

REDEFINIR O CONCEITO DE EUROREGIÃO

Eduardo Medeiros¹

Resumo:

A Iniciativa Comunitária INTERREG-A, tem vindo a apoiar financeiramente o processo de cooperação transfronteiriça (CT) no território da União Europeia (UE), desde 1990, já lá vão 19 anos, contribuindo para redesenhar um novo mapa político da Europa ao reduzir o efeito barreira e ao reforçar estratégias de desenvolvimento comuns. Durante este período de tempo estabeleceram-se inúmeras parcerias entre actores e entidades locais e regionais de ambos os lados da fronteira, com o propósito de estreitarem uma colaboração mútua mais profícua. Entretanto, algumas destas entidades passaram a ser designadas por Euroregiões, com base em critérios pouco claros, mesmo em situações de ausência de personalidade jurídica e na presença de um funcionamento administrativo claramente informal. Entretanto, foi recentemente aprovada pela Comissão Europeia (CE), a possibilidade de se estabelecerem Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial (AECT) com personalidade jurídica, nas regiões de fronteira, de modo a ultrapassar os obstáculos colocados ao processo de CT. Tendo em conta este cenário de fundo, pretendemos neste artigo propor um novo modelo de CT, que aborde o conceito de Euroregião numa perspectiva geográfica, suportado em critérios diferentes dos propostos pela Associação das Regiões de Fronteira da Europa, e mais adaptados à realidade actual das regiões fronteiriças europeias.

Palavras Chave: Euroregião, Cooperação transfronteiriça, INTERREG-A, AECT.

¹ Nome: Eduardo José Rocha Medeiros, Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa, Faculdade de Letras, Alameda da Universidade, 1600-214 Lisboa, Portugal – Tel: + 351 21 7940218 / 21 7965469 - Fax: +351 21 7938690 – e mail: emedeiros@campus.ul.pt

1 - Introdução:

Desde a constituição da primeira Euroregião ao longo da fronteira entre a Alemanha e a Holanda (Euregio) em 1958, até aos dias de hoje, mais de 70 entidades que começaram a gerir o processo de CT adoptaram esta designação. Estes desenvolvimentos decorreram em passo acelerado e envolveram uma boa parte das regiões de fronteira da UE, estimulados em grande medida pelo financiamento proveniente da Iniciativa Comunitária INTERREG-A.

A palavra **região** provém do Latim e significa “fronteira, distrito” e, de acordo com o dicionário Encarta, uma região é uma grande área que apresenta características geográficas, culturais e políticas que a distinguem da área envolvente, estando ou não cingida às fronteiras de um determinado país. Assim, tendo em conta esta definição, julgamos que faz sentido afirmar que uma Euroregião é uma região que se estende para além das fronteiras que separam um ou mais países Europeus.

No vasto corpo de literatura que aborda o processo de CT na Europa, não se encontram muitas tentativas para clarificar o conceito de Euroregião. Todavia a Associação das Regiões de Fronteira da Europa (AEFR), no seu guia prático para a cooperação Europeia (CE, 2000), esboça uma tentativa de estreitar um critério que enquadre as regiões fronteiriças da UE num grupo restrito de Euroregiões, caracterizado pela existência de laços de cooperação robustos e um reduzido efeito barreira.

Contudo, o crescimento espectacular no estabelecimento de redes relacionais multi-nível nas regiões de fronteira da UE, que ligam por vezes mais de dois países, tem vindo a alterar a perspectiva com que se aborda o território europeu, no sentido em que essas redes estabelecem as bases para a construção de uma Europa das Regiões. Defronte desta nova realidade, nós julgamos pertinente a clarificação do conceito de Euroregião, de modo a identificar exactamente quais são as regiões transfronteiriças europeias onde o processo de CT é suficientemente robusto para que possam reclamar legitimamente a utilização dessa denominação.

Neste sentido, decidimos construir um modelo de CT, onde todas as regiões de fronteira se possam enquadrar, sustentado em vários parâmetros, onde uma Euroregião se distingue dos restantes três tipos de regiões fronteiriças, tendo em conta os valores que apresenta nesses parâmetros. Para testar esse modelo, no final deste artigo analisaremos oito sub-regiões de duas antigas regiões de fronteira da Europa (Portugal - Espanha e Suécia Noruega), de modo a que seja possível identificar possíveis Euroregiões.

2 - O conceito de Euroregião:

De acordo com o guia prático para a CT da AEBR (CE, 2000), uma Euroregião, em termos da sua organização, pode ser i) uma amálgama de autoridades locais e regionais de ambos os lados das fronteiras nacionais, às vezes com uma assembleia parlamentar; (ii) uma organização transfronteiriça com um secretariado permanente, especialistas e pessoal administrativo, (iii) com base no direito privado sustentado nas associações nacionais ou fundações de ambos os lados da fronteira, de acordo com o respectivo direito público, (iv) com base no direito público sustentado em tratados internacionais que regulem a participação de autoridades regionais. O mesmo documento sublinha que estas associações, entre outras coisas, devem desenvolver uma estratégia de CT orientada para o estabelecimento de parcerias multi-nível (europeias, nacionais, regionais, locais), em vários domínios do desenvolvimento (infra-estruturas, economia, cultura e desporto, turismo e lazer, transportes, ambiente, saúde, energia, comunicações, educação, inovação e tecnologia, etc.)

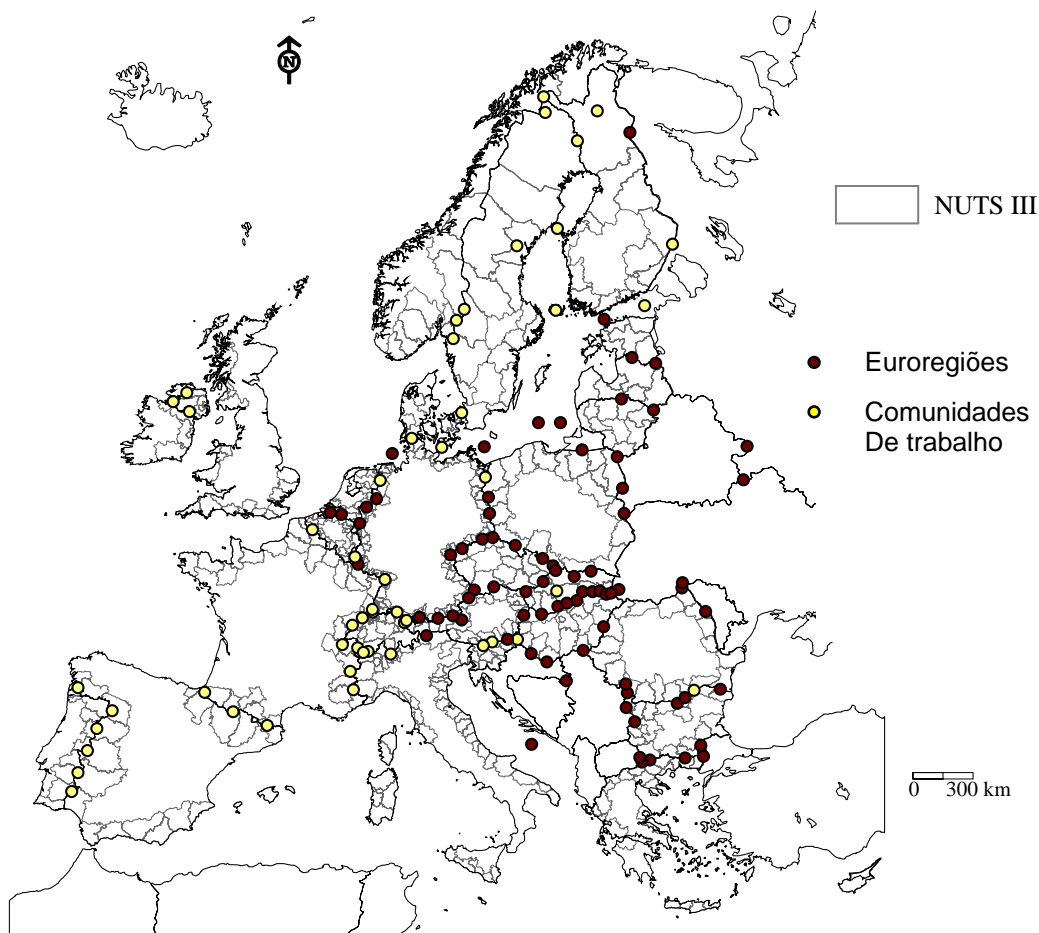
Como já foi referido, existem numerosos factores que sustentam a auto-proclamação de novas Euroregiões ao longo das fronteiras europeias, tornando-se difícil distinguir aquelas onde o processo de CT é suficiente forte de modo a constituir-se como um factor determinante na promoção de alterações regionais substantivas no processo de desenvolvimento socioeconómico destas regiões fronteiriças.

