



Espessura Institucional Transfronteiriça: da Raia Ibérica à Galiza-Norte de Portugal¹

Emily Lange²

Recibido: 20 de febrero de 2017 / Aceptado: 29 de agosto de 2017

Resumo. A cooperação transfronteiriça procura contribuir para o desenvolvimento das regiões transfronteiriças, sendo esta ação levada a cabo por instituições e estruturas específicas. Estas instituições são atores no terreno e desempenham um papel cada vez mais fundamental na questão do esbatimento de assimetrias regionais, bem como nas decisões de processos territoriais. Este artigo foca a sua análise num cruzamento entre o lado *hard* e *soft* da cooperação transfronteiriça a partir das instituições que a promovem. Esboça o estado da espessura institucional transfronteiriça, entendida como o conjunto de estruturas de cooperação transfronteiriça ativas na fronteira, as suas interações e o ambiente de cooperação resultante. Considera tanto o capital institucional, bem como o capital relacional emergente em três contextos: fronteira geral (Raia Ibérica), regional (Galiza-Norte) e local (Chaves-Verín). A partir de trabalho empírico quantitativo e qualitativo, é possível tirar uma primeira conclusão: a espessura institucional transfronteiriça da Raia Ibérica não é homogênea ao longo da fronteira. De um modo geral é pouco espessa, mas encontra-se em construção. Os aspetos relacionais são mais difíceis de promover e estudar, por isso carecem de maior atenção por parte de académicos, mas também por parte dos atores que investem e promovem a cooperação transfronteiriça.

Palavras-chave: cooperação transfronteiriça; espessura institucional; capital relacional; institucionalização; Raia Ibérica.

[en] Cross-border Institutional Thickness: From the Iberian *Raia* to Galicia-North of Portugal

Abstract. Cross-border cooperation seeks to contribute towards the development of cross-border regions, being a practice enacted by specific institutions and entities. These institutions are territorial actors who have an increasingly fundamental role in the effort towards abating regional asymmetries and in territorial decisions themselves. This article focuses on a cross between the hard and soft cross-border cooperation that these institutions promote. A sketch of the cross-border institutional thickness – understood as the grouping of cross-border cooperation structures active on the border, their interactions and the resulting cooperation ambience – is attempted. Both institutional capital as well as relational capital will be considered in three contexts: national (Iberian *Raia*), regional (North of Portugal – Galicia) and local (Chaves-Verín). Using quantitative and qualitative empirical data, a first conclusion is surmised: the cross-border institutional thickness in the Iberian *Raia* is not homogeneous

¹ Agradeço particularmente à Doutora Iva Pires pelas leituras e comentários feitos aos esboços iniciais deste artigo; e também à orientação dada pela Doutora Iva Pires e ao Doutor Flávio Nunes no decurso da minha investigação doutoral.

² Investigadora no CICS.Nova – Faculdade de Ciências Sociais e Humanas – Universidade Nova de Lisboa.
E-mail: emily.lange.geo@gmail.com

across this border. Overall, it is thin but under construction. The relational aspects are harder to promote and study, and therefore lacking in attention on behalf of the academic community, but also of the actors that invest and promote cross-border cooperation.

Keywords: Cross-border cooperation; institutional thickness; relational capital; institutionalization; Iberian *Line*.

[es] Densidad institucional transfronteriza: de la *Raya* Ibérica a Galicia-Norte de Portugal

Resumen. La cooperación transfronteriza intenta contribuir al desarrollo de las regiones transfronterizas, llevándose a cabo esta acción por parte de instituciones y estructuras específicas. Estas instituciones son actores en el terreno y desempeñan un papel cada vez más fundamental en la cuestión de la reducción progresiva de las asimetrías regionales, así como en las decisiones de los procesos territoriales. Este artículo centra su análisis en el cruce entre el lado *hard* y *soft* de la cooperación transfronteriza a partir de las instituciones que las promueven. Esboza el estado de la densidad institucional transfronteriza, entendido como el conjunto de estructuras de cooperación transfronteriza activas en la frontera, sus interacciones y el ambiente de cooperación resultante. Considera tanto el capital institucional, como el capital relacional emergente en tres contextos: frontera general (*Raya* Ibérica), regional (Galiza-Norte de Portugal) y local (Chaves-Verín). A partir del trabajo empírico cuantitativo y cualitativo realizado, es posible sacar una primera conclusión: la densidad institucional transfronteriza de la *Raya* Ibérica no es homogénea a lo largo de la frontera. En términos generales es poco espeso, pero se encuentra en construcción. Los aspectos relacionales son más difíciles de promover y estudiar, por eso no tienen mayor atención por parte de los académicos, pero también por parte de los actores que invierten en y promueven la cooperación transfronteriza.

Palabras clave: cooperación transfronteriza; densidad institucional; capital relacional; institucionalización; *Raya* Ibérica.

Sumario. Introdução. 1. Enquadramento Conceptual. 2. Enquadramento Metodológico. 3. Caracterização da Espessura Institucional. 3.1. Cooperação Transfronteiriça na Raia Ibérica. 3.2. Capital Institucional. 3.3. Capital Relacional. 3.4. Processos de Institucionalismo e Institucionalização. Conclusão. Referências.

Cómo citar: Lange, Emily (2017) “Espessura Institucional Transfronteiriça: da Raia Ibérica à Galiza-Norte de Portugal”. *Geopolítica(s). Revista de estudos sobre espaço y poder*, vol. 8, núm. 2, 225-251.

Introdução

A cooperação transfronteiriça é uma das estratégias inseridas no objetivo mais geral da Cooperação Territorial Europeia, que é uma das preocupações da Política de Coesão da União Europeia. Procura incentivar e facilitar o desenvolvimento de regiões fronteiriças, com frequência também consideradas de “regiões de convergência”, ou “regiões menos desenvolvidas”, pois a sua habitual posição periférica contribui para uma marginalização em relação aos principais centros de atividade, de política e de investimento.

No contexto académico, tem-se debatido bastante o tema da cooperação transfronteiriça, nomeadamente assuntos relativos aos fundos estruturais. Everdeen *et al.* (2006) analisam curtos períodos de tempo e, entre outras conclusões, propõem que os fundos estruturais criados pela União Europeia não têm sido muito eficientes a nível nacional, podendo até criar impactos negativos no crescimento econó-

mico. No entanto, estes apoios financeiros contribuem para que os Estados-membros tenham as “instituições certas”, que poderão, de seguida, aplicar e manter intervenções diversas. Deixando de lado o debate sobre a eficácia dos fundos estruturais, a ideia das “instituições certas” merece análise mais cuidada.

As instituições têm um papel fundamental na questão do esbatimento de assimetrias regionais, pois as atividades económicas estão enraizadas nos processos e estruturas sociais e culturais (Van Helvoirt, 2009). Num contexto de regiões fronteiriças deprimidas – e identificadas como regiões menos desenvolvidas pela UE – tornar-se pertinente considerar o enquadramento institucional (ou espessura institucional) no seio das práticas de cooperação transfronteiriça. As instituições são as “regras do jogo” (North, 1990) e, no contexto da cooperação transfronteiriça, ditam muitas das “regras” desse jogo. Estas têm uma visão e um plano para a fronteira e em função disso e da sua capacidade de gestão, implementam projetos de cooperação transfronteiriça, que, eventualmente, poderão resultar em desenvolvimento regional.

Neste debate em torno de instituições, tem-se discutido também o conceito de “institucionalização”, o grau de fixação e aceitação de uma instituição, que está associado ao *embeddedness* territorial. De acordo com Häkli (2008), não basta ser uma estrutura governativa, ou mesmo ter fundos para atuar. A aprovação e aceitação popular também têm um papel importante na atuação das instituições.

A Raia Ibérica é uma das faixas territoriais que muito tem beneficiado dos fundos estruturais e celebra quase três décadas desta forma de cooperação, que arrancou pouco tempo depois da adesão conjunta à União Europeia. Para este período de programação 2014-2020, algumas das NUTS II da Raia Ibérica ainda são consideradas regiões menos desenvolvidas³, embora, recentemente, pelo menos duas NUTS II (Galiza e Andaluzia) tenham deixado de ser regiões menos desenvolvidas e subiram de escalão.

Para além do apoio financeiro da UE, especialmente ao abrigo do INTERREG, ambos países ibéricos têm beneficiado também de enquadramentos institucionais e legais, com o objetivo de criar maior solidez para a prática de cooperação transfronteiriça. Como resultado, existe, hoje em dia, uma vasta rede de atores territoriais envolvidos ativamente na cooperação transfronteiriça de ambos os lados da Raia – realidade que se foi constituindo ao longo das décadas. De facto, é a própria UE que reconhece, no seu percurso de décadas de cooperação transfronteiriça, a necessidade de ir para além de contributos instrumentais e estruturais e focar-se em aspetos relacionais (Boijmans, 2014; CE, 2014). Nesta medida, considerando que existe um *hard side* e *soft side* para a cooperação, este artigo procura colmatar lacunas de investigação e contribuir para a compreensão e valorização do *soft side* da cooperação transfronteiriça.

Este artigo, irá focar-se no aspeto institucional da cooperação transfronteiriça nesta fronteira. Como se caracteriza a espessura institucional presente na Raia Ibérica? Quantas estruturas existem? Funcionam em rede? Procuram parcerias com outros atores sociais? Qual a sua inscrição territorial? Existem estudos que avaliam resultados visíveis de convergência regional, mas é igualmente importante estudar o enquadramento dos atores sociais, neste caso das instituições, envolvidas nesse

³ PIB abaixo de 75% da média da União Europeia.

esforço. Desta forma, apresenta-se um retrato da espessura institucional transfronteiriça através da apresentação de resultados empíricos: questionários e entrevistas realizados a algumas estruturas de cooperação transfronteiriça que atuam na Raia Ibérica.

Em termos de organização, inicialmente apresenta-se o enquadramento teórico com a clarificação de vários conceitos e que orienta a disposição dos resultados. Após um apontamento metodológico, trata-se, em primeiro lugar, de discutir o capital institucional, de seguida o capital relacional, e finalmente falar dos processos de “institucionalismo” e “institucionalização” da espessura institucional transfronteiriça da Raia Ibérica. Esta análise realiza-se a diversas escalas territoriais, num progressivo olhar sobre a fronteira geral (Raia Ibérica), uma fronteira regional (Galiza-Norte de Portugal) e um caso local (Chaves-Verín).

1. Enquadramento Conceptual

De forma a apresentar o contexto territorial da cooperação transfronteiriça, pela ótica da sua espessura institucional, torna-se necessária uma primeira clarificação de conceitos, e, de seguida, uma apresentação do enquadramento teórico sobre o qual o panorama institucional é traçado.

