

# ESTUDOS II



FACULDADE de ECONOMIA da UNIVERSIDADE do ALGARVE

# ESTUDOS II

---

**Cidadania, Instituições e Património**

**Economia e Desenvolvimento Regional**

**Finanças e Contabilidade**

**Gestão e Apoio à Decisão**

**Modelos Aplicados à Economia e à Gestão**



Faculdade de Economia da Universidade do Algarve

2005

## COMISSÃO EDITORIAL

António Covas  
Carlos Cândido  
Duarte Trigueiros  
Efigénio da Luz Rebelo  
João Albino da Silva  
João Guerreiro  
Paulo M.M. Rodrigues  
Rui Nunes

---

## FICHA TÉCNICA

### **Faculdade de Economia da Universidade do Algarve**

Campus de Gambelas, 8005-139 Faro  
Tel. 289817571 Fax. 289815937  
E-mail: [ccfeua@ualg.pt](mailto:ccfeua@ualg.pt)  
Website: [www.ualg.pt/feua](http://www.ualg.pt/feua)

### ***Título***

Estudos II - Faculdade de Economia da Universidade do Algarve

### ***Autor***

Vários

### ***Editor***

Faculdade de Economia da Universidade do Algarve  
Morada: Campus de Gambelas  
Localidade: FARO  
Código Postal: 8005-139

### ***Capa e Design Gráfico***

Susy A. Rodrigues

### ***Compilação, Revisão de Formatação e Paginação***

Lídia Rodrigues

### ***Fotolitos e Impressão***

Grafica Comercial – Loulé

### ***ISBN***

972-99397-1-3 Data: 26-08-2005

### ***Depósito Legal***

218279/04

### ***Tiragem***

250 exemplares

### ***Data***

Novembro 2005

**RESERVADOS TODOS OS DIREITOS**

**REPRODUÇÃO PROIBIDA**

# O papel da política regional na convergência económica e social das regiões de fronteira. O caso português-espanha: as regiões do Algarve e Andaluzia

Sónia Sequeira<sup>1</sup>

*Comissão de Coordenação do Desenvolvimento Regional*

## Resumo

O presente artigo discute a análise do contributo da Política Regional na convergência económica e social das regiões fronteiriças, aplicado ao caso das regiões do Algarve e Andaluzia: o desenvolvimento económico e social de uma parte do “corredor natural do Guadiana”.

O principal objectivo foi averiguar se existe convergência económica e social das zonas abrangidas, bem como, a sustentabilidade dos processos de cooperação e desenvolvimento. Possibilitou, ainda, saber até que ponto existe, integração da região transfronteiriça a partir da análise dos efeitos produzidos pelos projectos aprovados no âmbito do Programa de Iniciativa Comunitária, Interreg I e II.

Os resultados permitem fazer uma caracterização dos maiores obstáculos ao desenvolvimento das duas regiões alvo deste estudo, bem como, definir os objectivos gerais que contribuem para a passagem de uma articulação transfronteiriça fraca para uma articulação baseada em “territórios de transição”.

Os factos identificados indicam que os problemas associados às diferenças das instituições políticas, dos sistemas administrativos, dos procedimentos, das estruturas jurídicas e disposições legais das normas técnicas, são obstáculos que ainda não foram ultrapassados e que reflectem a dificuldade de um trabalho conjunto.

As conclusões apuradas levaram à apresentação de uma região transfronteiriça onde permanece, ainda, o conceito de fronteira funcionalizada, o que condiciona o aparecimento de uma cooperação sustentável e efectiva onde todas as partes envolvidas possam retirar benefício mútuo de uma economia de vizinhança e proximidade. Devagar se vai ao longe...

**Palavras-chave:** Política Regional, Algarve, Andaluzia, convergência económica, integração, cooperação.

---

<sup>1</sup> Mestre em Ciências Económicas e Empresariais pela Faculdade de Economia da Universidade do Algarve.

## **Abstract**

The present dissertation discusses the analysis of the contribution of the Regional Politics in the economic and social convergence of the frontier areas, applied to the case Portugal-Spain, namely the areas of Algarve and Andalusia, that is, the economic and social development of a part of the natural "corridor of Guadiana."

The main goal was to discover if economic and social convergence of the included areas exists, as well as, the sustainability of the cooperation processes and development. This investigation, made possible, still, to know to what extent it exists integration of the transborder area, starting from the analysis of the effects produced by the approved projects in the extent of the Program of Community Initiative, Interreg I and II.

The obtained results allow doing a characterization of the largest obstacles to the development of the two areas in observation, usual us, define the general goals that contribute to the passage of a weak transborder articulation for an articulation based in "transition territories".

The identified facts in the investigation indicate that the problems associated to the differences of the political institutions, of the administrative systems, of the procedures, of the juridical structures and legal dispositions, of the technical norms, are obstacles that were not still outdated and that reflect the difficulty and need of a "community" group work.

The select conclusions drive us, finally, to the presentation of a transborder area where stays, still, the concept of functionalised border, which conditions the emergence of a maintainable and effective cooperation where all the involved parts can remove mutual benefit of a neighbourhood and proximity economy. Slowly goes in the distance...

**Keywords:** Regional Politics, Algarve, Andalusia, economic convergency, integration, cooperation.

## **1- Introdução:**

A integração de Portugal e de Espanha na União Europeia provocou uma mudança drástica nas relações entre estes países que, durante muito tempo, não só foram escassas, como acabaram por criar espaços fronteiriços muito impermeáveis.

As políticas de cooperação entre regiões portuguesas e espanholas constituem elementos da política de coesão da UE, que devem ser destacados, para superar os efeitos territoriais negativos que historicamente a fronteira havia colocado entre os dois países.

*Esta investigação surge aplicada à Cooperação Transfronteira: Algarve e Andalusia, que no final dos anos 80*, adquire uma maior expressão com o início de uma série de projectos conjuntos, entre os sectores público e privado de ambas as regiões, no âmbito do Programa de Iniciativa Comunitária Interreg I (1990-1993).

Sabemos que a cooperação não se esgota neste programa comunitário. No entanto, também sabemos que a maioria dos projectos aprovados em outros programas do Quadro Comunitário “correm paralelamente à linha de fronteira”, donde a importância, muitas vezes negligenciada, de projectos simbólicos ou contextuais, que criem as condições mínimas para desencadear aquela cooperação. Terão os programas, de dupla filiação, nacionais e comunitários, convergido, igualmente, nesse sentido?

Pretende-se, na actual fase de programação, *averiguar se existe uma melhoria da competitividade das zonas abrangidas, bem como, a sustentabilidade dos processos de desenvolvimento. Este artigo, possibilitará ainda, saber até que ponto existe, ou não, integração da região transfronteiriça e contributo para a coesão económica e social.*

Na primeira parte deste artigo começa-se por fazer uma breve revisão bibliográfica sobre a especificidade da linha de fronteira, com o intuito de possibilitar a posterior classificação de espaços de Disfuncionalização / Integração Territorial.

Segue-se a apresentação do que se entende por *Políticas de Integração Económica Regional*. Salienta-se, ainda, a importância de uma política de coesão, como um dos pilares da construção europeia que se destina exclusivamente a combater as desigualdades económicas e sociais.

Posteriormente, far-se-á a análise de um *estudo empírico aplicado às regiões fronteiriças do Algarve/Andaluzia*. O inquérito que serviu de base ao estudo referido, baseou-se em investigar sobre quatro temáticas essenciais:

“Convergência/Divergência das duas regiões no período 1989-1999”, são fundamentalmente, “questões de modelo de desenvolvimento regional”;

“A Política de fronteira dos QCA I e II;

“A Política Transfronteiriça do Programa Interreg (PIC);

“O próximo futuro da Cooperação/Interreg das regiões de fronteira do Algarve e Andaluzia”.