De facto, se olharmos para a lista das Euroregiões (CE, 2000) e a data de seu estabelecimento, é possível ver que apenas existiam 19 antes de 1990 (pré-INTERREG-A), sendo que a maioria delas se localizavam ao longo das fronteiras que separam três países: Holanda / Alemanha / Bélgica e também nas fronteiras que separam os países nórdicos. Desde então, foram estabelecidas um número crescente destas estruturas transfronteiriças, em conjunto com outras estruturas similares designadas por Comunidades de Trabalho, como resposta rápida às condições favoráveis fornecidas pelos fundos provenientes do INTERREG-A. Sob este novo cenário, em todas as fronteiras internas e praticamente todas as fronteiras externas da UE, associações regionais e municipais seguiram o modelo de uma Euroregião ou de uma estrutura semelhante, trabalhando com objectivos e estratégias de longo prazo (CE, 2000).

Neste sentido, é igualmente interessante constatar que, mesmo nos 10 mais recentes Estados-Membros da UE, foram criadas 60 novas Euroregiões e 3 comissões transnacionais (G. Tatzberger; Schindegger F., 2004). Relativamente a este tema, esses autores salientam também que as Euroregiões são um tipo de estrutura 'bottom-up' construída por regiões transfronteiriças e oferecem um quadro

organizativo favorável para a preparação dos projectos transfronteiriços, mas talvez o seu significado principal resulte essencialmente da intenção em demonstrar uma grande abertura para estabelecer pontes de entendimento e cooperação. Curiosamente, na área correspondente ao alargamento a leste da UE, a presença de organizações que se auto-denominam Euroregiões supera largamente as que se localizam nos Estados-Membros mais antigos (Fig. 1). Infelizmente, este crescimento exponencial de Euroregiões no Leste da Europa nem sempre é acompanhado da necessária consolidação das estruturas que solidificam o processo de CT. Na verdade, existem Euroregiões em alguns troços fronteiriços onde nem sequer existem pontos de passagem de cariz internacional (G. Tatzberger; Schindegger F., 2004).

Figura 1 - Euroregiões vs Comunidades de trabalho na UE - 2006



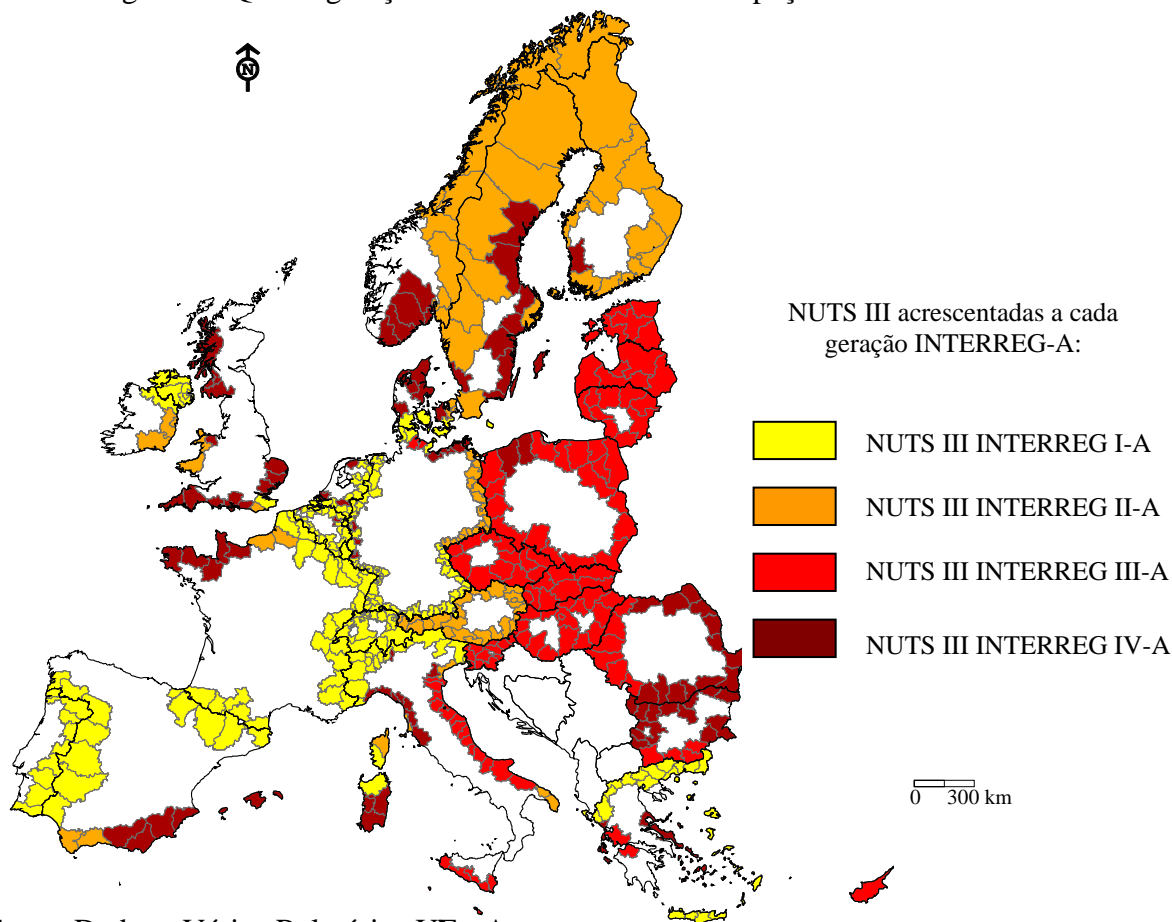
Fonte: Dados - (AEBR, 2008) - Cartografia do Autor

Algumas destas Euroregiões localizadas nos novos Estados-Membros da UE podem não estar presentes na figura 1, no entanto, a mesma oferece uma visão clara das fronteiras europeias onde a presença destas estruturas de CT é mais relevante: Alemanha, Holanda, Suécia, República Checa, Áustria, Polónia e Eslováquia. Consequentemente, podemos colocar a seguinte questão: porque será que estas

estruturas estão mais concentradas na Europa central e não tanto na Europa do sul. Será devido à maior densidade de fronteiras nesta parte do território Comunitário?

Em certa medida, faria sentido a existência de uma correlação positiva entre a localização das Euroregiões e a expansão do Programa INTERREG-A nas suas quatro gerações, tendo em conta que esta Iniciativa Comunitária tem sido o motor da CT em toda a UE. Mas será assim? Bem, se olharmos para a figura 2, dificilmente podemos detectar uma correlação positiva entre estas duas variáveis. Na verdade, chegamos ao ponto de identificar mais Euroregiões em alguns regiões de fronteira (Roménia, Bulgária) que passaram a estar associadas ao mais recente Programa (INTERREG IV-A), do que naquelas que têm vindo a receber fundos desde a sua primeira geração INTERREG-A (Portugal-Espanha, Espanha-França). Porque será assim? Talvez a estabilidade que caracteriza as últimas tivesse reforçado o efeito barreira, enquanto a maior parte das outras regiões da Europa, tendo sido dominada por quatro grandes potências (a Rússia, Prússia / Alemanha, Habsburgo / Áustria e o Império Otomano) experimentaram alterações constantes nas fronteiras internas, como consequência de guerras sucessivas, “até que finalmente se separam ou se alteraram de acordo com os princípios estabelecidos pelos vencedores” (T. Lundén, 2004), e por isso são menos afectadas por longos períodos de isolamento, sendo assim mais abertas ao estabelecimento de estruturas que promovem a CT.