Douglass North (1990: 3) propõe que as instituições são as “regras do jogo numa sociedade”, estruturando a interação humana, seja política, social ou económica. Tratando-se de *estruturas* não quer dizer que estas sejam meros interfaces mecânicos e imutáveis, podendo evoluir ao longo do tempo. Às instituições podemos associar processos gerais de “institucionalismo” – uma “tendência para multiplicar as estruturas de carácter institucional” – e de “institucionalização” – “fixação e aceitação de uma instituição”. Este segundo processo enceta um progressivo *embeddedness* social e histórico de determinada instituição ao longo do tempo. Este *embeddedness* é um processo moroso e muitas vezes imprevisível (Gregory *et al.*, 2009).

Henry & Pinch (2001) apresentam o conceito de espessura institucional (*institutional thickness*) como um conjunto de condições locais cruciais à articulação particular de regiões e localidades no seio de processos mais abrangentes de transformação económica. Mayhew (2004: 264) acrescenta que esta espessura inclui diversos atores: associações de comércio, agências de voluntariado, coligações sectoriais, instituições em concreto, e elites locais.

Não pretendendo criar um debate teórico relativamente aos conceitos de “instituição” e “espessura institucional”, tomam-se algumas destas noções como ponto de partida. As instituições ou estruturas consideradas neste trabalho enquadram-se na enumeração de Mayhew (2004), e propõe-se para este artigo que uma “instituição certa” (Everdeen *et al.*, 2006) será aquela que procura servir a sociedade e território onde se insere beneficentemente, procurando ir ao encontro das suas necessidades, mas também investindo neste processo de *embeddedness* social. Para os territórios estudados neste trabalho, a “espessura institucional” em causa será o conjunto de estruturas que age em torno da prática da cooperação transfronteiriça ao longo da Raia Ibérica, e as dinâmicas que criam como resultado dos seus objetivos, da sua postura e do seu contexto. Isto porque uma espessura institucional não se mede apenas pela existência de instituições, nem pela sua enumeração. Acres-

centando aos apontamentos de North (1990) consideramos ainda os contributos de Amin & Thrift (1994: 14-15) que também refletem sobre o conceito de espessura institucional, apresentando um conjunto de fatores que consideram importantes para o seu processo de construção: a) presença de instituições, b) nível de interação entre instituições, c) estabelecimento de parcerias e padrões de representatividade coletiva e d) consciência/percepção de identidade comum.

Tomando estes fatores como quatro parâmetros de uma espessura institucional, operacionaliza-se um primeiro enquadramento teórico para classificar a espessura institucional que está a ser desenvolvida na Raia Ibérica.

O primeiro parâmetro proposto considera as instituições existentes no território analisado. Através da enumeração, é criado um *genetic pool* de instituições, que neste caso têm como objetivo promover a cooperação transfronteiriça. Para uma boa espessura institucional, deve haver um elevado número de atores intervenientes, mas também alguma interação entre entidades. Assim, a identificação de parcerias e padrões de representatividade coletiva é importante (Amin & Thrift, 1994). Estes dois últimos parâmetros remetem para o termo proposto por North, o “institucionalismo”.

O último parâmetro de Amin & Thrift surge como resultado de suficiente número de interação entre instituições que a “atmosfera institucional” numa dada região cria ou reforça uma consciência de uma identidade comum. A este ponto podemos voltar a lembrar a ênfase que North dá à dimensão do *embeddedness*, da institucionalização. Anssi Paasi (1991) também apresenta quatro estágios para a institucionalização de uma região. Considerando que os projetos transfronteiriços promovem uma nova unicidade, juntando regiões distintas em projetos comuns, e que muitas promovem mesmo uma nova região transfronteiriça, a proposta de Paasi é interessante de considerar. Estes quatro estágios seriam: a forma territorial (*territorial shape*), a forma simbólica (*symbolic shape*), as instituições (*institutions*) e o seu estabelecimento/fixação (*establishment*). Ou seja, ambos autores reforçam que, para além do “institucionalismo”, tem de haver alguma “institucionalização”. A criação de uma região, ou a fixação de uma instituição, não dependem apenas de decisões mais funcionais ou legais, mas devem ser acompanhadas de um processo de consciência e reconhecimento social. Além disso, Paasi coloca as “instituições” como apenas um dos estágios para a institucionalização de uma região.

North e Paasi claramente acentuam o facto de que a espessura institucional não se trata apenas de uma questão de *capital institucional* – questão quantitativa, número de instituições –, mas também de *capital relacional*; nos dois últimos parâmetros de Amin & Thrift também constam aspetos *relacionais* evidentes. O capital relacional ou capital social, são conceitos introduzidos nos anos 1980, nomeadamente por James Coleman (1988), que desejava enriquecer a teoria de organização social precisamente com outros aspetos que não fossem apenas estruturais. O capital relacional refere-se, portanto a fatores como confiança e compromisso (Cullen, Johnson & Sakano, 2000). Moreno (2013), numa reflexão sobre governança nas políticas de desenvolvimento local, afirma que o conceito de governança pressupõe redes de confiança entre pessoas e instituições. De facto, apesar de serem fatores difíceis de avaliar, devem ser tidos em conta para a apresentação mais completa de uma espessura institucional.

Para análise das instituições que promovem a cooperação transfronteiriça na Raia Ibérica, são considerados os contributos de Amin & Thrift e também de

North, de Paasi e do próprio Coleman. Desta forma, a espessura transfronteiriça é caracterizada em três fases: capital institucional (presença, interações e parcerias entre instituições), capital relacional e processos de institucionalização (processos de institucionalismo e institucionalização já mencionados).

2. Enquadramento Metodológico

Como se pretende estudar a espessura institucional transfronteiriça, começámos por elaborar uma lista das estruturas envolvidas na cooperação transfronteiriça ao longo da Raia Ibérica. Esta é uma informação que não está sistematizada e por isso foi necessário recorrer a várias fontes: atores transfronteiriços, listagens parciais e listagens oficiais de estruturas de cooperação, e pesquisa na Internet.

Figura 1. NUTS III da Raia Ibérica



Fonte: Elaboração própria, 2015.

Após um primeiro levantamento procedeu-se a um apuramento através de contatos por correio eletrónico e telefone, averiguando-se as estruturas que efetivamente estavam em funcionamento. Desta forma, as iniciais 96 estruturas passaram a 44⁴ e são estas que servem de base para a análise deste artigo. Estas estruturas foram contactadas e convidadas a realizar um questionário *online* que também contribuiu para a confirmação da existência e funcionamento das estruturas em questão. Lançado durante o ano de 2014 através da plataforma *Kwik Surveys*, primeiro às estruturas com sede em Portugal, e em seguida às estruturas com sede em Espanha, o questionário tinha uma abordagem aprofundada, contendo 40 perguntas e duração prevista de 15 minutos. Dividia-se em quatro temas principais: incentivos ao funcionamento da estrutura de cooperação, processo de cooperação transfronteiriça, redes e relações entre estruturas, e participação e colaboração local. Os dados recolhidos foram maioritariamente quantitativos, e aplicou-se uma análise estatística descritiva, procurando tendências gerais. Das 44 estruturas convidadas a participar, 30 responderam ao questionário.

Este trabalho reconhece a existência de limitações temporais e de recursos. Para uma melhor compreensão da espessura institucional, seria necessário uma análise mais prolongada e pessoal de cada estrutura. Optou-se, portanto, pela realização de uma análise multiescalar territorial (Figura 1 e 2). Para uma primeira fase, a Raia Ibérica no seu todo foi considerada (Figura 1), e como tal os questionários foram dirigidos a todas estruturas identificadas. Numa segunda fase, a análise será regional, tendo sido escolhida uma das seções da Raia Ibérica, neste caso a Euroregião Galiza-Norte de Portugal, pelo seu caráter pioneiro. Finalmente, na fase final optou-se pela escala local para tornar possível uma melhor avaliação da institucionalização de uma estrutura de cooperação através da realização de questionários à população residente. Durante a fase dois e três, realizaram-se diversas entrevistas semiestruturadas às principais estruturas de cooperação⁵, e neste artigo apresentam-se alguns excertos destas entrevistas, preservando o anonimato dos entrevistados.

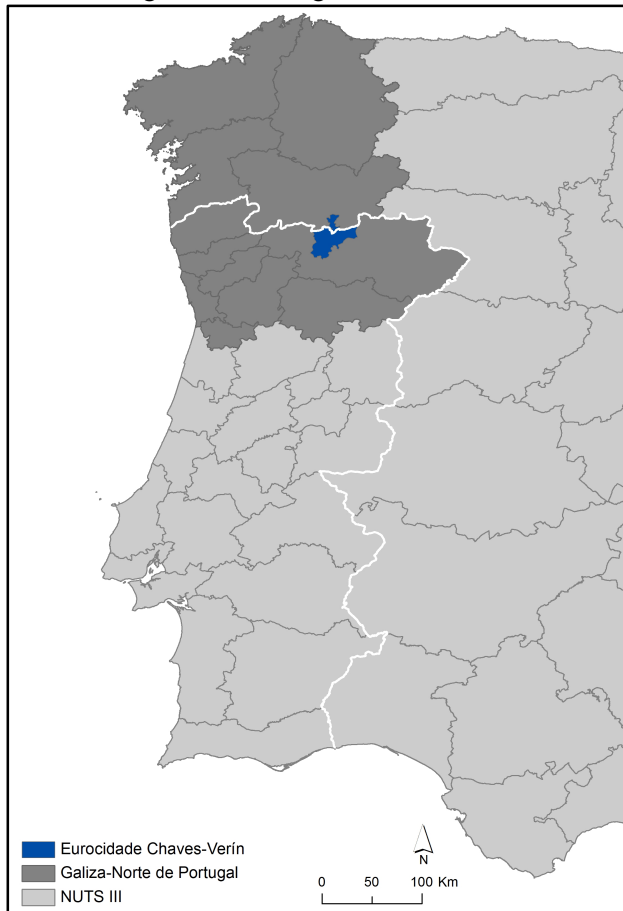
Finalmente, após um teste piloto, foi aplicado entre 2014 e 2015 um pequeno questionário de forma presencial à população fronteiriça das cidades de Chaves e de Verín. Este questionário continha 15 perguntas maioritariamente de resposta múltipla ou resposta fechada, apresentando-se como um questionário de perceção sobre a fronteira, a relação com a fronteira, a cooperação transfronteiriça e as instituições envolvidas nestes projetos nas suas cidades (nomeadamente a Eurocidade Chaves-Verín). Sendo a população-alvo maior de 14 anos e circunscrita às freguesias urbanas (o núcleo urbano de Verín e as freguesias de Santa Maria Maior, Madalena e Santa Cruz/Trindade da parte de Chaves), perfez um total de 26897 habi-

⁴ Esta compilação que resultou numa lista de 44 estruturas de cooperação não é exaustiva pois muitas delas são efémeras, existem apenas durante o período de implementação de um projeto, e assim verificam-se mudanças frequentes. No entanto, é uma primeira contribuição sistematizada das estruturas de cooperação transfronteiriça em funcionamento.

