

EUROCIDADE ELVAS, BADAJOZ E CAMPO MAIOR: CONSTRUÇÃO E ENQUADRAMENTO NO CONTEXTO DAS POLITICAS DE COESÃO E DE COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA EUROPEIAS

João Paulo Candeias Garrinhas

1.- Introdução.-

As regiões periféricas transfronteiriças do sul da Europa, por contingências históricas, geopolíticas, económicas, sociais e culturais são das mais pobres e menos desenvolvidas da União Europeia.

Estas regiões detêm muitas das características dos territórios interiores e duplamente periféricos de fronteira da União Europeia: baixa densidade populacional, população envelhecida, persistência do êxodo rural, desemprego, deficiências estruturais e económicas, baixos índices de empreendedorismo e inovação e diminuta resiliência às conjunturas de crise e aos efeitos das alterações climáticas.

A entrada de Portugal e Espanha na União Europeia (1986) e seus sucessivos alargamentos, em décadas posteriores, marcam um importante ponto de viragem, na abordagem das fronteiras na Europa, enquanto espaços de cooperação e desenvolvimento transfronteiriço e de reforço da competitividade no contexto de uma economia global, enquadradas por políticas regionais e coesão da União Europeia, e pela implementação de instrumentos de apoio financeiro, como o Interreg.

Um processo, contudo, não livre de obstáculos legislativos e administrativos que condicionam a cooperação transfronteiriça, mas que as instituições europeias procuram contornar através da generalização de boas práticas e o desenvolvimento de novos instrumentos e estruturas de cooperação e governação transfronteiriça, entre os quais as Euroregiões ou as Eurocidades.

É neste contexto que se enquadra o propósito da criação da Eurocidade Elvas, Badajoz e Campo Maior (EUROBEC).

2.- Fronteiras.-

Grande número de estudos sobre fronteiras decorrem na primeira metade do século XX, e coincidem com a I e II Guerra Mundial que teve como palco principal a Europa, e onde eram pertinentes, por questões geoestratégicas e de forte destabilização o conhecimento dos territórios fronteiriços, numa perspetiva descritiva, analítica, locativa e tipológica (Gordon e Ramirez, 2019).

Mas as questões das fronteiras ganham sobretudo protagonismo com a constituição da Comunidade Económica Europeia em 1955. Desde então, os países que integram a União Europeia passam de seis, para vinte e oito, o que tem um impacto significativo na configuração das fronteiras interna e externas e na cooperação transfronteiriça (Peters, 2019).

Para (Pescott, 1965; López Trigal e Benito del Pozo 1986; Halba, 2006), referenciado por Santamaria (2019) o termo *frontier*, decorre da palavra latina, *front* (Frente de Batalha), território bélico, de contenda e de disputa entre exércitos. Termo que posteriormente deu lugar à palavra *fronteira* em português, *frontera* em espanhol, *frontière* em francês ou *frontiera* em Italiano (Santamaría, 2019).

Para (López Trigal y Benito del Pozo, 1996), referenciado também por Santamaria (2019), o conceito de fronteira reportar-se simultaneamente à linha divisória entre dois estados e ao espaço territorial, contíguo em termos transfronteiriços.

Face a isto, as fronteiras surgem, simultaneamente, como linhas de demarcação geográfica, barreiras, muros, limites físicos ou territoriais, que dividem, mas também conectam e constituem espaços de cooperação transfronteiriça (Gordon, 2019:2), (Oddone, 2019) e (Burgos, 2019).

3.- A problemática das fronteiras.-

As regiões de fronteira, foram, ao longo da história, espaços de tensão (geopolítica), litígio, conflito e confronto bélico, entre os Estados (como atestam, am algumas fronteiras, os imponentes aparelhos de arquitetura e engenharia militar, como em Elvas), que registaram, pelo distanciamento e perfeição geográfica (decorrente dos difíceis acessos), em relação aos principais centros de decisões políticos e económicos, uma menor presença institucional e administrativa (Oddone, 2019), que condicionaram o seu desenvolvimento.

Áreas com menores investimentos económicos e produtivos, que comprometeram a qualidade de vida dos habitantes e determinaram contextos de desenvolvimento (ou antes de subdesenvolvimento) fortemente constrangedores e dispare, em relação a outros territórios, incluindo as regiões de interior dos respetivos países (Oddone, 2019).

Com o Mercado Único Europeu, assiste-se, em determinadas regiões da União Europeia, ao desmantelamento de um conjunto de serviços aduaneiros e de atividades económicas de fronteira (logística, comércio e transporte), com consequências no aumento do desemprego e na regressão da economia (Verschelde e Ferreira, 2019), com deficits estruturais que ainda hoje perduram em muitos centros urbanos de fronteira, e que retiraram resiliência a estes territórios na resposta às transformações socioeconómicas ou ambientais, que decorrem a uma escala global.

De facto, a maioria das regiões de fronteira, internas e externas da Europa, registam importantes condicionamentos ao nível do seu desenvolvimento e têm de responder a desafios como as intensas atividades irregulares (contrabando ou tráfico de pessoas), conflitos bélicos em torno das fronteiras exteriores da Europa, ataques terroristas, a crise dos refugiados, avanços dos nacionalismos e dos radicalismos políticos por toda a Europa, o Brexit, a intensificação das migrações internacionais de carácter ilegal e emigração de jovens altamente qualificados para os países do Centro da Europa (Scott, 2019), (Ramirez, 2019) e (Oddone, 2019).

São regiões duplamente periféricas em relação aos centros políticos, económicos e culturais mais dinâmicos do centro da Europa e dos respetivos países. Territórios de baixa densidade, marcadamente rurais e em acentuada perda demográfica, onde predomina um elevado desemprego, com frequência estrutural, e uma baixa produtividade laboral, que decorre de um tecido económico pouco diversificado, com baixa incorporação de valor e escassamente inovador, o que torna o ambiente económico fronteiriço pouco atrativo para o investimento (Scott, 2019). As fronteiras comprometem também as relações comerciais formais entre as empresas e limitam a sua rentabilidade económica, porque cortam o seu mercado e o *hinterland* natural.

O desenvolvimento de projetos entre regiões ou municípios, de dois ou mais países, utilizando diferentes sistemas legais e administrativos, continua a ser, por vezes, reduzido, complexo e oneroso (Peters, 2019).

De facto, as diferenças administrativas e legais (em áreas como os serviços sanitários, a regulação laboral, os impostos ou o desenvolvimento empresarial), de âmbito sócio cultural (ligadas a ressentimentos históricos e tensões geopolíticas), a escassez de fundos destinados ao desenvolvi-

to regional e transfronteiriço ou a fraca qualidade de alguns dos projetos, torna difícil a cooperação transfronteiriça, mesmo em países inseridos no Tratado de Schengen e na Moeda Única, pelo que decorre a necessidade de novas estruturas institucionais e administrativas, destinadas ao aprofundamento da cooperação transfronteiriça (Scott, 2019), (Peters, 2019) e (Verschelde e Ferreira, 2019).

4.- A cooperação transfronteiriça.-

As primeiras experiências de cooperação internacional transfronteiriça decorreram nas fronteiras internas da Comunidade Europeia, nos anos cinquenta, após a Segunda Guerra Mundial (Verschelde e Ferreira, 2019), em Euroregiões nas fronteiras entre a Alemanha e os Países Baixos e entre os países escandinavos, com vista a contornar os problemas económicos e as crises de determinadas regiões industriais (Peters, 2019).

A partir dos anos 70, assiste-se a uma nova abordagem do conceito de fronteira, não restrito à delimitação territorial, à função de segurança ou ao controle aduaneiro entre Estados-nação (Oddone, 2019).

Algumas fronteiras deixam de ser meras linhas de separação administrativa entre Estados, constituindo-se como regiões ou territórios urbanos, integrados por dois ou mais países, e onde existe uma forte identidade e interligação funcional e social, que decorre da existência de uma melhoria da mobilidade e complementaridade entre territórios transfronteiriços (Oddone, 2019).

De facto, as fronteiras como limites, que separam Estados nacionais soberanos, onde é exercido um poder no seu interior, e que controlam os fluxos de mercadorias, bens e serviços, a uma escala global, tendem a constituir-se enquanto espaços de integração num âmbito legal, administrativo, económico, social e cultural, consubstanciados em torno de novos contextos de governação, de âmbito regional e municipal, que se requerem participadas por diversos atores e instituições (Santamaria, 2019) e (Gordon, 2019:2).

Espaços fronteiriços com uma alta permeabilidade, interdependência e complementaridade económica, sociocultural, linguística e demográfica (Oddone, 2019). Existe também em determinadas regiões fronteiriças uma intensa mobilidade da população, uma intensificação dos fluxos comerciais, uma ampliação das infraestruturas e sistemas de transporte (Scott, 2019).

Espaços de territorialização das políticas de desenvolvimento local e regional e de implementação das necessárias e mais amplas estruturas de governação, que envolvem a negociação, coordenação e articulação entre diversos atores, e instituições, de ambos os lados da fronteira, na consecução de projetos transfronteiriços (Gordon, 2019:2), (Oddone, 2019) e (Burgos, 2019).

Com a cooperação territorial, procura-se assegurar maiores benefícios no âmbito económico e mitigar os efeitos negativos da integração europeia e da ampliação do mercado único em determinadas regiões, sobretudo de fronteira. Neste âmbito, a política de coesão social tem simultaneamente o desígnio de promover a coesão territorial na União Europeia, procurando reduzir as desigualdades de desenvolvimento a nível regional (Verschelde e Ferreira, 2019).

Para a sua consecução, preconiza-se uma estratégia de intervenção nestes territórios, num âmbito supranacional, ligada às estruturas da União Europeia, no âmbito político, socioeconómico e territorial, em paralelo com intervenções subnacionais, à escala regional e local, em torno de estruturas de governação, redes de confiança e cooperação transfronteiriça, como as Euroregiões ou as Eurocidades (Verschelde e Ferreira, 2019) e (Scott, 2019).

Na globalização e na integração regional, os espaços de fronteira desempenham um novo papel nas dinâmicas económicas, sociais, culturais, migratórias, ambientais e de segurança (Oddone, 2019).

Estruturas que visam responder a fenómenos como a globalização da economia, o processo de integração europeia, o fim da Guerra Fria, o ressurgimento de identidades etnoterritoriais, as novas ondas de refugiados, a emigração internacional, as ameaças de âmbito global tais como as alterações

climáticas, o terrorismo incluindo os ataques cibercriminosos, têm contribuído para o surgimento de novas fronteiras de âmbito político, de segurança ou migratórias (Santamaría, 2019).

De facto, nos anos oitenta, assiste-se à reconfiguração das relações centro-periferia, à criação de novas zonas de cooperação e à descentralização das dinâmicas de desenvolvimento regional (Scott, 2019).

Acolher competências de descentralização associados a novas estruturas de governação transfronteiriças, uma maior implicação do setor privado nas decisões das políticas locais, políticas públicas inovadoras, que exigem às autoridades locais uma maior intervenção em áreas como coesão social, a sustentabilidade, a inovação, a economia digital ou participação política e cidadã (Valcárcel e Calleja, 2019).

Numa primeira etapa, a cooperação transfronteiriça foi realizada particularmente, entre administrações públicas nacionais e subnacionais (municípios e regiões). Só posteriormente são envolvidos na cooperação internacional outros atores públicos e privados, que participam no desenvolvimento de projetos financiados por programas europeus. A cooperação transfronteiriça ganha um crescente impulso ao estar integrada na política regional e no processo de integração europeia (Gordon e Ramírez, 2019) e (Valcárcel e Calleja, 2019).

