

ARTICULAÇÃO TERRITORIAL DAS REGIÕES FRONTEIRIÇAS: OS CASOS PORTUGAL-ESPANHA E SUÉCIA-NORUEGA NO ÂMBITO DO INTERREG-A

Eduardo Medeiros

Departamento de Geografia. Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa.

Praceta António M. Silva nº10 - 1º - 2835-029 Baixa da Banheira - Portugal. Telefone: 918911961.

Email: edd@fl.ul.pt

Resumo

A criação do mercado único europeu criou condições para a redução do efeito barreira nas regiões de fronteira, que têm vindo a beneficiar dos recursos financeiros provenientes da iniciativa comunitária INTERREG-A (cooperação transfronteiriça), ao longo dos últimos 15 anos, para colmatar o fraco dinamismo socioeconómico e o défice infra-estrutural que caracteriza boa parte destas regiões.

Neste texto pretendemos realçar a contribuição do PIC INTERREG-A, através da análise de todos os projectos aprovados, para a reconfiguração de dois espaços fronteiriços: Portugal-Espanha e Suécia-Noruega, em cinco dimensões de análise distintas: Institucional / Urbana; Cultural / Social; Ambiental / Patrimonial; Acessibilidade; Economia / Tecnologia.

Cada uma destas dimensões de análise associa-se de forma privilegiada aos vários tipos de fluxos que podem ser observados nas regiões de fronteira (transportes, de informação, migratórios, casa-trabalho, financeiros, comerciais, institucionais, turísticos, culturais, ambientais), e que, ao aumentarem significativamente a sua densidade, podem contribuir para a articulação territorial e o estabelecimento de redes territoriais transfronteiriças nestas regiões.

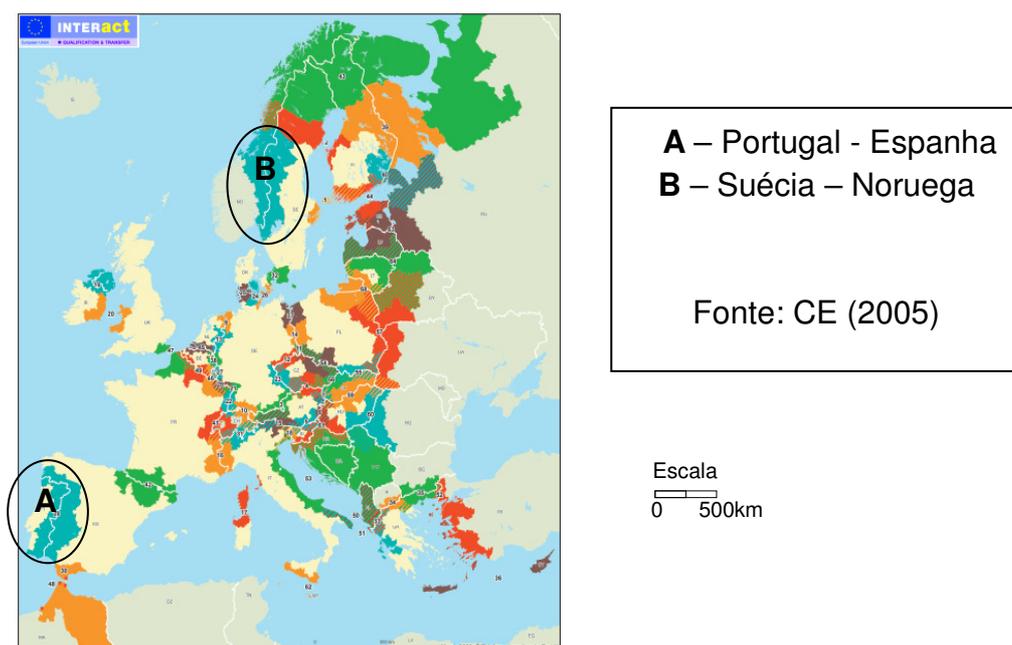
Palavras Chave: PIC INTERREG-A, Efeito Barreira, Fluxos, Redes Territoriais Transfronteiriças, Regiões de Fronteira, Cooperação Transfronteiriça.

I. INTRODUÇÃO

Numa altura em que tanto se fala de ordenamento do território e de coesão territorial, achámos pertinente demonstrar de que forma os fundos comunitários absorvidos pelas regiões fronteiriças, através da iniciativa comunitária INTERREG-A (cooperação transfronteiriça), tem vindo a contribuir para a melhoria da articulação territorial dessas regiões, ao longo dos últimos 16 anos (1990-2006). Esta análise parte do pressuposto que essa articulação será reforçada através da diminuição do efeito barreira, em todas as suas dimensões, o que permitirá dotar as regiões de fronteira de um melhor potencial de acessibilidade, sustentabilidade e funcionalidade, contribuindo para o estabelecimento e o reforço de redes territoriais transfronteiriças.

Para este estudo escolhemos duas regiões de fronteira (Portugal-Espanha e Suécia-Noruega - fig.1), que apesar de estarem geograficamente muito distantes, apresentam características comuns: dimensão espacial semelhante; separam administrativamente países muito antigos e com uma história rica em confrontos militares; configuram, na sua maior parte, uma faixa deprimida do ponto de vista demográfico e socioeconómico; apresentam diferenças culturais sensíveis nomeadamente ao nível da língua, que apesar de uma matriz e origem comum constitui, por vezes, uma barreira entre os dois lados da fronteira; apresentam ainda uma percentagem importante da população do sector primário; a rede urbana é, em geral, pouco densa e monocêntrica.

Figura 1 – Programas INTERREG III-A



II. O EFEITO BARREIRA NAS REGIÕES DE FRONTEIRA

Foi no final da década de cinquenta do século XX, que trabalhos pioneiros como o: *The propagation of innovation waves*, de Torsten Hägerstrand, sobre o processo de difusão da inovação, aprofundaram o alcance do conceito de efeito barreira (EB) transportando-o para o campo da análise da Geografia. Desde essa altura que a evolução tecnológica contribuiu fortemente para modificar a realidade territorial, encurtando as distâncias, permeabilizando as regiões, nomeadamente através da construção de novas acessibilidades e da utilização de meios de comunicação e de transporte mais rápidos e eficientes. O resultado destas profundas alterações teve obviamente um tremendo impacto na diluição do EB, pelo menos nos territórios dos países mais desenvolvidos, mas não o eliminou completamente.

A tipologia das barreiras nas regiões fronteiriças varia obviamente, de caso em caso, sendo normal verificar-se mais de um destes tipos de barreira no acesso às redes de informação e conhecimento, bem como à difusão das inovações e dos fluxos de mercadorias e pessoas. Todavia, tomado no seu conjunto, no território da UE, é possível identificar-se grande parte dos vários tipos de barreira identificados no quadro 1, que acabam por ter consequências negativas em praticamente todos os aspectos do seu desenvolvimento, dado que, infelizmente “as barreiras que afectam as regiões fronteiriças são difíceis de romper, visto que são um produto de estruturas políticas nacionais e internacionais” (L. Suarés-Villa *et al*, 1991).

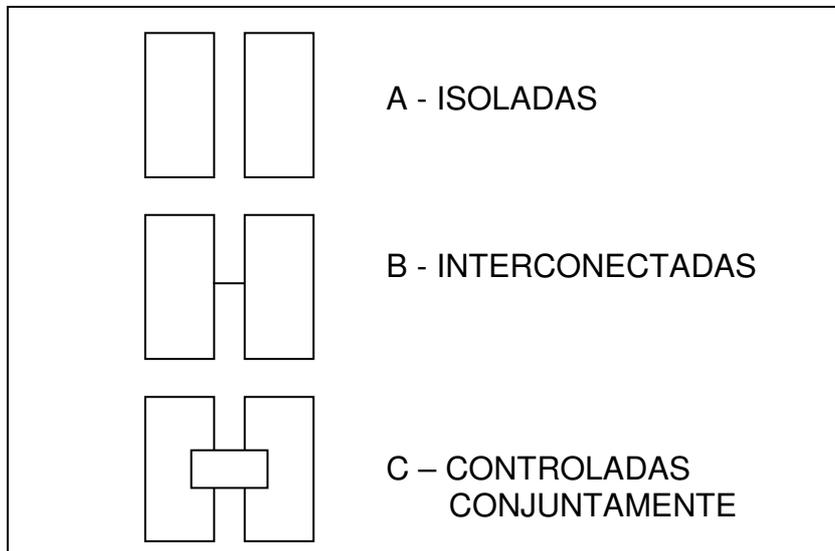
Quadro 1 – Tipologia de barreiras

Barreiras	Alguns exemplos
1 – Físicas	- Montanhas, a cortina de ferro
2 – Congestionamento	- Resultam da discrepância entre a oferta e a procura na infra-estrutura de comunicação, engarrafamentos.
3 – Fiscais	- Custos do Visa, tarifas aduaneiras.
4 – Institucionais	- Moeda, leis, regulamentos.
5 – Técnicas	- Certificação e teste de produtos certificados, regulações de mercado.
6 - Diferenças de fusos-horários	- Negócios entre áreas distantes (Ex: Entre Londres e Tóquio).
7 - Culturais, língua e informação	- Comunicação social tende a dar mais relevo à informação dentro das fronteiras.