⁵ Nomeadamente, representantes da Comunidade de Trabalho Galiza-Norte de Portugal, do AECT Galiza-Norte de Portugal, do Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, da Rede Ibérica de Entidades Transfronteiriças, da Câmara Municipal de Chaves, da Alcadia de Verín, da Eurocidade Chaves-Verín.

tantes; segundo Arkin & Colton (1967) (1963), os 138 questionários recolhidos⁶ (66 em Chaves e 72 em Verín) constituiriam uma amostra representativa.

Figura 2. Euroregião Galiza-Norte



Fonte: Elaboração própria, 2015.

Estas variadas formas de recolha de informação permitem, portanto, analisar não apenas elementos de *capital institucional*, mas também de *capital relacional* no caso da espessura institucional transfronteiriça da Raia Ibérica.

3. Caracterização da Espessura Institucional

Referindo-se ao contexto transfronteiriço da Raia Ibérica, Domínguez & Varela (2015: 241) afirmam que “(c)onstruir modelos explicativos sobre la realidad socio-

⁶ Arkin e Colton (1963, 1967) sugerem que para uma população finita entre 25 e 50 mil elementos, uma margem de confiança de 95,5%, hipótese de $p=50\%$ e uma margem de erro de 10%, seriam necessários 100 inquéritos.

política y territorial, requiere de gran dosis de imaginación y de aún esfuerzos científicos”. Este artigo procura dar um contributo neste sentido. A discussão sobre a espessura institucional transfronteiriça realiza-se em três momentos e em diversas escalas territoriais, através de dados primários. No entanto, primeiro apresenta-se um breve panorama da cooperação transfronteiriça na Raia Ibérica.

3.1. Cooperação Transfronteiriça na Raia Ibérica

A colaboração entre os dois países é bastante recente, pois trata-se de uma fronteira marcada por séculos de tensão e desconfiança (Martins, 2008; Pires I. M., 2010). A situação começa a mudar a partir de meados da década de 1970 quando terminam os regimes ditatoriais que existiam em ambos países. Em 1977, Portugal e Espanha entregam o pedido oficial de entrada na Comunidade Europeia e celebram o Tratado de Amizade e Cooperação Hispano-Portuguesa (Martins, 2008). As relações informais evoluem nos anos 70 e 80 e evoluem para processos formais após a entrada conjunta na União Europeia, em 1986; é nos anos 90 que se estabelecem as primeiras estruturas de cooperação transfronteiriça. López Trigal (2016: 183) descreve os novos dinamismos e atividades que se observam nesta fronteira, muito devido a todas as oportunidades surgidas desde a entrada para a Comunidade Europeia, e fruto da transição para este modelo de “fronteira-cooperação”. O financiamento e apoio da União Europeia têm sido imprescindíveis para o desenvolvimento e aprofundamento da cooperação transfronteiriça nesta fronteira, tendo já passado por diversas gerações de programas de apoio (Medeiros, 2007). No entanto, a despeito dos vários benefícios dos fundos e programas desenvolvidos, estes têm sido criticados por um excessivo institucionalismo e ênfase em questões de infraestrutura (Costa & Fonseca, 2005; Covas & Covas, 2014; Lange da Silva, 2015).

A região pioneira nestas relações transfronteiriças é a Galiza-Norte de Portugal, num contexto de forte vontade política regional de ambos lados. Ainda antes da adesão conjunta, já estas regiões procuravam articular os seus programas de desenvolvimento regional, e realizaram as primeiras Jornadas Técnicas em 1988 (Domínguez Castro, 2004). A Comunidade de Trabalho Galiza-Norte de Portugal é constituída em 1991 marcando uma nova etapa neste processo de aproximações entre as duas regiões, por ser o primeiro passo no sentido da constituição de um organismo formal, uma estrutura de cooperação.

Trillo & Lois (2011) classificam estas duas regiões como uma verdadeira “região transfronteiriça” ou euroregião, segundo uma série de elementos (território, mobilização política, economia e mercado e símbolos comuns). Trata-se, de facto, de uma região com muita história e cultura partilhada, mas também com uma cumplicidade política, bem como dinâmicas económicas particulares em função da própria fronteira – tanto devido ao seu desvanecimento, como à sua permanência, que cria diferenciação comercial (Trillo & Lois, 2011).

Esta proximidade estimulou a cooperação transfronteiriça que Cancela Outeda (2010) organiza em 2 fases: fase informal, 1981-91 e fase formal, 1991-2008; esta última é subdividida entre um período de institucionalização, 1991-1996 e um período de operacionalização, 1996-2008. Este artigo analisa a fase formal com mais atenção, aplicando-lhe, no entanto, um olhar qualitativo – realçando aspetos relacionais – para além dos aspetos quantitativos.

As fronteiras são processos sociais (Paasi, 1998) e têm um carácter multidimensional (Lois, 2013), e, portanto, é importante realçar o “clima de cooperação” que existe na Raia Ibérica, mas particularmente na secção Norte-Galiza. A cooperação transfronteiriça analisada neste artigo concentra-se no seu esforço formal e institucionalizado. A cooperação informal, a interação sociocultural entre dois povos e culturas que têm mais proximidade e elementos comuns do que várias outras fronteiras na Europa, não só precedeu esta fase, como prossegue e contribui para o próprio sustento da cooperação formal.

3.2. Capital Institucional

Para avaliar o capital institucional começamos por considerar o número de estruturas transfronteiriças ativas na Raia Ibérica. O facto de, no processo de levantamento da informação, ter sido difícil chegar a um inventário estável é indicativo. Assim, esta listagem não é exaustiva e está sujeita a alterações a cada ano, o que revela alguma instabilidade da própria prática de cooperação. Algumas das estruturas existiram durante o seu tempo de financiamento INTERREG, assemelhando-se mais a projetos, outras estruturas foram esmorecendo ao longo do tempo, e outras ainda não passaram de boas intenções (Pires & Lange, 2014).

Quadro 1. Distribuição das estruturas de cooperação pelas regiões de cooperação na Raia Ibérica (2012)

	<i>Galiza-Norte</i>	<i>Norte-Castela</i>	<i>Centro-Castela</i>	<i>Alentejo-Centro-Extremadura</i>	<i>Alentejo-Algarve-Andaluzia</i>	<i>Raia Ibérica</i>	<i>Total</i>
<i>Estruturas de cooperação (Nº)</i>	14	7	4	9	7	3	44
<i>Proporção na listagem (%)</i>	31,82	15,91	9,09	20,45	15,91	6,82	100

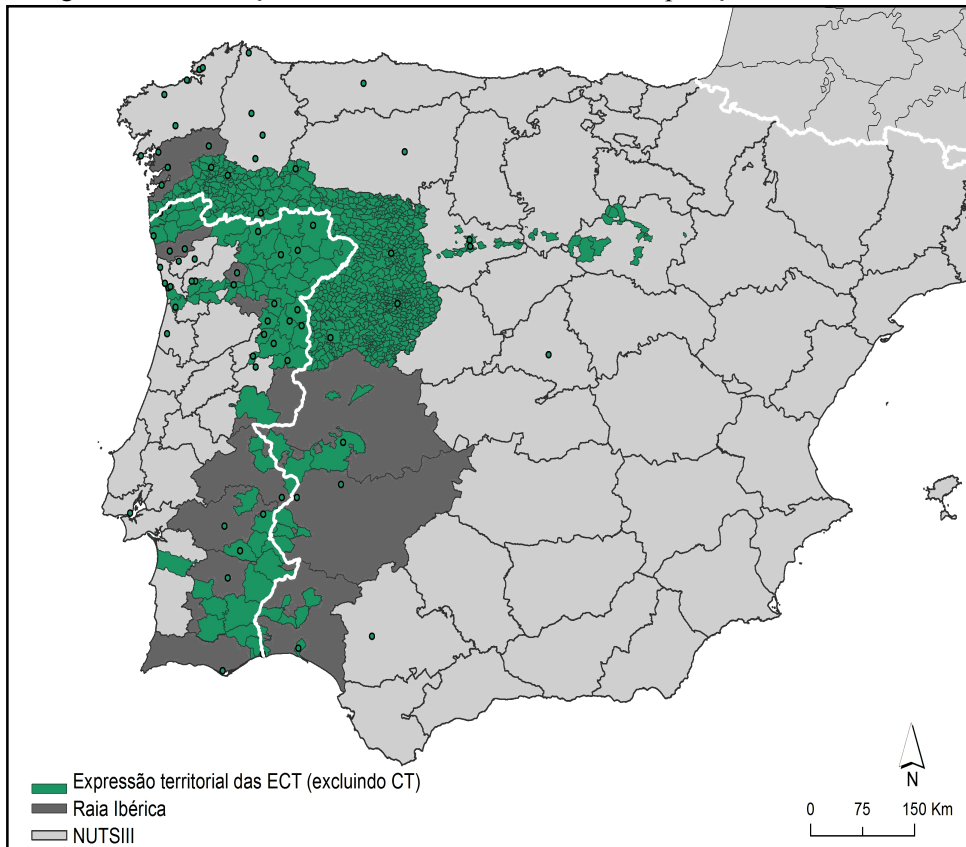
Fonte: Elaboração própria, 2015.

Existe um maior número de instituições presentes na faixa norte da Raia Ibérica, chegando a representar quase 45% do total (considerando as duas Euroregiões que englobam a região Norte de Portugal) (Quadro 1 e Figura 3). De facto, a cooperação transfronteiriça iniciou-se nesta faixa a norte (Domínguez Castro, 2006; Lange, 2012), pelo que é natural que ao longo do tempo se fossem criando mais oportunidades de cooperação; por outro lado, esta é uma região com maior densidade demográfica, se comparada com as regiões fronteiriças localizadas nas faixas do centro interior, aquela com o menor número de estruturas transfronteiriças. A faixa sul também apresenta uma maior densidade de estruturas (20% na região Alentejo-Centro-Extremadura e 16% na região Alentejo-Algarve-Andaluzia).

As estruturas identificadas – e que contribuem para a espessura institucional esboçada – apresentam uma enorme diversidade de formatos legais, nomeadamente Comunidades de Trabalho, associações de municípios, Comunidades Territoriais de Cooperação, grupos empresariais, conselhos sindicais, centros de estudo e investigação, observatórios transfronteiriços, eurocidades e, finalmente, o Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial (AECT).

