recursos hídricos. 2º) domínios inovadores em Equipamentos de apoio à atividade produtiva e Telecomunicações.

Para além deste alargamento dos subprogramas e do maior número de medidas, os objetivos da segunda geração foram também mais ambiciosos e demonstram uma maior aposta nos aspetos sociais que induzem envolvimento das populações, de forma a se atingir uma maior vivência comum e, como tal, atenuar os aspetos concretos e psicológicos que o efeito de barreira da fronteira provoca.

Quadro 8. Objetivos Interreg A II

Valorização do potencial endógeno
Melhoria das infraestruturas de apoio ao desenvolvimento socioeconómico
Dinamização das relações económicas entre regiões transfronteiriças
Aproveitamento das novas oportunidades de investimento
Valorização dos recursos humanos e criação de emprego
Melhoria das acessibilidades
Crescimento ordenado dos centros urbanos com importância fronteiriça
Gestão coordenada dos recursos naturais, ambientais e arquitetónicos
Reforço da cooperação institucional através da criação ou apoio a estruturas regionais de cooperação entre administrações
O apoio à criação e funcionamento de órgãos ou redes de cooperação

FONTE: *Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça Portugal-Espanha 2007-2013* – Elaboração própria.

Existem objetivos de clara continuidade com a primeira geração: criação de emprego e valorização dos recursos humanos e projetos que permitam ações de

âmbito binacional, orientadas para as populações Na medida 5 do subprograma 1, do PIC INTERREG II, já se preconizava a dinamização e cooperação empresarial e turística. No subprograma 2 (Ambiente e património arquitetónico), a cooperação na gestão das áreas naturais é inevitável uma vez que os fenómenos naturais são contínuos.

Para dinamizar o tecido empresarial, realizar investimentos, criar entidades fornecedoras de bens, serviços e potenciar os recursos endógenos, existe um obstáculo que se prende com as diferenças de legislação, tributação e organização do território. Para tentar avançar no sentido de integração dos povos, o Programa INTERREG III propõe novos domínios de atuação. Segundo o POCTEP 2007-2013, os principais domínios inovadores são:

- Fortalecimento das economias locais com base no alargamento e qualificação da oferta de serviços às atividades de especialização das zonas de fronteira.
- Desenvolvimento dos níveis de integração social entre espaços transfronteiriços, nomeadamente nos domínios da saúde e da inserção de grupos desfavorecidos.
- Aumento dos níveis de cobertura inter-regional em matéria de equipamentos e de serviços de apoio às famílias e às pessoas.

Como nos parece evidente, o orientar estratégias para induzir junto das populações maior contacto e sentimentos de pertença a um espaço, é o caminho para a criação de regiões fortes e com capacidade de se autossustentarem e atraírem população e desenvolvimento pela sua singularidade. No entanto, é igualmente verdade que sem infraestruturas de base suficientemente sólidas, tal não seria possível. No caso das regiões de fronteira, quando a integração pode implicar umas partilhas da capacidade de decisão com os “estrangeiros”, sentimentos nacionalistas tornam-se barreiras. O INTERREG III apresenta, nos seus objetivos, aspetos mais ligados às instituições e a organizações de poder local e regional, do que outros diretamente ligados ao intercâmbio de experiências entre populações.

Os objetivos apresentados nesta terceira geração foram sintetizados no quadro 13. Inovador é o facto que quase todos se orientaram para suportar projetos imateriais. Enquanto na primeira geração a orientação estava virada para a construção de infraestruturas de base, no INTERREG 2007/13 a orientação é para a sociedade civil e para os atores que a representam. É relevante a aposta na base económica regional transfronteiriça e na orientação para um maior fluxo de populações entre ambos os lados.

Quadro 9. P.I.C. INTERREG A III

Objetivos	<p>Facilitar a integração económica e de mercado dos espaços transfronteiriços, ibérico e europeu</p> <p>Aumentar os fluxos de investimento, de relações económicas e de visitantes entre ambos os países</p> <p>Ordenar e qualificar os territórios transfronteiriços com vista a melhorar a sua capacidade competitiva</p> <p>Promover a integração territorial e o desenvolvimento dos espaços rurais transfronteiriços e das suas actividades de especialização</p> <p>Promover as condições necessárias à sustentabilidade dos usos no domínio do ambiente dos espaços naturais e recursos hídricos</p> <p>Proteger e integrar numa estratégia de dinamização regional os vastos recursos naturais, patrimoniais, culturais e de identidade dos territórios transfronteiriços.</p> <p>Promover a actividade turística assegurando a protecção e valorização das diversas vertentes do património</p> <p>Promover a diversificação das fontes de abastecimento energético mediante o aproveitamento de fontes renováveis</p> <p>Criar capacidade competitiva inter-regional a partir do fortalecimento do tecido empresarial e da base produtiva</p> <p>Promover a inovação e os níveis de desenvolvimento tecnológico das actividades das empresas e das organizações regionais</p> <p>Fortalecer as economias locais com base no alargamento e qualificação da oferta de serviços às actividades de especialização das zonas de fronteira</p> <p>Promover a qualificação dos recursos humanos e equidade de acesso ao mercado de trabalho transfronteiriço</p> <p>Desenvolver os níveis de integração social entre os espaços transfronteiriços, nomeadamente nos domínios da saúde e da inserção de grupos desfavorecidos</p> <p>Aumentar os níveis de cobertura inter-regional em matéria de equipamentos e de serviços de apoio às famílias e pessoas</p> <p>Consolidar/institucionalizar os mecanismos de cooperação transfronteiriça</p>
------------------	---