Fonte: Nijkamp *et al* (1990) - Adaptado

Tendo em conta esta realidade, este autor constrói uma tipologia de redes de barreira em regiões fronteiriças (fig. 2), para uma mais fácil compreensão dos processos de contactos transfronteiriços, efectuados entre duas regiões separadas por uma fronteira político-administrativa.

Figura 2 – Tipologia de rede de barreira em regiões fronteiriças



Fonte: (L. Suarés-Villa *et al*, 1991) - adaptado

Ainda segundo este autor, na primeira modalidade da referida tipologia (modalidade isolada), a fronteira encontra-se totalmente encerrada, apesar de poderem existir vínculos informais, como o contrabando de mercadorias ou a imigração ilegal. Nesta modalidade as barreiras são absolutas, excepto para as comunicações públicas (rádio e televisão). A modalidade seguinte (modalidade interconectada), caracteriza-se pela presença de uma ligação formal transfronteiriça, onde os obstáculos da fronteira são consideráveis, dependendo das estruturas políticas e institucionais vigentes em cada um dos lados da fronteira. Este é caso mais típico nas redes de barreira nas regiões de fronteira. Finalmente, na última modalidade verifica-se um controlo territorial conjunto sobre as áreas fronteiriças, levando a uma fragmentação mínima se as barreiras administrativas forem débeis.

Para que se chegue a esta última modalidade é necessário evitar a duplicação de serviços e infra-estruturas, permitindo deste modo reduzir substancialmente as deseconomias de continuidade, através da exploração conjunta de diversas instalações e a imposição em comum da lei e da administração pública local conjunta. Esta “modalidade de controlo conjunto é a que tem um potencial mais elevado para minimizar as barreiras (...). Os contactos e acordos institucionais formais que esta modalidade exige, podem em si mesmo,

influir substancialmente no desenvolvimento de infra-estruturas, nos fluxos de população e na difusão tecnológica.” (L. Suarés-Villa *et al*, 1991).

III. DIMENSÕES DO EFEITO BARREIRA

Como já referimos, partimos do princípio de que a diminuição do EB nas regiões fronteiriças (RF) constitui um requisito fundamental para o seu desenvolvimento, visto que permite alargar o acesso a redes de informação e comunicação e melhorar consideravelmente os fluxos e a distribuição de pessoas e recursos, influenciando claramente o processo de reestruturação regional através da inversão do inevitável ciclo negativo: repulsão / despovoamento / envelhecimento típico das áreas rurais (J. Ferrão e T.S. Marques, 2006).

Assim, partindo deste pressuposto, no conhecimento prévio que entretanto adquirimos sobre esta temática e finalmente da leitura dos objectivos expressos nos eixos de intervenção que estruturam a escolha dos projectos nas três gerações do INTERREG-A nas nossas duas áreas de estudo, optámos por relevar cinco categorias de fluxos distintas, sujeitas de uma forma diferenciada às vicissitudes do efeito barreira nas RF, que denominaremos por ‘dimensões de análise’:

- Institucional-Urbana;
- Cultural-Social;
- Ambiental-Patrimonial;
- Acessibilidade;
- Economia-Tecnologia.

A todas estas cinco dimensões de análise estão associadas componentes e os respectivos indicadores estatísticos, que permitirão medir a evolução da intensidade e associar os vários projectos do INTERREG-A a casa uma delas, para inferir a contribuição desta iniciativa comunitária (IC) para a diminuição do EB nestas duas RT, em cada uma destas dimensões de análise

De seguida iremos procurar fundamentar resumidamente a escolha destas dimensões, componentes e respectivos indicadores, e a sua importância e relação com o conceito de EB:

Dimensão - Institucional/Urbana:

A cooperação institucional feita a todos os níveis (estatal, regional e local), constitui um requisito fundamental para que se alcance uma adequada consolidação das áreas transfronteiriças, e para que se abra um caminho ao diálogo entre as partes envolvidas neste processo. Esta ideia é reforçada no relatório interno sobre a coesão territorial (CE, 2004) quando refere que “ algumas regiões específicas com as áreas de fronteira são afectadas por problemas particulares de integração devido a *handicaps* de natureza geográfica e a barreiras institucionais”.

Para que esta realidade se concretize nas RT, é necessário, em primeiro lugar a criação de gabinetes transfronteiriços que promovam e materializem elevados níveis de cooperação institucional e estabeleçam e reforcem redes de governância¹ multi-nível (do local ao nacional) através da participação pró-activa dos actores locais, dado que vários estudos de caso referem que “é óbvio que o líderes e as autoridades municipais podem ter um papel significativo nas políticas regionais que estão concertadas com as estratégias locais” (J. Bærenholdt, 2002).

Em conformidade, para que se atinja um elevado grau de integração institucional seria fundamental a existência de uma estrutura jurídica descentralizada que contribua significativamente para a integração das regiões fronteiriças, visto que a CT “normalmente não representa uma prioridade nacional. Dessa forma constitui acima de tudo uma tarefa Europeia e um objectivo político da UE”, sendo que “o falhanço da integração das fronteiras ... constituiria um risco para a integração completa da UE” (J. Gabbe, 2005). Essa estrutura contribuiria também para atenuar e harmonizar os efeitos da grande diversidade de sistemas jurídicos, estruturas e competências governativas vigentes no território da UE, que não tem sido possível ultrapassar.

Para que se atinjam os níveis desejáveis de governância territorial o relatório final do ESPON 2.3.2 (2006) faz algumas recomendações, para os três níveis territoriais (macro, meso e micro), das quais destacamos as seguintes:

¹ Neste artigo entendemos a governância como governância territorial, que pode ser definida, em termos gerais, como “um processo de coordenação de actores de forma a desenvolver o capital social, intelectual, político e material, e o desenvolvimento territorial baseado na criação da coesão territorial a diferentes níveis” (ESPON 2.3.2, 2006).

- A governância territorial tem de ser uma ‘governância democrática’, ou seja, tem de envolver toda a constelação de actores, e não apenas interesses parciais;
- As autoridades públicas, a qualquer nível de actuação, ainda têm um papel central, e as relações hierárquicas determinam muitas das pré-condições e parâmetros para a capacidade de decisão, a resolução de problemas, a gestão e a resolução dos conflitos;
- Os governos centrais e a UE, e os níveis regionais, a um menor nível, devem implementar as pré-condições para acções e processos de governância territorial;
- As acções e os processos de governância territorial devem ser territorializados, isto é, devem referir-se ao capital territorial reconhecido e disponível em cada nível;
- Deve ser dada mais atenção à política de planeamento espacial, orientando-a sobretudo para um planeamento espacial com uma orientação e uma estratégia participativa.

Conjuntamente, para que estas recomendações se materializem é fundamental que se sigam e implementem os princípios da proporcionalidade (determina uma repartição mais clara das competências entre os níveis europeu e nacional) e da subsidiariedade (as decisões devem ser tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos, isto é, ao nível mais baixo possível). O curioso é que este princípio que foi implementado para delegar competências aos estados da UE, afastando-as da CE, acabou por se tornar numa arma poderosa para as autoridades regionais e locais reivindicarem mais poderes no processo de decisão, fundamentando essas reivindicações com base nos princípios da eficiência (CE, 2003).

Dimensão - Cultural/Social:

A tradução da vontade para atenuar o EB nas áreas de fronteira passa também pela materialização de medidas que promovam a difusão generalizada de iniciativas cooperação de âmbito cultural e social², contribuindo para melhorar o nível de integração das RF e simultaneamente para o declínio irreversível do EB nessas mesmas áreas.

No que toca às barreiras culturais, seria de pensar que nos tempos que correm, marcados pela globalização, estas tenderiam a evidenciar um elevado grau de permeabilidade nas comunicações de cariz transfronteiriço, contudo, relatórios e estudos recentes que abordam

² Entendida aqui, numa óptica de partilha de equipamentos de natureza social (hospitais, escolas, equipamentos desportivos, ...).

questões relativas ao processo de CT, nas nossas áreas de estudo, confirmam um ideia contrária a essa suposição. Por exemplo, um caso de estudo localizado na região de fronteira entre o Alentejo e a Extremadura, conclui que “apesar da abertura das fronteiras e das iniciativas de cooperação traduzirem a vontade de abolir as barreiras entre os dois países, na verdade subsistem obstáculos significativos à cooperação entre estes povos vizinhos. São exemplos destas barreiras as diferenças de organização político-administrativa, as diferenças fiscais e a língua ...”, e “segundo a opinião expressa por responsáveis locais e regionais, não só presidentes dos municípios mas igualmente representantes de associações comerciais e empresariais, técnicos de desenvolvimento local e regional e professores, a língua continua a ser uma barreira no desenvolvimento destes territórios” (P. Rêgo ; C. Latoeira, 2005).