A evolução temporal do número de estruturas acompanha o desenvolvimento da própria cooperação transfronteiriça na Raia Ibérica e os períodos de financiamento de que foi beneficiária: no período 1989-93, 2 estruturas foram criadas; no período 1994-99, 8; entre 2000-2006, 14 e de 2007-2014, 13.

Figura 3. Distribuição territorial das estruturas de cooperação na Raia Ibérica



Fonte: Elaboração própria, 2015.

Os próprios formatos adotados também refletem a influência e evolução da cooperação transfronteiriça enquanto projeto europeu. As Comunidades de Trabalho foram as primeiras a serem criadas, e os AECT as figuras mais recentes. A maior parte não tem personalidade jurídica, à exceção deste último formato – o AECT, criado pelo Regulamento (CE) 1082/2006 –, resultado de um esforço que a União Europeia tem feito para facilitar e capacitar os atores para a cooperação transfronteiriça.

A maior parte das estruturas (57%) são de foro mais político, sendo orientadas para questões de desenvolvimento territorial, socioeconómico e cultural através de diretivas políticas. As restantes dividem-se entre redes empresariais (11%), serviços transfronteiriços (16%) e redes de conhecimento (16%). Em termos da expressão territorial, temos 16 estruturas de âmbito regional, 10 de âmbito sub-regional, 10 ao nível local (municipal) e 8 redes de cidades.

O segundo e terceiro parâmetros propostos por Amin & Thrift dizem respeito ao estabelecimento de parcerias e padrões de representatividade coletiva e podem ser analisados em conjunto. Quanto maior o número de contatos estabelecidos entre estruturas, mais fácil será de criar uma sinergia de partilha de informação, e as parcerias estabelecidas e os padrões que se estabelecem serão resultado disso.

A maioria das estruturas questionadas afirma ter parcerias com outras estruturas de cooperação transfronteiriça, mas identificaram-se algumas que se apresentaram mais *relacionais* do que outras – ou seja mais empenhadas em estabelecer contatos e desenvolvê-los. No entanto, as parcerias mencionadas refletem homogeneidade nas relações (com outras estruturas de cooperação ou entidades políticas similares, por exemplo entre as CCDR e as Juntas das Comunidades Autónomas), havendo menor referência a parcerias com entidades de natureza diferente (por exemplo, com empresas, grupos culturais, federações desportivas, universidades). Nesta ótica, *networking* é pouco diversificado. O vínculo entre instituições é forte no sentido político-institucional, o que foi confirmado nas entrevistas, e que reflete a natureza mais *policy-oriented* da maioria das estruturas de cooperação identificadas.

De seguida, apresentam-se algumas das estruturas em questão, com o objetivo de avaliar as ligações e relações existentes entre estas. Esta informação mais aprofundada resulta de informação recolhida nas entrevistas com os seus dirigentes. Passa-se assim à fase dois da análise multiescalar, concentrando-se o olhar sobre a Euroregião Galiza-Norte de Portugal.

3.2.1. Comunidade de Trabalho Galiza-Norte de Portugal

Esta é a primeira estrutura a ser constituída na Raia Ibérica (1991) e, como tal, é uma das instituições que lança e desenvolve a cooperação na sua própria euroregião. Surge como um processo natural de aproximações institucionais ao longo dos anos 80, e em 1991 é criada a CTGNP pela Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDR-N) e a Xunta de Galicia. Pretende agir com cariz mais político e estratégico para a região, facilitando e promovendo a cooperação. Pretende “envolver os vários interlocutores regionais em termos territoriais e sectoriais”, chamando-os a refletir sobre as políticas para a região em questão.

Em 2008, criou o AECT Galiza-Norte de Portugal (AECT GNP), para atuar como um instrumento operacional dos objetivos que traça. O AECT GNP tem a personalidade jurídica, o que permite operacionalizar ações de forma mais célere e conjunta. Tem um vasto território de atuação (duas NUTS II), e para tal divide o seu trabalho por diferentes Comissões Sectoriais e Comunidades Territoriais de Cooperação.

Estando vinculada ao poder político (nível regional na Espanha e nível nacional em Portugal, embora na prática também desempenhe funções de representatividade regional no território português para a região Norte), esta estrutura está dependente e limitada por essa representação. A diferente organização administrativa em Portugal, repercute-se na menor representatividade regional do lado português. Os entrevistados também afirmaram sentir a mudança de prioridades dos Governos nacionais no próprio processo e gestão da cooperação desde os anos iniciais em que era promovida, e mais recentemente em que o projeto da cooperação é afetado pela crise económica. Apesar de conhecida por todos, várias estruturas localizadas nesta euroregião demonstraram uma apreciação menos positiva em relação à atuação da

CTGNP. Claramente, é uma estrutura *top-down*, que provém diretamente de níveis governamentais.

3.2.2. Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial Galiza-Norte de Portugal

Como mencionado, o AECT GNP foi criado pela CTGNP em 2008 para ser seu “braço operativo”, bem como para colmatar a falta de personalidade jurídica da primeira. Trata-se de um AECT *single-tier* que funciona a nível regional, ou neste caso, *euroregional* (tem o mesmo território de atuação que a CTGNP). A Direção tem um mandato de dois anos, sendo que os representantes são indicados pelos níveis regionais de poder. Procura-se, desta forma, ir revezando a representação da nação que chefia esta estrutura.

Trata-se do primeiro AECT criado na Península Ibérica, e o terceiro a ser criado na União Europeia. O pioneirismo desta euroregião destaca-se, novamente, embora neste caso inaugurou um instrumento que alguns autores admitem precisar ainda de algum trabalho.

De acordo com as entidades entrevistadas, e numa análise do trabalho desenvolvido até agora por esta estrutura, o seu aparente potencial inicial não tem correspondido às expectativas. Por um lado, ainda é uma estrutura recente (embora ao abrigo de outra mais antiga e madura), e por isso é precoce a análise. Por outro, o seu formato de AECT transportava expectativas que não têm sido cumpridas. A sua personalidade jurídica é sem dúvida uma vantagem, no entanto ainda está sujeita a adaptação à legislação nacional (Domínguez & Pires, 2014). Como defendiam alguns autores (Beltrán Garcia, 2008; Soeiro, 2011), o Regulamento (CE) 1082/2006 que criara o AECT ainda era ambíguo e inflexível, e de facto em 2013 houve uma atualização com a introdução de algumas alterações. De qualquer forma, Cancela Outeda (2010: 165) alertava já que “(s)in una acción política decidida de apoyo a las entidades de gestión de la cooperación, su capacidad de influencia para la captación de fondos públicos y privados será escassa, o que las puede condenar a la desaparición por inanición”. Xenos-Gavrielis (2014) também relembra que a cooperação, a despeito de todas as melhorias técnicas, é um assunto político, e carece de um acolhimento positivo de quem detém o poder.

Esta estrutura foi criada numa conjuntura política e económica pouco propícia: um momento em que os Governos nacionais diminuíram a atenção dada à cooperação transfronteiriça, e um momento em que os fundos estruturais são reduzidos e instala-se uma crise económica. Sendo assim, apesar do seu formato inovador e potencial decisivo, não tem tido o respaldo político esperado.

Mesmo assim, tem realizado bastantes atividades, principalmente no âmbito sociocultural. De facto, em conversa com dois dos diretores, vigentes nos períodos de 2010-2012 e de 2012-2014, na primeira fase, esta estrutura esteve mais dedicada a dar-se a conhecer, a criar contatos e estabelecer parcerias e a procurar oportunidades. Este esforço reforça a ideia do necessário capital relacional, bem como da importância da institucionalização que serão discutidos de seguida.

Desde a sua génese como produto de um novo instrumento europeu, mantém o interesse em estabelecer relações estreitas com instituições europeias, levando à realização dos primeiros Open Days da Euroregião Galiza-Norte em Vigo, Braga e Porto, evento que foi repetido em 2012, em Guimarães e Santiago de Compostela.

O AECT GNP é bastante conhecido pelas outras estruturas localizadas na euroregião, e o contato e interação com elas também é uma das suas preocupações, não apenas no seu território de atuação, mas no restante da Europa e até com países de outros continentes.

3.2.3. Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular

O Eixo Atlântico é outra das estruturas mais antigas na euroregião, tendo sido criado em 1992. A rede de cidades que estabeleceu tem crescido ao longo dos anos das 12 iniciais para 38 sócios de momento. Ao longo do tempo tem-se tornado numa das estruturas mais influentes e conhecidas, destacando-se como um ator muito ativo e dinâmico a favor da cooperação transfronteiriça (Trillo-Santamaría, 2014; Lange da Silva, 2015). Sendo uma associação de direito privado, tem personalidade jurídica desde a sua criação. Não está diretamente associado a um nível de poder ou de governo, no entanto, porque os seus sócios são municípios, e vários deles cidades importantes (Vigo, Porto, Santiago de Compostela), tem uma voz política e bastante poder de *lobby* euroregional.

Desde o início desenvolveu estreitas relações com a CTGNP, tendo participado na criação do AECT GNP do qual é membro. No entanto, recentemente suspenderam as relações e avaliam sair da CTGNP, por considerarem esta estrutura obsoleta e liderada por pessoas que perderam o interesse na cooperação e nos territórios que servem. É uma estrutura bastante conhecida entre as outras estruturas da euroregião, também a nível mediático e noutros sectores mais empresariais. Mais recentemente, participou na criação de duas outras estruturas, a Rede Ibérica de Entidades Transfronteiriças (RIET), e a Eurocidade Chaves-Verín, que serão descritas seguidamente.

Como estrutura, procuram promover a coesão social e estar presentes em todo o território euroregional através da sua rede de cidades. Procuram, assim, ter uma distribuição equilibrada, tanto na faixa litoral, como interior, englobando cidades de várias dimensões desde Ourense e Macedo de Cavaleiros, a Porto e Vigo. Estão vocacionadas para procurar soluções para questões quotidianas da população através de estudos estratégicos, publicações e *lobby* em casos como o TGV galego, o fim do roaming transfronteiriço e a transição das SCUTS para portagens, que afetou diretamente muitos trabalhadores pendulares transfronteiriços.

3.2.4. Rede Ibérica de Entidades Transfronteiriças

Esta estrutura foi criada pelo Eixo Atlântico para responder a uma necessidade identificada, a de coordenação das iniciativas ao longo da fronteira, e o reforço do *lobby* transfronteiriço raiano. Foi criada em 2009 numa conferência onde estavam presentes várias outras estruturas de cooperação da Raia Ibérica, que havia sido convocada pelo Eixo Atlântico. Houve um esforço particular para a RIET congregar entidades de cariz diferente. Reúne, de momento, 32 entidades espalhadas por toda a linha de fronteira: 7 universidades, 12 associações empresariais ou comerciais, 12 estruturas de cooperação e uma entidade de poder regional (RIET, s.d.).