FONTE: *Elaboração Própria.*

Nesta última geração foram definidos quatro eixos estratégicos, subdivididos em várias medidas. O eixo 1 é relativo a infraestruturas, ordenamento e desenvolvimento; o 2 centra-se na valorização e conservação do ambiente e dos recursos patrimoniais e naturais; o terceiro eixo orienta-se para o desenvolvimento socioe-

conómico e promoção da empregabilidade e o último está virado para o fomento da cooperação e integração sociais.

O êxito do programa foi acentuado, justificando a sua continuação. A permeabilidade da fronteira é quase total. A mobilidade das populações aumentou devido à subida do nível de vida e à vulgarização do transporte particular, juntamente com a implementação e melhoria das estruturas rodoviárias. Os espanhóis procuram em Portugal produtos que tradicionalmente são de melhor qualidade no nosso país e também o turismo e restauração; os portugueses procuram os produtos quotidianos que são mais baratos, mais variados e o mais alto nível comercial dos centros espanhóis de maior dimensão. Também serviços de maior raridade que se encontram do outro lado da fronteira são procurados, como é o caso da área da saúde. Igualmente, a nível de atores institucionais e da sociedade civil, existe uma maior cooperação e proximidade. Projetos comuns têm vindo a ser implementados em grande quantidade, quer pelo poder local quer por associações.

Os relatórios e estudos consultados sobre o INTERREG A são unânimes sobre algumas conclusões. Grande adesão, grande número de projetos, grandes volumes de financiamento, grande número de realizações. Não obstante, segundo o documento aprovado pela Comissão Europeia em 2009 (POCTEP, 2007-2013), continua a subsistir um afastamento significativo entre os indicadores nacionais e as regiões de fronteira e entre as regiões de fronteira de Portugal e de Espanha. O relatório aponta diferenças significativas nas dinâmicas demográficas, de estrutura do povoamento, de atividade e emprego, produção e produtividade, a nível de equipamento e serviços, de infraestruturas gerais e de comunicação e também ambientais. Estas clivagens entre Portugal e Espanha são favoráveis ao país vizinho, o que pode apontar para que, por um lado, a integração fronteiriça se faça mais no sentido das populações portuguesas para Espanha e, por outro lado, que a capacidade de investimento espanhol em Portugal seja mais significativo que o inverso. Esta situação pode ser de algum modo constatada relativos à percentagem de projetos aprovados e que demonstram não só o sucesso do programa e a adesão dos atores mas também a grande quantidade de financiamento disponível para a sua concretização.

Outra evidência relaciona-se com os atores responsáveis pela elaboração, implementação e gestão dos projetos. Os responsáveis pela maior percentagem de projetos são as autarquias e os Institutos Públicos; no entanto, na última geração do INTERREG-A as entidades regionais e locais e as instituições de Ensino Superior já representam um pouco mais de 38% dos projetos, o que vai de encontro aos objetivos desta fase III em que se pretende um maior envolvimento das po-

pulações e da sociedade civil. Existindo maior participação e envolvimento de atores não ligados ao poder, não significa que a percentagem de investimento lhe seja correspondente.

Quadro 10. *Nº de Projetos transfronteiriços (INTERREG A)*

Nuts III	INTERREG I	INTERREG II	Δ I-II (%)	INTERREG III	Δ II-III (%)
A. Alentejo	15	26	73,3	46	76,9
A. Central	4	19	475	22	15,8
B. Alentejo	10	7	-30	24	342,9
Total Portugal	215	325	51,2	497	52,9

Fonte: MEDEIROS (2007) - *Elaboração Própria*.

O quadro 10 demonstra que a adesão das regiões de fronteira à iniciativa comunitária tem vindo a crescer, revelando que, por um lado, os projetos são indutores de possibilidades de desenvolvimento e, por outro, que existe uma vontade das regiões de fronteira em enveredarem por uma política regional e local transfronteiriça. MEDEIROS (2008) demonstra que o número de projetos tem sido superior pela parte portuguesa em relação à espanhola. Relativamente à percentagem de financiamento, também o panorama é semelhante. Esta situação pode ser justificada pela diversidade de fronteiras que Espanha apresenta; porém, a fronteira ibérica interior é aquela que maior contribuição recebe.

Porém, à quantidade de projetos não corresponde a sua eficácia; pelas conclusões de estudos e relatórios oficiais, espelha-se uma certa deceção face aos resultados. É o caso do “Documento Único de Programação INTERREG III 2000-2006” ou o “Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça Portugal-Espanha 2007-2013”, igualmente autores como MEDEIROS (2009) ou FARINÓS DASI e PAYÁ ABAD (2005) chamam a atenção para o que falta fazer em termos de realidade efetiva de criação de verdadeiras regiões transfronteiriças. Para além das diferenças em termos jurídicos e administrativos, da língua ou de ligações, Medeiros refere a “desconfiança mútua” (MEDEIROS, 2009: 90).