Por seu lado, na nossa segunda área de estudo (Suécia-Noruega), o relatório de avaliação final do INTERREG II-A extraiu uma conclusão curiosa, onde também se assume a existência de importantes diferenças culturais entre os dois países: “um efeito colateral registado é que os actores durante os projectos tornaram-se mais conscienciosos da existência de diferenças culturais entre os dois países. Esta experiência pode ser útil para futuras cooperações, quer dentro, quer fora do programa INTERREG” (CE, 2003b).

Igualmente, por toda a Europa se constata casos semelhantes que evidenciam o peso das barreiras culturais e em particular as linguísticas, que por vezes assumem uma importância notável, quer nas populações de diferentes países, quer mesmo dentro de um determinado país, como é o caso da Suíça. Para avaliar o impacto deste tipo de barreiras neste país F. Rossera (1990) utilizou dados relacionados com chamadas telefónicas a longa distância entre os distritos da rede nacional telefónica da Suíça, e os resultados obtidos confirmaram a opinião corrente, em que o efeito barreira linguístico causa uma maior descontinuidade nos contactos entre as comunicações efectuadas entre as comunidades que falam alemão e francês. Em conclusão, o mesmo autor refere que “as línguas geram linhas espaciais de demarcação com um importante impacto no nível de contactos entre as zonas. Contudo, o significado do efeito barreira também está relacionado com outros factores, tais como o grau de similaridade existente entre linguagens e, particularmente, o grau de integração económica obtido. A este respeito, é a presença de relações de dependência e dominação que geralmente adopta contactos recíprocos”.

Dimensão - Ambiental/Patrimonial:

A valorização desta terceira dimensão analítica do conceito de EB está em larga medida relacionada com a dimensão descrita no ponto anterior, dadas as afinidades existentes entre ambas. Não obstante a similar contribuição para o desenvolvimento local, resultante do aumento da cooperação e, por conseguinte da diminuição do efeito barreira, dada por ambas as dimensões, achámos conveniente individualizar a vertente ambiental e patrimonial, à semelhança do que foi decidido aquando da escolha das medidas relativas aos projectos do INTERREG-A, nas nossas áreas de estudo. Nesse sentido, importa aqui clarificar de que forma é que a dimensão ambiental-patrimonial pode contribuir para a diminuição do EB nas RF.

Logo à partida, como parece óbvio, a conservação do ambiente e do património das RF será entendida, neste estudo, como um meio de atrair visitantes que estimulem a actividade económica local, quer através do sector do turismo, quer, de uma forma indirecta, pelo estímulo das actividades artesanais tradicionais, que numa economia cada vez mais globalizada, tendem a perder peso nas economias nacionais.

Para inverter esta situação o relatório do ESPON 1.3.2 (2006) defende os seguintes objectivos gerais para áreas com características fronteiriças onde predominam espaços verdes:

- Usar e proteger estas áreas de acordo com o seu alto valor natural; para conservar os valores naturais, para colocar a conservação da natureza, a protecção do ambiente e da água como os factores mais importantes na gestão das paisagens³ da área;
- Diversificar a economia local para suportar a produção de produtos com alto valor acrescentado de maneira a aumentar a quantidade de rendimentos gerados pela região; para assegurar que as actividades locais podem suportar níveis de vida apropriados e que a área não perca população;
- Arranjar garantias de financiamento para a realização dos programas e ajudar a activar a população local.

³ “Área percebida pelas pessoas, cujo carácter é o resultado da acção e interacção de factores naturais e /ou humanos” (ESPON 1.3.2, 2006).

Embora, como refere T.S. Marques (2003), “o objectivo final de criar um equilíbrio entre sustentabilidade económica, social e ambiental seja difícil de planear e concretizar”, a aposta na preservação ambiental, como uma vector chave para o desenvolvimento das RF, justifica-se plenamente pelo estado relativamente satisfatório que ainda apresentam nesta vertente, e visto que os recursos ambientais constituem “uma das principais riquezas susceptíveis de suportar os respectivos processos de desenvolvimento, dentro de estritos parâmetros de sustentabilidade” (DGDR, 2001).

Reforçando esta ideia, o EDEC (CE, 1999), refere que “os requisitos da políticas ambientais estão a tornar-se importantes factores de localização no que respeita à instalação ou à relocalização dos negócios” e refere também que “a experiência mostrou como diversificando a agricultura em actividades como as relacionadas com o desenvolvimento e o marketing de produtos de alta qualidade, turismo agrícola e o investimento em projectos relacionados com o ambiente, que até aqui tem sido marginais, podem abrir novas perspectivas e oportunidades”.

Este importante documento define também como uma das suas principais linhas de orientação: o desenvolvimento e preservação do património natural e cultural, através de uma gestão prudente, que contribui para a preservação e o desenvolvimento da identidade regional, bem como para a manutenção da diversidade natural e cultural das regiões e cidades da União Europeia na era da globalização. Na verdade, “a salvaguarda do património pode representar um trunfo importante para os territórios e um factor em favor do seu desenvolvimento, seja pelas articulações que tem com o turismo cultural, seja pelo facto de, ao contribuir para a produção de uma imagem mais atractiva dos lugares, favorecer a captação de novos investimentos, em especial de sectores qualificados” (DGOTDU, 2004).

Complementarmente o PNPOT, na sua versão final (DGOTDU, 2006) realça o papel que a arquitectura pode ter como mais-valia dos territórios, visto que “é hoje reconhecida como uma actividade de interesse público e um recurso para o desenvolvimento, por razões culturais (identidade, património, distinção e notoriedade dos países e das cidades), económicas (valor acrescentado na qualidade da construção civil, do ambiente urbano e do território), sociais (espaços públicos, equipamentos colectivos, qualidade de vida, imagem urbana, coesão social) e ambientais (eficiência energética, valorização paisagística). Também não pode ser esquecida a necessidade de proteger e revitalizar o património da arquitectura popular, no

quadro de uma política de conservação da natureza e salvaguarda do património ambiental, a fim de combater a desertificação e a morte de extensas zonas do nosso território”.

Dimensão - Acessibilidade:

De todas as dimensões analíticas que escolhemos para o conceito de EB, esta é de todas a mais consensual, desde logo, porque a melhoria da acessibilidade permite corrigir gradualmente a condição periférica das RF, aproximando-as das redes transeuropeias, e contribuindo assim para o progressivo reforço dos fluxos transfronteiriços.

Acresce ainda que, dada a reduzida dimensão média das áreas urbanas localizadas nas RF estudadas, estas “têm que assumir o papel de estruturar o território, tendo a necessidade de cumprir com funções urbanas que, em princípio, estariam destinadas a povoações de maior dimensão. Assim, a potenciação destes núcleos, assim como a melhoria da acessibilidade a nível local, afigura-se fundamental para, na medida do possível, actuar sobre a articulação do território fronteiro” (DGDR, 2001). Complementarmente, será importante realçar que a melhoria das acessibilidades dever ser acompanhada pela promoção de meios de mobilidade como os transportes públicos (rodoviários e ferroviários) que reflectam preocupações ambientais e de ordenamento do território.

Mas para além de todas estas vantagens que resultam da melhoria da acessibilidade, esta também é uma “pré-condição para um desenvolvimento policêntrico, mesmo que não seja possível atingir o mesmo grau de acessibilidade entre todas as regiões da UE, as melhorias em alinhamento com o princípio de sustentabilidade - em particular nas regiões periféricas e nas áreas densamente povoadas com elevados volumes de tráfego - são de grande importância”. Na verdade, “uma boa acessibilidade das regiões europeias melhora não só a sua posição de competitividade, como a competitividade da Europa no seu conjunto” (CE, 1999).

Dimensão – Economia/Tecnologia:

Conjuntamente com o investimento nas acessibilidades, este deve ser mobilizado também para as redes de comunicação “não apenas no que respeita aos postos telefónicos instalados como, também, à qualidade da transmissão, podendo este factor providenciar uma maior facilidade no acesso a serviços avançados tais como a Rede Digital com Integração de

Serviços - RDIS, ou ISDN na terminologia anglo-saxónica - ou as comunicações digitais de banda larga - preferencialmente próxima dos 140 Mbps, de modo a permitir a transmissão de imagem em tempo real - que suportem de forma eficaz, tanto as novas formas de acesso à informação em geral, como de trabalho (telecommuting® ou teleworking), de consumo (e-commerce) ou de negócio (e-banking e serviços associados de Electronic Data Interchange - EDI)” (DGDR, 2001).