De seguida, apresentar-se-á uma ilustração do conceito de *Integração Territorial das regiões fronteiriças no próximo futuro*, à luz do Programa Interreg III.

Concluindo-se o presente artigo com algumas considerações gerais sobre uma “Nova Geografia da Europa e o Policentrismo”.

## **2- Os espaços / Regiões de fronteira**

O processo de integração europeia teve a sua base em preocupações políticas que visavam preservar a paz e a existência dos estados, mas, também, e não menos importante, em preocupações económicas com vista ao crescimento e desenvolvimento económico.

A supressão das fronteiras económicas na CE e a liberdade de circulação deram às regiões fronteiriças novas oportunidades de cooperação para além dos limites nacionais. Neste sentido, a Política Regional Europeia visa, em especial, potenciar os “efeitos de fronteira”, existindo uma iniciativa comunitária específica, Interreg, consagrada à cooperação entre as regiões situadas dos dois lados das fronteiras nacionais.

No ano de 1987 com a entrada em vigor do Acto Único Europeu, criou-se o fundamento político e jurídico necessário à criação de um verdadeiro mercado único.

De acordo com o argumento utilizado de que, “a eliminação de fronteiras no interior da Comunidade - fronteiras físicas, técnicas e fiscais é precisamente um dos objectivos do Mercado Único, na medida em que a existência das referidas fronteiras não só aumenta os custos como também as desvantagens, derivadas da existência de mercados fraccionados.”<sup>1</sup>

Mas, para além disto, foi necessário harmonizar as outras políticas sectoriais, de forma a evitar incompatibilidades, dado que “a eliminação dos controlos fronteiriços, sendo importante, não é suficiente para a criação do mercado comum. Será absurdo fazer desaparecer os entraves na fronteira e manter os obstáculos, que afectam particularmente as trocas de bens e serviços, mas que também incomodam constantemente a circulação de pessoas”<sup>2</sup>.

Este é um ponto fundamental, uma vez que a harmonização das políticas sectoriais obriga a uma convergência das políticas de cada país em função de padrões de referência definidos pela Comunidade.

O processo de integração europeia e a parcial disfuncionalização das fronteiras conduzirão a novas formas de regulação, não só entre mercados, mas também entre territórios, em especial nas regiões fronteiriças intra - comunitárias.

Entre 1987 e 1992, assistimos ao dealbar da Europa sem fronteiras.

O conceito de liberdade de circulação de pessoas sofreu, desde os primórdios, uma alteração de sentido. Nas primeiras disposições tratava-se exclusivamente da liberdade de circulação dos particulares enquanto sujeitos económicos, quer como trabalhadores assalariados, quer como prestadores de serviços. Este conceito foi sendo progressivamente alargado no sentido de uma compatibilização com o ideal de cidadania europeia, independentemente de qualquer actividade remunerada, bem como de qualquer distinção em função da nacionalidade.

Este direito tem particular importância quando diz respeito ao trabalhador fronteiriço. O trabalhador pode cada vez mais tirar partido de um mercado de emprego para além da fronteira, facilitado pelo aumento da divulgação de informação, em função de uma cooperação mais estreita entre os serviços públicos, de que a EURES - Rede

---

<sup>1</sup> Workshop: *Desenvolvimento de regiões fronteiriças. Colaboração transfronteiriça e Apoios Comunitários*, CEDR/UBI, NERGA, NERCAB (1989), p. 3.

<sup>2</sup> Comunidade Europeia, (1989), p.37, in CARAMELO, S., (1998).sp

Europeia de Informações e sobretudo a EURES Transfronteiriço, são excelentes exemplos.<sup>3</sup>

A entrada de Portugal e Espanha para a Comunidade Europeia veio chamar a atenção política e técnica, para as regiões fronteiriças, na sua maioria espaços fortemente marginalizados, condenados a uma posição de ultra-periferia e a uma profunda desvitalização demográfica. O que significa que, “para a Comunidade Europeia é prioritária a intervenção nos espaços fronteiriços intra-comunitários, no âmbito de uma política global de desenvolvimento.”<sup>4</sup> Os Fundos estruturais desempenham aqui um papel fundamental na reconversão das regiões fronteiriças.<sup>5</sup>

Deste modo surgiram Acções e Programas específicos que têm como objectivo combater o subdesenvolvimento das regiões fronteiriças e acelerar a sua integração territorial dentro de um espaço que se procura comunitário. Contudo, as dificuldades próprias da fronteira e a falta de políticas específicas bem adaptadas à problemática transfronteiriça são factores que estão na origem de problemas de concepção e aplicação dos mesmos programas.

Durante muito tempo, as autoridades e as estruturas interessadas, a diferentes níveis de poder e de competência, não tiveram por hábito o trabalho conjunto. Mesmo quando ultrapassados os preconceitos recíprocos herdados do passado, há ainda importantes obstáculos a superar, que têm a ver com diferenças nas instituições políticas, dos sistemas administrativas, dos procedimentos, das estruturas jurídicas e disposições legais das normas técnicas ou ambientais, juntando-se a tudo isto as diferenças linguísticas e culturais e os obstáculos físicos como as montanhas, os rios e o mar.

Neste sentido, o principal desafio que se coloca actualmente é a criação de verdadeiras estruturas de cooperação, comuns e integradas, destinadas a gerir programas concebidos, elaborados e aplicados em conjunto.

### 3- A especificidade da linha de fronteira

O termo *fronteira* define o limite que separa duas unidades político-territoriais distintas, ou seja, a fronteira entre Estados. A linha de fronteira, enquanto define o limite que separa dois Estados, pode acumular três funções. A linha de demarcação, como o delinear de uma competência política e administrativa do Estado. A linha de mediação,

---

<sup>3</sup> Trata-se de uma rede europeia que agrupa parceiros como os serviços públicos de emprego, sindicatos e organizações patronais, coordenada pela Comissão Europeia e destinada a facilitar a mobilidade dos trabalhadores nos 17 países do Espaço Económico Europeu (EEE) e, em especial, nas zonas fronteiriças.

<sup>4</sup> CCR Algarve, CCR Alentejo, Junta de Andaluzia, Comissão da UE, *Articulação Territorial Transfronteiriça. Algarve, Alentejo, Andaluzia*, (1995), p. 11.

<sup>5</sup> Art.3º da Directiva 2052/88, Intervenções Especiais do FEDER.

marcando a definição de um espaço e, por último, a linha de conexão, que determina o desenvolvimento de ambos os territórios.

O resultado deste efeito consistiu em situar seriamente em desvantagem os povos e comunidade das regiões fronteiriças ao desempenhar um papel diferenciado, consoante as regiões limítrofes.

A integração de Portugal e Espanha no espaço económico e político europeu, ao contribuir para o esbatimento das fronteiras políticas e psicológicas, significou a abertura de um vasto campo de oportunidades no domínio da cooperação entre os territórios fronteiriços de ambos os países.

Estas oportunidades, especialmente importantes no contexto de uma faixa fronteiriça fortemente deprimida do ponto de vista sócio-económico, vieram dar origem a um novo período das relações entre os dois países, até aqui caracterizadas por baixíssimos níveis de articulação e de aproveitamento das sinergias potenciais, decorrentes de estratégias de intervenção comuns a ambos os territórios fronteiriços.

#### **4- Disfuncionalização *versus* Integração Territorial dos espaços/ regiões de fronteira (Refuncionalização)**

Tomando como ponto de partida o 1º nível de redução dos principais funcionalismos da fronteira (Disfuncionalização) até chegar ao mais elevado nível de conexão entre as regiões de fronteira (Integração territorial dos espaços) o processo passa por dois níveis intermédios, a saber, as regiões de cooperação simples e de integração económica.