Figura 2 - Quatro gerações do INTERREG-A no espaço ESPON

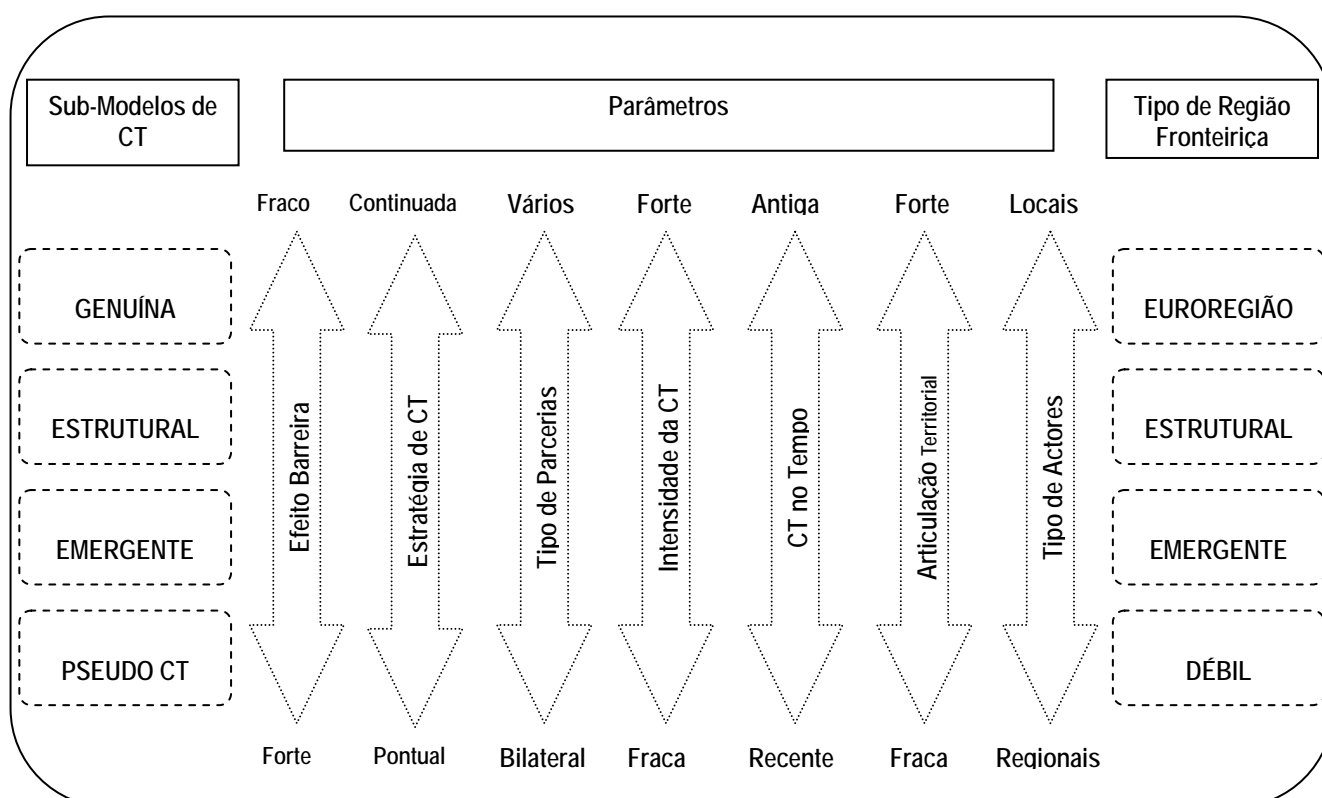


Fonte: Dados - Vários Relatórios UE - Autor

3 - Um novo modelo de Cooperação Transfronteiriça:

Para acompanhar estas rápidas e recentes transformações verificadas nas regiões de fronteira da UE no estabelecimento de novas entidades de CT com o propósito de solidificar o estreitamento das relações e prosseguir a harmonização dos processos administrativos e jurídicos, e também para clarificar o conceito de Euroregião, propomos um novo modelo de CT, que contemple os diferentes tipos de regiões fronteiriças da UE, tendo em conta os vários parâmetros que o suportam (Fig. 3).

Figura 3 – Modelo de cooperação transfronteiriça



Fonte: Autor

Tomando uma abordagem mais analítica do modelo proposto, devemos começar por dizer que a sua "construção" baseou-se, naturalmente, no nosso conhecimento prévio das regiões fronteiriças (E. Medeiros, 2005), e em alguns outros estudos que abordam esta temática. Assim, e começando por um estudo do Comité das Regiões (CE, 2003), existem quatro formas de CT:

- Formas de cooperação antigas, baseadas numa cooperação tradicional, acelerada pelo apoio comunitário (Noroeste da Europa);

- Formas de cooperação mais recentes, ligadas a mudanças políticas e ao acesso de determinados países à UE (Espanha, Portugal e Grécia);
- Formas de cooperação que são o resultado directo do apoio comunitário;
- Formas de cooperação que se desenvolvem numa óptica de acesso ou associação com a UE (países da Europa de Leste e na Bacia do Mediterrâneo).

Olhando mais atentamente para estes quatro ‘tipos’ de CT, podemos observar a importância da variável ‘tempo’ (antigo - recente) na sua distinção. Aparentemente, quanto mais antigo for o processo de CT mais fortes serão os laços de cooperação entre os dois lados da fronteira. Complementarmente, um outro estudo interessante que tenta esclarecer o processo de CT na Europa (M. Perkmann, 2003), dá relevância a outras três dimensões:

- O alcance geográfico: iniciativas de CT de curto alcance podem ser distinguidas das Comunidades de Trabalho que envolvem geralmente cinco ou mais regiões;
- A intensidade de cooperação: referindo-se à capacidade estratégica adquirida pelas entidades que promovem a CT e o seu grau de autonomia *vis-à-vis* com as autoridades centrais do Estado e outras autoridades;
- O tipo de actores: locais (municipais) podem ser distinguidos das autoridades regionais.

É também interessante verificar como este autor não foca tanto a sua atenção na variável ‘tempo’, mas trás à discussão a variável ‘espaço’ (local - regional). Adicionalmente, J Gabbe (2005), menciona esta última variável, e vai mais além ao dividir a CT em dois tipos fundamentais:

- Nacional / Regional: funciona essencialmente através do governo e das comissões de desenvolvimento regional (essencialmente recomendações e propostas, mas não decisões vinculativas);
- Regional / Local: funciona através das Euroregiões e estruturas similares, que trabalham precisamente com mecanismos de decisão que são vinculativos para os seus membros (mas não para os estranhos).

Finalmente, outro estudo bastante interessante sobre esta temática (I. André ; F. Moreira, 2006), acrescenta uma visão mais pormenorizada da mesma, ao abordar os possíveis tipos de interacções transfronteiriças entre os diversos actores locais e regionais:

- Interações que decorrem das naturais relações de vizinhança, que se produziam no passado e se intensificaram no presente. Estas interações originam fluxos sobretudo imateriais ou fluxos materiais com pequeno significado económico;
- Interações que decorrem do aproveitamento unilateral de oportunidades que o alargamento do mercado e a existência da descontinuidade estrutural do efeito de fronteira permitem e aguçam. São interações que geram investimentos económicos significativos e com um significado importante ao nível do desenvolvimento (local, mas também a outras escalas).
- Interações que derivam do estabelecimento de uma verdadeira cultura de cooperação e que pressupõem a existência de uma estratégia comum tendo em vista obter mais-valias dos dois lados da fronteira. Correspondem a interações de natureza bilateral, com forte significado no desenvolvimento local integrado e harmonioso e equilibrado das comunidades transfronteiriças.
- Interações que derivam de uma pseudo-cooperação transfronteiriça, resultantes de estratégias diferentes de ambos os lados da fronteira e que se materializam em efeitos desarticulados e desequilibrados do ponto de vista transfronteiriço. Frequentemente essas interações são meros sub-produtos de lógicas de desenvolvimento separadas, com efeitos mínimos ao nível transfronteiriço e que se justificam na procura do mínimo denominador comum capaz de viabilizar os apoios comunitários.