A importância deste factor é realçada também pelo Terceiro Relatório sobre a Coesão Económica e Social (CE, 2004b) quando refere que ao nível regional, uma das condições fundamentais para reforçar a competitividade dos territórios passa pela existência de uma dotação adequada ao nível das infra-estruturas básicas na forma de transportes eficientes, telecomunicações e redes de energia, fornecimento de água capaz, estruturas ambientais e outras.

Ainda para mais, é de referir que, na actualidade, as economias das cidades contemporâneas só podem ser compreendidas através das suas relações com as mudanças globais económicas, políticas e tecnológicas, e as interações entre as cidades efectuam-se, cada vez mais, em tempo real (S. Graham e S. Marvim, 1996), visto que, o desenvolvimento das telecomunicações tem permitido derrubar barreiras, físicas e humanas, facilitando as trocas de mercadorias e de informação entre as regiões, e em particular, entre as RF.

Este investimento numa rede eficaz de telecomunicações terá também um papel importante na estruturação dos territórios transfronteiriços, ajudando a valorizar estas regiões do ponto de vista da atractividade das actividades económicas, cuja dinamização se reveste fundamental para estagnar e inverter processos de despovoamento, visto que “são as actividades económicas que comandam a organização do espaço geográfico onde se encontram implantadas” (C. A. Medeiros, 2006).

No entanto, neste domínio é fundamental ter em conta as especificidades de cada região e as novas directrizes comunitárias que referem “a geração, disseminação e o uso do conhecimento” como um factor crítico para a forma como as empresas operam e crescem. Parece assim, cada vez mais consensual, que a aposta numa política de inovação tecnológica e empresarial, é o caminho que deverá ser trilhado pelos agentes locais de muitas das áreas mais deprimidas nas RF, que requerem contudo “uma rede de centros de inovação focalizados

especificamente para as necessidades das regiões menos avançadas, ajudando os negócios locais a aceder à tecnologia e a identificar as tecnologias adequadas para a transferência para outras regiões e sectores” (CE, 2004b). Assim é necessário, entre outros aspectos, promover uma eficaz articulação entre os centros ‘produtores de inovação’ e o tecido empresarial local.

Contudo, a concretização desta realidade em regiões onde o envelhecimento e a ausência de níveis adequados de educação escolar (como é o caso de algumas áreas pertencentes às nossas duas áreas de estudo), não é muito fácil, pois estas caracterizam-se por “grandes estrangulamentos, tanto no que se relaciona com a adopção aos processos de mudança, à organização das populações e dos agentes locais” (DGDR, 2001). Com efeito, esta falta de articulação foi identificada por P. Neto e M. Natário (2006) que num estudo sobre os processos territoriais de inovação na Raia Centro Ibérica verificaram que “o leque significativo de instituições existentes tem potencialidades para gerar um sistema de inovação numa óptica transfronteiriça, se estas forem devidamente articuladas com o sistema produtivo territorial, se actuarem numa lógica de cooperação e complementaridade e não numa lógica individualista e com posturas concorrenciais com o sistema produtivo e se o ordenamento do território fosse perspectivado numa dimensão transfronteiriça”.

IV. O EFEITO BARREIRA E OS FLUXOS TRANSFRONTEIRIÇOS

Com base na análise de um variadíssimo corpo de literatura existente, o relatório do ESPON 1.4.4 (2006) identificou nove tipos de fluxos, cada um dos quais com um peso importante em determinadas dimensões de análise territoriais (quadro 2).

Quadro 2 – Tipos de Fluxos e os seus impactos territoriais

Tipos de fluxos	Impactos territoriais mais significativos
Comerciais	- Performance económica
Financeiros	- Performance económica
Migratórios	- Coesão Socioeconómica
De transporte	- Sustentabilidade Ambiental
Casa Trabalho	- Coesão Socioeconómica
Turísticos	- Performance económica
Trocas Culturais	- Coesão Socioeconómica
De Informação	- Coesão Socioeconómica
Ambientais	- Sustentabilidade Ambiental

Fonte: (ESPON 1.4.4, 2006) - Adaptado

A atenuação do EB pode ser constatada em várias dimensões de análise, de acordo com o tipo de fluxos transfronteiriços (FT) afectados,. De facto, para alguns dos autores que estudaram esta relação - L. Suarés-Villa *et al* (1991), podem ser materiais ou imateriais quanto à sua natureza e simples ou complexos quanto às suas características funcionais (quadro 3).

Quadro 3 – Tipos de fluxos em redes

Natureza dos fluxos	Alguns exemplos
1 – Materiais	Mercadorias e pessoas.
2 – Imateriais	Informação e conhecimentos.
Características funcionais dos fluxos	Alguns exemplos
1 – Simples	Água, electricidade.
2 – Complexos	Telefone, telecomunicações.

Fonte: (Suarés-Villa *et al*, 1991) - adaptado

Ainda segundo estes autores, a relação entre as várias categorias de fluxos (económicos; institucionais; tecnológicos; infra-estruturais; culturais e sociais) depende significativamente da tipologia de barreiras existente na região fronteiriça (quadro 4). Assim, é possível identificar uma região isolada, se nesta ocorrerem fluxos de diversa ordem com intensidades muito reduzidas, no atravessamento das fronteiras.

Quadro 4 – Relação entre fluxos e tipologias de redes

Categorias do fluxo	Tipologia de redes de barreira		
	Isolada	Interconectada	Controlada conjuntamente
Económico	3	2	1
Institucional	3	2	1
Tecnológico	3	2/1	1
Infra-estrutural	3	2	1
Cultural e social	3	2/1	1
Barreiras que se opõem ao conflito	1	2/3	3

Intensidade das barreiras: 1 = Baixa; 2 = Média; 3 = Alta

Fonte: (L. Suarés-Villa *et al*, 1991).- adaptado

Reforçando esta ideia, I. André e F. Moreira (2006), relacionam quatro tipos de interacções transfronteiriças com as respectivas características dos fluxos daí resultantes (quadro 5). Contudo, se relacionarmos os diversos fluxos atrás mencionados e as dimensões de análise que escolhemos para o conceito de EB, podemos verificar que o impacto que cada um deles poderá ter em cada uma desses dimensões (fig. 3).

Assim, da leitura dessa figura podemos concluir que o aumento significativo da maior parte destes fluxos poderá ter um importante impacto na economia das regiões, visto que permitirá captar recursos financeiros resultantes, por exemplo de uma maior permeabilização das fronteiras, resultante da entrada de turistas (fluxos turísticos, ambientais e culturais), da instalação de empresas (fluxos de transportes, financeiros, comerciais e de informação) e do aumento da população residente (fluxos migratórios, ambientais, comerciais).