O processo de integração transfronteiriça poderá ser mais lento, mas as virtualidades que dela advêm são suficientes para que o processo não pare. Com um número significativo de infraestruturas já realizado e com processos de organização já em curso, as regiões de fronteira e as instituições de poder regionais e locais já se aperceberam que a forma mais rápida de atingirem os padrões médios nacionais passa pela união de cargas demográficas, bases económicas comuns e criação de ambiente de cooperação entre os atores presentes nestas áreas.

IV.2. POCTEP (2007-2013).

O Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça Espanha-Portugal surge como um instrumento para facilitar, organizar e implementar os projetos apoiados pelos fundos Interreg. Da SWOT realizada, ressaltou a persistência de carências a 4 níveis: crescimento económico e emprego; proteção e gestão ambiental; melhoria das conectividades; estímulo à cooperação. Estas deficiências são fruto de uma fraca massa crítica demográfica e a incapacidade de atrair e fixar população, e consequentemente investimento.

Relativamente aos programas anteriores uma das primeiras alterações foi a possibilidade de alargar o âmbito territorial em casos específicos – mantinham-se as 10 NUTS III fronteiriças com Espanha, e as 7 do lado espanhol; no entanto, em casos de projetos excecionais de dimensão regional mais alargada e se a sua consecução só adquirir-se sentido numa escala territorial mais abrangente, poder-se-ão considerar as NUTS II adjacentes às NUTS de fronteira.

Outra alteração foi a mudança de paradigma. Se na primeira geração a cooperação estava centrada no desenvolvimento de infraestruturas, nesta fase os projetos de carácter imaterial com ênfase naqueles baseados na I&D e TIC, por um lado; por outro lado, abordagens sustentáveis relativamente à gestão de recursos naturais e de carácter ambiental, sobressaem. Os eixos prioritários eleitos neste período foram 4: Promover a competitividade e o emprego promoção (EU-ROACE:14 projetos/AAA:11); Meio Ambiente, património e ambiente natural (EUROACE:11 projetos/AAA:10); Acessibilidade e Ordenamento do Território (EUROACE:7 projetos/AAA:2); Promover cooperação e integração económica e social (EUROACE:3 projetos/AAA:11).

De acordo com os documentos de política territorial, a UE pretende conseguir um desenvolvimento coeso e sustentado do seu espaço baseado em regiões fortes. Uma Europa de regiões onde as diferentes identidades se possam afirmar sem que choquem com os planos global e regional. A constituição de AECTs (Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial) são a ferramenta mais adequada à afirmação e estruturação de euroregiões assentes em bases territoriais com capacidade de competirem, somando sinergias e massa crítica demográfica e económica. Estes AECTs (vulgarmente conhecidos por eurocidades) querem tornar-se polos de nível intermédio que se possam afirmar no contexto ibérico, alavancando as regiões de uma posição marginal para centros de desenvolvimento na periferia.

O Alentejo assume uma posição ambígua. A fronteira alentejana coincide com duas comunidades autónomas – Extremadura e Andaluzia. No contexto das

eurorregiões o Alentejo fica integrado em dois blocos a EUROACE (Alentejo/Centro/Extremadura) e a AAA (Alentejo/Algarve/Andaluzia). A NUT II fica fragmentada em dois territórios com lógicas de desenvolvimento diferentes. A norte mais ligada a projetos com a Extremadura, a sul com o Algarve e Andaluzia com bases económicas e estratégias de desenvolvimento não coincidentes com o território a norte. Podemos constatar pelo POCTEP 2007-2013 que as áreas de cooperação, para além de incidirem em linhas de ação diferenciadas e possuem ênfases territoriais distintos.

No caso da EUROACE são definidos 4 vetores: cooperação territorial, centrada na articulação das políticas de gestão dos recursos naturais - bacias do Tejo e Guadiana; cooperação direcionada para as TIC, energia limpas e atividades de I&D; promover uma melhor articulação entre o tecido social e económico, virada para o desenvolvimento rural e também gestão das catástrofes naturais, conservação da natureza e valorização dos aspetos educacionais e culturais; por fim, valorização dos acervos dos Gabinetes de Iniciativas Transfronteiriças. Na AAA surgem 3 grupos de iniciativas: ordenamento da bacia do Guadiana com o objetivo de articular a exploração para a atividade turística de ambas regiões; aprofundamento da cooperação entre os sistemas científicos e tecnológicos; a consolidação da Comunidade de Trabalho Algarve – Andaluzia.

Estas definições dividem o Alentejo em norte e sul, ficando a cidade de Évora no centro tentando retirar o maior partido possível da sua situação de charneira, e simultaneamente constituir uma intervenção transfronteiriça própria com a cidade de Mérida, baseada nos seus patrimónios classificados pela UNESCO. A posição alentejana parece-nos pouco eficiente e pode ser reveladora de uma posição de ganhar benefícios próprios e não estar empenhada na criação de uma verdadeira região transfronteiriça.