##### **4.1. Regiões desfuncionalizadas**

Inicialmente, o que se passou nas fronteiras intra-comunitárias não foi a sua abolição, mas sim a sua parcial disfuncionalização, ou seja, as fronteiras perderam algumas das funções que anteriormente possuíam, o que deu origem às chamadas Regiões desfuncionalizadas. Trata-se de regiões parcialmente disfuncionalizadas, onde ainda permanece presente o conceito de fronteira funcionalizada, daí que não é possível estabelecer uma cooperação efectiva entre estas regiões. No fundo, os instrumentos de cooperação não estão, eles próprios, bem adaptados à nova situação “disfuncional”. Falamos, a este propósito, de políticas públicas negativas – 1º nível do processo de transição da fronteira.

##### **4.2. Regiões de cooperação simples**

Elas limitam-se a aproveitar as oportunidades abertas pelas “políticas negativas” de liberdade de circulação (eliminação de barreiras e entraves à liberdade de circulação). Pode dizer-se que neste caso os problemas são comuns mas as soluções ainda são fronteiriças.

Em causa está, pois, a cooperação entre autoridades da administração descentralizada e desconcentrada dos Estados Membros.

Uma cooperação duradoura só terá êxito se puder contar com o apoio da população e se nascer da colaboração entre todas as partes interessadas, pois quando existe um desequilíbrio de interesses a cooperação não será, por certo, efectiva.

A cooperação transfronteiriça entre autarquias locais e regionais europeias tem por principal objectivo a integração de regiões separadas por fronteiras nacionais e que enfrentam problemas comuns que carecem de soluções comuns. Para isso será necessário que exista confiança mútua e colaboração recíproca, terá que existir também uma estrutura comum adequada à cooperação entre autarquias locais e regionais a nível de estratégias e programas. A complementar estes factores deverá existir, ainda, uma disponibilidade suficiente de recursos financeiros.

“A Cooperação deverá, em princípio, realizar-se da base para o topo. Neste sentido, o papel das instâncias “superiores” deverá consistir em criar condições – quadro (jurídicas e financeiras) para assegurar a cooperação.”<sup>6</sup> – 2º nível do processo de transição da fronteira.

#### **4.3-. Regiões de integração económica**

Regiões de Integração Económica são regiões que já beneficiam do quadro de instrumentos de integração positiva (políticas de harmonização e convergência) e que, do mesmo modo, aproveitam do voluntarismo de instituições comuns às regiões. Neste caso, pode dizer-se que os problemas são comuns e as soluções já são transfronteiriças.

Neste sentido as regiões de Integração Económica pressupõem, a prazo, a unificação das políticas monetárias, fiscais e anticíclicas e exigem o estabelecimento de uma autoridade supranacional cujas decisões são obrigatórias para os Estados-Membros. - 3º nível no processo de transição da fronteira.

---

<sup>6</sup> REGIÕES, Comité, *Parecer sobre Estratégias para a promoção da cooperação transfronteiriça e inter-regional numa Europa alargada...*, União Europeia, Bruxelas, (2002), p. 7.

#### 4.4- Regiões de integração territorial

Passando agora para o nível mais elevado de ligação entre as regiões de fronteira e recorrendo à definição do autor<sup>7</sup>, a ***Integração Territorial*** exprime as oportunidades e o nível de interacção (económica e social) existentes dentro das regiões e entre elas, e, ao mesmo tempo, a disposição para cooperar estreitamente e de forma organizada. Exemplos disso temos a comunicação da Comissão intitulada “Europa 2000+, cooperação para o ordenamento do território europeu”, que, em estreita ligação com a execução da iniciativa comunitária Interreg II-C, apresentou um primeiro projecto de “Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC)”, cujo objectivo consistiu em definir uma estratégia indicativa que integre os espaços territoriais de diversas políticas comunitárias, assim como a cooperação transfronteiriça e transnacional em matéria de ordenamento do território - Regiões de Integração Territorial (RIT) (Integração complexa ou refuncionalização).

Assim sendo, para que se verifique a existência de RIT <sup>8</sup>é necessário a aplicação efectiva de políticas regionais numa região integrada e a coordenação das mesmas. Uma RIT é “positivamente influenciada pela presença de organismos administrativos e eficientes, a complementaridade física e funcional entre regiões e a ausência de controvérsias culturais e políticas”<sup>9</sup>

No sentido de identificar o nível de Integração Territorial (IT) registado entre várias regiões, é necessário observar a existência ou não de várias classes de integração, sendo elas, a integração dos sistemas económicos (meios produtivos e mercados de trabalho), a integração dos sistemas de comunicação (transportes e telecomunicações), integração dos sistemas de ensino e Investigação e Desenvolvimento Tecnológico, integração do planeamento e ordenamento do território e, finalmente, a integração das diferentes entidades político-administrativas. Só assim conseguimos avaliar o resultado do nível de interacção entre os diferentes sistemas que compõem duas ou mais unidades territoriais.

Não obstante, a IT ganha especial importância no caso das regiões fronteiriças, uma vez que o impacto da fronteira sobre o território provoca a sua desarticulação, ainda que continue o êxito parcial dos programas transfronteiriços. Quer dizer, “se não existir um sistema produtivo transfronteiriço e uma interacção transfronteiriça significativa, será sempre muito difícil potenciar a integração, uma vez que não existe, na maior parte dos cidadãos e empresas, essa necessidade.”<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Comissão Europeia, 1997, p.50 trad. Do autor. Cit. Por CAMELO, S. *Da Coesão Económica e Social...: VI Encontro Nacional da APDR*, Volume II, (1998), p. 732.

<sup>8</sup> RIT- Regiões de Integração Territorial.

<sup>9</sup> Comissão Europeia, 1997, p.50 trad. Do autor. Cit. Por CAMELO, S. *Da Coesão Económica e Social...: VI Encontro Nacional da APDR*, Volume II, (1998), p. 732.

<sup>10</sup> Idem, 741.

Estes dois elementos integrantes da IT, o sistema produtivo transfronteiriço e uma interacção transfronteiriça significativa, mesmo que não sejam evidentes, apontam-nos o caminho a seguir, em duas áreas de aplicação, a economia real (o sistema produtivo) e a economia simbólica (a interacção transfronteiriça). O que quer dizer, desde logo, que há lugar a “um modelo de interpretação territorial”, na exacta medida em que aqueles elementos, e os seus componentes principais, forem sendo gradualmente reunidos. Através deles, podemos compreender as mutações estruturais em curso nestas regiões e, por outro lado, avaliar as intervenções necessárias em termos de desenvolvimento regional.

Por conseguinte, a não evidência de integração territorial poderá colocar alguns ***obstáculos à concretização da Coesão Económica e Social (CES) e do próprio processo de Integração Europeia.***

Com a globalização, os desafios de flexibilidade têm expressão territorial muito diferenciada em função da situação de partida, colocando desafios ao nível da organização territorial. Neste sentido, e nomeadamente na perspectiva de uma União alargada, é essencial trabalhar a favor de uma verdadeira ***coesão territorial.***

## **5- A especificidade da região fronteiriça**

Situadas na periferia dos espaços económicos nacionais, as regiões fronteiriças apresentam enormes carências de infra-estruturas de comunicações, transporte, sociais, culturais, industriais, comerciais e de implantação de pólos de desenvolvimento susceptíveis de atrair investimentos e criar postos de trabalho.

São regiões fortemente deprimidas, social e economicamente e que passam por grandes mudanças devido á abolição das fronteiras, à livre circulação de pessoas, bens e capitais, merecendo por isso uma atenção especial por parte da Comissão Europeia no que respeita ao seu desenvolvimento.

“Sendo, frequentemente, as regiões fronteiriças regiões desfavorecidas em termos de desenvolvimento, elas são, também, ainda que de forma indirecta, abrangidas pelas preocupações a nível de desenvolvimento regional, sendo cada vez mais claro que a cooperação transfronteiriça, além de meio próprio ao desenvolvimento destas regiões se constitui, também, como instrumento do próprio desenvolvimento regional.”<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Workshop: Desenvolvimento de regiões fronteiriças, Colaboração transfronteiriça e Apoios Comunitários, CEDR/UBI, NERGA, NERCAB (1989), p. 4.