Quadro 5 – Relação entre os fluxos e as interações fronteiriças

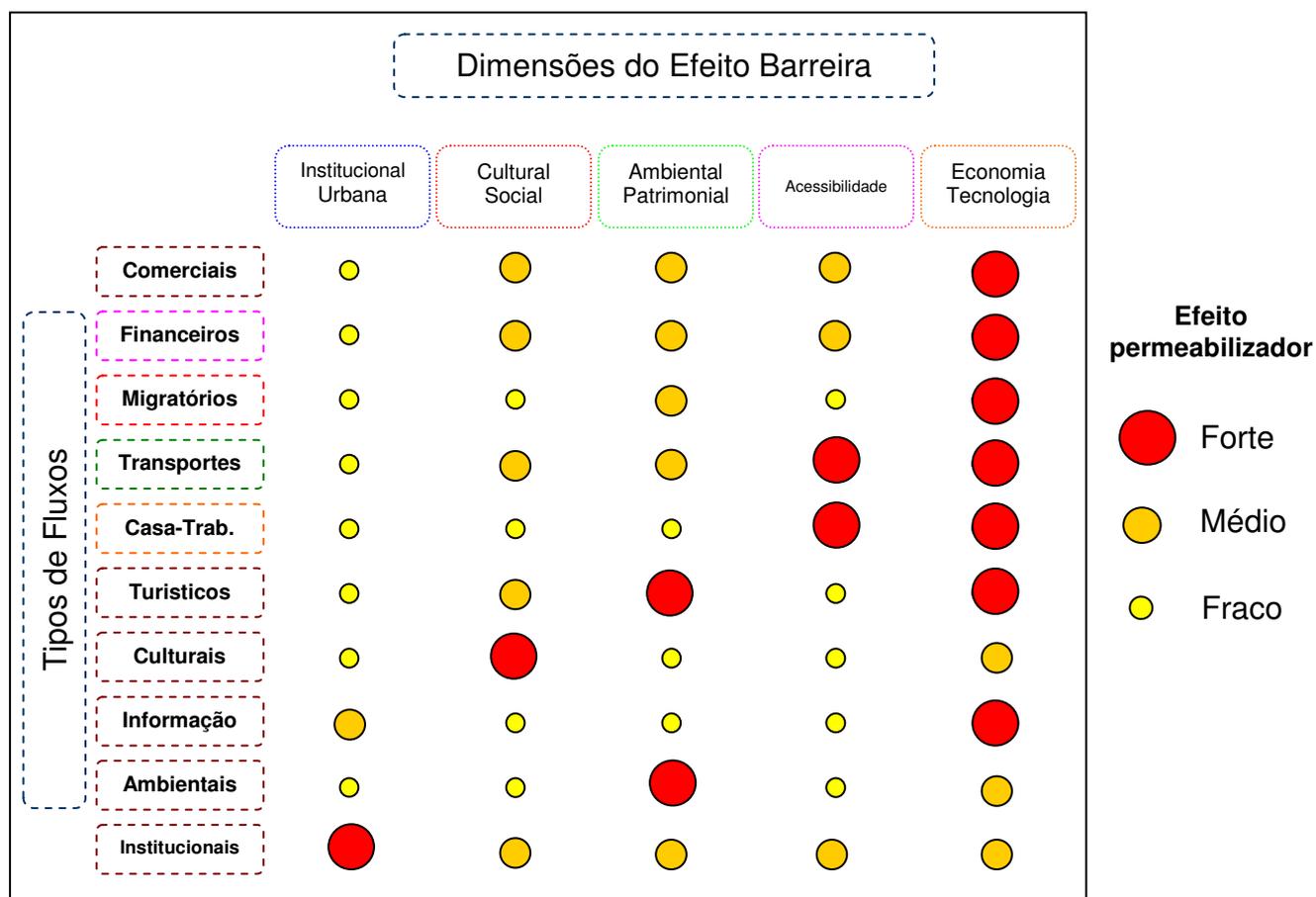
Tipo de interações	Tipos de fluxos predominantes
1 – Resultantes das naturais relações de vizinhança	- Imateriais. - Materiais com pequeno significado económico.
2 – Resultantes da existência da descontinuidade estrutural do efeito fronteira	- Materiais com um significado importante ao nível do desenvolvimento local.
3 - Resultantes do estabelecimento de uma verdadeira cultura de cooperação	- Imateriais e materiais com forte significado no desenvolvimento local.
4 - Resultantes de uma pseudo-cooperação transfronteiriça	- Imateriais e materiais com efeitos mínimos ao nível transfronteiriço.

Fonte: (I. André e Moreira F., 2006) - adaptado

Também as dimensões: cultural-social e ambiental-patrimonial podem contribuir fortemente para a diminuição do efeito barreira das RF, se assistirmos respectivamente ao reforço dos fluxos culturais e sociais na primeira dimensão, e ao aumento substancial dos fluxos ambientais e turísticos na segunda.

A dimensão acessibilidade será obviamente beneficiada, tendo em conta a sua permeabilização fronteiriça, através do aumento dos fluxos de transporte de de casa trabalho. Por sua vez, a dimensão institucional necessita do estabelecimento de fluxos de natureza institucional para (congressos, gabinetes de cooperação) para que se verifique uma permeabilização significativa nesta importante dimensão do EB.

Figura 3 – Relação entre os tipos de fluxos e as dimensões do efeito barreira



V. A CONTRIBUIÇÃO DO INTERREG-A PARA A ARTICULAÇÃO TERRITORIAL: PORTUGAL-ESPANHA

Como já foi referido, partimos do pressuposto de que a permeabilização das fronteiras que separam administrativamente as duas regiões de fronteira abordadas neste texto, por meio da implementação dos projectos aprovados no âmbito do PIC INTERREG-A, contribuíram para a melhoria da articulação territorial destas duas regiões, ao permitir o aumento dos vários tipos de fluxos transfronteiriços entre ambos os países.

Posto isto, começamos pela região de fronteira entre Portugal e Espanha, que nos inícios da década de 90 do séc. XX, se caracterizava, por um significativo estado de isolamento e por um incipiente estado de cooperação (CE, 2000). Este isolamento era visível em todas as vertentes, e exigiu inicialmente intervenções prioritárias ao nível das infra-estruturas rodoviárias, que permitissem uma melhoria significativa da acessibilidade entre os vários

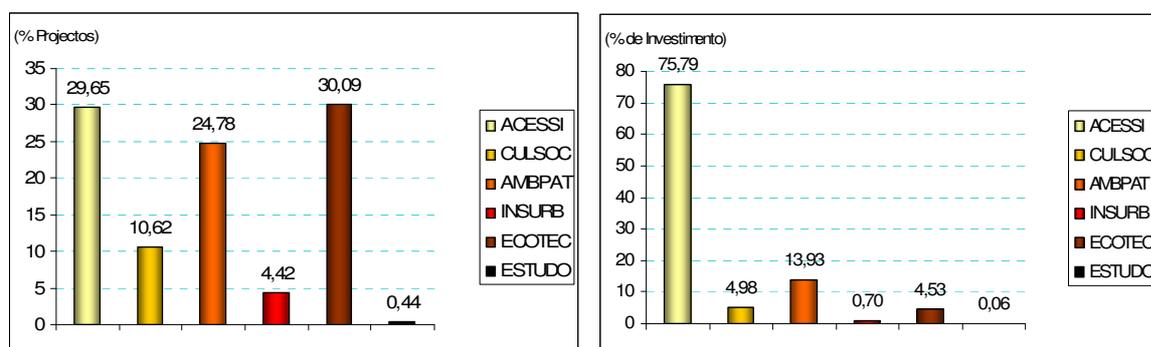
centros urbanos da região, visto que estes constituem os elos fundamentais de estruturação espacial e os pontos de articulação entre as dimensões global e local (T.S. Marques, 2006).

A primeira geração do INTERREG (1990-1993) nesta região teve um contributo fundamental na melhoria da acessibilidade, que é constatada no número de projectos aprovados e sobretudo pela % de investimento nesta dimensão (fig. 4 e 5). De resto, as restantes dimensões foram relativamente negligenciadas, embora tenha incentivado e apoiado “o processo de criação de vários organismos que se viriam a assumir como peças fundamentais no processo de cooperação e integração transfronteiriça” (DGDR, 2001b).

Na geração seguinte desta IC manteve-se esta tendência para um maior financiamento dos projectos relacionados com a dimensão da acessibilidade, embora com uma percentagem mais reduzida que na primeira geração. Paralelamente, verifica-se também um aumento dos valores de financiamento atribuídos à vertente económica e à vertente ambiental e patrimonial (fig. 6, 7).

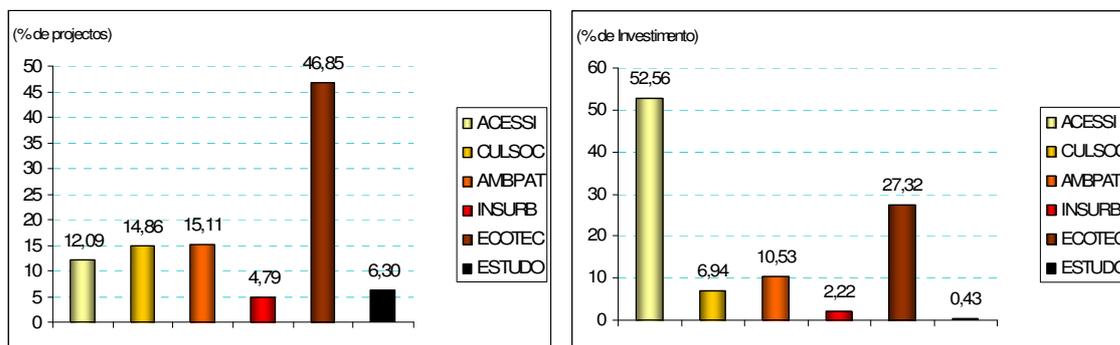
Em Espanha a vertente ambiental é particularmente apoiada (no número de projectos aprovados), tendo os vários governos regionais aproveitado os fundos provenientes desta IC para a recuperação do património histórico, assente numa estratégia clara de aproveitamento das mais-valias que o turismo pode trazer para esta faixa fronteiriça (fig.8).