Fruto desta posição dúbia, o Alentejo, com uma dimensão inferior quer à Extremadura quer à Andaluzia, consegue estar ligado a 35 projetos EUROACE e 34 AAA, sendo que destes 12 foram considerados pelo POCTEP 2007-2013 estruturantes (EUROACE: 8 projetos estruturantes nas áreas do ambiente, I&D, turismo e desenvolvimento rural, concentrados no norte Alentejo; AAA: 4 estruturantes orientados para a acessibilidade e navegabilidade do Guadiana e um na dinamização do tecido empresarial transfronteiriço, na área sul alentejana).

IV.3. Cooperação transfronteiriça de segunda geração (2014-20202).

A segunda geração de CT apresentam uma abordagem aos problemas virada essencialmente para atores não ligados às instituições de poder local ou regio-

nal, mas para organizações que sustentam a base económica e científica das regiões. Ainda que o poder local continue implicado, a sociedade civil é chamada a elaborar projetos em cooperação com parceiros dos dois lados da fronteira e intervir na organização e gestão do território. Pretende-se fazer sobressair os aspetos imateriais que se vão refletir, não apenas na elevação da qualidade de vida das populações, através do crescimento e dinamização da base económicas, mas também a criação de redes formais e informais que liguem os habitantes.

A avaliação realizada no diagnóstico prévio (CONSULTORES, 2014) indica que as grandes carências estão ligadas à sustentabilidade económica, social e territorial, abordadas de forma integrada. Definem-se princípios de ação ligados ao desenvolvimento local e urbano de forma sustentável, estando estas visões integradas em estratégias macrorregionais, complementando e enriquecendo os planos de maior amplitude territorial. As concretizações destes princípios de ação estão dependentes do que é claramente assumido, no ponto 8 do POCTEP 2020, como princípios basilares: Desenvolvimento sustentável, igualdade de oportunidades, não discriminação e igualdades entre homens e mulheres.

O plano define quatro eixos prioritários: Crescimento Inteligente que impulse a inovação; Crescimento integrado baseada na competitividade empresarial (para as pequenas e médias empresas); Crescimento sustentável que previna os riscos naturais e gestão conjunta dos recursos naturais face às alterações climáticas; Melhorar a capacidade institucional e da administração pública responsável pela CT.

Os dois primeiros eixos baseiam-se nas instituições de Ensino Superior, de I&D e nas empresas inovadoras com capacidade de investigação e de integrar nos seus processos as novas tecnologias. A ligação entre as instituições de investigação e o tecido empresarial será a alavanca para o sucesso dos projetos integrados nestas prioridades. O 3º eixo de ação pretende não apenas uma gestão transfronteiriça de prevenção de riscos naturais (especialmente os incêndios) e gestão comum dos recursos e áreas naturais, mas implica igualmente os atores económicos ligados ao turismo, responsabilizando-os na gestão deste património e sustentabilidade. O quarto desiderato está ligado à eterna tentativa de maior harmonização das administrações.

Em conclusão, o que se pretende a médio e longo prazo para os espaços raianos é que estes sejam capazes de se constituírem como polos de inovação e crescimento sustentáveis, baseados nas novas tecnologias, limpas, com um respeito pelo ambiente tornando-as atrativas face aos grandes centros, que não possuem os níveis de bem-estar ambiental, o que se torna pontos fortes das futuras euro-regiões. Para além destes fatores, os espaços transfronteiriços afirmam-se como

destinos de turismo ambiental de qualidade que poderá contrabalançar e concorrer com os destinos mais massificados.

Para além destas potencialidades, as dinâmicas sociais e económicas a que este tipo de projetos conduz, proporcionam contatos e cumprimentos que, em última instância, fomentam novas identidades transfronteiriças, fazendo destes espaços regiões europeias.

V. EIXOS BÁSICOS DA COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA.

V.1. Ordenamento do território.

Ao fim de 25 anos de CT e de milhões de euros, no que diz respeito ao Alentejo, a lógica permanece essencialmente interna e nacional e não explora as novas centralidades que a eliminação do efeito barreira permite. Esta conclusão tem por base três fatores principais; o primeiro está relacionado com a diferença de estruturas. A segunda razão prende-se com o centralismo dos planos nacionais que condiciona as opções estratégicas locais e regionais que remete para uma lógica interna. Os planos de ordenamento do território têm uma estrutura em cascata, que obriga a que os planos regionais estejam fortemente condicionados pelos nacionais e os locais em relação aos. Os condicionalismos REN – Reserva Ecológica Nacional, RAN – Reserva Agrícola Nacional ou Rede Natura 2000 também não facilitam a gestão comum do espaço. Por último, os interesses regionais e locais das estruturas de decisão são virados para uma lógica política interna, o que se sobrepõe a uma visão transfronteiriça.