## 6- A Política Regional Comunitária (PRC)

Embora não estando formalmente definida em nenhum documento oficial, a PRC, sendo um elemento preponderante da CES e beneficiando da acção de 4 Fundos com vocação estrutural, é hoje legitimamente considerada como um dos pilares do projecto europeu - elemento indissociável dos avanços da integração num espaço económico cada vez mais heterogéneo.<sup>12</sup>

A PRC tem na sua génese dois objectivos fundamentais, a construção de um mercado interno, ou seja, um espaço sem fronteiras físicas, técnicas e fiscais no contexto da União e o reforço da Coesão Económica e Social.

Contudo, temos presente que a natureza da política regional se modifica, devido à globalização, pela deslocalização das fronteiras europeias, pelo ambiente competitivo e pela necessária compatibilização do crescimento económico com os objectivos de conservação da natureza e de minimização dos impactos da actividade produtiva e das concentrações de população.

O crescimento económico português deve basear-se em novos factores de competitividade e adoptando um modelo com melhores condições de sustentabilidade. O desenvolvimento sustentável apoia-se tanto na prosperidade económica como na equidade social e ambiental, compromisso que está na base da realização da Coesão Económica e Social (CES).

“Num contexto marcado, em simultâneo, por um maior número de países-membros, pelo agravamento das assimetrias inter-regionais no interior do espaço da União e pela limitação de recursos comunitários disponíveis, torna-se decisivo acautelar uma política regional europeia que promova um desejável nível de coesão económica e social e não prejudique os esforços já realizados para atenuar as assimetrias do território europeu.”<sup>13</sup> Do mesmo modo, revela-se, também, de especial importância a contribuição da política regional para o desenvolvimento socioeconómico das regiões ultra-periféricas, com o estatuto reconhecido no nº2 do artigo 299º do Tratado de Amesterdão.

Em conformidade com as perspectivas financeiras propostas pela Comissão, o 3º Relatório sobre a Coesão Económica e Social revela um novo projecto político para a Política de Coesão reformada numa União Europeia ampliada.

---

<sup>12</sup> Para isso muito tem contribuído, o desempenho que a Associação das Regiões Fronteiriças da Europa (ARFE) tem desenvolvido com vista a fomentar a cooperação nas zonas de fronteira, como tentativa de aproximação das populações e sensibilização das autoridades governamentais para investir nestas zonas por forma a melhorar as condições sócio-económicas. PINTO, Francisco, O Planeamento, as infra-estruturas e o ambiente nas regiões fronteiriças, (1993), sp.

<sup>13</sup> SAMPAIO, Jorge, *Conferência Internacional: Uma Nova Geografia para a Europa, Policentrismo, Coesão Territorial e Desenvolvimento*, Lisboa, (23/01/2004).

*A organização do espaço e a política de desenvolvimento territorial europeu* têm merecido atenção crescente, à luz, justamente, do processo de aprofundamento da Integração Europeia. Foi, aliás, a necessidade de articular e integrar as iniciativas de desenvolvimento territorial dos diversos países da União que esteve na base da adopção em 1999, do *EDEC- Esquema do Desenvolvimento do Espaço Comunitário*. “Coesão Económica e Social, Conservação e gestão dos recursos naturais e do património cultural e competitividade mais equilibrada do território europeu constituem os três grandes objectivos da política do EDEC para todas as regiões da UE.”<sup>14</sup> Neste sentido, o EDEC constitui, também, um quadro de orientação política a fim de melhorar a cooperação das políticas sectoriais comunitárias que possuem um impacto significativo no território. Desta forma, requer uma intervenção concertada em matéria de desenvolvimento espacial, com vista a corrigir as disparidades registadas.

Segundo Luís Madureira Pires, “*o planeamento do espaço a nível europeu, acaba por ser um requisito essencial para o desenvolvimento harmonioso da União Europeia e para uma melhor integração da União nas áreas que lhe são periféricas.*”

Assim, o maior desafio para a UE será conciliar diversidade e unidade, descentralização e integração, no qual a cooperação inter-cidades e inter-regiões se constituirá numa das componentes essenciais do futuro Modelo de Gestão da União Europeia.

A integração territorial ao nível das regiões fronteiriças, enquanto conceito operativo, deverá, também, constituir-se como um elemento de avaliação dos programas transfronteiriços. Na verdade, fará cada vez menos sentido que um programa transfronteiriço seja o mero somatório de programas fronteiriços, em que cada entidade “olha por si” e define as suas estratégias e os seus objectivos, passando para segundo plano a questão da integração e a coordenação dessas mesmas estratégias. Este facto reflecte-se numa grande inércia dos processos locais de efectiva cooperação transfronteiriça, bem como de reivindicação junto dos poderes públicos.”<sup>15</sup>

Em síntese, a *integração territorial transfronteiriça* revela-se um conceito e um método fundamentais para a análise e compreensão da evolução das regiões fronteiriças, sendo, também por isso, um instrumento crucial para o planeamento transfronteiriço e respectivos processos de desenvolvimento regional.

As áreas mais periféricas, quer à escala europeia quer à escala de cada país ou região, deverão ser os alvos prioritários de estratégias territoriais integradas. Neste contexto, o EDEC considera “o desenvolvimento dos euro-corredores necessários ao

<sup>14</sup> THEIAS, Amílcar, *Conferência Internacional: Uma Nova Geografia para a Europa, Policentrismo, Coesão Territorial e Desenvolvimento*, Lisboa, (23/01/2004).

<sup>15</sup> Idem, 741.

processo de construção do Espaço Europeu e o desenvolvimento das infra-estruturas de transporte marítimos e aéreos nas regiões insulares ultra periféricas.”<sup>16</sup>

Este é um tema chave para a Coesão Europeia e naturalmente para os países periféricos, em particular para Portugal, onde assume especial significado a concretização dos “euro-corredores” do Sudoeste – Europeu, numa perspectiva de desenvolvimento interno e de contribuição do país para a consolidação e coesão da Europa.

Feito um balanço, o Comité das Regiões “avalia positivamente os resultados conseguidos nos últimos anos em matéria de coesão, bem como o impacto positivo da política regional da União Europeia no reforço da CES da Comunidade no seu conjunto”<sup>17</sup>. O Comité realça ainda, que o alargamento agravará os desequilíbrios territoriais da União, sendo necessário perseguir uma política de coesão económica, social e territorial que tenha em conta as repercussões da globalização na economia e suas consequências em termos de progressiva liberalização do comércio internacional.

Porém, a resolução dos problemas de desenvolvimento das regiões fronteiriças de Portugal e Espanha não passa, exclusivamente, pela aplicação de uma intervenção estrutural para o seu território, dado que é fundamental que se estabeleçam articulações adequadas com outras intervenções estratégicas de âmbito nacional que, de uma forma ou outra, sempre condicionarão as perspectivas de evolução destas regiões específicas.

## **7- Os Programas de Iniciativa Comunitária: O exemplo do INTERREG**

O fraco dinamismo sócio económico de uma grande parte da faixa fronteiriça, que lhe confere uma posição marginal face às outras regiões portuguesas e espanholas, e o facto de a memória colectiva se construir, de algum modo, contra o país vizinho, explicam por que razão as primeiras gerações do Programa de Iniciativa Comunitária (PIC)-INTERREG<sup>18</sup> constituíram mais um programa fronteiriço, com incidência em regiões de fronteira, do que uma intervenção verdadeiramente transfronteiriça.