O aprofundamento da integração europeia e da cooperação transfronteiriça pressupõe a cedência, por cada Estado membro, de competências políticas, institucionais e administrativas, em relação a estruturas supranacionais Europeias, bem como a concessão e descentralização de capacidades entre atores e instituições subnacionais, de âmbito regional e local, em matéria de cooperação transfronteiriça (Ramírez, 2019) e (Oddone, 2019).

Com a globalização, a nova geopolítica e a sociedade da informação, o Estado-nação é esvaaziado de poderes e das suas tradicionais competências, como resultado do surgimento de um maior número de instituições e entidades territoriais, deixando de ser o único protagonista em termos de governação. Neste âmbito, são transferidas competências para organizações de âmbito superior como a União Europeia, ou descentralizadas, para regiões ou municípios, que detêm crescente autonomia. Uma descentralização que inclua também a gestão dos serviços públicos por empresas privadas, associações público-privadas ou organizações não governamentais (Santamaría, 2019). Estruturas que têm de responder a um mundo em profunda mutação cujas consequências têm fortes incidências sobre as regiões de fronteira, como as europeias.

De facto, também Levitt e Glick Schiller (2009), referenciados por Oddone (2019), descrevem que os Estados centrais tendem a negociar e a delegar competências com outros atores e instituições, num processo ainda nem sempre plenamente concluído. Novos enquadramentos que visam reforçar uma maior integração e coesão económica, social e territorial e dotar a União Europeia de um maior protagonismo económico e influência a nível global, tendo em conta os princípios do desenvolvimento urbano sustentável. Um processo, não livre de obstáculos, já que continuam a persistir as assimetrias e obstáculos nas regiões de fronteira, apesar dos processos de cooperação transfronteiriça (Ramírez, 2019).

Assim, a cooperação transfronteiriça e a rede de governabilidade e de plataformas de ação conjunta para o desenvolvimento, constituem processos de inovação democrática de descentralização institucional e administrativa, focada na ativação de relações sociais e institucionais regionais e locais, através do reforço de uma maior participação democrática e plural na tomada de decisões dos diversos atores transfronteiriços, uma governança horizontal, com objetivos de trabalho transversais e interconectados, que permita a obtenção de uma maior confiança, consenso, equidade e coerência na implementação de processos entre atores locais (ou regionais), que contribuam para o fortalecimento dos governos locais e da sua autonomia municipal, conferindo uma maior coerência às suas políticas, permitindo inverter a regressão populacional e económica das regiões de fronteira da Europa (Gordon, 2019:2) (Verschelde e Ferreira, 2019) (Scott, 2019) (Medina, 2019).

Cooperação transfronteiriça que pressupõe, assim, um novo contacto social, um novo exercício de cidadania e uma governança democrática, mais alargada e participada, com uma estrutura multinível, promotora de uma maior coesão territorial e social (Valcárcel e Calleja, 2019). Isto implica a continuidade de determinadas políticas de planeamento e desenvolvimento territorial, consensuadas e coordenadas numa perspetiva transfronteiriça, entre municípios ou regiões, que giram complementaridades que diminuam a duplicação de serviços, equipamentos e infraestruturas e assegurem ganhos de eficácia entre instituições públicas de ambos os lados das fronteiras (Gordon, 2019:2) e (Verschelde e Ferreira, 2019).

No processo de integração europeia, em que a cooperação transfronteiriça desempenha um papel fundamental requer-se uma participação ativa da população (Verschelde e Ferreira, 2019). (Gordon, 2019:2). A sociedade civil é parte integrante dos processos ligados à Política Europeia de Vizinhaça (PEV) e de Coesão da União Europeia (Scott, 2019).

Os residentes das regiões transfronteiriças partilham com frequência as mesmas dificuldades e problemas, nutrem as mesmas ambições, revelando mais afinidades com os residentes do outro lado da fronteira, do que com os seus pares nacionais, realizando diversos tipos de intercâmbios comerciais, económicos, culturais, linguísticos ou laborais. Em fronteiras internas inseridas no espaço Schengen, em que são escassos os controlos fronteiriços, a mobilidade transfronteiriça da população, é com alguma frequência, mais intensa do que a estabelecida com outras regiões dentro de um mesmo país (Oddone, 2019).

A população que reside junto à fronteira conhece melhor os problemas destas regiões e a forma de ultrapassar os obstáculos políticos, legais e administrativos, mas também históricos, culturais ou psicológicos (por vezes mais incisivos e persistentes) que condicionam a integração e a complementaridade entre territórios fronteiriços. De destacar, que a cooperação transfronteiriça deve decorrer do desenvolvimento de um processo de Eurocidadania, não centrado na continuidade de meras relações entre instituições públicas, na concretização de determinados projetos. Deve promover uma estrutura de maior participação cidadã, complementada com a participação de novos atores e instituições, que estimulem complementaridades, no desenvolvimento e gestão conjunta de serviços e equipamentos públicos que qualifiquem os territórios transfronteiriços, estruturalmente deficitários, bem como a promoção e desenvolvimento de uma série de microprojectos conducentes à melhoria do quotidiano da população, que reforcem a sua ligação ao território, e contribuam para a construção de uma nova identidade transfronteiriça potencializadora de uma maior cooperação transfronteiriça (Gordon e Ramírez, 2019) (Ramírez, 2019). Estruturas territoriais de cooperação transfronteiriça mais flexíveis, onde se tende a ultrapassar o efeito de barreira das fronteiras e se afirmam áreas transfronteiriças com potencial desenvolvimento económico, social e territorial (Santamaría, 2019) (Cruz, 2019).

Factos tanto mais importantes, quando a cooperação transfronteiriça pode contribuir para mitigar os problemas dos territórios periféricos de fronteira, com tendência para melhorar as condições socioeconómicas e as condições de vida dos seus habitantes, privilegiando a aquisição de competências e o aprofundamento de relações de confiança, entre os atores e instituições, de dois ou mais países, em áreas como a cultura, economia, coesão social, infraestruturas ou o Bilinguismo (Peters, 2019).

Num âmbito mais económico, a integração transfronteiriça, pode pressupor um alargamento dos mercados, permitindo o acesso das empresas a mercados mais vastos, regionais de âmbito fronteiriço, e por parte da população a uma maior diversidade de oferta comercial, beneficiando das vantagens comparativas (Scott, 2019).

Mas a cooperação transfronteiriça procura, mais que promover o crescimento económico ligado à produção riqueza, a melhoria da qualidade de vida e do bem-estar social da população, uma estratégia que mitigue o impacto económico contraproducente gerado pelo efeito das fronteiras (Gordon e Ramírez, 2019).

A cooperação transfronteiriça pode gerar um conjunto de complementaridades, locais ou regionais, de âmbito fronteiriço, que trazem vantagens comparativas em termos económicos, competitividade empresarial e difusão e implementação de inovações (Scott, 2019).

Neste âmbito, as cadeias de valor desempenham um papel estrutural no contexto da economia global de determinadas regiões, e conseqüentemente para a cooperação transfronteiriça.

Cadeias produtivas que frequentemente cruzam as fronteiras nacionais contemplando fases ou toda uma cadeia de valor, permitindo o desenvolvimento de especializações entre empresas e, funcionalmente entre os territórios, o aprofundar de complementaridades, uma maior eficiência na concretização de determinadas atividades da cadeia de valor e a ampliação de mercados, contribuindo para uma maior integração económica regional e para a inserção internacional destas cadeias regionais nos mercados globais (Oddone, 2019).

De facto, dado o potencial de desenvolvimento que estes investimentos podem ter em determinadas regiões, alguns governos locais, regionais, centrais ou mesmo através de programas da União Europeia tendem a desenvolver ações de marketing económico e territorial e a executar instrumentos financeiros de apoio à localização de investimentos empresariais transnacionais, frequentemente ligados a setores exportadores, mobilizando e articulando tecidos empresariais locais ou regionais, nomeadamente no âmbito transfronteiriço (Oddone, 2019). A articulação destas empresas com o tecido produtivo local pode possibilitar um aprofundamento das cadeias de valor transfronteiriças, permitindo que as pequenas e médias empresas, ampliem a sua capacidade exportadora de bens ou serviços através de transferência de tecnologias (Vershelde e Ferreira, 2019).

A cooperação transfronteiriça na Europa contribui não só para o desenvolvimento económico das regiões fronteiriças, mas num sentido mais amplo, pode concorrer também para o crescimento global da riqueza gerada por um país.

A cooperação transfronteiriça permite também ampliar a área de influencia de determinados serviços e equipamentos públicos. Na área da saúde, hospitais e centros de saúde, podem ampliar a sua área de influencia, garantindo o acesso da população, a novos serviços e valências sanitárias. Podem gerar-se especializações, complementaridades, eficiências e economias de escala. Neste âmbito, e a título de exemplo, na fronteira entre a França e a Bélgica foi implementado o projeto, *Organised zones for cross-border access to health care ou ZOAST*, que vem permitindo que os cidadãos sejam atendidos paritariamente pelos serviços sanitários de ambos os territórios (Vershelde e Ferreira, 2019).

Uma maior integração fronteiriça pode contribuir para um reforço da componente qualitativa do desenvolvimento, vinculada às questões sociais, em áreas como os serviços e equipamentos públicos, como hospitais, universidades, estações de tratamentos de resíduos, de que as regiões de fronteira são criticamente deficitárias, mas que planeados em conjunto, numa perspetiva transfronteiriça, e financiados por programas europeus (num contexto atual de maior escassez de recursos financeiros), são uma oportunidade de concretizar esses investimentos, com maiores graus de eficiência e de economias de escala. De facto, a cooperação transfronteiriça não suprime as fronteiras, mas recria um ambiente de interação que atenua os efeitos negativos decorrentes da fronteira, e abre oportunidades de crescimento económico dos municípios e regiões de fronteira (Vershelde e Ferreira, 2019).

Com o Tratado de Lisboa (2009), a política de coesão é complementada com uma nova dimensão, a territorial, com a qual se procura reduzir as desigualdades de desenvolvimento entre as regiões da União Europeia, nomeadamente em relação às menos favorecidas, como são as regiões fronteiriças (Peters, 2019). Uma visão mais ampla e integrada de desenvolvimento da União Europeia, que visa um fortalecimento da coesão social, um dos principais objetivos da Agenda 2030 da União Europeia, bem como ODS, como forma de redução das assimetrias e para assegurar uma maior coesão territorial, sendo que a coesão social e territorial se complementa. Nas regiões ou municípios,

incluindo as de fronteira, como espaços sociais e funcionais, deve haver distribuição mais equitativa e equilibrada de serviços e equipamentos, que concorram para uma maior coesão social. Assim, conforme o terceiro informe sobre a coesão económica e social da Comissão Europeia e da Política Europeia de Vizinhança (PEV Scott, 2019), a coesão territorial estende-se para além dos princípios da coesão económica e social. Pressupõe um desenvolvimento policêntrico e equilibrado a nível regional (e consequentemente transfronteiriço) (Valcárcel e Calleja, 2019). Processo que encerra uma governança democrática para a coesão e o desenvolvimento (Valcárcel e Calleja, 2019).

A Comissão adotou a Comunicação “Impulsar o Crescimento Económico e a Coesão em regiões fronteiriças da União Europeia”, para reduzir a complexidade e os obstáculos à cooperação transfronteiriça, aumentar a interação e complementaridade transfronteiriça e a racionalização e o agrupamento de serviços e equipamentos (Peters, 2019).