Figura 4 e 5 – Projectos (%) e Investimento (%) nas dimensões do Efeito Barreira - INTERREG I-A - Portugal



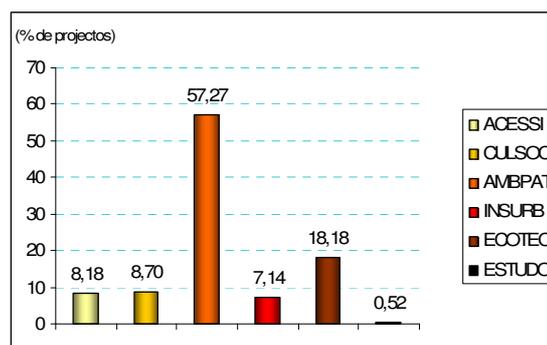
Fonte (Base de dados DGDR) - Elaboração própria

Figura 6 e 7 – Projectos (%) e Investimento (%) nas dimensões do Efeito Barreira - INTERREG II-A - Portugal



Fonte (Base de dados DGDR) - Elaboração própria

Figura 8 – Projectos (%) nas dimensões do Efeito Barreira INTERREG II-A - Espanha

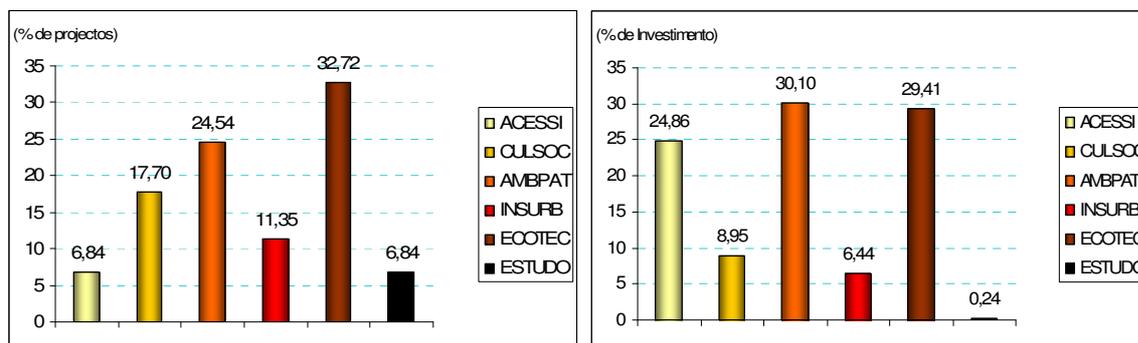


Fonte (Base de dados construída a partir do relatório de execução final do INTERREG-II de Espanha) - Elaboração própria

Esta segunda geração contribuiu assim para a progressiva aproximação dos dois lados da fronteira, em todas as dimensões do EB, tendo representado “um forte impulso no reforço e densificação das diversas modalidades de cooperação transfronteiriça, continuando, quer no plano material, quer, agora de forma muito especial no plano imaterial, o caminho de progressiva integração das duas faixas transfronteiriças” (DGDR, 2001).

Na geração seguinte (INTERREG III-A), a distribuição do número de projectos e do financiamento apresenta-se muito mais equilibrado pelas referidas dimensões (fig. 9 e 10), embora os valores consignados à vertente cultural-social e à vertente institucional ainda estejam em desvantagem em relação às restantes vertentes.

Figura 9 e 10 – Projectos (%) e Investimento (%) nas dimensões do Efeito Barreira - INTERREG III-A - Portugal e Espanha



Fonte (Base de dados DGDR) - Elaboração própria

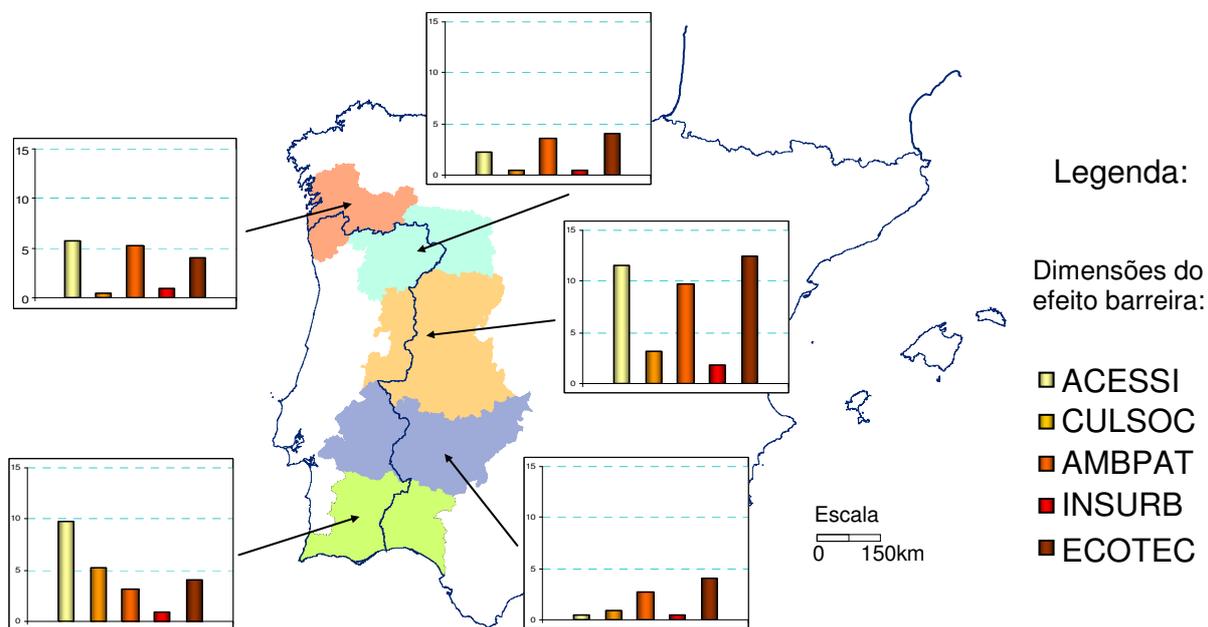
Se observarmos a distribuição dos projectos, nas várias dimensões analíticas do conceito de EB, pelas várias sub-regiões da Raia Ibérica, ao longo das três gerações do INTERREG -A (fig. 11 a 13), podemos constatar que apenas na primeira essa distribuição é muito heterogénea visto que a região centro foi a mais contemplada com projectos (muitos deles direccionados para o apoio de pequenas empresas e lojas da região).

Na segunda geração, a quantidade de projectos de cariz ambiental e patrimonial, aprovados do lado espanhol, nas NUT II da Extremadura e de Castela e Leão, forçam um significativo contraste com a distribuição dos projectos aprovados nas duas regiões que apresentam um maior desenvolvimento socioeconómico (Minho-Galiza e Algarve-Andaluzia), que apostaram sobretudo na aprovação de projectos de cariz económico e tecnológico.

Por fim, na terceira geração, em que se procederam algumas alterações “importantes em relação aos anteriores programas, especialmente na necessidade de sócios de ambos os países em cada projecto e à divisão do programa em convocatórias” (J. Perla ; G. Haba, 2006), é possível verificar uma maior homogeneidade na distribuição dos projectos pelas várias vertentes da permeabilização fronteiriça, em especial na dimensão cultural-social e institucional, até então algo negligenciadas. É também possível verificar a cada vez menor importância da vertente acessibilidade na percentagem total dos projectos aprovados. É também evidente a maior capacidade de aproveitamento das duas regiões mais desenvolvidas desta faixa fronteiriça, no aproveitamento desta IC, embora a região entre o nordeste transmontano e Castela e Leão, também tenha obtido um número de projectos aprovado muito assinalável, nomeadamente na dimensão económica e tecnológica.