O PNPOT (Plano Nacional de Política de Ordenamento do Território) afirma que “Para melhorar a integração territorial e a atratividade do vasto espaço de baixa densidade do Alentejo, o papel do sistema urbano regional será crucial e enfrenta um triplo desafio: 1º. Compatibilizar a concentração necessária a uma escala mínima de mercado e de economias de aglomeração com uma ocupação equilibrada do território para um acesso equitativo aos serviços e funções urbanas por parte de pessoas e atividades localizadas em espaço rural; 2º. Racionalizar a implantação de equipamentos e dos serviços coletivos através de mecanismos reforçados de cooperação intermunicipal; 3º. Promover o equilíbrio nos processos crescente de integração das regiões de fronteira num quadro de concorrência/cooperação com as cidades das vizinhas regiões espanholas” (PNPOT, 2007: 114). Esta ideia é reforçada nas opções estratégicas: “Organizar o sistema urbano de fronteira, assumindo em particular o reforço do polo transfronteiriço Elvas-Cam-

fomentando processos de concertação urbana transfronteiriça” (PROTA, 2010: 35).

V.2. Economia.

Na apresentação do Alentejo o que mais sobressaiu foi pequena e muito pequena dimensão do tecido empresarial e as fracas condições para investimentos e inovação. As empresas alentejanas no geral estão viradas para os mercados locais ou regionais, podendo os excedentes serem comercializados em nichos de mercados noutras áreas. Porém a sua diminuta capacidade de produção não permite explorar os potenciais mercados.

Quadro 11. *Principais Infraestruturas de base económica Raia Extremadura e Alentejo*

Base económica	Aeroporto (2)
	Auto estradas (2)
	Itinerário Principal (3)
	Linha Ferroviária de alta Velocidade (prevista)
	Plataforma logística (prevista)
	Parques industriais
	Parques empresariais transfronteiriços
	Cidade âncora – Badajoz
	Associações e Gabinetes transfronteiriços
	Cooperação transfronteiriça(institucional + poder local e regional)
	Universidade (1 – 3 Pólos)
	Instituto Politécnico (1 – 2 pólos)
	Locais Património da Humanidade (UNESCO) (2)
	Locais Candidatos a Património da Humanidade (2)
	Locais com património histórico construído com potencial turístico
	Parques Naturais

FONTE: *Elaboração própria.*

Existem porém, alguns projetos estruturantes que podem mudar ajudar a alterar o perfil do Alentejo e que se prendem com CT. No PROTA (2010: 17) podemos ler que “Outra das apostas do Plano Portugal Logístico passa pela implantação de uma plataforma fronteiriça em Elvas/Caia, articulada com Badajoz.” A plataforma logística e a reativação do Aeroporto de La Paz (Badajoz) e Aeródromo de Ponte de Sor poderão constituir-se como hipóteses viáveis de escoamento de

produtos, alcançar novos mercados e centrara economia desta região no *Cluster* agroalimentar.

A Plataforma não só é ponto fundamental para a economia do Alentejo, mas também da Extremadura. É o ponto que articula as economias nacionais e regionais na diagonal ibérica – do porto de Sines e Lisboa a Madrid e Barcelona. A presença da região de algumas empresas internacionais, por exemplo, a *Delta Cafés*, pode não apenas beneficiar com isso, mas aumentar o seu mercado noutra dos produtos que o Alentejo e a Delta estão a exportar – o vinho. Para além do setor vitivinícola o azeite e a cortiça são outros produtos com capacidade de crescimento sustentado.

Quadro 12. *Projectos Transfronteiriços Alentejo/Extremadura - Economía*

Projectos	Instituições/Parceiros
NetUrb – Rede de cidades para a implementação de níveis de excelência cultural, patrimonial e turística	Projecto TRIURBIR (Triangulo Urbano Ibérico Raiano) – Autarquias de Cáceres, Plasencia, Castelo Branco e Portalegre /Fundação Robinson - Portalegre
RITECA (Rede de Centros de Investigação)	COTR (Centro Operativo e de Tecnologia de Regadio) e INRB (Instituto Nacional de Recursos Biológicos) – Espanha./Ass. de Centros Tecnológicos – Portugal/I. Polit. Beja/I. Polit. Portalegre/Univeridade de Évora
Centro Ibérico de Energias Renováveis	Univeridad de Extremadura/Inst. Polit. de Portalegre
CAVATRANS – desenvolvimento económico e empresarial	Junta de Extremadura, Sexpe (Servicio Extremeño Público de Empleo) /Câmara de Comercio e Industria do Centro (CEC)/Agencia de Desenvolvimento Regional do Alentejo
RETALER – Rede Transfront. de Autoridades Locais em Energias Renováveis	Diputaciones de Cáceres e Badajoz/CIMAA/Ass. Município de Évora
ENCIN- Espaço colab. Internac. Neg. no Espaço Global	Autarquias: Albuquerque; Arronches, Badajoz; Campo Maior; Elvas; La Codosera; Olivença; Portalegre
TEMPLEO – Território de Emprego	Autarquias: Campo Maior; Elvas; Portalegre; Badajoz
PROMOEENER – Prom. Da Ef. Energ. E Energias Renov. Em Edif. Da Adm. Pública	Junta de Extremadura; AGENEX; AREANA Tejo; ARECBA, ANERAREA; Autarquia de Elvas
CORCHACÇÃO	COEBA; NERPOR

FONTE: *Elaboração própria*

A Junta de Extremadura refere “no cabe duda que una mayor colaboración entre los territorios tendrá efectos muy positivos. Las posibilidades de ambos

territorios y su ubicación estratégica en una Europa sin fronteras le otorgan la posibilidad de convertirse un una nueva centralidad en el mapa peninsular” (Entrevista ao Diretor do Gabinete de Iniciativas Transfronteiras, Junta de Extremadura, 2011).