Como dissemos anteriormente, o modelo de CT que propomos é baseado nos conhecimentos que entretanto fomos adquirindo no contacto com várias entidades conhecedoras do processo de CT, que complementámos com algumas das ideias defendidas pelos vários autores atrás referidos. Neste quadro, decidimos dividi-lo em quatro sub-modelos de CT, que correspondem a um certo tipo de região fronteiriça:

1 - Sub-modelo de CT Genuína:

Neste modelo, que há partida poderá parecer utópico, o efeito barreira, em todas as suas dimensões (Institucional-Urbano, Social-Cultural, Acessibilidade, Ambiental-Patrimonial, Economia-Tecnologia) deverá ser mínimo, ou seja, deverá existir uma forte cooperação institucional coordenada por um gabinete com competências alargadas e vinculativas, que definirá uma estratégia territorial comum para o desenvolvimento da região fronteiriça (como os AEECTs). Esta estratégia terá um carácter de actuação permanente e reforçado, e contará com uma importante participação e colaboração de vários actores dos níveis local ao regional, e em particular da sociedade civil.

Neste tipo de modelo os fluxos transfronteiriços são fortes e ao mesmo tempo ajudam a estruturar o território, proporcionando efeitos positivos em ambos os lados da fronteira, e verifica-se também a coexistência de utilização de equipamentos sociais e culturais e uma forte cooperação de base económica e tecnológica.

Trata-se de um modelo ideal, que só poderá existir em regiões com uma longa tradição de CT, e em que seja possível distinguir uma verdadeira Euroregião (no sentido geográfico do termo) que se individualize - quer na sua identidade, quer no grau de articulação territorial, quer no seu elevado grau de autonomia institucional - das regiões envolventes. Julgamos que, embora não tenhamos dados suficientes para o afirmar com toda a certeza, que apenas a EUREGIO (1958 - Alemanha e Holanda) e eventualmente algumas regiões fronteiriças dos países escandinavos se enquadrem neste modelo. Mas mesmo nestas, duvidamos que não existam ainda algumas debilidades que poderão ser melhoradas em todas as dimensões atrás referidas.

2 - Sub-modelo de CT Estrutural:

Neste segundo modelo de CT enquadram-se as regiões de fronteira que apresentem uma elevada permeabilidade fronteiriça nas dimensões relacionadas com a acessibilidade, cooperação económica e tecnológica. Contudo o grau de permeabilidade destas regiões nas dimensões social-cultural e ambiental-patrimonial e sobretudo na dimensão institucional-urbana, é aceitável mas não totalmente conseguida.

Este será um tipo de modelo de CT onde se poderão enquadrar muito mais regiões fronteiriças que no anterior, visto que a maior parte dos processos de CT na UE são relativamente recentes, o que não permitirá ainda a cristalização de uma autonomia e de uma identidade própria que envolva todos actores locais. Na realidade, neste modelo, a CT deverá resultar de uma contribuição com peso semelhante de actores locais e regionais.

Em termos estruturais, nestas regiões fronteiriças será possível identificar algum grau de articulação territorial, em fluxos transfronteiriços muito particulares, e verificar-se-á uma coexistência entre as parcerias do tipo meramente bilateral e as parcerias entre vários actores.

Assim sendo, a este tipo de região fronteiriça não se poderá chamar uma Euroregião, pois esta requer uma autonomia plena e um elevado grau de articulação territorial e institucional. Neste caso, chamaremos a estas regiões de fronteira apenas 'regiões estruturais transfronteiriças', que em certos casos estarão mais próximas de serem consideradas Euroregiões do que noutros. Será porventura o caso de algumas

localizadas em países mais centrais e do noroeste da UE (Alemanha - Áustria - Bélgica - França - RU).

3 - Sub-modelo de CT Emergente:

No terceiro modelo de CT, enquadrar-se-ão a maior parte das regiões de fronteira dos países do Sul da Europa (Portugal - Espanha - Grécia - Itália), visto que este se caracteriza pela ausência de uma cultura transfronteiriça plena, que resulta da existência de importantes debilidades em muitas das dimensões do efeito barreira, nomeadamente na dimensão institucional-urbana.

Neste modelo, estamos na presença de regiões com uma fraca autonomia regional e com um fraco nível de articulação territorial, e onde os efeitos positivos decorrentes da CT só muito recentemente se começaram a sentir, fruto sobretudo dos investimentos feitos com base em verbas comunitárias (INTERREG-A) e não na vontade genuína dos autores em cooperarem entre si.

Neste tipo de regiões são sobretudo os agentes regionais, na maior parte das vezes em parcerias bilaterais, que contribuem para o processo de CT, sem no entanto estarem muito preocupados com a continuidade das suas acções no tempo e no espaço. Há contudo um aspecto que pode contribuir para que estas regiões de fronteira consigam atingir o «modelo de CT estrutural», que resulta da progressiva diminuição do efeito barreira e do estabelecimento das bases de CT como veículo de mobilização das comunidades locais e regionais.

Nestas regiões poderá existir um GIT, que no entanto pouco efeito terá no desenvolvimento regional e local, dado não possuir capacidade de intervenção e de decisão vinculativa, sendo também caracterizadas por uma fraca participação e articulação institucional entre os dois lados da fronteira.

Em consonância com estas ideias, poderemos classificar estas regiões como ‘regiões fronteiriças emergentes’ onde a implementação de um gabinete transfronteiriço eficaz poderá contribuir para atenuar o efeito barreira em todas as suas dimensões, e ajudar a estruturar o território com a área envolvente.

4 - Sub-modelo de Pseudo CT:

Este último modelo de CT, situa-se nos antípodas do primeiro modelo de CT que referimos nesta classificação (CT genuína), ou seja, enquadra regiões onde o efeito barreira ainda é muito significativo (em todas as suas dimensões, e onde a CT é feita pontualmente entre entidades que não têm uma vontade real em criar um verdadeiro

processo de cooperação, visto não entenderem que este poderá constituir-se com uma resolução para os problemas do desenvolvimento local e regional.

Neste caso, não se verifica uma verdadeira estratégia de CT, resultando esta da necessidade em obter fundos (que de outra forma seriam difíceis de alcançar), que permitam resolver problemas pontuais (sobretudo estruturais), mas que não terão uma continuidade no tempo. Desta forma, esta lógica de desenvolvimento separada terá impactos muito reduzidos na estruturação do território transfronteiriço.

Neste tipo de regiões não existe uma única entidade supra-nacional (como os GITs) que promova, estimule e coordene a CT entre os dois lados da fronteira, não sendo possível identificar qualquer tipo de estratégia comum que congregue as vontades dos agentes locais e regionais para o desenvolvimento da região.