No questionário realizado na primeira fase de levantamento de informação, as estruturas foram questionadas a identificarem alguma estrutura existente que consideravam ter a capacidade de coordenar as iniciativas transfronteiriças ao longo de

toda a Raia. A RIET foi mencionada várias vezes, principalmente pelos seus membros. No entanto, 50% dos inquiridos, afirmou não conhecer alguma entidade capaz de desempenhar este papel.

A RIET é uma rede institucional que ainda se está a desenvolver, e procura ser um *lobby* importante dos assuntos da raia nas Cimeiras Ibéricas. Contudo, ainda é cedo para avaliar o impacto que tem tido, embora já existam observações nesse sentido como a de Dominguez & Varela (2015). Estes são de opinião que a RIET não aparenta ter tido impacto o conteúdo programático resultante das Cimeiras, no entanto a visibilidade que gera em torno dos assuntos transfronteiriços tem sido decisiva. Estes autores lembram que “un *lobby* no sólo se debe medir por lo que consigue realmente, sino por lo que parece que ha conseguido” (2015: 239).

Por outro lado, Domínguez & Varela (2015) sublinham que a RIET foi criada num contexto de procura de fundos comunitários, e de reforço de capacidade de *lobby* das próprias estruturas que lhe deram origem, particularmente o Eixo Atlântico.

3.2.5. Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial Eurocidade Chaves-Verín

A apresentação do AECT Eurocidade Chaves-Verín insere-se no último nível de análise temporal. Iniciando-se formalmente em 2007, os municípios de Chaves e Verín associaram-se num projeto conjunto de criar uma *eurocidade*. Antes, já tinham colaborado em projetos no INTERREG III-A, Leader+ e Equalitas (Domínguez Castro, 2008). Procuram, em 2010, assumir um formato que tivesse personalidade jurídica, tanto para facilitar futuros processos, como para mais facilmente consubstanciar a unidade transfronteiriça desejada. Este pedido é aprovado apenas em 2013 – reflexo da morosidade dos processos administrativos a que estão sujeitas as entidades transfronteiriças, o que muitas vezes dificulta a sua atuação. Este novo formato também contribuiria para a continuada procura de fundos comunitários em conjunto e num formato legal e institucional europeu.

O esforço de trabalharem juntos, reforçado pela criação do AECT, nota-se em vários campos. Criam uma zona franca social e promovem a sua região de forma conjunta através do turismo, por exemplo. Aliás, as áreas da cultura, desporto e turismo são planeadas e pensadas em conjunto.

Beneficiaram de um certo “apadrinhamento” do projeto por parte do Eixo Atlântico, que os auxiliou no desenho de uma Agenda Estratégica inspirada nas prioridades estabelecidas pela União Europeia, e conseguindo financiamento nos fundos estruturais para o projeto da Eurocidade. Em 2015, ganham um prémio RegioStars, destacando-se a nível europeu. De facto, procuram manter relações com instituições europeias. É a primeira eurocidade da Península Ibérica, e serve de modelo para as três que se criaram de seguida ao longo desta fronteira. A Eurocidade do Guadiana, por exemplo, mantém relações próximas com Chaves-Verín, procurando apreender boas práticas. Recentemente, tal como em Chaves-Verín, criou um cartão de eurocidadão, permitindo descontos em certos serviços comuns (Jornal de Notícias, 2014). Chaves-Verín, juntamente com as outras eurocidades ibéricas, integra o processo de criação de uma rede de eurocidades do Atlântico (Faro de Vigo, 2015).

Nos últimos anos, esta estrutura tem desenvolvido várias atividades. Sendo o seu nível de atuação local, os seus esforços são mais visíveis para a população local. O cartão do eurocidadão contribuiu para essa visibilidade, bem como a partilha de equipamentos culturais e a existência do posto de serviço transfronteiriço localizado na antiga alfândega, que é um posto EURES que disponibiliza informação e dá apoio à mobilidade de trabalhadores e tem ainda uma sala de ensaios para jovens (Trillo-Santamaría *et al.*, 2015; Lange da Silva, 2015).

No entanto, algumas das suas iniciativas têm sido questionadas. Por exemplo, um entrevistado questiona se “uma sede e um cartão de eurocidadão justificam o investimento de um milhão de euros?” Os dirigentes da Eurocidade encaram o projeto como algo que está a dar os primeiros passos, sendo um processo demorado que carece de tempo e maturação; para além disso tem vários desafios, nomeadamente localizar-se numa área deprimida para ambos países, com população envelhecida e fraco dinamismo económico. Procura criar uma partilha não só de equipamentos culturais, mas também de equipamentos básicos, fazendo um forte *lobby* para a utilização transfronteiriça dos serviços de saúde e a criação de um transporte público transfronteiriço. Por exemplo, os habitantes de Chaves, com a reorganização dos serviços de saúde em Portugal, perderam o serviço de maternidade, e têm agora que se deslocar a Vila Real (uma distância de 60km), quando Verín está mais próximo (20-30km), tem ainda a sua maternidade aberta e está subutilizada. Contudo, apesar das vantagens mútuas da partilha deste serviço de saúde o projeto não foi aprovado pelo Governo Português.

3.3. Capital Relacional

As questões relacionais têm sido referidas ao longo do texto quando se discutiram os primeiros três parâmetros de Amin & Thrift, bem como mencionados alguns aspetos nesta análise individual de estruturas de cooperação. Nesta seção, exploram-se mais alguns elementos difíceis de medir, mas que têm um pendor importante na construção de uma espessura institucional transfronteiriça: motivação, liderança e confiança.

Vários entrevistados referiram a importância de “acreditar” no projeto de cooperação; da necessidade de construir “esperança”. A maior parte dos projetos de cooperação transfronteiriça na Raia Ibérica dizem respeito a áreas com várias dificuldades socioeconómicas, implicando processos morosos. A cooperação transfronteiriça tem sido criticada por ser retratada com muito romantismo (Van Houtum, 2000), ou mesmo estimular avanços em relação a uma utopia (Lissandrello, 2006). De facto, estas regiões, com as particularidades que têm, dificilmente efetuam saltos de desenvolvimento num período de escassos anos, e poderão não conseguir o desenvolvimento de projetos promissores por mais do que um período de programação estrutural. Por isso, os projetos com maior longevidade estão ligados a líderes com bastante motivação pessoal, com capacidade para enfrentar os desafios e perseverança para contornar os obstáculos que vão surgindo, nomeadamente a escassez de recursos humanos qualificados, de recursos financeiros e a necessária insistência do tema da cooperação transfronteiriça perante níveis regionais/nacionais sob a forma de *lobby*. Um entrevistado, que está na liderança da Eurocidade, descreve como é necessário trabalhar a ambição e mentalidade das pessoas:

[...] Dar esperança. É como uma faca de dois gumes, ter uma dupla visão, porque tu estás a dar esperança e eles podem ver isso como fumo, como poesia ou fantasia, ou podem ver isso como oportunidades. [...] Mas a gente que está a trabalhar no Agrupamento é gente bem formada, gente que *crê* na cooperação, gente que aposta pela cooperação, que sabe que a cooperação é o futuro deste território (Lange da Silva, 2015: 378).

A liderança foi um fator determinante em vários casos. Na própria fase inicial da cooperação transfronteiriça na euroregião, a liderança pessoal da CCDR-N e da Xunta de Galicia foi crucial. Os entrevistados da CTGNP referiram atores-chave, específicas pessoas que estiveram no início do processo de criação desta estrutura e claramente acreditavam e trabalhavam para cooperação, tendo tido nessa fase inicial o apoio dos níveis regionais de poder incentivado e liderado o processo na altura. Concomitantemente, mais do que um entrevistado referiu a diferença entre esta liderança inicial, que lançou o projeto, e as lideranças mais recentes, que não demonstram tanta motivação pela cooperação em si. Provavelmente, há um elemento de romantismo – ou paixão – necessários para prosseguir com estes projetos a longo-prazo (Lange da Silva, 2015).

O AECT GNP tem sofrido pelo sistema de governação acordado que impõem a mudança do seu Diretor a cada dois anos, o que dificulta o processo de liderança e a continuidade no desenvolvimento de projetos a longo prazo. Esse aspeto é relevante se o compararmos como o caso oposto, o do Eixo Atlântico que tem o mesmo Secretário-Geral há duas décadas. A força de liderança do Eixo Atlântico é visível e tem sido o carisma do seu dirigente que tem marcado o percurso desta estrutura, bem como o apoio na criação das outras duas mencionadas.

Associado ao investimento a longo prazo que a cooperação exige, a confiança também foi mencionada por alguns inquiridos: “[cooperação é] entidades sentarem-se em torno da mesa e conversarem sobre assuntos”; “[cooperação] é uma cultura que se tem de desenvolver” e demora muitos anos; “a cooperação anda devagar porque é uma questão de confiança e mudança de mentalidades”; “cooperação é ter noção de que é preciso confiar no nosso parceiro...”

Smallbone (2007) explora a questão do capital relacional no caso da cooperação transfronteiriça, demonstrando a importância das ligações entre a “região doméstica” e a “região do outro lado da fronteira”. Defende que o clima de confiança na “região doméstica” irá refletir-se na região transfronteiriça que está a ser criada. Desta forma, o clima de confiança nas regiões domésticas em questão – Norte de Portugal e Comunidad Autónoma de Galicia – refletir-se-á na Euroregião Galiza-Norte de Portugal. Tomando o nível de confiança como uma expressão para descrever a forma como um determinado ator/nível se sente escutado e apoiado por outro, do lado português mais do que do lado espanhol, os entrevistados mostraram um nível de confiança fraco quanto ao seu governo nacional, e pouco forte em relação ao nível regional.

De igual forma, o clima de confiança nas cidades de Chaves e Verín, vai ser repercutido em maior ou menor medida na Eurocidade desejada. Neste caso, existe um elevado nível de confiança pessoal entre os dirigentes de ambos municípios, bem como a sua relação com algumas entidades a nível regional, sendo estes factores que claramente contribuíram para a construção do projeto. O nível de confiança

que a Eurocidade revelou em relação às instituições europeias é mais elevado do que em relação aos seus governos nacionais.

Smallbone (2007) distingue a “confiança institucional” da “confiança pessoal” (a cooperação entre pessoas), enfatizando a importância desta última como propulsor da criação da própria cooperação institucional. Pires (2014) também realça a importância da confiança como elemento fundamental na construção de redes sociais em territórios de fronteira.