Outra atividade com forte crescimento em o Alentejo, mas novamente de forma individual e sem estabelecer pontes com a Extremadura ou Andaluzia, é o turismo. A Entidade Regional de Turismo do Alentejo, não obstante o trabalho meritório e muito conseguido no desenvolvimento do turismo (particularmente junto do mercado espanhol) funciona segundo uma lógica interna e não de CT.

V.3. Urbanismo, Património e Turismo.

Para Antonio Campesino Fernández a cooperação está parada, não obstante existirem projetos; a nível do concreto, não se consegue sentir que haja alguma dinâmica real (Entrevista a Televisão EUTV.flv – 1/2/2012). O mesmo Professor, nas *I Jornadas Internacionais sobre a fronteira Hispano-lusa e suas fortificações* (Badajoz, Novembro 2012) traçou, como exemplo da inércia da cooperação, o percurso de um projeto de cooperação transfronteiriço – Baluartes – que pretende que as fortificações de fronteira Portugal/Espanha sejam elevadas a património da Humanidade (UNESCO). Passados trinta anos, só recentemente Elvas conseguiu essa distinção e Badajoz está a tentar apresentar a sua candidatura, em breve.

Também Julián Mora Aliseda refere, em entrevista a *Hoy.es* (4 de Janeiro de 2013), que a maioria dos fundos europeus, orientados para a Extremadura têm sido essencialmente dirigidos ao aumento da estrutura burocrática e pouco para projetos de melhoria do bem-estar das populações. Dá como exemplo, a construção de infraestruturas desajustadas das necessidades não se constituindo como investimentos produtivos ou reprodutivos em termos de desenvolvimento regional.

O urbanismo português está relacionado com os planos diretores municipais e mesmo nos municípios que estão perto da fronteira não existe articulação ou planos conjuntos. Nem sequer na recente eurocidade Badajoz/Elvas existem abordagens comuns entre os dois municípios no sentido de pelo menos ajustarem um plano de crescimento entre os dois núcleos urbanos de forma a fornecer a base de um território cada vez mais contíguo e interligado.

No Alentejo a preservação dos traços característicos do urbanismo português devem merecer atenção. A vida urbana, o tipo de edifícios, as cores e a arquitetura constituem por si mesmo um património, que permite uma ligação identitária das populações sendo um verdadeiro recurso turístico. A musealização do espaço não

passa apenas pela preservação do edificado com significado histórico. É a vivência destes espaços pela população e pelos turistas que os tornam únicos. Perto da raia, na faixa alentejana entre Espanha e Portugal possuímos um património natural muito pouco alterado, vários parques naturais desde o Tejo Internacional até ao Guadiana; múltiplos locais património da humanidade (Mérida, Cáceres, Évora, Elvas) dois locais em candidatura avançada (Badajoz e Marvão), o céu do Alqueva foi igualmente considerado Reserva de Céu Escuro da Humanidade, a gastronomia mediterrânica e o Cante Alentejano são igualmente Património intangível da Humanidade, a potenciação conjunta destes recursos é um potencial económico essencial para a CT.

A atividade turística acaba por ser um elo de ligação transfronteiriça e uma atividade económica que tem futuro, fixa e atrai população, preserva culturas, modos de vida, valoriza todo o património e cria riqueza. Além destes fatores o cuidado e a convivência equilibrada com o ambiente e as populações locais são essenciais para o sucesso económico.

O juntar de sinergias e o aproveitamento de recursos numa perspetiva de circuitos transfronteiriços ou de *Cross-Selling*, alargaria mercados e potencializava mais-valias para ambas as partes. Permitiria também construir programas de animação mais abrangentes ao longo do ano, constituindo também um outro fator de atratividade e sustentabilidade.

Quadro 13. *Projetos Transfronteiriços Alentejo/Extremadura – Património/turismo*

Projetos	Instituições/Parceiros
NetUrbe – Rede de cidades para a implementação de níveis de excelência Cultural, patrimonial e turística	Projeto Triurbir (Triangulo Urbano Ibérico Raiano) – Autarquia de Cáceres, Plasencia, Castelo Branco e Portalegre/Fundação Robinson - Portalegre
Recuperação fortificações abaluartadas	Autarquias de Marvão, Castelo de Vide, Portalegre, Crato, Alcântara, Brozas, Valencia de Alcântara, Ouguela, Campo Maior, Albuquerque, Elvas, Badajoz.
Fenix – Promoção Transfronteiriça de Arqueologia Industrial	Autarquia de Cáceres/Fundação Robinson
Baluartes	Badajoz/Elvas
Por terras Raianas – Circuito turístico	Autarquias EuroACE: Idanha-à-Nova; C. de Vide; Marvão; C. Maior; Estremoz; Coria; Alcântara; V. de Alcântara; Albuquerque; Olivença; Barcarrota; Jerez de los Caballeros

FONTE: *Elaboração própria.*

As autarquias, no entanto, realizam pontualmente eventos conjuntos de animação e feiras que provocam vivências e fluxos entre populações que se reúnem sob um pretexto histórico ou patrimonial. São os casos da Almoossassa (feira árabe Badajoz/Marvão), a “Boda Régia”. Mais formalmente estão alguns projetos em curso que estão ligados ao património, ao desenvolvimento das vivências urbanas e ao turismo como *pivot* de desenvolvimento de outras atividades económicas regionais.