Figura 11 – Projectos (%) nas dimensões do Efeito Barreira por sub-regiões

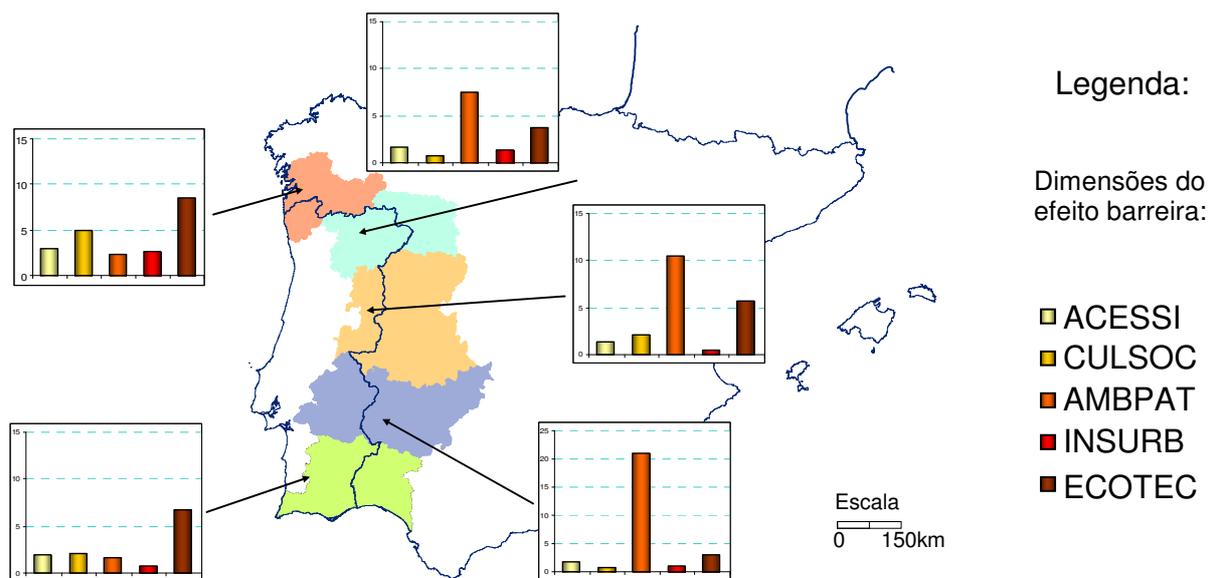
INTERREG I-A - Portugal



Fonte (Base de dados DGDR) - Elaboração própria

Figura 12 – Projectos (%) nas dimensões do Efeito Barreira por sub-regiões

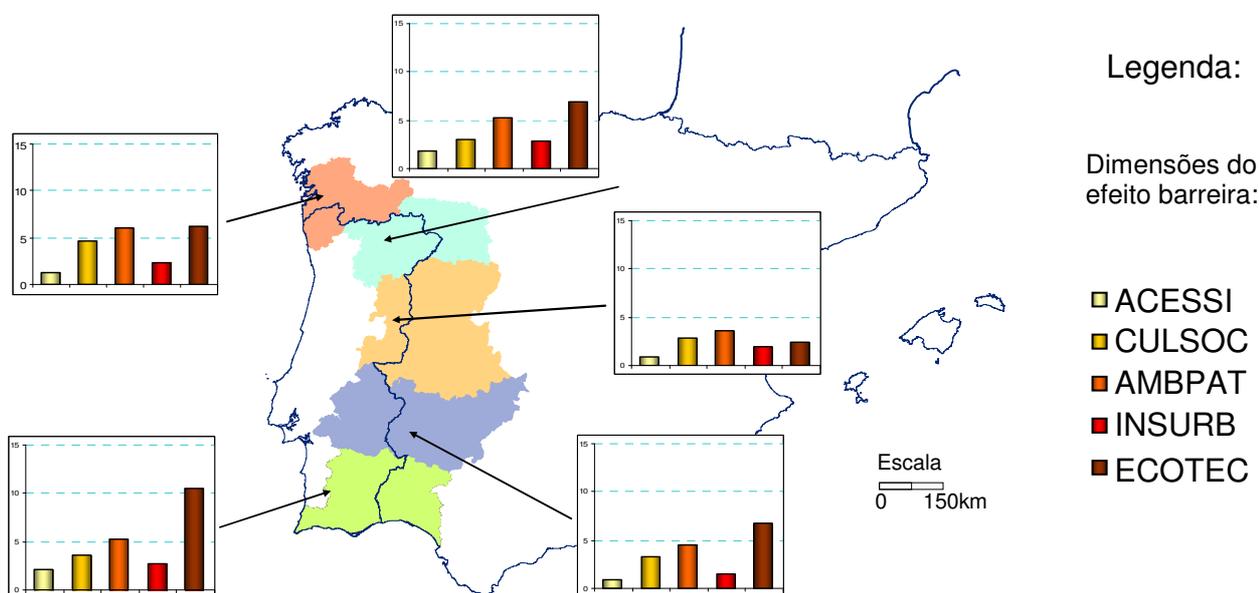
INTERREG II-A - Portugal - Espanha



Fonte (Base de dados DGDR e MEH) - Elaboração própria

Figura 13 – Projectos (%) nas dimensões do Efeito Barreira por sub-regiões

INTERREG III-A - Portugal - Espanha



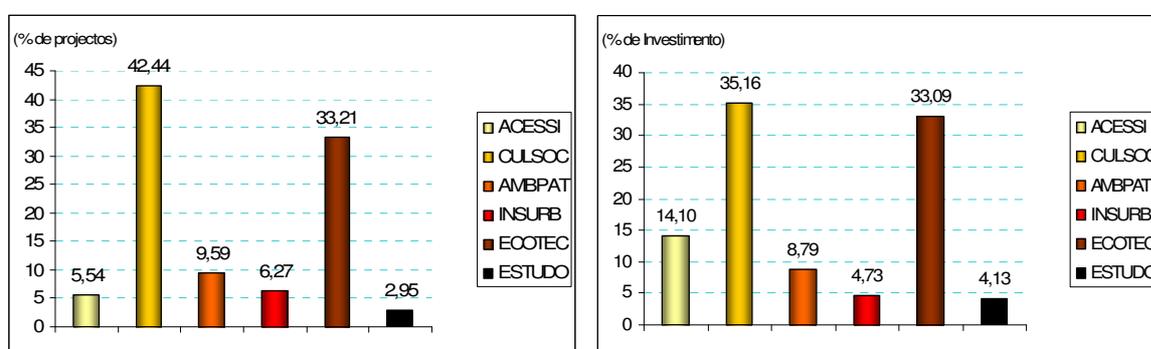
Fonte (Base de dados DGDR) - Elaboração própria

VI. A CONTRIBUIÇÃO DO INTERREG-A PARA A ARTICULAÇÃO TERRITORIAL: SUÉCIA-NORUEGA

Tal como acontece na RF analisada no ponto anterior, a RF entre a Suécia e a Noruega também apresenta, na maior parte do seu território, um atraso socioeconómico em relação aos grandes pólos urbanos da Península da Escandinávia. O seu grau de isolamento não é, contudo, tão marcante como no caso da Raia Ibérica, sendo caracterizada por ligações disponíveis, mas com contactos diários pouco praticáveis. Por outro lado, o estado de cooperação está muito mais desenvolvido que na RF entre Portugal e Espanha, sendo caracterizado por vínculos informais extensivos de longa duração e vínculos formais plenamente integrados na gestão dos programas transfronteiriços (CE, 2000b). Assim sendo, seria lógico constatar que a contribuição do INTERREG-A para a diminuição do EB nesta RF apresentasse resultados ligeiramente diferentes dos observados na Raia Ibérica. Neste caso optámos apenas pela utilização dos projectos aprovados no INTERREG III-A, visto que ainda não dispomos de todos os dados relativos aos projectos aprovados na geração anterior.

Do tratamento desses dados resultou as figuras 14 e 15, onde é possível verificar a importância que a vertente cultural-social e a vertente económica-tecnológica têm, quer no número de projectos aprovados, quer na % de investimento concedida, em relação às restantes vertentes de permeabilização fronteiriça. Outro dado curioso que ressalta da leitura destas figuras é a correlação forte entre a distribuição da % de projectos e da % do financiamento por todas as dimensões do EB, visto que apenas alguns projectos relacionados com a acessibilidade receberam verbas um pouco mais avultadas.

Figura 14 e 15 – Projectos (%) e Investimento (%) nas dimensões do Efeito Barreira - INTERREG III-A - Suécia - Noruega