O Programa tinha como objectivo principal preparar as regiões fronteiriças dos Estados Membros para uma Europa sem fronteiras, na sequência do Acto Único Europeu que estabeleceu o Mercado Interno e, mais recentemente, dos Conselhos Europeus de Maastricht, Copenhague e Edimburgo. No mesmo sentido, visava promover a criação e

---

<sup>16</sup> Idem, 11.

<sup>17</sup> REGIÕES, Comité, *Parecer sobre a Comunicação da Comissão – Primeiro Relatório Intercalar sobre a Coesão Económica e Social*, UE, Bruxelas, (2002), p. 2.

<sup>18</sup> Aprovado a 5 de Dezembro de 1990, conforme publicação do Jornal Oficial C (90) 1562/3 de 30 de Agosto, Interreg para a Cooperação Transfronteiriça (1989-93), dotada de 700 milhões de ecus que equivale a um terço dos recursos atribuídos ao conjunto das 14 Iniciativas.

desenvolvimento de redes de cooperação, tendo presente os efeitos perversos decorrentes da realização do Mercado Único.

A Cooperação Transfronteiriça surge como um veículo eficaz de projecção e mobilização das comunidades locais/regionais. É particularmente por isto que a cooperação transfronteiriça ganha especial aceitação, primeiro entre agentes políticos de nível local ou regional, mais tarde envolvendo outras instituições – as Universidades, os Politécnicos ou as Associações Empresariais, por exemplo.

O estabelecimento de parcerias e redes transfronteiriças envolvendo instituições, sobretudo públicas, são imprescindíveis para captar uma fatia crescente dos apoios disponíveis no âmbito do Programa INTERREG. Simultaneamente, as empresas das regiões fronteiriças descobrem que existe um mercado regional de proximidade. As vendas do outro lado da fronteira, o recurso frequente a equipamentos ou serviços do país vizinho, os casos de pessoas que vivem em Portugal mas trabalham em Espanha, ou vice-versa, tornam-se habituais, invertendo a antiga situação de isolamento histórico.

Também nesta óptica, o INTERREG tem assumido um papel activo por via da promoção de intervenções que facilitam a integração económica, nomeadamente, através de acções imateriais (exposições, feiras, mostras, visitas organizadas, seminários, workshops, etc.)

## **8- As regiões fronteiriças do Algarve/Andaluzia: Case-study:**

### **8.1. Justificação do objecto de análise e objectivos da investigação**

Um marco da cooperação Algarve-Andaluzia aconteceu em Agosto de 1991, com a inauguração da ponte sobre o Rio Guadiana, criando uma nova e fluída acessibilidade física na fronteira fluvial do Guadiana.

A aprovação e execução da iniciativa comunitária Interreg I (1990-93), como um programa operacional que abrangia toda a zona transfronteiriça entre Portugal e Espanha, significou um ponto de mudança importante para as regiões.

A continuidade destes projectos de cooperação foi garantida, a partir de 1995, por dois factos decisivos: a assinatura, em Julho daquele ano, do Protocolo de Cooperação Transfronteiriça entre o Presidente da CCDR<sup>19</sup>Algarve e o Presidente da Junta de Andaluzia. O Protocolo previa a criação da Comunidade de Trabalho Algarve/Andaluzia. Este Protocolo, para além de dar impulso à Cooperação, facilitou a obtenção de

---

<sup>19</sup> ex. CCR.

financiamento comunitário através do Interreg II<sup>20</sup> e conferiu à dinâmica autónoma e contínua de encontros e reuniões inter-regionais um carácter institucional.

Finalmente, e passados cerca de 14 anos de Interreg, as opções estratégicas de desenvolvimento das regiões do Algarve e Andaluzia no horizonte 2000-2006, dão relevância à competitividade territorial, o que pressupõe atribuir prioridade à fixação de recursos estratégicos conducentes a reforçar a atractividade regional, a permeabilização da fronteira e a sustentabilidade dos recursos ambientais.

É neste contexto que se enquadra a importância da realização do estudo exploratório que, aplicado ao Algarve e Andaluzia, permitiu conhecer o efeito da Política Regional na Convergência Económica e Social do espaço fronteiriço comum.

## 8.2 - Investigação empírica:

### 8.2.1. Enquadramento do estudo

Após a determinação da pergunta de partida, “*Verificar-se-á a convergência económica e social das regiões abrangidas?*”, essencial para enunciar o estudo exploratório e orientar a sua condução, e no sentido de conceber a problemática de investigação, procedeu-se à realização de leituras com o intuito de recolher informação auxiliar que permitisse a clara percepção da realidade a estudar.

Os métodos escolhidos para a recolha dos dados foram o questionário por correio e a entrevista pessoal.

Definiu-se uma amostra não aleatória com um número de elementos seleccionados deliberadamente pelo investigador, considerados como agentes-principais, isto é, possuidores de características típicas ou representativas da população – “Entidades Intervenientes no Processo de Cooperação Transfronteiriça”. Considerou-se que o método de amostragem que se apresenta como mais adequado à realização do estudo exploratório é o **Método de Amostragem não aleatório (não probabilístico),<sup>21</sup> designadamente, Intencional<sup>22</sup>**.

Apesar de não ser exequível generalizar os resultados à população, dadas as restrições deste método, é possível de igual forma, verificar ideias e contributos para a convergência das duas regiões, desde que o investigador apure os resultados sempre à luz das entidades inquiridas.

---

<sup>20</sup> Aprovado em Março de 1995 e modificado em Junho de 1998.

<sup>21</sup> O que confere a categoria de não aleatoriedade a uma amostra é a ausência de um mecanismo que determina rigorosamente quem é escolhido, recorrendo-se para o efeito ao julgamento humano. VICENTE, Paula, REIS, Elizabeth, FERRÃO, Fátima, *Sondagens. A amostragem como factor decisivo de qualidade*, (2001), p.71.

<sup>22</sup> A amostra intencional pode existir, por um lado, quando a escolha dos indivíduos é feita, não tanto pela “representatividade”, mas porque eles podem prestar a colaboração de que se necessita, ou por outro, quando os elementos são seleccionados intencionalmente pelo investigador, geralmente porque este considera que possuem características que são típicas ou representativas da população. Idem, p. 71-72.

O questionário encontra-se ainda estruturado em 4 partes:

1ª Parte: “Convergência/Divergência das duas regiões no período 1989-1999”, são fundamentalmente, questões de modelo de desenvolvimento regional;

2ª Parte: “A Política de fronteira dos QCA I e II;

3ª Parte: “A Política Transfronteiriça do Programa Interreg (PIC);

4ª Parte: “O próximo futuro da Cooperação/Interreg das regiões de fronteira do Algarve e Andaluzia”.

A divisão do questionário em 4 partes distintas, permitiu agrupar questões envolvidas em domínios, que vão desde a caracterização das duas regiões, Algarve e Andaluzia, até uma eventual configuração do futuro da cooperação transfronteiriça, que poderá dominar, nas regiões alvo deste estudo.

Para a região Algarvia, foram considerados 12 elementos pertencentes à amostra, a saber: ANAS, ACRAL, BIC Algarve-Huelva, CEAL, CCDR, CERA<sup>23</sup>, Câmara Municipal de V.R.Sto António, Câmara Municipal de Alcoutim, Câmara Municipal de Castro Marim, Globalgarve, NERA e Universidade do Algarve.

Analogamente, consideraram-se 7 entidades intervenientes no processo de Cooperação Transfronteiriça do lado da Andaluzia: a Universidade de Huelva, Instituto de Fomento de Andaluzia<sup>24</sup>, Ayuntamiento de Huelva, Ayuntamiento de Ayamonte, Man Comunidade Desarrollo local, Diputación Provincial de Huelva e Junta de Andaluzia.

Nesta fase, todas as questões foram categorizadas entre perguntas fechadas e abertas. Posteriormente, construiu-se a base de dados, recorrendo ao software informático SPSS versão 10.0 para Windows. Definiram-se variáveis e introduziu-se para cada entidade inquirida as respostas obtidas. Os resultados a seguir apresentados recorrem á Estatística Descritiva.