Um desenvolvimento local e regional fronteiriço, que tende a ultrapassar os rígidos limites que constituem as fronteiras entre os Estados-nacionais, abrindo a possibilidade para novas áreas de cooperação, num âmbito transfronteiriço, já não inteiramente aptas a implementar pelos governos centrais. Fronteiras mais permeáveis, flexíveis, inteligentes e inovadoras. Territórios transfronteiriços mais centrais e paritários com as regiões mais desenvolvidas dos respetivos estados nacionais (Valcárcel e Calleja, 2019).

A partir desta trajetória, alguns territórios de fronteira, periféricos nos contextos dos respetivos Estados nacionais, podem constituir-se como novas centralidades (como veremos com a Eurocidade Elvas, Badajoz e Campo Maior), por gerarem intensas complementaridades decorrentes dos fluxos materiais e imateriais, e de novas oportunidades ligadas à inovação e desenvolvimento, em particular os territórios que se encontram em grandes eixos transeuropeus de transporte ferroviário multimodal e logístico de mercadorias ou rodoviários, inseridos em Euroregiões, ou estruturas mais amplas como as macrorregiões: Mar Báltico (2009), Danúbio (2010), Adriático-Jónica (2014) e a Alpina (2015) (Ramírez, 2019).

A cooperação entre as regiões fronteiriças é mais complexa que os processos de desenvolvimento regional que decorrem no interior das fronteiras de cada país, já que se trata de uma cooperação institucional que envolve e articula diversos processos e atores, instituições públicas ou organizações económicas, formais e informais, heterogéneos, de dois ou mais países contínuos ou zonas fronteiriças distantes territorialmente, constituindo-se enquanto redes de complementaridade transfronteiriças, organizadas em torno de uma estrutura de governação multinível, que integram e desenvolvem diversas atividades em processos multiescala, e que compreendem diversos interlocutores como as instituições europeias, os Estados membros, as regiões fronteiriças, autoridades locais, as organizações económicas, as universidades, as rede de inovação e I&D ou organizações não governamentais, que requerem um importante apoio político e institucional. Pode-se ainda acrescentar a participação dos partidos políticos ou outros grupos de interesses como sindicatos, associações de defesa do consumidor ou comerciais e empresariais, num enfoque de baixo para cima (bottom - up) na abordagem dos assuntos fronteiriços (Verschelde e Ferreira, 2019), (Nadalutti, 2019) e (Peters, 2019). (Gordon, 2019:2).

Para se contornar o problema da discriminação da população e dos territórios de fronteira, decorrente da sua localização geográfica periférica e do efeito negativo da fronteira, preconiza-se um planeamento estratégico territorial transfronteiriço, que incorpore a implementação de projetos conjuntos em áreas como a mobilidade inteligente e sustentável, o turismo ou o património. Projetos que pela sua proximidade, podem gerar uma maior confiança e consolidar processos de cooperação transfronteiriça, projetos passíveis de concretização da política de coesão social europeia (Valcárcel e Calleja, 2019) e (Cruz, 2019).

Simultaneamente, a cooperação transfronteiriça deve encerrar políticas de desenvolvimento regional, planificação e ordenamento conjuntos, perspetivadas a longo prazo, que respondam a pro-

curas diferenciadas dos residentes e visitantes ao nível de serviços e equipamentos de âmbito social, cultural ou comunitário, fazendo com que as regiões de fronteira sejam espaços privilegiados para uma melhoria da qualidade de vida da população e laboratórios de ensaio do processo de integração europeia (Gordon, 2019:2).

No entanto, a implementação de grandes planos de desenvolvimento regional com incidência transfronteiriça, centrados na construção de serviços e equipamentos (sobretudo se alocados em cada um dos lados da fronteira e sem qualquer articulação), podem não conduzir à eliminação das barreiras nem à neutralização do efeito negativo das fronteiras. Consequentemente podem comprometer o desenvolvimento destas regiões, já que não incorporam uma componente societal e de implementação de microprojectos que consubstancie um maior desenvolvimento regional ou municipal transfronteiriço (Scott, 2019).

Por outro lado, no contexto da política de coesão da União Europeia, a ligação entre a cooperação transfronteiriça e os objetivos de desenvolvimento regional, tende a evoluir para a implementação de estruturas de cooperação mais flexíveis, centradas no desenvolvimento, gestão e investimentos, em serviços e equipamentos de proximidade, integrados territorialmente. Ações estas com uma forte componente de valorização dos recursos endógenos, tanto mais importantes, quando os recursos económicos decorrentes da comparticipação natural e afetos ao desenvolvimento das regiões de fronteira, constituem ínfima parte da totalidade dos Fundos Estruturais da União Europeia (Scott, 2019).

Por outro lado, algumas iniciativas de cooperação transfronteiriça são de curta duração, e não têm sustentabilidade, já que dependem da existência e continuidade de determinados financiamentos decorrentes de programas comunitários. (Ramírez, 2019).

No entanto, após mais de três décadas de investimentos, através de programas financeiros comunitários, como o Interreg, destinados à cooperação transfronteiriça, os mesmos não contribuíram inteiramente para o desenvolvimento de determinadas regiões de fronteira, já que se afastam em termos de riqueza e coesão social, das regiões mais ricas do Centro da Europa (Scott, 2019), em parte, porque as políticas implementadas não conseguiram eliminar os obstáculos à cooperação transfronteiriça e/ou outros efeitos contraproducentes das fronteiras no crescimento económico (Gordon e Ramírez, 2019).

Muitas das decisões sobre estas regiões continuam a ser centralizadas, em torno das capitais europeias, dos centros de decisão económico ou no Conselho Europeu, em Bruxelas (Ramírez, 2019).

A cooperação territorial, no Sul e Leste da Europa, está muito focalizada em determinados projetos e demasiado institucionalizada, comparativamente a outras regiões do Centro da Europa, onde os processos de cooperação estão fortemente desterritorializados, envolvendo uma forte interação entre diversos atores e instituições. As comparticipações financeiras europeias a projetos de cooperação transfronteiriça são, com alguma frequência, de montantes mais reduzidos ou inexistentes, existindo uma forte mobilização de financiamentos nacionais (Scott, 2019).

No entanto, em trinta anos de políticas de cooperação transfronteiriça na Europa, os maiores sucessos foram a aproximação entre cidadãos, mediante o desenvolvimento de cultura de eurocidadania.

Os objetivos da cooperação transfronteiriça na União Europeia estão também inseridos na Agenda dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) (2015-2030), que visa, entre outras ações, responder à vulnerabilidade das alterações climáticas, conferindo uma maior resiliência aos territórios. Objetivos que requerem uma estrutura de governança que promova um desenvolvimento sustentável global, assente num modelo de cooperação internacional multinível e multidimensional, onde se requiere uma participação fortemente ativa e alargada, que inclua diferentes modelos de governo, organizações económicas e outros atores sociais, no delinear de políticas de desenvolvimento que consubstancie, na sua globalidade, uma melhoria da sustentabilidade do planeta, através da pro-

cura de soluções globais, para problemas comuns (Verschelde e Ferreira, 2019), (Medina, 2019) e (Valcárcel e Calleja, 2019). A Declaração de Quito insta os governos nacionais, subnacionais e locais a cooperarem no desenvolvimento da Nova Agenda Urbana (ONU, 2016) (Medina, 2019).

De facto, os governos subnacionais, de âmbito local e regional, desempenham um papel fundamental para a concretização da Agenda do ODS, através de planos articulados, promotores da territorialização dos ODS (Medina, 2019), que implementem políticas públicas e estratégias inseridas em redes nacionais e internacionais de cooperação territorial, que permitam responder às necessidades dos territórios, incluindo dos espaços urbanos transfronteiriços, na dimensão económica, ambiental, cultural e de coesão social, fundamentos principais da Agenda 2030 (Valcárcel e Calleja, 2019) e (Medina, 2019). De facto, a abordagem territorial multiescala dos ODS, global, regional e local, comporta as estruturas de governação de âmbito transfronteiriço, onde se privilegiam políticas de ordenamento do território, que garantam às populações transfronteiriças um enquadramento vida de qualidade (Verschelde e Ferreira, 2019) (Scott, 2019). (Medina, 2019).

Uma cooperação transfronteiriça descentralizada, que se enquadra no âmbito da Nova Agenda Urbana mundial e do *Global Task-force of Local and Regional Government*, enquadrada pela Declaração de Quito (ONU, 2016), que preconiza um desenvolvimento urbano sustentável, inclusivo, seguro, resiliente e integrado, através da implementação de estrutura de governação multiescala, amplamente participada por multiplicidade de atores e instituições de nível mundial, regional, nacional, subnacional, local e transfronteiriço. A nova Agenda Urbana está também integrada na Agenda 2030 – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (Medina, 2019).

De facto, preconiza-se um desenvolvimento urbano sustentável através de estruturas descentralizadas de cooperação territorial, de âmbito subnacional, entre centros urbanos, onde se preconiza a implementação de novas soluções urbanas partilhadas, em áreas como as redes de transporte transfronteiriças (Medina, 2019).

Ações que, frequentemente, para serem concretizáveis, obedecem a enquadramentos técnico ou legais e disposições no âmbito do planeamento e ordenamento do território, a desenvolver à escala comunitária, nacional, regional ou local, envolvendo a participação de outros atores para além das instituições públicas, como empresas, universidades e organizações não governamentais, bem como da sociedade civil, cujos consensos sociais e comunitários, são fundamentais na procura de respostas que assegurem um desenvolvimento qualitativo e sustentável do território, nomeadamente no que concerne à oferta de bens, serviços e equipamentos transfronteiriços (Verschelde e Ferreira, 2019).

5.- Instrumentos financeiros.-

O principal objetivo da União Europeia é estimular o desenvolvimento equilibrado e harmonioso do seu território (Verschelde e Ferreira, 2019) (Peters, 2019), contribuindo para a redução das disparidades económicas e regionais (Scott, 2019).

As desigualdades territoriais ocupam o centro da agenda das políticas públicas regionais e de coesão europeia (Valcárcel e Calleja, 2019). É neste contexto que se inserem as políticas de desenvolvimento, destinadas às regiões de fronteira. Os marcos legais, os programas financeiros da União Europeia e a as políticas estratégicas de desenvolvimento, visam esbater os obstáculos e valorizar as potencialidades das regiões de fronteira (Gordon, 2019:2).

De facto, a experiência na União Europeia mostra quão são fundamentais três tipos de apoio à cooperação transfronteiriça, de âmbito político, legal e financeiro (Verschelde e Ferreira, 2019), para se tentar inverter a situação periférica de muitos dos territórios de fronteira, e se gerarem novas centralidades no contexto da rede urbana, de cada Estado membro, e mesmo no contexto Europeu (Gordon, 2019:2).

Neste âmbito, o Fundo de Desenvolvimento Regional (FEDER), visa a correção dos desequilíbrios regionais na União Europeia, incluindo alguns territórios de fronteira, mergulhados em profundos processos de ajustamento estruturais da sua economia, associados ao declínio de determinadas regiões industriais, e que requerem importantes investimentos em áreas como o transporte e a mobilidade, infraestruturas, ambiente, economia, empresas, inovação e desenvolvimento tecnológico (Verschelde e Ferreira, 2019) (Peters, 2019).

As regiões fronteiriças que tiveram maior êxito, são as que estabeleceram entre si maiores graus de confiança e de entendimento, no âmbito da cooperação transfronteiriça, e incorporaram uma maior eficácia no relacionamento entre administrações e atores locais e regionais, sobretudo quando existem diversos obstáculos jurídico ou administrativo, em áreas como a mobilidade laboral ou a partilha de serviços públicos e sociais (Ramírez, 2019).