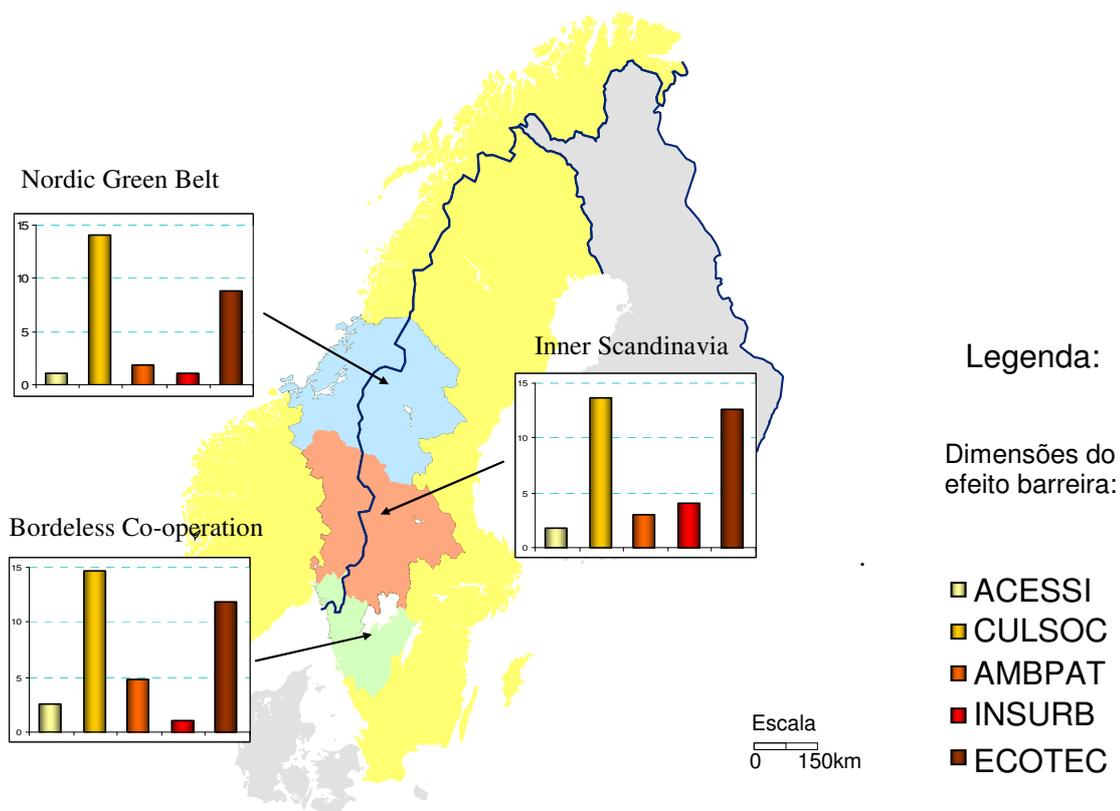


Fonte (Base de dados INTERREG III - S-N) - Elaboração própria

Uma observação mais rigorosa resultante da distribuição dos projectos pelas três sub-regiões (fig.16) - a *Nordic Green Belt*, que representa as seguintes NUTS: Jämtland (S), Nord-Trøndelag (N) e Sør-Trøndelag (N); a *Inner Scandinavia*, que representa as seguintes NUTS: Dalarna (S), e 6 municípios da Värmland (S), Hedmark (N), o município de Auskog-Høland da NUT Akershus (N), e 9 municípios na parte norte da NUT de Østfold (N) e a *Borderless Co-operation*, que representa os restantes 9 municípios do sul da NUT de Østfold, e 11 municípios na in Västra Götaland county: Dalsland and northern Bohus (S) - mostra-nos uma elevada semelhança na sua distribuição pelas várias dimensões analisadas, mas mostra-nos também que a região mais a sul (*Bordeless Co-operation*), que é de todas a que apresenta um maior grau de desenvolvimento socio-económico, foi também a que mais aproveitou os fundos comunitários provenientes do INTERREG-A, para o seu desenvolvimento, à semelhança do que acontece na Raia Ibérica.

Figura 16 – Projectos (%) nas dimensões do Efeito Barreira por sub-regiões

INTERREG III-A - Suécia - Noruega



VII. CONCLUSÃO

Muito ficou ainda por dizer sobre o papel do PIC INTERREG-A, para a articulação territorial das regiões de fronteira entre Portugal-Espanha e a Suécia e Noruega, mas julgamos que, a partir dos dados apresentados, que resultaram sobretudo da análise dos projectos aprovados no âmbito desta IC, é possível concluir que esta têm tido um papel muito importante para a permeabilização das fronteiras, em todas as duas dimensões, contribuindo assim fortemente para uma melhor articulação territorial destas duas regiões fronteiriças. No caso da Raia Ibérica importa acelerar mais os processos de cooperação imaterial (social, cultural e institucional), sendo desejável que se desse maior aproximação entre os dois países, ao nível jurídico-administrativo. No caso da RF entre a Suécia e a Noruega - que é um exemplo de um programa europeu onde a visibilidade do programa, o fácil acesso à informação e a proximidade do corpo do programa com os projectos aprovados, levam a bons resultados em termos da qualidade dos projectos - seria importante que as áreas mais carenciadas fossem, no futuro, as mais beneficiadas com os fundos destinados aos projectos de cooperação transfronteiriça.

VIII. BIBLIOGRAFIA

- André, Isabel ; Moreira, Fernando (2006b) - *Conceitos e perspectivas*. In Aproximar as margens - Cooperação transfronteiriça e desenvolvimento local no espaço rural do Alentejo e da Extremadura - Coordenação de Patrícia Rego. Univ. de Évora, Évora, pp 16-35.
- Bærenholdt, Jorgen O. (2002) – *Coping Strategies and Regional Policies - Social Capital in the Nordic peripheries*. In Future Challenges and Institutional Preconditions for Regional Development Policy, Volume 2. Nordregio. Estocolmo.
- CE (1999) - *Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário — EDEC*. Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo, CE.
- CE (2000) - *Ex-Post Evaluation of Interreg II Community initiative (1994-99). General Summary Report*. Bruxelas, CE.
- CE (2003) *As dimensões regional e local na criação de novas formas de governança na Europa*. Comité das Regiões. Unioncamere. Bruxelas.
- CE (2003b) *Slututvärdering av Interreg IIA- programmet – Sverige – Norge*, NUTEK, Estocolmo.
- CE (2004) - *Interim Territorial Cohesion Report*. (Preliminary results of ESPON and EU Commission studies). Luxemburgo.
- CE (2004b) – *A new partnership for cohesion – Convergence, Competitiveness, Cooperation*. Third report on economic and social cohesion. Luxemburgo.
- CE (2005) – *Cross-border cooperation in Europe – An overview of INTERREG IIIA programmes 2000-2006*. INTERACT, Viborg, Dinamarca.
- DGDR (2001) - *Documento único de programação INTERREG III-A 2000-2006 – Cooperação transfronteiriça Portugal-Espanha*. Lisboa.
- DGDR (2001b) – *Complemento de programação INTERREG III- A 2000-2006 – Cooperação transfronteiriça Portugal-Espanha*. Lisboa.
- DGOTDU (2006) - *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)*. Versão final - Dezembro de 2006. Lisboa, DGOTDU.
- ESPON 1.3.2 (2006) - *Espon 1.3.2 – Territorial trends of the Management of the natural Heritage*. Final Report, Luxemburgo.
- ESPON 1.4.4 (2006) - *Espon 1.4.4 – Preparatory Study on Feasibility of Flows Analysis*. Draft Final Report - November 2006, Luxemburgo.

- ESPON 2.3.2 (2006) - *Espon 2.3.2 – Governance of territorial and Urban Policies from EU to Local Level*. Final Report (31st May 2006), Luxemburgo.
- Ferrão, João ; Marques, Teresa S. (2006) – *População, Qualificações e Capital Cultural*. In Geografia de Portugal, vol 2 – Sociedade, Paisagens e Cidades, Circulo de Leitores, Lisboa.
- Gabbe, Jens (2005) – *Governance and cross-border co-operation*. Speech on the occasion of the RFO Annual Congerence in Joensuu, North Karelia, Finlândia.
- Graham, Stephen ; Marvin, Simon (2001) – *Splintering urbanism – Networked infrastructures, technological mobilities and urban condition*. Routledge, Nova Iorque.
- Marques, Teresa Sá (2003) – *Dinâmicas territoriais e as relações urbano-rurais*. In Geog – Revista da Faculdade de Letras – Geografia – I série, vol. XIX, pp 507-521, Porto.~
- Marques, Teresa Sá (2006) – *Sistema Urbano e Territórios em Transformação* In Geografia de Portugal, vol 2 – Sociedade, Paisagens e Cidades, Circulo de Leitores, Lisboa.
- Medeiros, Carlos A. (2006) – *Introdução*. In Geografia de Portugal, Vol. 3, - Actividades Económicas e Espaço Geográfico, pp 12-13. Circulo de Leitores, Lisboa.
- MEH (2003) – *Programa Operativo Interreg II Espanha-Portugal Cooperación Transfronteriza 1994-1999. Programación España Informe Final - Tomo 1* , Ministerio de Economía y Hacienda regional, Madrid.
- Neto, Paulo A. ; Natário Maria M.S. (2006) – *Os processos territoriais de inovação: Abordagem dos sistemas de inovação e a perspectiva transfronteiriça*. In Revista Portuguesa de Estudos Regionais – nº12 – 2º Quadrimestre – 2006, pp. 5-28. Coimbra.
- Nijkamp, Peter ; Batten, David (1990) – *Barriers to communication and spatial interaction*. In The annals of Regional Science, Bellingham – Vol 24, nº4, pp. 233-236. Boston.
- Perla, José Maria ; Haba, Guillermo (2006) – *Resultados de los programas Interreg - in Aproximar as margens - Cooperação transfronteiriça e desenvolvimento local no espaço rural do Alentejo e da Extremadura - Coordenação de Patrícia Rego*. Universidade de Évora, Évora, pp 35-76.
- Rêgo, Patrícia P. ; Latoeira, Cristina (2005) – *Aprendizagem da língua e cooperação escolar*. In Projecto ALEX – INTERREG III -A – Universidade de Évora., Évora.
- Rossera, Fabio (1990) – *Discontinuities and barriers in communications*. In – The annals of Regional Science, Bellingham – Vol 24, nº4, pp. 319-336. Boston.
- Suárez-Villa, Luis ; Giaoutzi, Maria ; Stratigea, Anastasia (1991) – *Barreiras Territoriales y fronterizas en redes de informacion y comunicacion*. In Estudios Territoriales, 37, pp 69-83, Lisboa.