### **8.2.2- Análise e discussão dos principais resultados**

Dos resultados obtidos e da análise realizada seduz-se claramente que estas regiões possuem as condições necessárias para que a Cooperação caminhe para um nível de integração económico, social e territorial mais aprofundado, mas, somente, se assente sobre um modelo institucional transfronteiriço bem ajustado às duas regiões. Todavia, a política de fronteira promovida pelos QCA carece de um eixo orientado especificamente para estas regiões.

Em geral, as entidades tendem a considerar que as duas fases decorridas do Interreg funcionaram mais sobre “relações de Justaposição e cooperação Interfronteiriça”,

---

<sup>23</sup> Esta Entidade não foi incluída na análise do estudo exploratório, dado que, após o envio do questionário, informaram-nos do encerramento da mesma.

<sup>24</sup> O Instituto de Fomento de Andaluzia, após várias tentativas e solicitações, quer para preenchimento do questionário, quer para a realização da entrevista pessoal, recusou-se a responder. Assim sendo, esta entidade foi retirada da análise.

quase sempre dificultadas pela diferente estrutura político-administrativa das duas regiões em análise.

Os pioneiros desta Cooperação “fizeram incidir as suas primeiras actividades no diálogo entre os meios empresariais de ambos os lados da fronteira, dinamizando encontros empresariais e fomentando encontros bilaterais entre os organismos da administração, cuja acção se orientava para a cooperação económica.”<sup>25</sup>

Foi, também, possível observar que a definição de objectivos entre as regiões é distinta. Não se verifica a mesma tipologia de interesses nos projectos aprovados, condicionada, em grande parte, pela diferente estrutura político-administrativa das duas regiões.

Ficou claro, neste estudo, que é necessário que exista confiança mútua e colaboração recíproca entre as entidades envolvidas nos projectos de cooperação, bem como, condições jurídicas e financeiras que assegurem essa mesma cooperação.

Os projectos mais importantes no âmbito do Interreg I realizados ou geridos pelas Administrações regionais do Algarve e da Andaluzia concentram-se nas infra-estruturas em ambos os lados da fronteira. Destacam-se também vários projectos no âmbito do ordenamento do território, turismo, ambiente e pescas.

Os projectos de carácter ambiental, como por exemplo, a Barragem do Pereiro, Sistema de ordenamento territorial cartográfico, Protecção e Valorização da Reserva Natural do Sapal de Castro Marim e V.R.S.António, entre outros, foram concretizados ao abrigo do Interreg II. Ainda, foram referidos, nesta fase, os projectos de natureza imaterial, representados pelos vários estudos realizados.

Verificou-se que a maioria dos inquiridos deste estudo aposta no Interreg III como uma fase de efectiva cooperação e dinamização económica, nomeadamente através de parcerias efectivas com interesses e projectos comuns em várias áreas de actividade.

## **9- A integração territorial das Regiões de Fronteira no próximo futuro**

O que se está a passar presentemente é, em primeiro lugar, um esforço por parte dos actores regionais e locais, sobretudo públicos, visando utilizar a cooperação transfronteiriça como um veículo que transforme regiões marginais em áreas com alguma centralidade, à escala dos respectivos países. Em segundo lugar, superadas as principais deficiências de natureza básica, é possível sustentar massas críticas e complementaridades de proximidade criadoras de novas oportunidades de negócio para as empresas e de acesso a serviços e equipamentos mais especializados para as populações. Ou seja, “é

---

<sup>25</sup> GUERREIRO, João Pinto, citado em INE, JUNTA DE ANDALUZIA, *Estatísticas Transfronteiriças Algarve-Andaluzia*, (2000), p.4.

possível afirmar um mercado tanto mais viável quanto mais se basear em lógicas de cooperação e de integração transfronteiriça.”<sup>26</sup>

Assim, pretende-se ao longo deste ponto, expor de forma precisa, alguns projectos aprovados<sup>27</sup> no Interreg III-A, no seio do conceito de integração territorial transfronteiriça.

Nos termos da 1<sup>a</sup> Convocatória<sup>28</sup> do Interreg III-A do Sub-Programa 5, realizada em 24/04/2003, e após a análise crítica dos resultados da investigação realizada, é possível realçar projectos que demonstram grande possibilidade de se tornarem emblemáticos em termos do modelo de integração territorial.

Entre outros destacam-se o NAVEGUA e HUBBAL, com vista a uma melhoria das Acessibilidades e Transportes de importância transfronteiriça.

Referem-se, também, no âmbito do desenvolvimento Rural Transfronteiriço os projectos CATIM e CIDD SOL, sendo o 1º um Centro de apoio técnico à indústria do mel e o 2º um Centro de Informação e Documentação para o Desenvolvimento Sócioeconómico e Local. Com uma participação comunitária, para os dois países, de cerca de 3 milhões de euros.

No âmbito da Medida 2.2 – Sustentabilidade Cultural, Património Histórico, Etnográfico e Identidade Local, referem-se a “Valorização das fortificações transfronteiriças – conservação, restauro e reutilização do património arquitectónico militar”, bem como, a “Dinamização e Gestão cultural no território Algarve-Andaluzia”.

Com grande expectativa de se tornarem projectos bastante estruturantes para esta região fronteiriça, mencionam-se, também, o “CECOERA” - Construção do Centro de Cooperação empresarial regional do Algarve-Alentejo-Andaluzia e o “COMETA” – Promoção do Comércio especializado transfronteiriço Andaluzia-Algarve.

No domínio do desenvolvimento Tecnológico, Investigação e Extensão da Sociedade de Informação, destacam-se, os projectos DROG, CIANOALERTA, ITUCCA e DIVERAQUA.

---

<sup>26</sup> REGIONAL, Direcção Geral do Desenvolvimento, TERRITORIAL, Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación, *Documento Único de Programação Interreg III-2000-2006, Cooperação Transfronteiriça Portugal-Espanha*, (2001), p. 5.

<sup>27</sup> Com expressão no terreno das infraestruturas materiais, um conjunto de estudos que aprofundaram o conhecimento comum do espaço transfronteiriço e diversos projectos de investigação científica e de promoção económica.

<sup>28</sup> É de salientar que, no domínio da Estruturação do espaço fronteiriço e, mais precisamente no que diz respeito à Medida 1.1 – Infra-estruturas de Transportes e Comunicações de Importância Transfronteiriça, o montante de investimento elegível, bem como o Feder associado é bastante mais significativo, quando comparado com outras medidas, claramente associado à própria natureza dos projectos.

O projecto PSI Transfronteiriço – Promoção Transfronteiriço do Sistema industrial, foi citado, por várias vezes, como sendo um projecto com grande probabilidade de dinamização do sector industrial na zona de fronteira de ambas as regiões.

No Eixo 4 deste SP5, foram, também, destacados alguns projectos aprovados, que se espera emblemáticos do ponto de vista de integração territorial, nas medidas 4.1, 4.2 e 4.3, são eles: CECAP, URA, RED SPA-SUR, TELEMEDICINA, GIT (Gabinete de Iniciativas Transfronteiriças- Algarve-Alentejo-Andaluzia).

Embora os contactos institucionais entre actores relevantes dos dois lados da fronteira sejam, em muitos casos, anteriores à existência do INTERREG I, este Programa constitui, só por si, um marco fundamental no processo de cooperação e integração transfronteiriço. Um outro marco fundamental no referido processo foram, numa primeira fase, os diversos protocolos entre as regiões fronteiriças visando a intensificação das relações de cooperação e a integração territorial e, numa segunda fase, a criação dos diversos gabinetes de cooperação transfronteiriça/comunidades de trabalho e respectivas comissões sectoriais.