É através do programa Interreg, que surge nos anos 90, que são financiadas uma multiplicidade de atividades, que contemplam um grande número de pequena escala, intercâmbios entre professores, programas de bilinguismo, eventos desportivos entre clubes, orquestras transfronteiriças, festivais culturais ou indústrias criativas (Verschelde e Ferreira, 2019), (Gordon, 2019:2).

De facto, nos anos oitenta que surgiram os primeiros instrumentos de apoio à cooperação transfronteiriça, que se viriam a consolidar, nos anos noventa, com a criação do Interreg e a consolidação de um crescente número de Euroregiões, cujas pioneiras, se reportam aos anos 50, nas fronteiras entre a França e Alemanha e escandinavas (Ramírez, 2019).

A gestão das regiões de fronteira da União Europeia passa a estar integrada no âmbito das políticas europeias de cooperação territorial, nos tratados que regulam a União Europeia e dentro dos mecanismos de financeiro à cooperação territorial (Verschelde e Ferreira, 2019) (Gordon e Ramírez, 2019).

Nestas três últimas décadas, foram implementados milhares de projetos no âmbito da cooperação transfronteiriça, financiados pelo Interreg. Uma cooperação que se tem centrado no investimento físico e nas infraestruturas, nomeadamente ao nível da acessibilidade e conectividade de transportes transfronteiriços, mas com poucas ações ao nível do desenvolvimento de estruturas de cooperação institucionais e de intervenção cidadã de apoio à cooperação transfronteiriça (Verschelde e Ferreira, 2019) (Peters, 2019).

Ampliam-se as estruturas governação em torno de figuras como as Euroregiões, os Eurodistritos ou Eurocidades (Ramírez, 2019), que executam e gestionam projetos transfronteiriços, através da candidatura a financiamentos comunitários. Procuram também potencializar a inserção destas estruturas de gestão em contextos geopolíticos e económicos mais vastos como o Arco Atlântico ou Arco Mediterrâneo, procurando efeitos multiplicadores (Santamaría, 2019).

No entanto, os montantes financeiros, decorrentes do Interreg, destinados à cooperação transfronteiriça, nomeadamente para o desenvolvimento de projetos de sustentabilidade urbana, infraestruturas ou destinados à cooperação entre cidades e territórios transfronteiriços (40% do território e 1/3 da população), constituem uma ínfima parte do total do orçamento europeu e do PIB gerado pelo conjunto dos Estados membros da União Europeia, não constituindo a principal fonte de financiamento para o desenvolvimento das regiões, já que existem outros programas com montantes de financiamento muito superiores.

De cara ao futuro, o programa Novo Interreg (2021 e 2027), que como OCTE permanece como um dos objetivos da política de coesão, onde se preconiza um equilíbrio entre um modelo de financiamento de projetos de âmbito regional (programa geral), que marcou durante três décadas este programa, e outro destinado ao financiamento de atividades específicas de determinadas regiões transfronteiriças (Verschelde e Ferreira, 2019), nomeadamente microprojectos destinados a pequenas empresas, à cultura, pessoas ou pequenas comunidades, que compreendem a partilha de serviços ou

equipamentos em áreas como a educação, a juventude, o desporto, o bilinguismo, a economia, a inovação, o ambiente, o associativismo ou sindicalismo (Ramírez, 2019).

6.- O AECT e outros instrumentos de cooperação transfronteira.-

Face ao processo de consolidação das Euroregiões numa primeira fase, cujo início remonta aos anos cinquenta e sessenta, afirmam-se mais recentemente os Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial (AECT) (Ramírez, 2019), instrumentos de cooperação transfronteira, que procuram eliminar muitas das limitações legais e administrativas à cooperação transfronteira.

No terceiro Protocolo Adicional ao Convénio Marco de Madrid do Conselho da Europa, sob orientação da Comissão Europeia, é sugerida a criação do Agrupamento Euro Regional de Cooperação (AEC) com o objetivo de obviar os obstáculos jurídicos ou administrativos à cooperação transfronteira (Verschelde e Ferreira, 2019).

É neste âmbito, que em 2006 é aprovada a criação de um marco legal, instituído pelo regulamento (CE) n. °1082/2006, o Agrupamento Europeu de Cooperação territorial (AECT), de aplicação obrigatória em todos os Estados-membros da União Europeia. Os AECT são instrumentos de cooperação transfronteira que envolve instituições públicas de pelo menos dois países, dotados de personalidade jurídica, com a missão de tornar mais ágil e simplificada a cooperação transfronteira a uma multiescala, constituindo uma tentativa de se ultrapassar a complexidades e dificuldades decorrentes dos obstáculos legais e administrativos, com intervenção de distintas lideranças e organizações no contexto fronteiriço (Peters, 2019).

Posteriormente foram realizados dois ajustamentos ao AECT, mediante o regulamento (EU) n. °1302/2013, no que concerne à constituição, estatutos e diretrizes sobre a aplicação da Lei do Estado-nacional onde está integrado o AECT. No que respeita à constituição, a AECT comporta uma assembleia formada pelos representantes dos seus associados e/ou opcionalmente um diretor. Esta assembleia congrega competências ligadas à aprovação do programa de trabalho e respetivo orçamento (Peters, 2019). Com o AECT procura-se recriar a estrutura de governo que melhor responda às necessidades de desenvolvimento dos territórios transfronteiros, que permita a criar projetos de cooperação, a implementação de iniciativas de integração territorial e a respetiva gestão (regional ou local) de programas operativos e financeiros comunitários, destinados a beneficiarem as áreas fronteiriças (Peters, 2019) e (Verschelde e Ferreira, 2019).

O AECT comporta projetos generalistas de cooperação transfronteira ou outros mais específicos como a construção do Hospital Transfronteiro da Cerdeña, entre Espanha e França, o desenvolvimento da Rede Europeia do Conhecimento Urbano (que contém um conjunto de experiências inovadoras em matéria de urbanismo) ou o Campus Europeu de Educação Superior (EUCOR) (Peters, 2019) e (Verschelde e Ferreira, 2019).

No entanto, a Assembleia do AECT não tem competências em matéria de legislação, não se podendo adaptar a Lei do Estado-nacional, onde está inserido o AECT, para gerar novas normas específicas, na gestão de determinados serviços ou equipamentos, como serviços no âmbito sanitário ou dos transportes (Peters, 2019) e (Verschelde e Ferreira, 2019).

O AECT é um instrumento que tem como objetivo o crescimento económico e uma maior coesão social e territorial das regiões fronteiriças da União Europeia. Neste âmbito, vêm sendo envolvidas diversas experiências no âmbito dos Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial (AECT).

Os Regulamentos do Parlamento e do Conselho Europeu descrevem um conjunto de disposições específicas para a cooperação territorial europeia e sobre programas de financiamento, através do Interreg, inscrito no Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER). Estes dois órgãos

emitem também regulamentos destinados a mitigar os obstáculos normativos e administrativos à cooperação transfronteiriça e a ultrapassar as diferenças entre Estados, nomeadamente através da aplicação do Regulamento (CE) n.º 1082/2006, que impossibilita que os AECT executem competências regulamentarias.

Permitem ainda o desenvolvimento em comum de serviços e equipamentos, como o AECT do Hospital Transfronteiriço de Cerdanha ou AECT com ações mais amplas centradas na melhoria da cooperação transfronteiriça, onde se procura encontrar medidas e soluções legais e administrativas que envolvam diferentes atores locais e regionais e as instituições de âmbito europeu. Nomeadamente o desenvolvimento de instituições e estruturas que permitam aos agentes económicos e instituições sociais reforçar as suas interações e complementaridades, bem como os seus laços de confiança, fundamentais nos processos de cooperação transfronteiriça. O financiamento do Estado e da União Europeia, através de programas como o Interreg, têm assegurado as iniciativas de cooperação transfronteiriça na União Europeia (Verschelde e Ferreira, 2019).

Para terminar, podemos identificar um conjunto de vantagens associadas ao AECT, que decorrem da sua natureza fronteiriça, nomeadamente a inclusão de diversos países, reforçando a confiança entre pares, fundamental na concretização e operacionalização dos projetos de cooperação transfronteiriça. Por outro lado, o mandato fixo inerente às estruturas de governo dos AECT, torna os processos de cooperação transfronteiriços não dependente dos ciclos políticos e nomeadamente em relação às opções estratégicas de cooperação transfronteiriça.

Através do AECT, preconiza-se que nos processos desenvolvimento regional, de planeamento e ordenamento do território e de estruturação de serviços e equipamentos, terá de se atender ao efeito determinante da fronteira, às dinâmicas territoriais existentes em ambos os lados dos territórios fronteiriços e aos instrumentos de planificação já em vigor (Verschelde e Ferreira, 2019).

Simultaneamente, para se ultrapassarem os obstáculos de cooperação transfronteiriça na União Europeia, as instituições, como a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu, o Comité das Regiões ou o Conselho Económico e Social Europeu, a par dos Estados membros, trabalham na obtenção de consensos, em todas as áreas políticas e sectoriais, de onde decorrem regulamentos, como os emanados pela Comissão Europeia, que procuram suplantar ou minimizar o efeito das barreiras jurídicas e administrativas na cooperação transfronteiriça.

Com base na análise de vários casos de estudo e experiências de cooperação transfronteiriça na Europa, procura-se desenvolver um conjunto de ferramentas com soluções concretas e adequadas, que respondam aos obstáculos transfronteiriços, que detenham uma viabilidade jurídica e administrativa.

Neste âmbito, para a otimização do programa financeiro de cooperação transfronteiriça Interreg e Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial (AECT), será pertinente inserir nos processos legislativos, as Avaliações de Impacto Territorial (EIT), nomeadamente as que decorrem das análises do impacto económico e ambiental, dos programas de apoio financeiro comunitário à cooperação transfronteiriça. Assim, as Avaliações de Impacto Territorial (EIT) deverão gerar novos enquadramentos legislativos de âmbito nacional, regional e local que permitam esmaecer as barreiras jurídicas ou administrativas à cooperação transfronteiriça (Verschelde e Ferreira, 2019).

Para se mitigar os obstáculos jurídicos ou administrativos à cooperação transfronteiriça surge o Mecanismo Transfronteiriço Europeu (MTFE) (Peters, 2019) e (Verschelde e Ferreira, 2019), que aguarda aprovação do Parlamento Europeu e do Conselho Europeu, depois de previamente apresentadas à Comissão Europeia (2018) (Verschelde e Ferreira, 2019) e (Peters, 2019).

Sinteticamente, este instrumento para a cooperação transfronteiriça, que não se constitui enquanto pessoa jurídica, permite que a legislação (que atende a uma forte componente de regulação técnica) de um Estado membro da União Europeia seja aplicada, em ambos os lados da fronteira,

para a implementação de projetos, serviços ou infraestruturas concretas e específicas, tentando-se ultrapassar os obstáculos à cooperação transfronteiriça. Uma estrutura menos formal, e mais flexível, que complementa os AECT, que são mais institucionais e menos capacitados na resolução de determinados obstáculos jurídicos y administrativos.

A Comissão Europeia sugeriu a introdução do Mecanismo Transfronteiriço Europeu (MTFE) na política de coesão pós 2020 (Verschelde e Ferreira, 2019) e (Peters, 2019).

7.- A ARFE e outras instituições de apoio à cooperação transfronteiriça.-

Durante cerca de cinquenta anos, a Associação de Regiões Fronteiriças Europeias (ARFE), fundada em 1971, constitui-se como um espaço privilegiado de promoção da cooperação entre regiões fronteiriças da Europa. Ações implantadas com colaboração e participação de outras instituições como o Conselho da Europa ou a Comissão Europeia.