V.4. Transportes e comunicações.

Podemos dividir as comunicações em dois grupos: telecomunicações e as acessibilidades terrestres. A mobilidade na região está essencialmente dependente da rodovia. O transporte ferroviário, após o encerramento da linha do Este, ficou limitado a uma ligação internacional diária (a norte por Vilar Formoso do Lusitânia). A rede de transportes revela uma forte diminuição da conectividade desta região de fronteira, reforçando a sua situação periférica.

Como podemos verificar pelos mapas o que está previsto para o Alentejo, em termos de ligações significativas é a passagem em auto-estrada (A6), já construída pela fronteira do Caia (Elvas/Badajoz), seguindo o corredor Lisboa/Évora/Elvas-Badajoz/Madrid. Pretende-se “consolidar o corredor Lisboa-Évora-Badajoz e infraestruturar os corredores Algarve- Beja-Évora-Portalegre-Castelo Branco, Sines-Grândola-Beja-Vila Verde de Ficalho e Sines-Évora-Elvas-Badajoz, como elementos estruturantes de um sistema urbano regional policêntrico” (PNPOT, 2007: 114).

Dentro da lógica interna de Portugal a ligação principal é longitudinal (IP2) que pretende ligar os principais núcleos alentejanos: Portalegre; Évora e Beja. Porém, este Itinerário ainda não está concluído e as acessibilidades entre estes núcleos é deficiente, principalmente entre Évora e Beja. As opções do Alentejo em termos de acessibilidades transfronteiriças são muito pobres e não servem a CT mas lógicas internas que olham o território com abordagens nacionais e não de forma reticular e transfronteiriça.

As acessibilidades rodoviárias são fundamentais para a articulação e organização reticular da região. As ligações de transportes coletivos que aqui ocorrem têm significado e são um apoio às populações e ao espaço transfronteiriço. As empresas de transportes regem-se por uma lógica de sustentabilidade económica, assim, o número de ligações disponíveis pode dar-nos uma ideia da frequência e apetência das populações para se deslocarem. Do lado português, a principal operadora

é a Rodoviária do Alentejo; em Espanha, os principais operadores de transportes coletivos são Avanza Bus e o Grupo Ruiz, sendo este último mais representativo.

A Avanza faz ligações regulares entre Badajoz e Elvas. Duas linhas a partir de Elvas e duas a partir de Badajoz. O Grupo Ruiz possui um maior número de ligações entre Elvas e Badajoz. Este grupo serve também a vila de Campo Maior. Os habitantes de Elvas e Badajoz têm ao dispor 11 horários, para de deslocarem neste espaço, tendo em conta os serviços disponibilizados pelas empresas espanholas. Do lado Português, a Rodoviária do Alentejo possui igualmente um leque de ligações apreciável, entre Elvas e Badajoz. Entre Elvas e Badajoz existem 7 ligações diárias diretas. Contando com todas as carreiras, entre Elvas e Badajoz existem 20 ligações diretas (ida e volta), numa média de um transporte de hora em hora, entre as 5.30h e as 2h da manhã. Assim, a disponibilidade de transporte entre estas cidades permite uma forte mobilidade dos cidadãos e uma interligação e articulação muito significativas entre estes núcleos urbanos.

VI. CENÁRIOS DE FUTURO E BALANÇO GLOBAL DA COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA.

Traçar cenários com base neste último PIC INTERREG não é tarefa fácil dado a orientação que este documento traça no que respeita aos projetos prioritários. O POCTEP 2020 está vocacionado, por um lado, para projetos imateriais e intangíveis, por outro, para implementar dinâmicas de parcerias dos atores presentes na fronteira, ligadas a I&D e ao desenvolvimento e de bases económicas endógenas. O futuro está dependente da adesão e capacidade dos atores para avançarem em novas direções que implicam confiança mútua. A confiança conquista-se pelas práticas comuns, daí que em tão curto horizonte temporal, o cenário mais provável será de criar, sobretudo, hábitos de trabalho comum e início de relações de confiança. Todos os projetos que dependem de fatores essencialmente humanos avançam lentamente.

Não obstante estas dificuldades, podemos admitir que dentro do horizonte 2020 se desenvolvam três aspetos principais: aumento das parcerias em I&D, principalmente entre as instituições de Ensino Superior e Centros de Investigação; aumentos de projetos empresariais conjuntos entre ligados ao desenvolvimento e alargamento de mercados, essencialmente baseados em produtos endógenos ligados ao *cluster* agroalimentar; por último o desenvolvimento da gestão comum de território em duas áreas – espaços naturais (paisagens protegidas e bacias hidrográficas) e o desenvolvimento e funcionamento dos espaços de AECT (eurocidades).