Após a inauguração da Ponte sobre o Rio Guadiana, em Agosto de 1991, multiplicaram-se os encontros empresariais temáticos, promovidos pelo Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e pelo Núcleo Empresarial do Algarve em colaboração com a Confederação dos Empresários de Andaluzia. Iniciaram-se, igualmente, alguns projectos de investigação científica de experimentação conjunta, principalmente nos domínios agrário e dos recursos costeiros e marinhos.

As diversas iniciativas lançadas no âmbito da preparação do Programa Interreg II culminaram, em 1995, na criação da Comunidade de Trabalho Algarve – Andaluzia<sup>29</sup>. Esta estrutura resulta de um protocolo estabelecido entre a Comissão de Coordenação da Região do Algarve (CCRAlg)<sup>30</sup> e a Junta da Andaluzia, propondo-se fomentar a cooperação e o desenvolvimento de acções em diversos domínios<sup>31</sup>, de âmbito sectorial e de interesse mútuo para as duas regiões.

Espera-se que o GIT, recentemente criado, possa assumir as acções das Comunidades de Trabalho: Comunidade de Trabalho Algarve-Andaluzia e Comunidade de Trabalho Alentejo-Andaluzia.

Trata-se de um GIT com uma estrutura de carácter técnico implantado pelas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo e do Algarve e pela Junta de Andaluzia, a qual tem por objectivo a coordenação, fomento e dinamização das

---

<sup>29</sup> Criada a 27 de Julho de 1995, através da assinatura de um Protocolo de carácter não normativo e não interferente com as competências estabelecidas em cada território pelos direitos internos português e espanhol.

<sup>30</sup> Agora designada, Comissão de Coordenação de Desenvolvimento Regional do Algarve (CCDR).

<sup>31</sup> Transportes, Comunicações, Ordenamento e Território, Recursos Hídricos, Ambiente, Turismo, Cultura e Património, Comércio, Indústria, Agricultura, Pescas, Educação e Investigação Científica, Saúde, Juventude e o Desporto entre outros.

actividades englobadas no quadro dos Protocolos de Cooperação existentes entre as três regiões.

Os principais domínios a considerar no que respeita às relações de cooperação entre as duas regiões são as seguintes<sup>32</sup>:

- ordenamento do território e acessibilidades;
- cooperação empresarial;
- inovação e desenvolvimento tecnológico;
- intervenção municipal.

No que concerne ao ordenamento do território e às acessibilidades devem ser criadas condições para promover uma maior integração entre a programação dos investimentos públicos portugueses e espanhóis influenciando, designadamente, os respectivos Governos centrais, com uma especial atenção para as infra-estruturas de acessibilidade – estradas, caminhos de ferro e telecomunicações.

Verificam-se, nestas três áreas, problemas urgentes que devem ter uma abordagem comum: o atravessamento do Guadiana por ferrovia, integrado numa estratégia a definir entre a RENFE e a REFER para valorizar o eixo ferroviário sul de acesso à Europa<sup>33</sup> e as ligações por fibra óptica, indispensáveis ao lançamento de projectos e redes de cooperação entre o Algarve e a província de Huelva. São incontestavelmente domínios a privilegiar no quadro da actividade da Comunidade de Trabalho Algarve/Andaluzia.

A construção da Ponte Alcoutim-San Lucar é outra grande prioridade, essencial para a dinamização de uma parte da serra algarvia e Alentejo, bem como, o aproveitamento das potencialidades turísticas dos Rios Guadiana e Arade na integração das rotas dos grandes circuitos de cruzeiros atlântico/mediterrânicos.”

Afigura-se, também, interessante a “criação de um parque industrial regional com localização e características assumidamente transfronteiriças. Este parque industrial, cujo capital seria aberto a entidades andaluzas, poderia funcionar como um primeiro espaço concreto de cooperação económica na área industrial, na distribuição, na logística e nos serviços de apoio às empresas entre as duas regiões.”

Todavia, o facto de o Programa ter sido estruturado a partir de dois níveis nacionais, com mecanismos de gestão e instâncias de aprovação distintas, dificultou o aprofundamento institucional das relações bilaterais e a materialização dos pressupostos do Programa em projectos com génese cooperativa e de integração transfronteiriça.

---

<sup>32</sup> AMAL, *Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região do Algarve – PEDRA*, sd, p.160.

<sup>33</sup> Uma das decisões anunciadas pelo Governo português na última Cimeira Luso-Espanhola, foi o anúncio de 2018, como data prevista para a ligação ferroviária em alta velocidade entre Faro e Huelva.

Deste modo, a nova formatação do INTERREG III traduz não só a ideia de que o modelo anterior estava à beira do esgotamento, dentro de parâmetros aceitáveis de eficácia e eficiência, mas, também, a noção de que é imprescindível relançar a cooperação transfronteiriça em novas bases e com uma outra filosofia de intervenção.

De facto, após um período em que o lançamento das bases da cooperação transfronteiriça implicava um esforço considerável no domínio das acções de natureza material, assiste-se, agora, progressivamente, ao reforço das intervenções de natureza imaterial e ao alargamento do quadro dos agentes activos de cooperação transfronteiriça.<sup>34</sup>

## 10- A nova geografia da Europa, o Policentrismo

Num contexto marcado, em simultâneo, por um maior número de EM, pelo agravamento das assimetrias inter-regionais no interior do espaço da União e pela limitação de recursos comunitários disponíveis, torna-se decisivo proteger uma política regional europeia que promova um desejável nível de *coesão económica e social*.

A construção de um espaço europeu mais policêntrico consubstancia-se, assim, na consolidação dos factores de competitividade, no aprofundamento de redes de cooperação entre sistemas territoriais e urbanos periféricos e a sua articulação com os espaços mais desenvolvidos da União. Depende não só das políticas territoriais mas, sobretudo, da coordenação entre um conjunto de políticas sectoriais de impacte territorial (transportes, investigação e desenvolvimento, ambiente...) e a coesão territorial, nos planos regional, nacional e europeu.

Lembremos que as **estruturas de transportes e de telecomunicações** constituem, também, importantes instrumentos para atingir os objectivos da coesão económica e social. Permitem as interconexões entre os territórios e, em especial, entre as zonas centrais e periféricas e os centros urbanos e o interior circundante. Neste sentido, a futura extensão das redes transeuropeias deveria conformar-se ao conceito de desenvolvimento policêntrico. As redes transeuropeias de transporte integram, agora, as designadas “Auto-estradas Marítimas”, reflectindo a prioridade dada ao transporte marítimo de curta distância, prioridade essa que confere um papel activo a Portugal na consolidação de zonas periferias marítimas de integração económica global, em particular para as do Arco Atlântico.

A aposta no policentrismo procura promover a eficiência e o equilíbrio mais adequado do território europeu. Para isso, “deverá existir um modelo de crescimento

---

<sup>34</sup> REGIONAL, Direcção Geral do Desenvolvimento, TERRITORIAL, Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación, *Documento Único de Programação Interreg III-2000-2006. Cooperação Transfronteiriça Portugal-Espanha*, (2001), p. 95.

policêntrico, baseado numa estreita articulação entre o sistema urbano, redes estruturantes de transportes, acessibilidades, energia, informação, comunicação e conhecimento, estrutura do povoamento, e rede fundamental de conservação da natureza.”<sup>35</sup> Implica a capacidade de desenvolver fora do núcleo mais desenvolvido do espaço europeu, zonas de integração económica competitivas nos mercados globais. No entanto, “para ganharem escala e massa crítica suficientes, estas zonas deverão corresponder a **espaços transnacionais resultantes da agregação voluntária de regiões de vários EM no âmbito das redes de cooperação.**”<sup>36</sup>

Também, “a cooperação transfronteiriça e a constituição de “euroregiões”<sup>37</sup> coesionadas” com suficiente massa crítica, homogéneas e de dimensão territorial, constitui uma necessidade num modelo “policentrista europeu.”