A ARFE, com vista ao aprofundamento da cooperação transfronteiriça na Europa, promove e participa, com outras instituições, no desenvolvimento de tratados, enquadramentos legislativos, iniciativas transfronteiriças, programas, projetos e instrumentos de financiamento e disposições complementarias. Medidas que procuram contornar os principais obstáculos jurídicos e administrativos à cooperação transfronteiriça na Europa (Ramírez, 2019).

Concomitantemente, à medida que as questões transfronteiriças ganham protagonismo no contexto da política europeia, surgem outras instituições em torno das temáticas das fronteiras, nas quais algumas trabalham em parceria com a ARFE. Em 1994, cria-se o Comité das Regiões, no âmbito do Tratado de Maastricht, que procura garantir um maior envolvimento das autoridades locais e regionais nas questões europeias, nomeadamente no âmbito da política de coesão e de integração europeia, dotando-as de maiores competências. Em 1993, surge o Euro-Institut em Kehl, uma estrutura informativa e de implementação de projetos transfronteiriços, que na atualidade coordena a Rede Transfrontier Euro-Institut Network (TEIN). Outra rede com crescente importância é Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) (1997) (Ramírez, 2019). Por fim, o European Observation Network for Territorial Development and Cohesion (ESPON) programa integrado nos objetivos “Cooperação Territorial” da Política de Coesão da União Europeia, cofinanciado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional - Interreg, e que visa a acessória, definição de cenários e indicação de potencialidades de desenvolvimento para as grandes regiões da União Europeia, incluindo as transfronteiriças.

8.- Experiências de cooperação transfronteiriça na Europa.-

Nídia Cunha (2016) e Antoine Encovile, Frederica Durando e Vallérie Feltgen (2015), identificam como eurocidades e outros esquemas de cooperação urbana transfronteiriça da Europa: Centropo Wien-Brno-Bratislava-Gyor (Austria-Eslováquia-Hungria-República Checa); Cieszyn Silesia Euroregion: Cieszyn-Cesky Tesin (Polónia e República Checa); Communauté Urbaine Lille Métropole (França); Copenhagen-Malmö (Dinamarca-Suécia); EGTC Alzette Belval Esch-sur-Alzette-Villerupt (Luxemburgo-França); EGTC GO: Gorizia-Nova Gorica (Itália-Eslovénia); Eurodistrict Regio Pamina (França-Alemanha); Eurodistrict Saar-Moselle (França-Alemanha); Eurodistrict SearMoselle Saarbrücken-Forbach-Sarreguemines (Alemanha-França); Eurodistrict Strasbourg-Ortenau: Strasbourg-Kehl-Offenburg (França-Alemanha); Eurometropolis Lille-Kortrijk-Tournai (França-Bélgica); Eurorégion Hajdú-Bihar (Bulgária-Romenia); Frankfurt (Oder)-Slubice (Alemanha-Polónia); Frankfurt Oder-Slubice (Alemanha e Polónia); Grand Genève: Geneve-Annemasse (França-Suíça); La Grande Région (Luxemburgo-França-Bélgica-Dinamarca); Meuse-Rhine Euregio Aachen-Liège-Maastricht (Alemanha-Bélgica-Holanda); Newry-Dundalk (Irlanda-Reino Unido); Nice-Monaco-San Remo (França-Mónaco-Itália); Tornio-Haparanda (Suécia-Finlândia); Trinational Euro-

district Basel (França-Alemanha-Suíça); Trinational Eurodistrict Basel: Basel-Sant Louis-Lorrach (Suíça-Alemanha-França); Valga-Valka (Estónia-Lituania).

Uma das eurocidades de referência é a Eurocidade Vasca Bayona-San Sebastián que surge em 1993, através de um convénio de cooperação transfronteiriça. Em 1997, é criado o Observatório transfronteiriço da Eurocidade Vasca Bayona-San Sebastián, que passa posteriormente a Agrupamento Europeu de Interesse Económico (AEIE), designado por Agência Transfronteiriça para o Desenvolvimento da Eurocidade Basca. Uma das realizações mais destacadas da Agência foi a elaboração do “Libro Blanco de la Eurocidade Bayonne-San Sebastián”, um documento estratégico que indicia para a Eurocidade um sistema urbano polinuclear em rede, o desenvolvimento de equipamentos públicos transfronteiriços e o transporte. Uma eurocidade que se perfila como um importante corredor de transporte de mercadorias e logístico e cuja malha metropolitana está a ser estruturada em função de um corredor verde onde se prioriza o transporte público ferroviário (Eurociudad Vasca; 2000).

A Eurocidade Chaves/Verín surge em 2008, constituindo-se como AECT em 2010 com o objetivo de promover a cooperação e a coesão ao nível económico e social do território. As principais ações desenvolvidas na eurocidade, estruturada em torno do tema água, centraram-se no âmbito da eurocidadania, dinamização económica, partilha de atividades recreativas e culturais, ordenamento do território e ambiente. Uma das áreas com maior avanço é ao nível da saúde, como resultado do fim dos serviços de urgência no centro de saúde de Valença (Nídia Cunha, 2016).



Figura 1.- Experiências de cooperação urbana transfronteiriça na Europa.
 Antoine Encovile, Frederica Durando e Vallérie Feltgen (2015)

De destacar ainda na fronteira entre Portugal e Espanha a Eurocidade do Guadiana-Ayamonte-Vila Real de Santo António-Castro Marim (Portugal-Espanha), Eurocidade Valença-Tui (Portugal-Espanha), a Eurocidade Moção-Salvaterra del Miño e a última a ser constituída, a Eurocidade Elvas, Badajoz e Campo Maior.

9.- A Eurocidade Elvas, Badajoz e Campo Maior.-

9.1.- Contexto Atual da Eurocidade Badajoz-Elvas- Campo Maior (EUROBEC).-

Os conceitos de Polo Badajoz-Elvas, Conurbação, Mesópolis Transfronteiriça ou Eurocidade Elvas/Badajoz, foram utilizados e aparecem referenciados em estudos desenvolvidos por Manuel Martin Lobo (1970), Jorge Gaspar (1993), Artémio Baigorri (2001), João Garrinhas (2001), Luís Fernando de la Macorra (2006 a 2013) (Garrinhas, 2018).

O protagonismo territorial e económico da Eurocidade Badajoz, Elvas e Campo Maior decorre do facto de se situar num espaço com mais de 10 milhões de habitantes, entre Madrid, Sevilha e Lisboa (Garrinhas, 2018).

Por outro lado, encontra-se num dos potenciais eixos ferroviários transeuropeus, de ligação dos Portos do litoral sul de Portugal (Lisboa, Setúbal e Sines) à Europa, o Corredor do Sudoeste Ibérico, fundamental para a (re) integração territorial e funcional desta região a uma escala europeia e mundial. Desenvolvimento industrial e logístico que procura promover uma inflexão sobre o investimento e emprego, através da atração de novas empresas.

A EUROBEC está inserida num corredor universitário, de conhecimento e de inovação e de novas indústrias.

A eurocidade encontra-se também num importante corredor de turismo, o Sudoeste Ibérico, entre Madrid e Lisboa, onde existem diversas cidades, sítios e monumentos classificados como Património Mundial pela UNESCO, destacando-se na eurocidade, a cidade Elvas, com o maior sistema de muralhas abaluartadas do Mundo, e na perspetiva de 2020, Campo Maior, com as “Festas do Povo” a classificar como Património Imaterial da Humanidade. Badajoz detém festas com projeção regional, nacional ou internacional como a Semana Santa, os Carnavais ou o San Juan, muito vividos e participados numa perspetiva transfronteiriça. O São Mateus, que mantém muita da estrutura de feira e mercado, é muito procurado tradicionalmente pelos pacenses e afetivamente pelos habitantes de Campo Maior.

A Eurocidade Elvas, Badajoz e Campo Maior reúne condições para ser um espaço urbano qualificado, inteligente e resiliente, associado à economia circular, à descarbonização e eficiência energética, às energias alternativas ou ao ambiente.

Esta eurocidade é um espaço de excelência em termos de dotação de equipamentos e infraestruturas em áreas como a saúde, o desporto, a educação ou a cultura, com índices muito superiores à generalidade dos centros urbanos da raia entre Portugal e Espanha, sendo esta área de concentração urbana a mais habitada da fronteira entre os dois países ibéricos.

Um importante espaço de produção e exportação agroalimentar (com uma grande expansão do regadio) e de grande protagonismo ambiental e agroflorestal, com uma das maiores manchas de montado da Península Ibérica, em vias de classificação pela UNESCO, nos próximos anos, como paisagem natural da humanidade.

Com a entrada de ambos os países ibéricos na União Europeia, assiste-se a uma crescente aproximação e integração territorial entre a Extremadura e o Alentejo, potencializada pelas políticas regionais e de coesão, que possam quebrar grande parte do isolamento, que conduziu à marginalização,

à pobreza e à perda sistemática de população destas duas regiões transfronteiriças, que reforçam a possibilidade de cooperação transfronteiriça entre Elvas, Badajoz e Campo Maior.

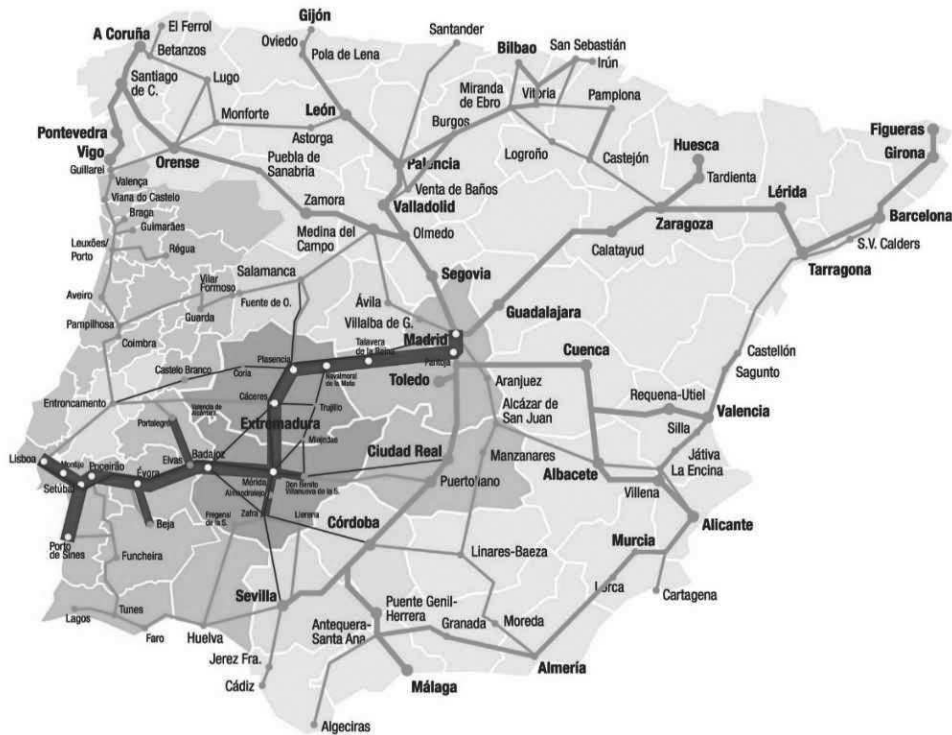


Figura 2.- O Corredor do Sudoeste Ibérico

Fonte: Extremadura En Red

No entanto, apesar desta região urbana fronteiriça apresentar uma maior densidade populacional e melhores índices de desenvolvimento humano que a maioria da raia luso espanhola, a sua evolução socioeconómica, revela os condicionalismos e deseconomias resultantes do facto de ocupar uma área marginal no contexto dos dois Estados e dos principais centros de decisão económica e política. Uma área frequentemente excluída das políticas públicas e de decisões relativas a projetos estruturantes, quase sempre decididos pelos respetivos poderes centrais ou europeus.