3.4. Processos de Institucionalismo e Institucionalização

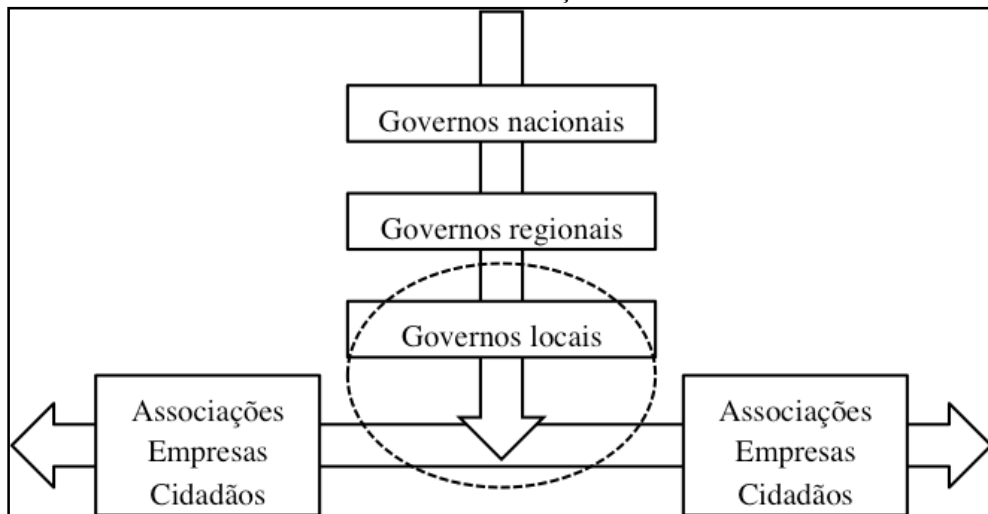
A abordagem das estruturas de cooperação transfronteiriça de pendor político, é predominantemente *top-down*. Considerando que é necessário a iniciativa política para arrancar com os projetos, concorda-se com Knippschild (2009), que destaca que “institutional capacity matters”. Alguns dos dirigentes das estruturas destacaram este facto, referindo que estavam a dar “o pontapé de saída” a algo existente, para que possa ser fortalecido e prosseguir. Contrariamente, alguns políticos entrevistados destacaram a importância da sociedade civil, e que esta deve ser protagonista num projeto destes, sem no entanto apontar estratégias para as envolver. Especialmente num caso como a Eurocidade Chaves-Verín, por se tratar de um projeto local cujo objetivo é beneficiar o cidadão, a sua participação seria relevante para criar a almejada *euroidadania* (Dominguez Castro, 2008). Outros interpretam de outra forma e afirmam estar a dar “carcaça política” a algo existente: um clima transfronteiriço social preexistente.

A abordagem *top-down* é sentida desde a cúpula das estruturas de poder, desde o nível nacional, regional e local. A cultura de partilha e participação entre diferentes sectores da sociedade não é fácil de construir e não está muito presente nesta espessura transfronteiriça. Por outro lado, a participação cívica também não é generalizada no que toca à política local e nacional, quanto mais em processos transfronteiriços. Os dirigentes locais de Chaves e Verín destacam que, mesmo quando existem processos participativos de pendor municipal, não existe uma cultura de participação por parte da população.

A governança (Comissão Europeia, 2001) implica uma série de fatores e mudanças na forma tradicional de exercer governo, procurando aproximar os cidadãos das instituições. Isto implica uma incorporação de práticas novas – tal como abordagens *bottom-up* – mas também acarreta riscos; por exemplo, maior dificuldade na prestação de contas em sistemas de rede; um *blurring* de responsabilidades que pode levar a desculpabilizações; possivelmente, um aumento da ocorrência de consequências não planeadas em que o governo é quem acarreta com elas (Stoker, 1998). Estas dificuldades aumentam se uma estrutura de cooperação deseja colocar a governança em prática, mas algum dos níveis de governo ao qual está sujeita não deseja o mesmo. Várias foram as críticas ao governo nacional e/ou regional de ambos países pela falta de aplicação ou de identificação com práticas de governança. Desta forma, tal como Smallbone (2007) indica a forte relação entre a “região doméstica” e “região transfronteiriça”, o capital relacional entre diferentes níveis de Governo é importante e tem impactos. Parece existir um clima de desconfiança entre os níveis governamentais, confirmado tanto por parte dos questionários como das entrevistas. Desta forma, o problema não reside apenas na falta de articulação

horizontal (entre estruturas e instituições de um mesmo nível territorial, mas de sectores diferentes), mas também na desarticulação vertical existente (Figura 4).

Figura 4. (Des)articulação horizontal e vertical no esforço de cooperação transfronteiriça



Fonte: Elaboração própria, 2015.

Por outro lado, Domínguez & Varela (2015) identificam na sua análise a emergência de uma nova modalidade de governança, a transfronteiriça, que é caracterizada por práticas *bottom-up*, e modelos mistos de cooperação “formal” e “informal”. Estes autores ilustram esta transição particularmente com uma descrição do projeto da RIET, que incorpora este modelo misto e pode prenunciar uma nova forma de fazer cooperação transfronteiriça.

3.4.1. Institucionalização

Em termos de espessura institucional transfronteiriça observa-se na Raia Ibérica algum *institucionalismo*, entendido como a desmultiplicação de estruturas de cooperação. Mesmo na faixa norte, onde existe uma maior densidade de estruturas de cooperação, nota-se alguma instabilidade de iniciativas. Há estruturas que se criaram e desaparecem rapidamente, mesmo no curto espaço de tempo analisado. No entanto, aquelas que ficam e permanecem, são aquelas que desenvolvem mais redes e parcerias (*networking*). Estas redes tendem a estabelecer-se entre entidades do mesmo cariz, ou seja, redes entre estruturas transfronteiriças enquanto são mais raras as redes heterogêneas que envolvem parceiros diversificados; isto dificulta a criação de uma *consciência/perceção de identidade comum* e transversal a todos os sectores da sociedade. Também revela pouco encorajamento à participação de *stakeholders* não políticos. Quando uma estrutura foi questionada quanto à razão pela qual não estabelecia parcerias mais fortes com entidades não políticas (por exemplo, empresas ou associações cívicas), a resposta foi que desejavam no núcleo diretivo apenas estruturas fortes e estáveis, e que estas não enquadravam este perfil.

A exceção a esta realidade é a RIET, que agrega entidades de diversos sectores, unidos pelo interesse comum da fronteira. Esta estrutura apresenta-se, realmente, como um modelo único em termos de organização de entre as estruturas analisadas na listagem apurada. No entanto, como o seu âmbito de atuação é tão vasto – englobando a Raia na sua totalidade – torna-se mais difícil a criação de uma *identidade comum* visível nos territórios de fronteira. O seu trabalho, no entanto, reside também no *lobby* pela própria fronteira ibérica, e desta forma apresenta e reforça esta fronteira como uma identidade em si, um território contínuo perante as entidades governativas nacionais. Sua voz foi particularmente ouvida na aproximação da XXIX Cimeira Ibérica, reivindicando o debate do tema da fronteira – que critica ter estado ausente nas últimas cimeiras (RIET, 2016; Vives-Rubio, 2017).

Para analisar o *embeddedness social*, há que considerar tanto o esforço da própria estrutura neste sentido, como a receção por parte da população e sua aceitação/acolhimento da iniciativa. Quanto ao primeiro ponto, já foi referida a abordagem tendencialmente *top-down*; há, também, poucos mecanismos e estímulo à interação local para além de participação em atividades. Existem, no entanto, formas de promoção da estrutura junto da população que facilitam o seu conhecimento e possível subsequente aceitação. Paasi (1991) relembra que o processo de institucionalização não é normalmente visível por demorar muito tempo, e há um certo risco em fazer esta análise precoce. Tecem-se, portanto, algumas considerações preliminares que poderão ou não vir a ser confirmadas com futuras investigações.

A primeira contribuição académica no sentido de avaliar alguma institucionalização de estruturas de cooperação transfronteiriças ibéricas foi o trabalho realizado por Juan Manuel Trillo Santamaría (2014), relativamente a algumas estruturas da Euroregião Galiza-Norte de Portugal. Perante uma amostra de mais de 250 indivíduos, quase metade (44%) havia ouvido falar desse conceito – “euroregião” – e considerado como elemento relevante para a integração nas respetivas regiões administrativas. No entanto, os resultados apurados relativos ao conhecimento dos inquiridos quanto a estruturas de cooperação específicas foram menos positivos: 70% de desconhecimento da existência da CTGNP, 75% relativamente ao AECT GNP. Os valores mais positivos foram em relação ao Eixo Atlântico, 42%. Trillo-Santamaría conclui que existe uma elevada ignorância quanto à euroregião Galiza-Norte de Portugal em si, realçando o desfazamento que existe entre a liderança político-institucional e a população.

Enquanto que Pardellas de Blas & Figueroa Dorrego (2009: 118) afirmam que houve “relativa aceitação social” para o projeto da Eurocidade Chaves-Verín, Trillo-Santamaría *et al.* (2015) questionam se será um projeto originado na comunidade, ou mais uma iniciativa *top-down*. Os inquéritos realizados em Chaves e Verín apresentam-se, também, como um primeiro contributo na medição da institucionalização de uma estrutura de cooperação específica, num contexto mais local. A maior parte da população nunca ouvira falar, ou não sabia explicar o que era a “cooperação transfronteiriça” (80% na faixa jovem, 49% na faixa adulta e quase 60% na faixa idosa⁷). Daqueles que ouviram falar, 40% associa a práticas de cooperação apenas a aspetos culturais. No entanto, questionados quanto ao conhecimento da Eurocidade Chaves-Verín, a perceção é completamente diferente, tendo percenta-

⁷ Faixas etárias: 15-24 (jovem), 25-64 (adulta), maior que 64 (idosa).

gens perto dos 90% para a faixa jovem e adulta da população e 70% para os idosos inquiridos. É bastante claro que há percepção/consciência da existência desta estrutura, resultado de todas as iniciativas, atividades e promoção que tem feito. A estrutura tem, de facto, apostado em *marketing* e em vários símbolos que são promovidos para reforçar a desejada identidade comum (Lois, 2013; Trillo-Santamaría, Lois González & Valerià Paül, 2015). Apresenta-se como a “Eurocidade da Água”, sendo o Rio Tâmega um elemento unificador no seu traçado transversal (menos comum para uma fronteira); o cartão do eurocidadão, a sede localizada na antiga alfândega, e vários *slogans* turísticos, como por exemplo, “*Por razões de fronteira. Quem disse que o dia tem 24 horas? O território Chaves-Verín permite-lhe disfrutar de 25 horas de um dia, visitando dois países num único destino*”⁸.