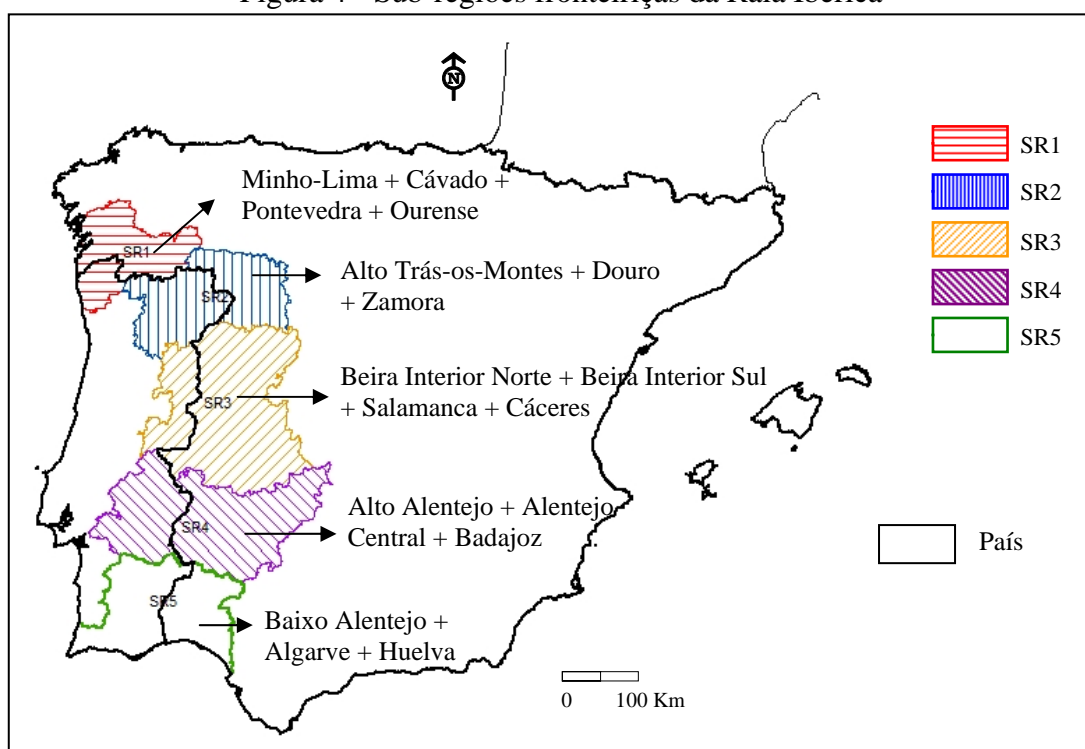
Infelizmente, julgamos que ainda existirão algumas regiões fronteiriças que se enquadram neste modelo, nomeadamente no sul da UE. Contudo, os efeitos do INTERREG-A terão ajudado delas a sair desta situação não muito desejável.

4 - Exemplos empíricos:

4.1 - A Região de Fronteira entre Portugal e Espanha (INTERREG-A):

Na região de fronteira entre Portugal e Espanha, mais conhecida por Raia Ibérica, só existe uma sub-região que costuma ser designada por Euroregião, que junta as duas NUTS II do Norte (Portugal) e da Galiza (Espanha). Esta região engloba a sub-região 1 (SR1) no nosso critério de divisão da Raia Ibérica em cinco sub-regiões transfronteiriças (Fig. 4).

Figura 4 - Sub-regiões fronteiriças da Raia Ibérica

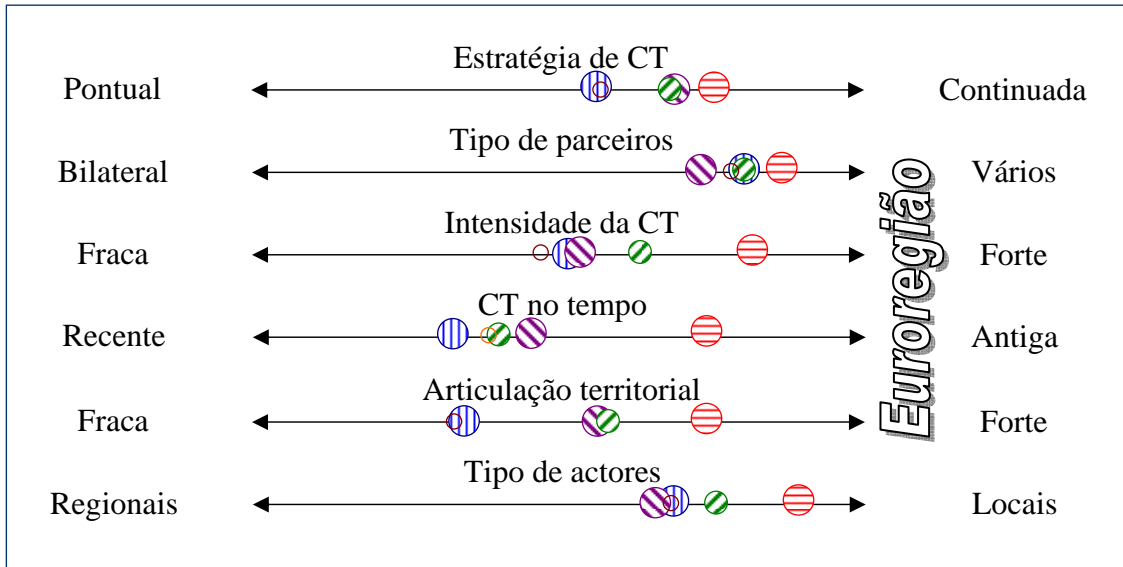


Fonte: Autor

Na verdade, hoje em dia é difícil ler estudos que abordam a região Norte - Galiza, que não mencionam a palavra Euroregião por diversas vezes. Até um certo ponto, isto significa que esse conceito foi muito bem aceite pela comunidade académica e pelas entidades políticas locais, regionais e nacionais, e ninguém sequer tenta contestar essa ideia.

Assim, decidimos enquadrar a sub-região transfronteiriça associada a essa suposta Euroregião (SR1) e as restantes quatro, no nosso modelo de CT, tendo em conta os parâmetros que o suportam., de modo a que seja possível percebermos, com mais clareza, quão próximas estão do modelo de CT Genuína, que está associado à presença de uma Euroregião (Fig. 5).

Figura 5 - Parâmetros do modelo de CT – Portugal - Espanha - 2006



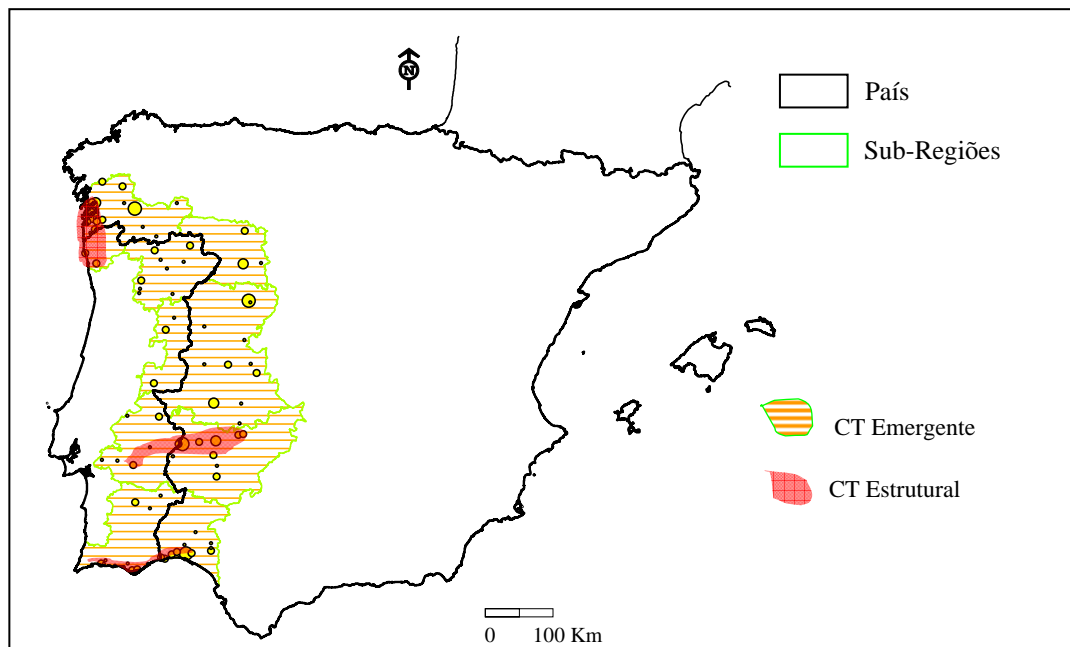
SR1 (Norte - Galiza); SR2 (Nordeste - Zamora); SR3 (Raia Central)
 SR4 (Alentejo - Extremadura); SR5 (Algarve - Andaluzia)

Fonte: (E. Medeiros, 2009) - adaptado

Assim, uma leitura global da figura 5, confirma que a SR1 (Norte - Galiza) é a que se aproxima mais do nosso sub-modelo de CT Genuína, dado que nesta sub-região se começou a desbloquear o potencial de CT mais cedo do que nas restantes sub-regiões de fronteira ibéricas, e também porque a mesma revela uma estratégia de CT mais sólida e uma ampla gama de agentes locais que manifestam um esforço assinalável na intensificação do processo de CT, tendo em conta que a promoção de parcerias é tida como um elemento chave para a redução do efeito barreira nesta zona fronteiriça. Todavia, uma leitura mais minuciosa do nosso modelo de CT permite-nos perceber que, no momento presente, esta sub-região não deveria ser denominada por Euroregião, uma vez que ainda necessita de melhorias significativas no domínio das acessibilidades (transportes públicos), na partilha de equipamentos sociais e culturais e de outro tipo de infra-estruturas, na penetração das empresas portuguesas em território galego, e na presença de um gabinete de cooperação transfronteiriça com capacidade administrativa e jurídica sobre o território (E. Medeiros, 2009).