A cooperação territorial entre Portugal e Espanha, apresenta vários constrangimentos como resultado das assimetrias ao nível institucional e legislativo (direito público e privado), estruturas de organização administrativa, entre os dois Estados-Membros (Garrinhas, 2019).

É notória a ausência de uma visão estratégica transfronteiriça económica, sectorial e territorial que atenda às especificidades deste território de fronteira, que procure uma maior coesão territorial e económica e social, e que aumente a competitividade deste território de fronteira.

Apesar dos intensos fluxos globais entre os centros urbanos (sobretudo ao nível dos serviços e comércio), tende a verificar-se uma certa quebra de determinados fluxos económicos que contribuíram para o aumento dos desequilíbrios territoriais, sócio urbanísticos e económicos, sobretudo entre Elvas e Badajoz, patente na profunda crise do comércio da Cidade de Elvas cujas relações comerciais centradas no comércio mais tradicional (com origem em Badajoz, mas também Campo Maior) são muito menos intensas que anteriormente à abertura das fronteiras.

Badajoz é o centro dominante do comércio da eurocidade com projeção regional, embora registre também uma certa quebra da atividade no centro comercial tradicional, pela expansão de grandes superfícies e centros comerciais. O número de empresas portuguesas em Badajoz e vice-versa, são relativamente reduzidos, o que condiciona o desenvolvimento de cadeias de valor transfronteiriço. Existe sobretudo uma procura por parte de Elvas e Campo Maior por serviços de Badajoz na área de apoio à agricultura, construção civil ou combustíveis automóveis mais baratos. Resta a consolidação de Elvas enquanto importante centro de restauração da eurocidade, procurada por grande número de pacenses.

Um território, cujo crescimento no setor dos serviços públicos, administração local e regional e serviços de apoios sociais, sobretudo nos anos 70 e 80 (com grande empolgação em Badajoz) não conseguiu, sem um processo mais amplo de industrialização de base endógena ou inserida nas cadeias de valor global, esbater os problemas do desemprego, muito elevado, de um e outro lado da fronteira, sobretudo nas cidades de Elvas e Badajoz, e que impedem uma maior coesão social e mobilidade laboral e residencial fronteiriça, (muito comum entre muitas cidades escandinavas e do centro da Europa), embora existam determinados fluxos em áreas como a saúde, call centers, serviços domésticos ou algumas atividades agrícolas. A eurocidade apresenta um mais baixo poder de compra no contexto de Portugal e Espanha.

A maioria dos projetos de cooperação transfronteiriça, financiados com fundos comunitários, incide na construção de infraestruturas e de equipamentos em ambos os lados da fronteira, sem a construção de dinâmicas de partilha e complementaridade. Muitos projetos apenas se concretizam no contexto de financiamentos comunitários. Por fim, há uma grande dificuldade em envolver agentes privados.

Uma realidade urbana transfronteiriça onde os poderes locais e as políticas regionais e nacionais não conseguiram, até ao momento, pela ausência de políticas transfronteiriças mais aprofundadas, recriar um ambiente competitivo capaz de atrair mais população, apoio empresarial e investimentos estruturantes e reprodutivos no âmbito dos recursos endógenos.

Um território que aguarda a integração dos sistemas ferroviários e a (re)definição quanto ao futuro de uma plataforma logística que seja verdadeiramente transfronteiriça e que apoie as empresas da região, já que não existe um mercado e riqueza regional que suporte a existência de dois espaços logísticos, num e noutra lado da fronteira.

Uma fronteira onde os investimentos nas áreas da inovação, investigação, indústrias criativas e empreendedorismo, continuam a ser relativamente pouco significativos na generalidade das áreas sectoriais, comparativamente a outras cidades médias e áreas metropolitanas, apesar das evoluções em alguns setores como a agricultura.

Os três centros urbanos sofrem de problemas urbanísticos idênticos, nomeadamente centros históricos degradados e devolutos (particularmente em Badajoz e Elvas, e de certo modo Campo Maior) e áreas periféricas de urbanização mais recentes, desqualificadas, com problemas de coesão social e segurança. Elvas regista um processo de regressão demográfica.

A eurocidade apresenta uma dimensão socioeconómica e populacional muito diferenciada, e importantes desequilíbrios funcionais, com o grande protagonismo de Badajoz em relação a Elvas e Campo Maior, o que pode gerar políticas territoriais de competição (macrocefálicas), que se sobrepõem às de complementaridade, cooperação e integração territorial.

Este território carece de estruturas de governança mais aprofundadas e eficientes. Parece existir um profundo desconhecimento, falta de interesse e reduzido envolvimento da generalidade das entidades, agentes públicos e privados e da sociedade civil dos centros urbanos. São muito pontuais as iniciativas de associativismo de âmbito transfronteiriço.

Muita da população desconhece em que consiste a Eurocidade Elvas, Badajoz e Campo Maior. Os políticos apresentaram a eurocidade em Lisboa e Madrid, mas esqueceram de informar e envolver a população dos três centros urbanos, processo fundamental na consolidação da eurocidade.

Persiste algum medo, desconfiança, desconhecimento e eventualmente o preconceito histórico e cultural, entre a população dos dois lados da raia, devido às diferenças culturais, linguísticas, persistência das fronteiras psicológicas, e muita desinformação, que decorrem sobretudo dos desequilíbrios territoriais existente entre Elvas, Campo Maior e Badajoz, e que eventualmente pode determinar alguma aversão à constituição da eurocidade.

Por fim, seguindo outras experiências europeias, um dos problemas que as autoridades políticas terão de responder recorrentemente no futuro e junto das populações, é o da sediação e alocação das infraestruturas e equipamentos num determinado território, diferente daquele onde a população reside, e que pode comprometer e condicionar pontualmente determinados projetos de cooperação da eurocidade. A alternativa é afiançar estes projetos e seus efeitos multiplicadores numa perspetiva transfronteiriça.

9.2.- A Cooperação Transfronteiriça na Eurocidade Badajoz, Elvas e Campo Maior (EUROBEC).-

Em 2006, surgiu a ideia de se criar a Eurocidade Elvas-Badajoz, no entanto, o protocolo de cooperação transfronteiriça só é assinado a 16 de setembro de 2013, entre a Câmara Municipal de Elvas e o Ayuntamiento de Badajoz.

Este compromisso de cooperação visava a conceção, gestão e a partilha de serviços, equipamentos e instalações entre ambas as cidades, o desenvolvimento de experiências e de projetos de cooperação transfronteiriça de interesse comum com financiamento comunitário na área da economia, de serviços sociais e da cultura, de promover a cooperação e criação de empresas e melhoria das condições para a captação de empresas e investimentos, mediante o aproveitamento das sinergias resultantes da construção da plataforma logística em torno do Caia ou de investimentos estruturantes, como a linha ferroviária de mercadorias com origem no Porto de Sines (e Alta - velocidade). Preconiza-se também a construção de uma eurocidadania que fomente processos de integração, interação e partilha, promotores de uma cidadania ativa.

Em 2015, Campo Maior, alegando a proximidade geográfica com Elvas e Badajoz, e as ligações económicas e funcionais, solicita a integração na Eurocidade, que foi votada favoravelmente pelo Presidente da Câmara Municipal de Elvas e o Alcaide de Badajoz.

Elvas, Badajoz e Campo Maior encontram-se próximos territorialmente, com a larga trajetória de ligações consolidadas historicamente, pelas afinidades culturais e antropológicas, onde existe uma crescente mobilidade populacional entre os dois lados da fronteira, um espaço funcional com alguma densidade urbana. Campo Maior sedia também uma das maiores empresas de Portugal e da Eurocidade, Delta Cafés, com importantes requisitos logísticos e de transporte multimodal.

Apesar da proximidade geográfica, nas últimas décadas, foram muito reduzidos os projetos desenvolvidos no âmbito do Interreg. No período do POCTEP (2007-2013) destaca-se o projeto “BALUARTES” entre Elvas e Badajoz que tinha como objetivo a valorização do património histórico e militar das duas cidades (Bruno Janeco, 2015).

A importância dada à cooperação transfronteiriça e à eurocidade está enquadrada por documentos estratégicos e estruturantes dos municípios de Elvas e Badajoz e da região Alentejo. O PROT (Plano Regional de Ordenamento do Território) do Alentejo, o PDM (Plano Diretor Municipal) de Elvas e Campo Maior, revisto em 2009 e a “Estratégia de Desenvolvimento Territorial e Plano de Ação Alto

Alentejo 2020, destacam o desenvolvimento das atividades logísticas e a criação da Eurocidade Elvas/Badajoz. O PDM de Campo Maior incorpora estratégias de otimização de vantagens decorrentes da estruturação desta realidade urbana transfronteiriça, numa altura em que este centro urbano ainda não integrava a futura eurocidade, como estruturante na cooperação transfronteiriça e na integração territorial destes três municípios. O PGM de Badajoz (Plan General Municipal) e o PEB de Badajoz (Plan Estratégico de la Ciudad de Badajoz, com muitas das ações estratégicas já concretizadas) preconizam como um dos grandes objetivos estratégico, a implementação da eurocidade Elvas/Badajoz. O EUROACE 2020 (Euroregião Alentejo-Centro-Extremadura) confere protagonismo territorial ao corredor ferroviário Sines, Madrid e o resto da Europa.

As mais recentes ações de cooperação transfronteiriça entre Badajoz, Elvas e Campo Maior, numa perspetiva integrada no contexto Eurocidade, decorrem no âmbito do INTERREG V-A através dos projetos GURA (Guardiães da Raia, finalmente não aprovado) e o projeto EUROBEC (Construindo a Eurocidade, aprovado em junho de 2017).

O EUROBEC, inclui estruturas de governabilidade da Eurocidade, desenho estratégico da Eurocidade e microações de cooperação, onde se destacam várias ações, entre as quais: a criação de uma agenda comum (cultural e desportiva), elaboração do plano estratégico da Eurocidade, cooperação sustentável, criação do cartão Eurocidade, criação do Observatório e um plano de comunicação.

O Despacho n.º 9370 de 24 de outubro de 2017 publicado no Diário da República 2º série, que autoriza finalmente a celebração do Protocolo de Cooperação Transfronteiriça entre os Municípios de Elvas, Badajoz e Campo Maior, denominado “Eurocidade Elvas, Badajoz e Campo Maior”, visa a criação de um organismo sem personalidade jurídica, sob a forma de grupo de trabalho, em que as diferentes partes procuram tratar os seguintes assuntos:

- a) A concertação de iniciativas e adoção de decisões.
- b) A promoção de estudos, planos, programas e projetos suscetíveis de financiamento estatal, comunitário e internacional.
- c) A promoção de formas de relacionamento entre agentes, estruturas e entidades, públicas e privadas, que contribuam para o desenvolvimento dos respetivos territórios fronteiriços.

No entanto, só em março 2018 é publicado em Diário de la República a autorização da assinatura do convénio de constituição da EUROBEC, contribuindo para o atraso do início das ações previstas.

São objeto de ação da Eurocidade as seguintes áreas: equipamentos urbanos; energia; transportes e comunicações; educação, ensino e formação profissional; património, cultura e ciência; tempos livres e desporto; saúde; ação social; habitação; proteção civil; ambiente e saneamento básico; defesa do consumidor; promoção do desenvolvimento; ordenamento do território e urbanismo; policial municipal e cooperação externa.