O *embeddedness* social considera, também, questões como “confiança” dada à estrutura, e a emergência de uma identidade que não se demonstra apenas através de uma colaboração entre dois parceiros, mas na formulação de uma unidade consubstanciada, uma nova identidade *transfronteiriça*. Isto é uma realidade difícil de realizar; Buursink (2001), na viragem do século, afirmava que ainda não existiam projetos de “eurocidade” que transpareciam uma verdadeira realidade *binacional*, e que provavelmente nunca chegariam a existir. De qualquer forma, e apesar de serem aspetos muito mais difíceis de avaliar, procuram-se alguns indícios nos dados recolhidos.

Apesar do elevado conhecimento da Eurocidade por parte da população, o nível de participação nas suas atividades foi baixo (23% foi a percentagem mais alta, na faixa jovem), e cerca de metade dos cidadãos que aderiram ao cartão do eurocidadão admitem nunca o ter usado.

Numa avaliação dirigida ao desempenho da Eurocidade, a indiferença encontra-se num nível bastante elevado (apresentando as percentagens mais elevadas entre as opções aferidas⁹), especialmente na faixa etária jovem (43%), que é o alvo principal das atividades e estratégias da Eurocidade – por apostar na maior facilidade da juventude mudar de mentalidade quanto à cooperação.

A última pergunta do questionário inquiria se gostariam de participar mais ativamente no projeto de uma “eurocidade”. As respostas foram bastante divididas. Quase metade (48%) afirma estar plenamente interessado num tal projeto, enquanto que a outra metade demonstra reticência ou mesmo oposição: “não haveria vantagens”, “é algo apenas político-institucional”, “dinheiro mal gasto”, “nem sequer devia existir” foram algumas das respostas, apresentando a falta de tempo como principal razão para essa falta de interesse. Contudo, para muitos cidadãos, a existência ou não da Eurocidade não faz diferença no seu quotidiano e não veem o projeto como seu, mas como algo dos seus dirigentes políticos.

Os impactos visíveis do trabalho da Eurocidade até agora são bastante residuais, e como Ehlers (2001) refere, o cidadão tem de perceber vantagens para se afeiçoar e participar mais ativamente num projeto *transfronteiriço*. Desta forma, ainda é difícil falar quer numa identidade claramente *euroregional* ou numa *eurocidadã*,

⁸ Ver na web page Visit Chaves-Verín: “5 razões para visitar Chaves-Verín” [URL: <<http://www.visitchavesverin.com/pt/info/5-razoes-para-visitar-chaves-verin>>. Consultado a 27 de dezembro 2016].

⁹ Recorrendo a uma escala de Likert, as opções eram “muito insatisfeito”, “insatisfeito”, “indiferente”, “satisfeito” e “muito satisfeito”.

elementos importantes para um *embeddedness* social mais significativo nos territórios analisados.

Conclusão

Este exercício permitiu confirmar os contributos de North e Paasi, de que uma espessura institucional não comporta apenas capital institucional, mas um importante – e muitas vezes subvalorizado – capital relacional. O retrato aqui apresentado da espessura institucional transfronteiriça da Raia Ibérica é inicial e parcial, mas enriquecido precisamente por este olhar cruzado e integrado. Reforça que a cooperação transfronteiriça não é apenas aspetos formais e institucionais, mas que existe uma dinâmica interação entre agentes políticos e uma diversidade de *stakeholders* sociais, regionais e locais; esta constatação valoriza campos que até podem entrar na cooperação informal, que não foi objeto deste artigo, mas que é indissociável da cooperação formal.

De um modo geral, a cooperação transfronteiriça na Raia Ibérica ainda revela alguma instabilidade nas suas iniciativas. O próprio projeto de cooperação transfronteiriça é algo que tem sido trabalhado e desenvolvido pela União Europeia, mostrando que é um projeto em evolução nos seus vários níveis. O reconhecimento da importância das questões relacionais é um passo importante e interessante de avaliar nos próximos esforços desenvolvidos. O horizonte temporal nestes processos é alargado, pelo que a análise realizada neste artigo constitui-se apenas como um contributo que deve ser desenvolvido em investigações futuras. Apresenta-se, pela primeira vez, uma sistematização da espessura institucional transfronteiriça da Raia Ibérica, que deverá ser atualizado e enriquecido.

Em relação às estruturas de cooperação, conclui-se que aquelas que ficam e permanecem são as que desenvolvem mais redes e parcerias (*networking*), que confirma a importância de aspetos relacionais na própria sustentabilidade destes agentes territoriais. Da amostra descrita em maior pormenor, os melhores exemplos serão a CTGNP e o Eixo Atlântico; e estas também serão as que se assemelham mais à descrição proposta de “instituição certa”, bem como a agentes importantes nas “regras do jogo”. Ambas localizam-se na Euroregião Galiza-Norte de Portugal, que se apresenta como uma das áreas mais dinâmicas no projeto da cooperação transfronteiriça. Análises sobre as outras seções de fronteira completariam e enriqueceriam este panorama, especialmente no que toca a uma análise das estruturas mais influentes noutras regiões fronteiriças.

A RIET também poderá ser um exemplo interessante de “instituição certa”, por ter surgido de forma *grassroots*, e em resposta a necessidades identificadas por atores com experiência adquirida ao longo destas décadas de cooperação. No entanto, encontra-se ainda numa fase inicial de estabelecimento, a desenvolver a sua própria institucionalização, e os resultados dos seus esforços apenas serão visíveis a longo prazo.

Por outro lado, aquelas que permanecem e prosseguem nos seus projetos também apresentam uma liderança motivada. Isto leva a uma importante reflexão sobre modelos de liderança existentes. O modelo aplicado no caso do AECT, GNP é atrativo no sentido em que partilha a liderança entre os parceiros transfronteiriços, reforçando a apresentação como um projeto unido e partilhado. No entanto, na práti-

ca não é muito eficiente na prossecução de objetivos e revela uma subestimação da importância de liderança e da sua continuidade. Por outro lado, a cooperação transfronteiriça é um projeto executado maioritariamente em regiões deficitárias na Raia Ibérica, e por isso muito dependentes de fundos estruturais. Os modelos de estruturas de cooperação completamente dependentes de fundos estruturais, que têm vindo a diminuir nas últimas gerações, não garantem a sustentabilidade. Neste sentido, para além de se procurarem “instituições certas”, os “modelos de liderança certos” desempenham um papel importante na própria atuação da instituição, e as “pessoas certas” também têm um papel importante, principalmente na contribuição para um capital relacional mais forte. A ênfase da liderança não deve descorar de outros aspetos reforçados no artigo. Quanto uma liderança é muito forte, a sua ausência cria um vazio difícil de colmatar. A longo prazo, os “modelos de liderança certos” não são aqueles que fazem avançar uma estrutura pela força do seu carisma apenas, mas aqueles que têm capacidade de mobilizar e integrar outros atores neste projeto. Nota-se, claramente, uma falta de participação da população local, e esta é uma área que as lideranças devem endereçar.

Perante a espessura institucional transfronteiriça descrita, a evolução descrita por Cancela Outeda podia ser complementada com a conceptualização proposta relativamente ao termo *institucionalização*. A fase de institucionalização referida por este autor durante a década de 90 ocorre, assim, paralelamente a uma fase muito mais forte de institucionalismo, e concluímos que a institucionalização no sentido de *embeddedness* está subdesenvolvida e ainda em curso. Desta forma, a espessura institucional transfronteiriça na Raia Ibérica está ainda em construção. As estruturas necessitam de continuar a construir a “atmosfera institucional”, com mais inter-relações institucionais e mais diversificadas, com padrões de representatividade e um *embeddedness social* mais forte para que se tornem mais enraizadas e as regiões transfronteiriças sejam mais institucionalizadas. As estruturas são, de facto, fundamentais neste projeto transfronteiriço, mas não são o único elemento, e necessitam ter essa consciência. Particularmente, as estruturas de carácter político-institucional devem arriscar mais nas suas parcerias e estimular maior participação da população local para um maior *embeddedness* e sustentabilidade. Este processo é, no entanto, moroso e depende de fatores de capital institucional. Contudo, por ser mais subjetivo, este último é difícil de medir e apesar da sua importância é frequentemente ignorado nos estudos transfronteiriços, e nos próprios modelos de liderança.

Por outro lado, há que considerar que o próprio projeto de cooperação transfronteiriça enfrenta desafios não só na difícil institucionalização das estruturas no terreno, bem como na sua aceitação e positivo acolhimento por parte de instituições governamentais de nível nacional. As redes relacionais transfronteiriças não existem num vácuo e o panorama mais abrangente, que se estende desde as instituições europeias, às entidades nacionais e regionais deve ser tido em conta e trabalhado. A XXIX Cimeira Ibéria esteve pela primeira vez centrado num tema, o da cooperação transfronteiriça, o que revela um esforço concertado neste sentido, e possibilita uma melhoria na (des)articulação vertical identificada entre as estruturas que ditam as “regras do jogo” da cooperação na Raia Ibérica.

Pode-se dizer que há um *hard side* e um *soft side* para a cooperação transfronteiriça. O primeiro diz respeito a questões estruturais, programáticas, financeiras e funcionais. O segundo, não menos importante, refere-se ao capital relacional. Há

uma lacuna de investigação nesta segunda dimensão que este artigo procura endereçar e alertar. O *soft side* da espessura institucional no caso da cooperação transfronteiriça tem uma importância acrescida pelo facto de tratar de regiões muitas vezes deprimidas, onde a motivação e a liderança têm também uma importância destacada, e onde o horizonte temporal de investimento e para obtenção de resultados é necessariamente alargado.