O resultado que se espera será o inico da criação de polos de desenvolvimento articulados de forma reticular que potenciem a criação de novas realidades não apenas económicas mas igualmente demográficas. A criação de cargas críticas demográficas e de I&D, de forma sustentada, são a base de novas realidades transfronteiriças mais interligadas. As Eurocidades terão que conseguir criar mecanismos que ultrapassem as diferenças de níveis administrativos e fundamentalmente chegar às populações e envolve-las nos projetos comuns.

A velocidade da mudança atualmente é tão rápida que por vezes apaga a memória. Comparar a área de fronteira alentejana de hoje com a realidade que existia há 25 anos atrás é quase impossível. A acessibilidade com os principais centros nacionais é incomparavelmente mais eficaz, as infraestruturas de apoio às populações como escolas, hospitais e outros serviços públicos estão espalhados por toda esta região assegurando uma maior equidade relativamente ao todo nacional. Não obstante as melhorias que se refletiram na qualidade de vida dos alentejanos estamos distantes dos padrões médios nacionais. Sem base económica que permita atrair ou fixar população, a região sofre de despovoamento agudo.

A entrada dos países ibéricos na CEE, a entrada em vigor dos acordos de Schengen, a definição de uma política comunitária policêntrica e baseada em regiões fortes e competitivas, permitiu a construção específica de um Programa de Iniciativa Comunitária para as regiões mais deprimidas, com uma particular atenção às regiões de fronteira. O INTERREG para além do acesso aos fundos comunitários permitiu começar a pensar a organização do território de forma diferente. Novas centralidades e regiões policêntricas tornaram-se possíveis. Se numa primeira fase se apostou muito em acessibilidades e estruturas pesadas, a passagem para uma lógica de construção de euras regiões transfronteiriças foi a abertura para os projetos de Eurocidades e para a gestão comum de territórios binacionais que buscam superar a situação de marginalidade e *handicaps* que subsistem. O caminho ainda é longo e existem obstáculos que são inerentes a dois países com estruturas administrativas e de decisão política muito diferente; no entanto, por passos progressivos a realidade raiana está diferente. A realidade atual já não é a mesma. Somos espanhóis, portugueses, Extremenos, Alentejanos, mas também somos raianos. Talvez seja este fator o mais difícil de atingir – uma nova identidade. Esta só é possível construir com as populações e com a sua vivência transfronteiriça. Os fundos europeus podem alterar a realidade construída, proporcionar melhor nível de vida, mas a vivência raiana depende do envolvimento dos habitantes. As transformações culturais são as mais lentas e demoram gerações a serem alteradas, mas o processo parece caminhar para uma nova realidade espacial que se identifica com uma nova realidade humana. Ainda bem que existe o PIC INTERREG e que este se mantenha por várias gerações.

BIBLIOGRAFÍA.

- COMISSÃO EUROPEIA (1994): *Cross-border Cooperation*. Luxemburgo, Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- COMISSÃO EUROPEIA (1999): *Esquema De Desenvolvimento Do Espaço Comunitário*, Luxemburgo, Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- COMISSÃO EUROPEIA (2003): *Parecer do Comité das Regiões sobre “estratégias para a promoção da cooperação transfronteiriça e inter-regional numa Europa alargada, um documento fundamental de orientação para o futuro*. Luxemburgo, Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- CONSULTORES DE POLÍTICAS COMUNITÁRIAS (2014): *Análise da situação Económica, Social e Ambiental da Zona de Fronteira de Espanha e Portugal. 2014*. Documento FEDER.
- FARINÓS DASÍ, J. e PAYÁ ABAD, M. (2005): “Cooperación territorial transfronteriza y cohesión territorial. España e Portugal ante la futura política regional europea”, em *Actas X Colóquio Ibérico de Geografia: A Geografia Ibérica no contexto europeu* (AA. VV.). Lisboa, Associação Portuguesa de Geógrafos. Disponível em: www.apgeo.pt/files/docs/CD_X_Coloquio_Iberio_Geografia/pdfs/005.pdf
- FERREIRA, A. (1997): *Regionalização, Europa das regiões. Reordenamento do território nacional*. Porto, RES-Editora.
- MEDEIROS, E. (2008): “16 anos de cooperação transfronteiriça no âmbito do INTERREG-A”. *Actas III Congresso de Estudos Rurais*. Faro, Universidade do Algarve. Disponível em: sper.pt/oldsite/IIICER/comunicacoes/EduardoMed_com.pdf
- MEDEIROS, E. (2009): *O processo de cooperação transfronteiriça na EU*. Lisboa, Centro de Estudos Geográficos.
- OTEP (Observatório Transfronteiriço Espanha/Portugal) (2014): *3º Relatório*. Lisboa, MOPTC/Ministério do Fomento.
- PINTADO, A. e BARRENECHEA, E. (1974): *A raia de Portugal. A fronteira do subdesenvolvimento*. Porto. Edições Afrontamento.
- PNPOT (2007): *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território. Relatório*. Lisboa, MAI.
- POCTEP (2007): *Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça Espanha-Portugal 2007-2013*. Lisboa, I. F. para o Desenvolvimento Regional e D. G. Fondos Comunitários.
- PROTA (2010): *Programa Regional de Ordenamento do Território de Alentejo*. Évora, CCDRA.