Neste âmbito, a Eurocidade Elvas, Badajoz e Campo Maior constitui uma oportunidade para mitigar os principais estrangulamentos e problemas de desenvolvimento, reforçar a cooperação transfronteiriça e potencializar as vantagens estratégicas decorrentes da integração territorial no quadro da crescente globalização.

A função de capitalidade da eurocidade no contexto das duas regiões, poderá aumentar a área de influência funcional e reforçar a sua posição enquanto principal aglomeração urbana da fronteira entre Portugal e Espanha (Luís Macorra, 2011).

9.3.- Construindo a Eurocidade Badajoz, Elvas e Campo Maior (EUROBEC) e seu Observatório.-

O arranque EUROBEC passa pelo desenho estratégico da eurocidade, que após um diagnóstico, consiste num documento com propostas estratégicas e de prioridades operacionais futuras, que resultam de diversos documentos e estudos elaborados pelos diversos grupos de trabalho, no curto, médio e longo prazo.

Um diagnóstico amplo e multisectorial, que deve aferir os problemas, os reptos, potencialidades e oportunidades comuns da EUROBEC, que identifica as bases para a construção de uma nova realidade urbana transfronteiriça e que defina os instrumentos de planeamento e de ordenamento do território no futuro.

Cabe ao Ayuntamiento de Badajoz, no contexto da eurocidade, a responsabilidade de desenvolver o diagnóstico e plano estratégico da eurocidade, bem como implementar o Observatório.

Neste documento de diagnose e estratégico deverá atender-se que a Eurocidade Elvas, Badajoz e Campo Maior é uma realidade urbana que obrigatoriamente, no seu conjunto, é distinta da cidade, compacta e contínua, tradicional das regiões mediterrâneas. É um espaço urbano fronteiro, integrado por três núcleos urbanos, que funcionam em rede, com diferentes intensidades de relação funcional. São centros urbanos dominantes no contexto da estrutura urbana dos respetivos municípios. A expansão urbana e industrial de Elvas e Badajoz têm sido relativamente convergentes e a área em torno do Caia tem elevado potencial logístico e de sediação de serviços. Com mais de 180.000 habitantes, a eurocidade detém uma função de capitalidade regional no contexto do Alentejo e da Extremadura, e que pode ser reforçada com a eurocidade Elvas, Badajoz e Campo Maior, já que pode adquirir uma dimensão média que a aproxime competitivamente de outras cidades da rede urbana nacional e global. Na sua área de influência residem cerca 1 milhão de habitantes.

Há que gerir as potencialidades deste território de fronteira que constitui uma referência comercial, cultural e sanitária em Portugal e Espanha. Detém um património único que a história moldou com sistemas de fortalezas classificados como património da humanidade da UNESCO ou com festas e eventos com projeção mundial e nacional. Uma gestão integrada de equipamentos culturais e desportivos.

É um território inserido num enquadramento ambiental de excelência e com um desenvolvimento potencial enquanto estrutura rural multifuncional de articulação entre o rural-urbano. Este território revela uma crescente intensidade de uso agrícola decorrente da ampliação das áreas de regadio, sendo procurado por grandes empresas nacionais e multinacionais do setor, pelos menos em Elvas e Campo Maior (sistemas de barragens do Plan de Badajoz, Barragem do Caia, Abrilongo e Alqueva). Um percurso, contudo, muito discutido no quadro da escassez de recursos hídricos associados às alterações climáticas.

Neste Plano Estratégico da EUROBEC há que potencializar (tal como a estratégia da Eurociudad Vasca) a posição privilegiada, que ocupa no contexto da ligação Lisboa-Madrid, no corredor transnacional rodoviário e ferroviário que deve ligar os portos do sul do Portugal (Lisboa, Setúbal e Sines) ao Caia e daqui a Madrid, Saragoça e Europa.

Um corredor que vem sofrendo sucessivos adiamentos na concretização de alguns investimentos estruturantes vertebradores da eurocidade, como o comboio de alta velocidade, mas que vê avançar a linha de mercadorias Sines - Caia - Europa, e de certa forma centros de intercâmbios intermodais (como o localizado junto da Estação de Caminho de Ferro de Elvas) e a plataforma logística “transfronteiriça” do Sudoeste Europeu. Um eurocorredor ferroviário, que não deverá ser apenas de trânsito, mas que se deve consolidar como de desenvolvimento, em torno dos centros nodais, intermodais e logísticos, como os que se estão a sediar na Eurocidade Elvas, Badajoz e Campo Maior

A Eurocidade de Elvas, Badajoz e Campo Maior, com uma ocupação urbana de quase 1000 anos, é constituída por centros históricos alcandorados, cujos núcleos iniciais defensivos e alcandorados, remontam ao período árabe, e cuja expansão da malha urbana foi estruturada e ladeada por sucessivos sistemas amuralhados (os últimos abaluartados), quase em simultâneo, e que marcam profundamente a imagem e identidade da eurocidade.

Espaços urbanos históricos que carecem de profundas intervenções (sobretudo Badajoz e de alguma forma Elvas), bem como as suas periferias desqualificadas. Operações de regeneração e reabilitação urbanas integradas, sustentáveis, resilientes e eficientes do ponto de vista energéticos que respondam aos desafios das alterações climáticas.

A medio e longo prazo, a evolução e expansão urbana da eurocidade poderá contemplar políticas de ordenamento do território, que inclua a construção ou partilha ampla de uma rede de equipamentos e infraestruturas, redes de transporte público inteligentes, ciclovias, corredores verdes ou urbanos que liguem e articulem o território em torno de novas centralidades da eurocidade. Existe uma ampla reserva de solos na eurocidade que suportam esta estratégia, conforme preconizam os planos municipais e urbanos das três cidades. Planos vocacionados para responder aos desafios da eurocidade e do potencial de expansão logístico e do transporte multimodal.

Poder-se-á também pensar em centralizar a sede e o coração da eurocidade (numa área com um importante potencial futuro no âmbito de serviços, de indústrias avançadas, logística e transporte e que suporta já estruturas consolidadas de âmbito comercial, lúdico, feiras e exposições), num processo que não é novo, e já replicado em várias eurocidades entre Portugal e Espanha, em torno da antiga fronteira do Caia, o que materializa a vontade de construir uma nova realidade urbana transfronteiriça e uma certa integração territorial.

De facto, no processo de construção da EUROBEC, é fundamental explorar a diversidade existente no contexto desta realidade urbana transfronteiriça, de forma a permitir o desenvolvimento de estratégias de cooperação e complementaridade entre infraestruturas e serviços comuns, e outras áreas como a economia ou a cultura, que permitam reforçar a competitividade da eurocidade no contexto da rede urbana nacional e ibérica e seu posicionamento na estratégia europeia. Embora a eurocidade não se construa em exclusivo com infraestruturas e equipamentos, é necessariamente nelas que se devem alicerçar.

Os serviços públicos geridos de uma forma inteligente e sustentável são um vetor estratégico na articulação e na coesão da eurocidade, pelo que importa aferir áreas de potencial desenvolvimento e de melhorias de eficiência em áreas como a gestão da água, resíduos, energia, transporte e mobilidade, ambiente, saúde, turismo, empresas e negócios, educação, cultura, urbanismo e habitação, gestão do território, vigilância, gestão de equipamentos, desporto, proteção civil e riscos, iluminação ou construção de orçamentos participativos.

A eurocidade deverá também estar dotada de serviços avançados no respeitante às empresas e aos cidadãos, devendo ser aferido o potencial empreendedor e inovador do território, que determine a sua maior competitividade e integração em cadeias de valor regionais e globais. Os estabelecimentos de ensino superior (Universidade de Badajoz e Politécnico de Portalegre, a Escola Superior Agrária de Elvas), centros de investigação, como o Instituto Nacional de Melhoramento de Plantas de Elvas, que vai acolher um laboratório corporativo na procura de soluções para uma agricultura capaz de responder a desafios provocados pelas alterações climáticas, ou Fundecyt Parque Científico y Tecnológico de Extremadura, deverão desempenhar um papel mobilizador na construção da eurocidade, devendo aportar investigação e conhecimento, nas mais diversas áreas e valências, com vista a gerar uma nova realidade urbana transfronteiriça, e colaborar com instituições comunitárias e com realidades de cooperação transfronteiriça mais consolidadas, no âmbito das Euroregiões e eurocidades.

Há que aferir a possibilidade de oferta sanitária conjunta (como acontece na fronteira entre a França e a Bélgica ou no Hospital Transfronteiriço da Cerdanha) e de ensino básico, secundário e universitária conjunta (possibilidade de universidade bilingue e com cursos de dupla certificação) e assegurar o trilinguismo na eurocidade (português, espanhol e inglês).

Face às problemáticas sociais e demográficas, associadas ao envelhecimento da população, expansão de doenças como o cancro ou senilidade, requerem-se projetos mais amplos no âmbito da economia social, serviços de proximidade e aproximação territorial, que encontram um enquadramento de qualidade

A consolidação destas propostas requiere uma estrutura de governação da EUROBEC que contemple instituições e organizações, públicas ou privadas, como representantes das administrações nacionais, regionais e locais, universidades, agentes económicos e sociais, associações e população civil.

Estruturas de governação que visam uma maior convergência institucional, com vista a assegurar uma maior coesão económica, social, cultural e territorial, através da valorização dos recursos endógenos e otimização das oportunidades territoriais e económicas, decorrentes da globalização da economia, das transformações das fronteiras da União Europeia, das políticas regionais, de coesão e cooperação transfronteiriça europeias, ou outras como as políticas transeuropeias de transporte, intermodalidade e logística.

Após a fase estratégica deverá ser criado o Observatório da EUROBEC, que acompanha e monitoriza a concretização das diversas propostas estratégicas, materializadas no conjunto das ações, para a construção da EUROBEC. Visa melhorar e desenvolver a cooperação transfronteiriça entre os diferentes atores e agentes, públicos e privados, da eurocidade, gerando sinergias e redes transfronteiriças que conduzam à concretização com sucesso ou ao surgimento de novos projetos incluídos nas ações dos grandes eixos estratégicos, e que permitam afiançar verdadeiros processos de desenvolvimento nesta região de fronteira.

Finalmente a eficiência da governança da EUROBEC pode ser reforçada pela colaboração em projetos financiados no âmbito de programas como o Interreg e outros fundos da política regional e de coesão.

De imediato a operacionalização da Eurocidade e sua consolidação exige um conjunto de microações de cooperação que deverão evolver a sociedade civil, através de uma eurocidadania ativa com iniciativas culturais e desportivas, agenda cultural comum, o Cartão do Cidadão, cursos de línguas, intercâmbios escolares e formação de professores, que permitem um melhor conhecimento cultural e linguístico. Possibilidade de criação de uma área social comum com o acesso aos serviços públicos por parte da população residente na Eurocidade Elvas, Badajoz e Campo Maior.

A construção da eurocidade requer símbolos que fortaleçam o sentido de pertença entre os cidadãos e reforcem o marketing territorial, como a já criada marca em comum EUROBEC. Uma imagem unitária com uma sinalética comum no espaço público. A eurocidade poderá possuir sistemas de comunicação e multimédia próprios, como uma futura televisão por emissão por cabo, imprensa escrita, rádio, website da eurocidade ou painéis publicitários informatizados comuns. Para a eurocidade competir em mercados de turismo mais vastos e exigentes é importante agrupar todos os recursos e valores turísticos, criando-se uma oficina ou um posto conjunto de turismo da eurocidade e iniciativas em potenciais mercados, não restrita a grandes feiras de turismo (BTL e FITUR), mas ações pontuais em espaços públicos e eventos de projeção, com maior eficiência na divulgação da marca EUROBEC.