Referências

- Amin, A. & Thrift, N. (1994) "Living in the global", em A. Amin & N. Thrift (eds.) *Globalization, Institutions and Regional Development in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 1-22.
- Arkin, H. & Colton, R. (1963) *Tables for Statisticians. 27 most frequently used tables with explanations and instructions*. New York: Barnes & Noble.
- Arkin, H. & Colton, R. (1967) *Tables for Statisticians*. New York: Barnes & Nobles.
- Beltrán García, S. (2008) "Puesta a Punto de la Figura de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial en el Ordenamiento Español, ¿Más Fácil y Más Difícil?". *Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, núm. 13, 23-38.
- Boijmans, P. (2014) *Administrative Capacity Building linked to the management of ESI Funds*. Bruxelas: DG - Regional and Urban Policy.
- Buursink, J. (2001) "The binational reality of border-crossing cities". *GeoJournal*, vol. 54, 7-19.
- Cancela Outeda, C. (2010) "Panorama de la cooperación territorial en la eurorregión Galicia-Norte de Portugal". *Doc. Anàl. Geogr.*, vol. 56, núm. 1, 149-165.
- CE (2001) "Livro Branco sobre a Governança", Comissão Europeia, *Jornal Oficial C 287* de 12.10.2001
- CE (2014) *Investimento no crescimento e no emprego. Promover o desenvolvimento e a boa governação nas regiões e cidades da UE*. Bruxelas: Comissão Europeia.
- Coleman, J. (1988) "Social Capital in the Creation of Human Capital". *The American Journal of Sociology*, vol. 94, Suplemento, S95-S120.
- Costa, E. M. & Fonseca, M. P. (2005) "Convergência Económica e Coesão Social e Territorial da Península Ibérica na União Europeia". *Actas do X Colóquio Ibérico de Geografia*. Évora: Universidade de Évora, PDF004, 1-29 [URL: <http://www.apgeo.pt/sites/default/files/actas_indice_x_cig_evora_0.pdf>. Consultado a 1 de janeiro 2013]
- Covas, A., & Covas, M. M. (2014) *Os Territórios-Rede: a Inteligência Territorial da 2ª Ruralidade*. Lisboa: Edições Colibri.
- Cullen, J. B., Johnson, J. L. & Sakano, T. (2000) "Success through commitment and trust: the soft side of strategic alliance management". *Journal of World Business*, vol. 35, núm. 3, 223-240.
- Domínguez Castro, L. (2004) "Europa e a Fronteira Luso-Galaica: História e Reencontro", em Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular: *As Euro-Regiões e o Futuro da Europa: O Modelo da Euro-Região Galiza-Norte de Portugal*. Vigo: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, 3-51.

- Domínguez Castro, L. (2006) “Para além das fronteiras: Europa e a Cooperação”, em L. D. Castro (ed.) *Europa e a Cooperação Transfronteiriça. Coleção Textos para o Debate*. Vigo: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, 151-182.
- Domínguez Castro, L. (2008) *Chaves-Verín: A Eurocidade da Auga. Axenda Estratégica/Agenda Estratégica* (Biblioteca de Estudos Estratégicos). Vigo: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular.
- Domínguez, L. & Pires, I. (2014) “EU Cross-Border Cooperation. Historical Balance and Future Perspectives” em L. Domínguez & I. Pires (eds.) *Cross-Border Cooperation Structures in Europe. Learning from the Past, Looking to the Future* (Eurociclo Studies and Documents No. 82). Brussels: P.I.E. Peter Lang, 23-48.
- Domínguez, L. & Varela, E. (2015) “Construyendo Europolis a partir de la cooperación local «informal» en los espacios transfronterizos de Europa: el caso de la RIET”. *Geopolítica(s)*, vol. 6, núm. 2, 225-246.
- Ehlers, N. (2001) “The utopia of the binational city”. *GeoJournal*, vol. 54, núm. 1, 21-32.
- Everdeen, S.; de Groot, H. L. & Nahuis, R. (2006) “Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy”. *Kyklos*, vol. 59, núm. 1, 17-42.
- Faro de Vigo (2015) *Chaves-Verín promove a rede de eurocidades do Atlântico* [Disponibilizado online a 28 de outubro de 2015. URL: <<http://www.farodevigo.es/portada-ourense/2015/10/29/chaves-verin-promueve-red-eurocidades/1340389.html>>. Consultado a 20 de dezembro 2016].
- Gregory, D.; Johnston, R.; Pratt, G.; Watts, M. & Whatmore, S. (2009) *Dictionary of Human Geography* (5th ed.). Chichester, United Kingdom: Wiley-Blackwell.
- Häkli, J. (2008) “Re-bordering Spaces”, em K. R. Cox, M. Low & J. Robinson (eds.) *The SAGE Handbook of Political Geography*. London: Sage Publications, 475-476.
- Henry, N. & Pinch, S. (2001) “Neo-Marshallian nodes, institutional thickness, and Britain’s “Motor Sport Valley”: thick or thin?”. *Environment and Planning A*, vol. 33, núm. 7, 1169-1183.
- Jornal de Notícias (2014) *Cartão do eurocidadão do Guadiana dá descontos em clínicas privadas* [Disponibilizado online a 28 de março de 2014. URL: <<http://www.jn.pt/sociedade/saude/interior/cartao-do-eurocidadao-do-guadiana-da-descontos-em-clinicas-privadas-3784604.html>>. Consultado a 27 de dezembro 2016].
- Knippschild, R. (2009) “Benchmarking cross-border cooperation - The role of successful border regions for territorial cohesion and the need for comparison, criteria and indicators of cooperation”. *TERRA SPECTRA Planning Studies*, núm. 1, pp. 13-18.
- Lange, E. (2012) “European Grouping of Territorial Cooperation - a «breath of fresh air»?”. *Regional Insights*, vol. 3, núm. 1, 12-14.
- Lange da Silva, E. (2015) *A Cooperação Transfronteiriça como Oportunidade de Desenvolvimento das Regiões de Fronteira. Da Raia Ibérica à Euroregião Galiza-Norte de Portugal*. Tese de Doutoramento em Geografia Humana, Braga: Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Minho.
- Lissandrello, E. (2006) *The utopia of cross-border regions. Territorial transformation and cross-border governance on Espace Mont-Blanc*. PhD Thesis, Radboud University, Nijmegen.
- Lois, M. (2013) “Re-Significando la Frontera: El caso de la Eurociudad Chaves-Verín”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 61, 309-327.

- López Trigal, L. (2016) “Centralidades y nuevas actividades en la Raya ibérica”. *Geopolítica(s)*, vol. 7, núm. 2, 181-200.
- Martins, C. (2008) “Contextualização Teórica do Processo de Integração dos Mercados Ibéricos no Contexto da União Europeia”, em I. Pires (ed.) *A integração dos Mercados Ibéricos: um Processo Dependente e Territorialmente Diferenciado?* Lisboa: Centro de Estudos Geográficos - Universidade de Lisboa, 9-39.
- Mayhew, S. (2004) *Oxford Dictionary of Geography* (4th ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Medeiros, E. (2007) “16 Anos de Cooperação Transfronteiriça no Âmbito do Interreg-A”. *Actas do III Congresso de Estudos Rurais (III CER)*. Faro: Universidade do Algarve, s.p. [URL: <http://sper.pt/oldsite/IIICER/Comunicacoes/EduardoMed_com.pdf>. Consultado a 1 de janeiro de 2013]
- Moreno, L. (2013) *Governança nas Políticas de Desenvolvimento Local e Inovação Institucional*. Lisboa: ANIMAR, ISA, INIAV, Rota do Guadiana.
- North, D. C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Paasi, A. (1991) “Deconstructing regions: notes on the scales of spatial life”. *Environment and Planning A*, vol. 23, núm. 2, 239-256.
- Paasi, A. (1998) “Boundaries as social processes: Territoriality in the world of flows”. *Geopolitics*, vol. 3, núm. 1, 69-88.
- Pardellas de Blas, P. & Figueroa Dorrego, X. X. (2009) “Uma Análise Metodológica do Projecto da Eurocidade Chaves-Verín, Desde a Perspetiva Socio-Económica e Ambiental”. *Actas do I Congresso de Desenvolvimento Regional de Cabo Verde & XV Congresso da APDR & III Congresso de Gestão e Conservação da Natureza*. Cidade de Praia: APDR, 1140-1164.
- Pires, I. M. (2010) “Borders as «slippery spaces» in Iberian Peninsula”. *Actas da European Conference of the Association for Borderlands Studies on Multifaceted Economic and Political Geographies of Internal and External EU Borders*. Veria: Aristoteleion University of Thessaloniki, 77-96.
- Pires, I. (2014) “Redes Sociais e Territórios de Fronteira na União Europeia”, em S. Lima da Costa & R. Mendes (eds.) *Redes Sociais Territoriais*. São Paulo: Editora Fundação de Apoio à Universidade Federal de São Paulo, 77-96.
- Pires, I. & Lange, E. (2014) “What to do with «loose ends» in Cross-border Cooperation? The case of Olivença(z)a, a disputed territory at the Portuguese-Spanish Border”. *ABS 1st World Conference on Post-Cold War Borders: Global Trends and Regional Responses*. Joensuu, Finland - St. Petersburg, Russia: ABS - Association of Borderland Studies, s.p.
- RIET (s.d.) *Membros* [URL: <<http://www.rietiberica.eu/pt/parceiros/parceiros>>. Consultado a 27 de dezembro 2016].
- RIET (2016) *A fronteira advierte que se não contarem com ela, a Cimeira Ibérica será uma “fraude ética”*, [URL: <<http://www.rietiberica.eu/pt/actualidad-pt/noticias-pt/item/383-la-frontera-advierde-de-que-si-no-cuenta-con-ella-la-cumbre-iberica-sera-un-fraude-etico>>. Consultado a 22 de agosto 2017].
- Smallbone, D. (2007) *Challenges and Prospects of Cross-Border Cooperation in the Context of EU Enlargement*. Deliverable 7: State of the Art Literature Review, Sixth Framework Programme Priority 7 - Citizens and Governance in a Knowledge Based Society, Kingston University.

- Soeiro, J. (2011) “Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial: que expectativas para o desenvolvimento regional da Península Ibérica?”. *17º Congresso da APDR*. Bragança: APDR - Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional.
- Stoker, G. (1998) “Governance as theory: five propositions”. *International Social Science Journal*, vol. 50, núm. 155, 17-28.
- Trillo, J. M. & Lois, R. (2011) “La frontera como motivo de atracción: una breve mirada a las relaciones Galicia-Região Norte”. *Geopolítica(s)*, vol. 2, núm. 1, 109-134.
- Trillo-Santamaría, J.-M. (2014) “Cross-Border Regions: The Gap Between the Elite’s Projects and People’s Awareness. Reflections from the Galicia-North Portugal Euro-region”. *Journal of Borderland Studies*, vol. 29, núm. 2, 257-273.
- Trillo-Santamaría, J. M.; Lois González, R. C. & Valerià Paül, C. (2015) “Ciudades que cruzan la frontera”. *Cuadernos Geográficos*, vol. 54, núm. 1, 160-185.
- Van Helvoirt, B. J. (2009) *Regions, institutions and development in a global economy. Divergent regional business systems in the Philippines*. PhD Thesis, Utrecht University, Utrecht, Netherlands.
- Van Houtum, H. (2000) “An Overview of European Geographical Research on Borders and Border Regions”. *Journal of Borderland Studies*, vol. XV, núm. 1, 57-83.
- Vives-Rubio, E. (2017) “Entidades Transfronteiriças pedem novo tratado de cooperação na cimeira ibérica”. *O Público* [URL: <<https://www.publico.pt/2017/05/15/politica/noticia/entidades-transfronteiricas-pedem-novo-tratado-de-cooperacao-na-cimeira-iberica-1772158>>]. Consultado a 22 de agosto 2017].
- Xenos-Gavrielis, V. (2014) *EGTC, the new Regulation and National Authorities*. Comunicação pessoal . Bruxelas.