O objectivo geral das iniciativas Interreg foi, e continua a ser, garantir que as fronteiras nacionais não constituam um obstáculo ao desenvolvimento equilibrado e à integração do território europeu. Em muitos casos, foram dados passos significativos no sentido de uma programação transfronteiriça comum e de uma gestão conjunta dos programas. Não obstante, a sólida cooperação que se regista, por exemplo, nas “Euregio”, continua a ser mais a excepção do que a regra.

Hoje em dia, na Europa do euro e do mercado único, nenhuma região pode conceber o seu desenvolvimento num quadro estritamente nacional. Para garantir o seu futuro é preciso ter em conta não só as regiões vizinhas, mas também outras mais afastadas e cooperar ao nível transfronteiriço, transnacional e inter-regional. As políticas de transportes, a gestão do ambiente e dos recursos naturais ou a disponibilização de serviços de interesse geral e das tecnologias têm consequências que excedem largamente as fronteiras e têm repercussões importantes no desenvolvimento regional.

## **11- Conclusão:**

Com a entrada de Portugal e Espanha na UE estamos perante a lógica de uma fronteira parcialmente desfuncionalizada. De acordo com a investigação realizada, concluiu-se que nas regiões do Algarve e Andaluzia permanece, ainda, o conceito de fronteira funcionalizada, o que condiciona o aparecimento de uma cooperação sustentável

---

<sup>35</sup> THEIAS, Amílcar, *Policentrismo, Coesão Territorial e Desenvolvimento*. Conferência: Uma Nova Geografia para a Europa, Lisboa, (23/01/2004).

<sup>36</sup> SAMPAIO, Jorge, Conferência: Uma Nova Geografia para a Europa, Lisboa, (23/01/2004).

<sup>37</sup> As euroregiões apresentam uma grande dificuldade associada à multiplicidade dos tipos de regiões existentes nos EM da União Europeia: Estados Federais (Alemanha, Áustria), Estados descentralizados totalmente (Espanha), ou parcialmente (Portugal para os seus arquipélagos Madeira e Açores), Estados mais administrativos que políticos (França, Itália), Estados em que o poder regional não existe, apenas quando se trata de delegações do governo central (Portugal, Grécia, Holanda).

e efectiva onde todas as partes envolvidas possam retirar benefício mútuo, administrativo, económico, social, cultural, infra-estrutural e tecnológico.

Ficou demonstrado que a Política Regional Comunitária se revela de especial importância para o desenvolvimento sócio-económico destas regiões, reflectindo um compromisso com vista à realização da Coesão Económica e Social (CES).

No entanto, a falta de políticas específicas adaptadas à problemática transfronteiriça conduz a problemas de concepção e aplicação de Acções e Programas Transfronteiriços.

Num momento em que pertencemos a uma União Europeia Alargada com assimetrias regionais, torna-se decisiva uma Política Regional Europeia que reforce o sentido de Integração e Coesão na União.

A análise do *caso de estudo* permitiu analisar de forma quantitativa o nível de interacção na complementaridade de projectos apresentados pelas Entidades das duas regiões contíguas intervenientes nos Programas de Cooperação Transfronteiriça.

Ao contrário da nossa expectativa, os resultados revelaram que, no âmbito do Interreg I e II, os projectos aprovados não evidenciaram, de forma sustentável, a efectividade da cooperação transfronteiriça e, muito menos, da integração territorial. Constituiu mais um Programa Interfronteiriço, do que uma Intervenção Transfronteiriça. Deste estudo foi possível deduzir que, nestas duas fases do Interreg, faltou a criação de órgãos permanentes de consulta, ausência de uma estratégia regional para fazer face ao mercado andaluz, bem como, a necessidade de uma região administrativa na região algarvia.

A criação, em 1995, da Comunidade de Trabalho Algarve-Andaluzia, para desenvolver a cooperação e o desenvolvimento de acções em diversos domínios de interesse comum para as duas regiões, originou legítimas expectativas. Todavia, os resultados desta investigação demonstraram que, apenas, se desenvolveram projectos de cariz político-institucional e sócio-institucional, nomeadamente, através de encontros, seminários e divulgação de informação.

A grande dificuldade da região fronteiriça entre o Algarve e Andaluzia resulta do baixo nível de integração historicamente atingido. Elevar o nível de intercâmbios e o conhecimento mútuo nos domínios cultural, empresarial e na produção de bens e serviços, são estratégias a adoptar em comum com vista à maior articulação e convergência destes territórios.

Saliente-se, que a principal causa para a falta de dinamismo industrial do Algarve está, claramente, associada ao problema da política industrial, à falta de acessibilidades e à inércia de um modelo de mono-indústria turística que deveria ter sido mobilizado para promover a diversificação interna do desenvolvimento regional.

Este estudo veio revelar, ainda, que no âmbito do Interreg III está presente uma nova dinâmica ligada à cooperação e dinamização sócio-económica, não só pela tipologia

de projectos apresentados, mas também, pela natureza dos executores que constituem, muitas vezes, parcerias em projectos comuns. Verifica-se, nesta fase, outra consciência sobre a importância da cooperação transfronteiriça, abrindo a possibilidade de iniciativas inovadoras com forte efeito na realização de projectos comuns.

## **Referências Bibliográficas**

- AMAL (sd) Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região do Algarve – PEDRA.
- Caramelo, S. (1998) Desenvolvimento em regiões fronteiriças: Contributo para a definição de um modelo de interpretação territorial. V Encontro da APDR, Volume I, Coimbra.
- Caramelo, S. (1998) Da Coesão Económica e Social à integração territorial transfronteiriça. Regiões e cidades na EU: Que futuro?. Actas do VI Encontro Nacional da APDR, Volume II.
- Comissão de Coordenação da Região do Algarve, CCR Alentejo, Junta de Andaluzia, Comissão da UE, (1995) Articulação Territorial Transfronteiriça. Algarve, Alentejo, Andaluzia, Sevilha.
- Comité das Regiões (2002) Parecer sobre Estratégias para a promoção da cooperação transfronteiriça e inter-regional numa Europa alargada – um documento fundamental de orientação para o futuro, Bruxelas, União Europeia.
- Comité das Regiões (2002) Parecer sobre a Comunicação da Comissão – Primeiro Relatório Intercalar sobre a Coesão Económica e Social, UE, Bruxelas.
- Covas, A., Brancons, P. (1989) Workshop: Desenvolvimento de regiões fronteiriças. Colaboração transfronteiriça e Apoios Comunitários. A política Regional Transfronteiriça, Covilhã, Universidade da Beira Interior, CEDR/UBI, NERGA, NERCAB
- INE, Direcção Regional do Algarve, Junta de Andaluzia, Instituto de Estatística de Andaluzia (2000) Estatísticas Transfronteiriças Algarve-Andaluzia, Faro.
- Pinto, F. M. (1995) Seminário de Cooperação Transfronteiriça Algarve/Andaluzia. Interreg II. Reflexo e Análise Prospectiva da Cooperação Transfronteiriça Algarve/Andaluzia, Vilamoura.
- Direcção Geral do Desenvolvimento Regional, Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial (2001) Documento Único de Programação Interreg III-2000-2006. Cooperação Transfronteiriça Portugal-Espanha.
- Sampaio, J. (2004) Conferência Internacional: Uma Nova Geografia para a Europa, Policentrismo, Coesão Territorial e Desenvolvimento, Lisboa.
- Theias, A., Policentrismo, Coesão Territorial e Desenvolvimento. Conferência: Uma Nova Geografia para a Europa, Lisboa.
- Vicente, P., Reis, E., Ferrão, F. (2001) Sondagens. A amostragem como factor decisivo de qualidade, 2ª edição, Lisboa, Edições Sílabo.