O diagnóstico estratégico deve analisar os constrangimentos históricos, demográficos, económicos e funcionais, a dualidade de sistemas jurídicos, a excessiva duplicação e atomização administrativa e dos serviços públicos, a mentalidade de fronteira e o insuficiente grau de integração de infraestruturas e serviços, que colocam entraves à construção da eurocidade.

Para se ultrapassarem alguns dos obstáculos de âmbito legal e administrativo, ou ligados ao empenhamento e vontade política, à transparência entre as instituições ou a eficiência na gestão pública, e que poderão dificultar a consolidação da eurocidade e adoção e desenvolvimento de projetos mais amplos de cooperação, preconiza-se que a Eurocidade Elvas, Badajoz e Campo Maior adote instrumentos mais facilitadores da cooperação transfronteiriça, como são o Agrupamento Europeu de Cooperação Transfronteiriça (AECT) e o Mecanismo Transfronteiriço Europeu (MTFE) em fase de discussão para aprovação pelas instituições europeias.

Esta proposta deverá ser participada pelos governos centrais de Espanha e Portugal, Junta da Extremadura, CCDR-A, as universidades e politécnicos da Extremadura e Alentejo e o Euroace. Um projeto participado pela sociedade civil, agentes económicos e sociais.

10.- Conclusão.-

Ao longo deste estudo constatou-se que as políticas regionais e de coesão europeia tendem a dar crescente relevância às regiões de fronteira, através do desenvolvimento de ações de cooperação transfronteiriça, como forma de esbater os desequilíbrios em relação às regiões e centros urbanos mais dinâmicos e desenvolvidos da Europa, impulsionando o seu crescimento e desenvolvimento.

Ações que se enquadram, entre outras, na Estratégia Territorial Europeia que preconiza um sistema urbano policêntrico e interconectado a diferentes escalas territoriais (megalópoles, cidades médias regionais, centros urbanos rurais, cidades transfronteiriças), que assegure um crescimento económico equilibrado e um desenvolvimento mais harmonioso, uma maior coesão económica e social, e uma maior sustentabilidade e competitividade urbana.

Para tal, tomando em conta outras experiências europeias, tendem a desenvolver-se políticas de planeamento estratégico, áreas de intervenção prioritária como a economia, I&D, mercado de trabalho, educação e formação secundária e superior, telecomunicações e redes digitais, mobilidade, transportes, incluindo as grandes redes transeuropeias ferroviárias de mercadorias e passageiros (como a alta velocidade), habitação, água, energia, resíduos ou imigração.

Os fundos comunitários têm um papel de relevo no financiamento destas novas redes inovadoras de cooperação transfronteiriça, de prestação articulada de serviços públicos e sociais e de equipamentos. Preconiza-se, neste âmbito, uma crescente adequação do FEDER, nomeadamente o Interreg, a cada realidade fronteiriça da Europa, de forma a garantir uma resposta mais adequada aos problemas dessas regiões de fronteira e a potencialização das suas oportunidades.

No entanto, a cooperação transfronteiriça, como constatamos, está condicionada pelas diferenças de legislação entre os dois países ibéricos, mesmo quando existe uma transposição dos quadros normativos europeus para as respetivas legislações nacionais, pelo se recriam estruturas de governação multinível e multiparticipadas e instrumentos como de cooperação como de futuro o Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial (AECT) e o Mecanismo Transfronteiriço Europeu (MTFE) (em fase de aprovação).

A Eurocidade Elvas, Badajoz e Campo Maior, constituída formalmente em maio de 2018, procura afirmar-se como um instrumento estratégico de cooperação transfronteiriço que contribua para a valorização dos recursos endógenos, a inovação e infraestruturação do território, o aumento da competitividade e da resiliência económica e territorial no contexto nacional, europeu e mesmo global.

Um espaço inserido num importante eixo de ligação litoral de Portugal, Madrid e Europa, centrado em torno do Porto de Sines e ligações multimodais e logísticas que pode gerar novas oportunidades de desenvolvimento económico.

Com a eurocidade procura-se contornar a duplicidade de equipamentos, a partilha de recursos e a construção mutua de equipamentos, melhorando a eficiência, a redução de custos, e a racionalização dos fundos públicos e europeus, em diversas áreas sectoriais.

Por fim, a Eurocidade Elvas, Badajoz e Campo Maior enquadra-se nas políticas regionais e de coesão da União Europeia.

A Eurocidade Elvas, Badajoz e Campo Maior adquire, nesta fase inicial, tal como em outras experiências de eurocidades na Europa, a configuração Grupo de Trabalho, que realiza o desenho estratégico da eurocidade, centrado não só no desenvolvimento de ações mais amplas de âmbito urbano e estruturantes do território, mas também microações que permitam um aprofundamento de uma eurocidadania ativa e o desenvolvimento de serviços e equipamentos comuns de onde decorra uma maior coesão económica, social e territorial, com maiores índices de desenvolvimento e o reforço da capitalidade da eurocidade ao afirmar-se como um centro de média dimensão, numa tentativa de redução dos desequilíbrios territoriais em relação às regiões e centros urbanos mais desenvolvidos dos respetivos países e no contexto europeu.

O grupo de trabalho, que está a delinear um quadro estratégico para a Eurocidade, na fase diagnóstico atual está a mobilizar e escutar, instituições públicas locais, a sociedade civil, os agentes económicos, associativos e políticos.

Processo que culminará com a constituição do Observatório da Eurocidade Elvas, Badajoz e Campo Maior que monitorizará o impacto de cada ação na consolidação e desenvolvimento da eurocidade.

Referencias Bibliográficas

- ABDIOL, MOHAMADOU (2019) - “*Las experiencias de la Cooperación Transfronterizas en África*” in *La cooperación transfronteriza para el desarrollo*, Editora Catarata, Madrid.
- BURGOS, JORGE (2019) - “*Migraciones y Construcción de Fronteras*” in *La cooperación transfronteriza para el desarrollo*, Editora Catarata, Madrid.
- CUNHA, NÍDIA (2016) - *Cooperação transfronteiriça no noroeste peninsular: a eurocidade Chaves-Verín*. Disponível em: http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/26414/1/ulfl228097_tm.pdf. Acesso em 09/06/2019.
- CRUZ, JOSÉ (2019) - “*La Cooperación Transfronteriza en América Latina y el Caribe: Novos Retos y Escenários*” in *La cooperación transfronteriza para el desarrollo*, Editora Catarata, Madrid.
- DECOVILLE, ANTOINE; DURAND, FRÉDÉRIC; FELTGEN, VALÉRIE (2015) - “*Opportunities of Cross-border cooperation between small and medium cities in Europe*” pp.1-55, LISER. Disponível em: http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/Themes/Agglomerations/Opportunities-of-cross-border-cooperation-between-small-and-medium-cities-in-Europe-_LISER_.pdf. Acesso em 12/01/2018.
- Desafios e expectativas, Elvas, Conferências Internacionais, 6 de junho.
- ESPON (2014) - *Making Europe Open and Polycentric*.
- EUROCIUDAD VASCA (2000) - *El Libro Blanco de la Eurociudad Bayonne San Sebastián*.
- EUROCIDADE CHAVES VERIN - AECT (2019) - *Eurocidade Cidade Chaves-Verin AECT*. Disponível em: <http://www.eurocidadechavesverin.eu/index.php/aect/o-nosso-territorio>. Acesso em 16/01/2019.
- GARRINHAS, JOÃO (2018) - *Elvas uma Geografia de Fronteira*, Booksfactory.
- GARRINHAS, JOÃO (2019) - “*Do Local ao Global. Desafios futuros das cidades europeias. O contexto da Eurocidade Elvas, Badajoz e Campo Maior*” in *Europe?*
- GORDON, LETICIA (2019) - “*Promoción de la Igualdad de Género y Empoderamiento de las Mujeres: Una propuesta de acción desde la Cooperación Transfronteriza*” in *La cooperación transfronteriza para el desarrollo*, Editora Catarata, Madrid.
- GORDON, LETICIA e RAMÍREZ, MARTIN (2019) - “*Prólogo*” in *La cooperación transfronteriza para el desarrollo*, Editora Catarata, Madrid.
- GORDON, LETICIA e RAMÍREZ, MARTIN (2019:2) - “*Epílogo*” in *La cooperación transfronteriza para el desarrollo*, Editora Catarata, Madrid.
- JANEIRO BRUNO (2015) - *Impactos Territoriais dos Processos de Cooperação Transfronteiriça o Caso de Estudo: Elvas Badajoz*, Dissertação de Mestrado em Gestão do Território - Planeamento e Ordenamento do Território, pp. 1-143, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade de Lisboa. Disponível em: <https://run.unl.pt/bitstream/10362/17316/1/TESE%20VERS%C3%83O%20FINAL.pdf>. Acesso em 12/01/2018.

- MACORRA Y CANO, LUÍS (2011) - *La Eurociudad Elvas/Badajoz en el Suroeste Ibérico y Europeo*, pp.1-32. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/56179631/La-eurociudad-Badajoz-Elvas-en-el-suroeste-iberico-y-europeo>. Acesso em 12/01/2018.
- MEDINA, TAHINA (2019) - “*La Cooperación Sur-Sur Transfronteriza como herramienta para la implantación de la Agenda 2030 y los ODS*” in *La cooperación transfronteriza para el desarrollo*, Editora Catarata, Madrid.
- MINISTÉRIO DO PLANEAMENTO E DAS INFRESTRUTURAS (2017) - *O Despacho n.º 9370 de 24 de outubro de 2017 publicado no Diário da República 2º série*.
- NADALUTTI, ELISABETTA (2019) - “*La Cooperación Transfronteriza en el Sudeste Asiático analizada desde un enfoque ético Humanístico*” in *La cooperación transfronteriza para el desarrollo*, Editora Catarata, Madrid.
- ODDONE, NAHUEL (2019) - “*Potencial de los Territorios Fronterizos para el Fortalecimiento de Cadenas Regionales del Valor*” in *La cooperación transfronteriza para el desarrollo*, Editora Catarata, Madrid.
- PETERS, DIRK (2019) - “*Consideraciones legales sobre la Cooperación Transfronteriza*” in *La cooperación transfronteriza para el desarrollo*, Editora Catarata, Madrid.
- RAMÍREZ, MARTÍN (2019) - “*La Cooperación Transfronteriza a partir de la experiencia de la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE)*” in *La cooperación transfronteriza para el desarrollo*, Editora Catarata, Madrid.
- SANTAMARÍA, JUAN (2019) - “*Fronteras y poder una relación estrecha leída desde la Geografía Política*” in *La cooperación transfronteriza para el desarrollo*, Editora Catarata, Madrid.
- SCOTT, JAMES (2019) - “*Cooperación Transfronteriza y Desarrollo Regional en las Fronteras Externas de la Unión Europea*” in *La cooperación transfronteriza para el desarrollo*, Editora Catarata, Madrid.
- VALCÁCER, BÁRBARA e CALLEJA, JUAN (2019) - “*La Cooperación Transfronteriza al Servicio de la Governabilidad Democrática y la Cohesión Social*” in *La cooperación transfronteriza para el desarrollo*, Editora Catarata, Madrid.
- VERSHELDE, NATHALIE e FERREIRA, RICARDO (2019) - “*Experiencias de Cooperación Transfronteriza en la Unión Europea y a su impacto a nivel Regional*” in *La cooperación transfronteriza para el desarrollo*, Editora Catarata, Madrid.