No que diz respeito às restantes sub-regiões de fronteira localizadas na Raia Ibérica, parece claro que todas elas se encaixam algures entre os sub-modelos de CT emergente e estrutural. No entanto, se estreitarmos essa visão a uma escala territorial mais precisa, podemos detectar outros dois eixos onde a CT se tem intensificado nos últimos 16 anos, e que podem ser incluídos no sub-modelo de CT estrutural: eixo Évora - Mérida e eixo Portimão -- Huelva (Fig. 6), que se juntam ao eixo Minho - Galiza como as áreas onde a CT é mais intensa ao longo da Raia Ibérica. Esta imagem também nos demonstra uma correlação positiva entre a presença de uma malha urbana transfronteiriça mais densa e articulada e a intensidade do processo de CT, o que justifica o contínuo investimento no reforço das ligações transfronteiriças (materiais e imateriais) e a aposta na complementaridade funcional das redes urbanas transfronteiriças. Para tal, importa também investir numa rede de transportes públicos transfronteiriços (rodoviários e ferroviários - incluindo a alta velocidade) mais eficiente e adequada aos novos fluxos e à cada vez maior permeabilidade da fronteira.

Figura 6 - Eixos de CT mais intensos na Raia Ibérica - 2006

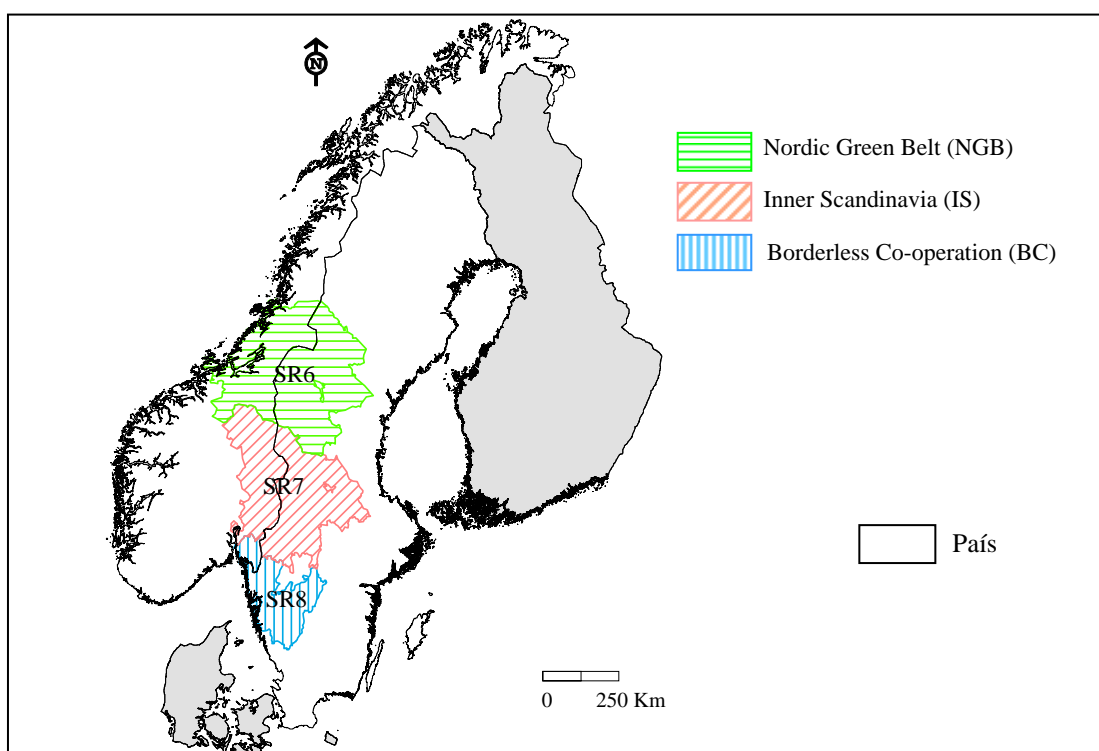


Fonte: (E. Medeiros, 2009) - adaptado

4.2 - A Região de Fronteira entre a Suécia e a Noruega (INTERREG-A):

No caso da região de fronteira entre a Suécia e a Noruega (RFSN), que dividimos em três sub-regiões transfronteiriças (Fig. 7), é possível localizar duas estruturas conhecidas como Euroregiões do tipo nórdico (CE, 2000). A primeira, criada em 1978 denomina-se ARKO Cooperation, e localiza-se na parte sul da SR7 (IS). A segunda, é conhecida pela designação de Gränskomittén (Østfold,Bohuslän/Dalsland) e localiza-se na SR8 (BC).

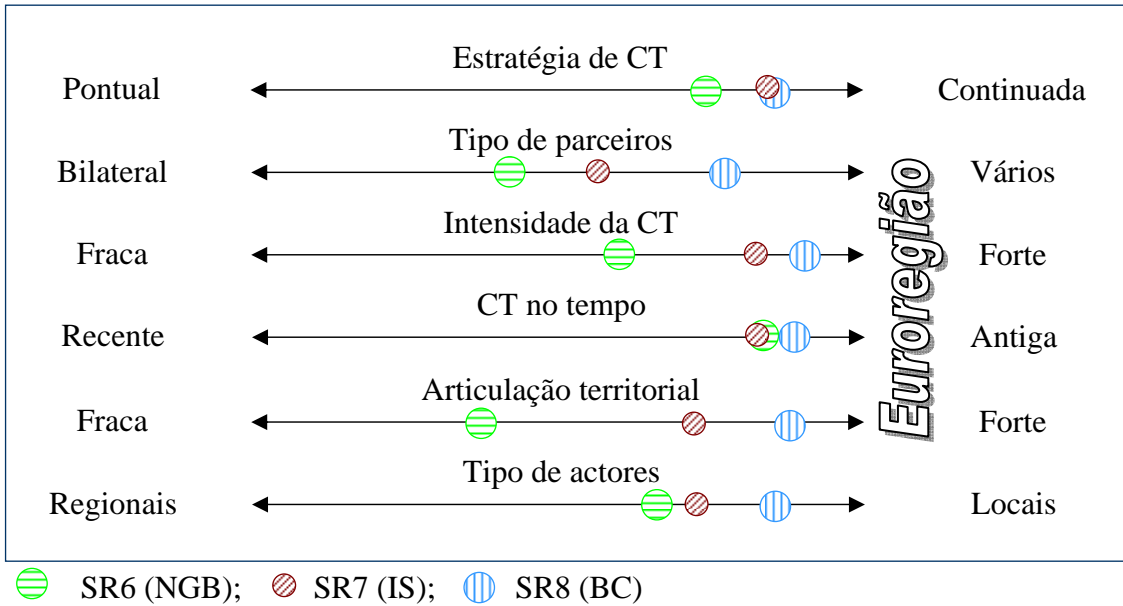
Figura 7 - Sub-regiões fronteiriças - Suécia e Noruega



Fonte: Autor

Em seguida, procedemos ao enquadramento das três sub-regiões no nosso modelo de CT a fim de perceber se estas duas ‘Euroregiões’ apresentam laços de cooperação suficientemente fortes para serem designadas como tal, seguindo a mesma metodologia que utilizámos para o enquadramento das sub-regiões transfronteiriças da Raia Ibérica (Fig. 8).

Figura 8 - Parâmetros do modelo de CT – Suécia - Noruega - 2006



Fonte: (E. Medeiros, 2009b) - adaptado

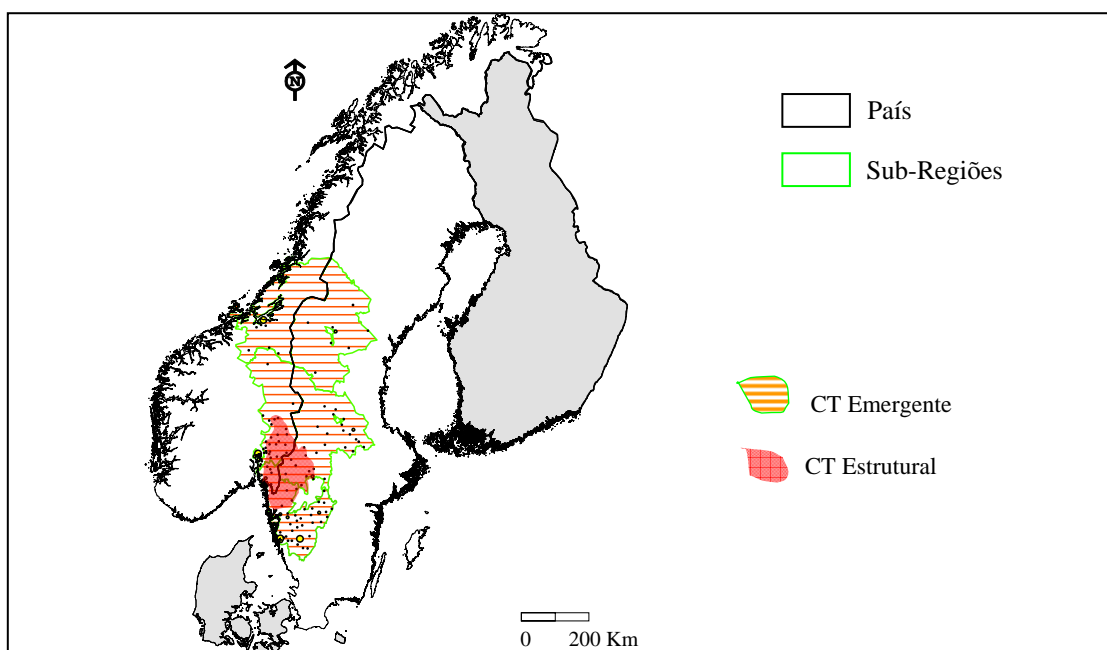
Da leitura da figura anterior podemos concluir que a Gränskomittén, localizada na SR8 (BC), é a entidade que demonstra ter uma aproximação mais evidente a uma Euroregião com base nos critérios que suportam o nosso modelo de CT. Curiosamente, ou talvez não, esta designação não é muito utilizada por estas bandas, nem sequer nos estudos que são elaborados pela comunidade académica. A mesma realidade é constatada quando se aborda a entidade ARKO Cooperation, que também mostra, na maior parte dos parâmetros do nosso modelo de CT, alguma proximidade ao conceito de Euroregião.

Todavia, e tendo em atenção uma análise mais aprofundada sobre o processo de CT em toda a faixa fronteiriça escandinava que já realizámos, podemos concluir que, em 2006, nenhuma das três sub-regiões transfronteiriças estudadas se enquadra totalmente no sub-modelo de CT Genuína. No entanto, na nossa opinião, toda a área que abrande as entidades de CT ARKO Cooperation e Gränskomittén mostram uma aproximação clara a este sub-modelo em muitos dos parâmetros analisados, tornando-as fortes candidatas a futuras Euroregiões. Para tal terão de atenuar progressivamente algumas barreiras que ainda persistem: (i) diferenças jurídico-administrativas (taxas, regulamentos, tarifas aduaneiras); (ii) presença insignificante de partilha de equipamentos sociais em ambos os lados da fronteira; (iii) a ausência

de uma estratégia de CT clara a nível regional para a partilha conjunta de áreas protegidas localizadas ao longo da fronteira (E. Medeiros, 2009b).

No restante território (SR6), a ausência de uma malha urbana devidamente articulada, associada a baixíssimos valores de densidade populacional, constitui um obstáculo importante para o processo de CT, o que justifica o seu enquadramento no sub-modelo de CT emergente (Fig. 9), mesmo se levarmos em conta que algumas áreas se aproximam claramente do sub-modelo de CT estrutural. No entanto, esta situação não impede que entidades dinâmicas, localizadas principalmente nas áreas urbanas, tenham vindo a executar projectos de CT válidos, de modo a estabelecer melhores ligações fronteiriças e explorar os vastos recursos naturais em valências económicas como o turismo, artesanato local e cultura. Todavia, se é verdade que o grau de proximidade relacional aumentou significativamente na última década, no que respeita às ligações físicas, as melhorias resultantes da reactivação da ligação ferroviária entre Trondheim - Östersund está longe de resolver todos problemas existentes associados à ausência de uma rede de transportes públicos que atravessa, a fronteira, sendo assim necessário investir ainda mais neste tipo de infra-estruturas (E. Medeiros, 2009b).

Figura 9 - Eixos de CT mais intensos na RFSN - 2006



Fonte: (E. Medeiros, 2009b) - adaptado

5 – Os AECT e as Euroregiões

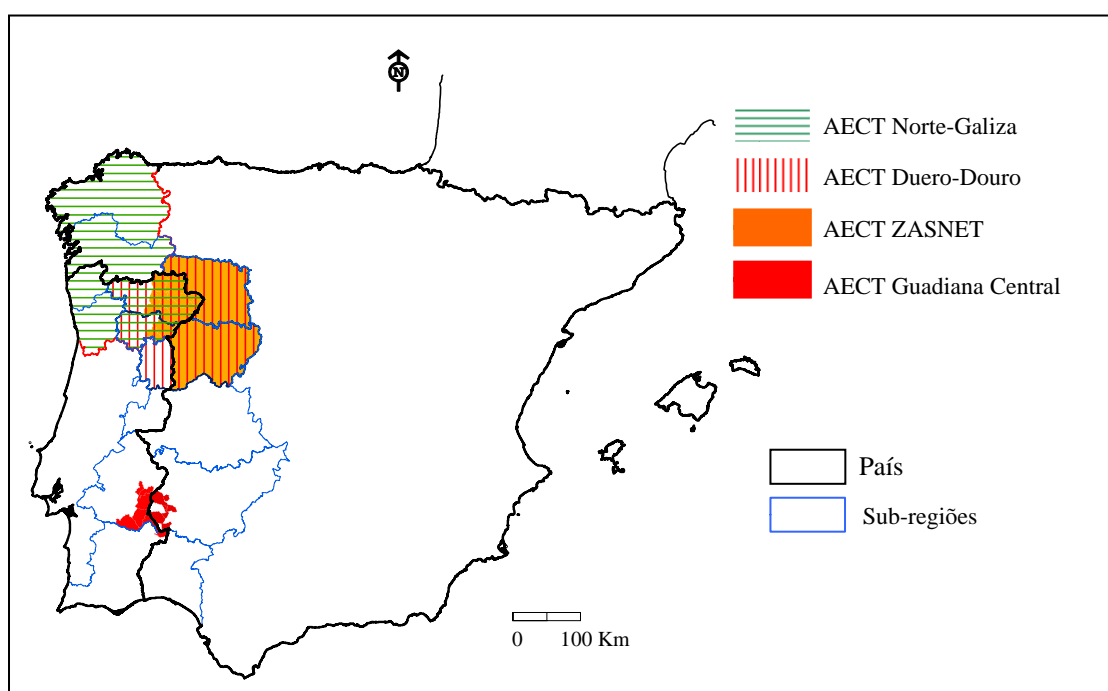
Uma ideia defendida em ambos os exemplos empíricos abordados no ponto anterior, é que as barreiras jurídico-administrativas ainda constituem o principal obstáculo ao processo de CT, o que prejudica significativamente a constituição de verdadeiras Euroregiões ao longo das áreas fronteiriças da UE. Tendo isto em mente, a CE propôs a "criação de agrupamentos de cooperação no território da Comunidade, dotados de personalidade jurídica, chamados Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial" com a finalidade realizar acções de cooperação territorial (CE, 2007). Incluídas nestas acções estão, naturalmente, a execução de programas ou projectos de CT.

Deste ponto de vista, e tendo em consideração que os AECT permitem que um grupo ou organismos de diferentes Estados-Membros não necessitem de assinar acordos internacionais anteriormente ratificado pelos parlamentos das Nações (CE, 2007), pensamos que a constituição dessas entidades em áreas que já apresentam uma forte intensidade de CT em muitos domínios, se pode tornar numa pedra angular para a edificação de verdadeiras Euroregiões, já que nos últimos anos, tornou-se cada vez mais claro que a presença de um quadro jurídico claro é fundamental para estruturar o processo de CT e melhorar seus resultados (MOT, 2007).

Curiosamente, apesar do processo de CT nas sub-regiões escandinavas revelar uma maior tradição, quando comparado com a realidade ibérica, apenas tivemos a notícia da intenção manifestada pela ARKO Cooperation em constituir um AECT. Entretanto, na Raia Ibérica, já existem três destes agrupamentos em funcionamento e outros em fase de projecto (Fig. 10), As primeiras estão localizadas na parte norte da região de fronteira. O primeiro (AECT Norte - Galiza) foi criado em 22-09-08, e tem como meta suprema implementar o plano estratégico regional existente. O segundo (Duero-Douro), localizado também na parte oriental do AECT mencionado anteriormente, entra na área despovoada da parte nordeste da fronteira e destina-se a desenvolvê-la no domínio socioeconómico, de modo a neutralizar a "ausência virtual de fluxos inter-locais e inter-regionais e da falta de tradição nessas relações" (L. Trigal 2002). O último AECT (ZASNET), foi criado recentemente e abrange

quase o mesmo território que o anterior, apresentando igualmente um vasto leque de objectivos para o desenvolvimento da região abrangida peço AEGT. Finalmente refira-se a vontade expressa por parte de algumas autarquias alentejanas e da Estremadura espanhola em constituírem dois AECT (Guadiana Central e Évora - Mérida).

Figura 10 - AECTS na Raia Ibérica - 2008-2009



Fonte: Autor

Todavia, convém sublinhar que os resultados positivos esperados com a criação deste tipo de entidades nas áreas de fronteira só podem ser visíveis a médio / longo prazo, porque "mesmo quando dois municípios vizinhos, separados por uma fronteira estatal, podem e querem cooperar legalmente, eles muitas vezes acham que as suas competências legais diferem tanto que outros níveis de hierarquia devem estar envolvidos, como no caso das relações entre a Estónia e a Letónia" (T. Lundén, 2004).

No entanto, pensamos que os AECT podem tornar-se numa experiência positiva e útil, não só na redução do efeito barreira institucional e administrativo ao longo das fronteiras europeias, mas também na "implementação efectiva das actividades transfronteiriças, como os transportes comuns, o desenvolvimento sustentável, a promoção regional ou protecção ambiental" (MOT, 2007).

6 – Conclusão

No momento presente existem mais de 70 entidades de CT que se auto-denominam Euroregiões, às vezes localizadas em áreas de fronteira sem um nível de permeabilidade muito elevado. Será que isto faz algum sentido? Bem, se levarmos em conta a definição da palavra ‘região’, uma Euroregião deverá ser uma área com características distintas da área envolvente, que cruza uma ou mais fronteiras dos Estados europeus, o que difere do conceito proposto pela AEBR, que toma uma Euroregião essencialmente como uma entidade vocacionada para a promoção da CT.

No entanto, neste artigo, propomos uma abordagem diferente ao conceito de Euroregião, entendido numa perspectiva geográfica, e como um dos quatro tipos possíveis de regiões transfronteiriças presentes no território europeu, onde o efeito barreira não impede os fluxos de CT e a integração socioeconómica da zona fronteiriça. Além disso, numa Euroregião deverá existir uma visão estratégica clara para o seu território, e também (i) capacidade e personalidade jurídica, de preferência através do estabelecimento de um AECT, (ii) a partilha de infra-estruturas sociais, (iii) uma forte participação das entidades locais em questões relacionadas com a CT, (iv) a cooperação entre universidades ou outro tipo de entidades ligadas à investigação, (v) o reforço das redes urbanas e empresariais. O cumprimento destes objectivos pode tornar as Euroregiões em ferramentas importantes para se alcançar o objectivo da coesão territorial e consequentemente um território europeu mais equilibrado e harmonioso.

Para testar o modelo de CT que propusemos neste artigo, analisámos oito sub-regiões transfronteiriças da UE, cinco das quais localizadas na fronteira Luso-Espanhola, e as restantes na região de fronteira entre a Suécia e a Noruega, tendo sido possível concluir que as três denominadas Euroregiões presentes nestas duas antigas regiões fronteiriças europeias (Norte - Galiza; ARKO; Gränskomittén) revelam um elevado grau de CT na maioria dos parâmetros que suportam o nosso modelo. No entanto, em todas elas há ainda alguns passos importantes que devem ser dados no sentido de ultrapassarem as barreiras administrativas e institucionais persistentes, de estimular o uso comum de infra-estruturas sociais e criar um sistema de transportes públicos transfronteiriços mais eficiente. Por esse motivo,

procuraremos seguir, com uma curiosidade enorme, os resultados da implementação dos AECT que já estão a funcionar na parte setentrional da Raia Ibérica, para constatar se constituem mais-valias para o desenvolvimento dos laços de cooperação mais fortes nessas regiões e consequentemente para a constituição de verdadeiras Euroregiões, no sentido geográfico do termo.

7- Bibliografia:

AEBR (2008) - *Cooperation between European Border regions*, AEBR - NOMOS, Baden-Baden.

André, Isabel; Moreira, Fernando (2006) - *Conceitos e perspectivas*, 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. 17-23.

CE (2000) – *Practical guide to Cross-Border Cooperation*, Third Edition 2000, Phare, Association of European Border Regions (AEBR), Gronau.

CE (2003) - *Parecer do Comité das Regiões sobre «estratégias para a promoção da cooperação transfronteiriça e inter-regional numa Europa alargada, um documento fundamental de orientação para o futuro»*, Comité das Regiões, Bruxelas.

CE (2006) – *Practical guide to Transfrontier co-operation*, Mission Opérationnelle Transfrontalière, Gronau.

CE (2007) – *Cohesion Policy 2007-2013 - commentaries and official texts*, January 2007, CE, Bruxelas.

Gabbe, Jens (2005) – *Governance and cross-border co-operation*, Speech on the occasion of the RFO annual conference in Joensuu, North Karelia, Finland.

Lundén, Thomas (2004) – *On the boundary, About humans at the end of territory*, Södertörns Högskola, Huddinge.

Medeiros, Eduardo (2005) – *A coesão territorial nas NUTS III de fronteira de Portugal Continental – A iniciativa INTERREG-A e o desenvolvimento regional. O caso da NUT III do Alentejo Central*, Tese de Mestrado, CEG, UL, Lisboa.

Medeiros, Eduardo (2009) – *The Cross-border cooperation in Raia Ibérica - Geographical synthesis of INTERREG-A territorial impacts*, CEG, Lisboa.

Medeiros, Eduardo (2009b) – *The Cross-border cooperation between Portugal-Spain and Sweden-Norway - Geographical synthesis of INTERREG-A territorial impacts*, CEG, Lisboa.

- MOT (2007) – *European grouping of territorial cooperation*, The MOT Guides nº7. Mission Opérationnelle Transfrontalière, Paris.
- Perkmann, Markus (2003) - *Cross-border regions in Europe – significance and drivers of regional cross-border co-operation*, in: *European and Urban and Regional Studies*, 10(2), SAGE publications, Londres, pp. 153-171.
- Tatzberger, Gabriela; Schindegger, Friedrich (2004) – *Needs in border regions*, ESPON, Luxemburgo.
- Trigal, Lorenzo López (2002) – *Articulación Territorial Y Cooperación Transfronteriza de Castilla y León com Portugal*. in: *La cooperación transfronteriza Hispano-Portuguesa en 2001*, Fundación Rei Afonso Henriques, Editorial Tecnos, Madrid, pp. 57-65.