

Cooperação Transfronteiriça e as lógicas racionalistas do INTERREG entre Portugal e Espanha

Maria da Graça Palula Viegas [1]
palulaviegas@yahoo.fr

Carlos Alberto da Silva
UÉvora, ECS, DSoc | CICS.NOVA.UÉvora
casilva@uevora.pt

Resumo

O presente artigo é fruto de uma reflexão iniciada pela equipa do Departamento de Sociologia da Universidade de Évora, aquando dos estudos sobre o tema dos dilemas da rede transfronteiriça Alentejo-Extremadura. A partir da observação, reflexão e sistematização das práticas da cooperação transfronteiriça, da análise do papel e da importância dos atores e suas ações neste campo, traduzidos em artigos científicos ou apresentados em debate em encontros académicos, sistematizam-se neste trabalho, uma espécie de “estado de arte” sobre uma possível noção sociológica de cooperação transfronteiriça.

Assim, discute-se neste artigo a dinâmica e a diversidade de lógicas de apropriação pelos diversos actores em contextos de cooperação transfronteiriça, tomando como pano de fundo, a realidade portuguesa e espanhola. A partir da constatação de diferentes gerações e ou modalidades de relações de fronteira, é de considerar que as programações políticas e territoriais, tais como o Programa INTERREG, se traduzem numa dualidade: as práticas desenvolvidas e as diferentes representações dessas mesmas práticas, por parte dos diversos actores envolvidos, que geram e implementam ações e os seus destinatários. É esta dinâmica em torno das práticas no mesmo território que permite equacionar o papel dos diversos actores enquanto agentes racionais no seu espaço, que condicionam o contexto de relações sociais que estabelecem e a construção de identidades, em torno dessas vivências nas zonas de fronteira.

Palavras-Chave: Cooperação Transfronteiriça, região, actores, INTERREG, Portugal, Espanha.

1- A cooperação no pensamento sociológico

A cooperação, enquanto conceito sociológico, pode ser alvo de diversas representações, que vão desde a visão de promotora de solidariedades, gerando ordem ou equilíbrio social, ou como instrumento gerador de oposições e conflitos, em prol de um domínio. Independentemente da perspectiva ou concepção, inegável é que inerente ao conceito de cooperação está o facto de ser um processo social associativo, próprio de qualquer sociedade, já que esta é dinâmica graças às redes de colaboração entre os actores sociais.

Na actualidade, o realce dado às redes de parcerias, parceriados em prol do desenvolvimento de ações e projectos, traduz não apenas a pertinência da reflexão sociológica deste conceito, das representações a que está aliado, como dos efeitos das práticas de cooperação, na consolidação de interdependências para viabilização de projectos, públicos ou privados.

Podemos assim afirmar que a cooperação, enquanto geradora de interdependências, é um processo social claramente defendido por entidades governamentais e não governamentais,

estando cada vez mais associada a representações de desenvolvimento sustentável, de integração, de mobilização de recursos e agentes específicos, locais e regionais, em prol da satisfação de necessidades, assim como dinamizadora de jogos estratégicos e de poder.

Parafraseando Ludmila Lima, “*os limites da análise das práticas cooperativas serão dados pelo próprio entendimento de que, em relação ao objeto em questão, pode-se tentar mapear certos aspectos e fatores que imprimem às relações sociais sentidos específicos. Contudo, o reconhecimento de que a liberdade humana produz significados inesperados e a certeza de que o mundo é também puro acaso colocam-nos, antes de tudo, diante da imprevisibilidade das formas pelas quais vão atuar agentes sociais e históricos dentro de circunstâncias concretas, gerais e também difusas*” (Lima, 2005: 12).

Podemos pois deixar já realçada a ideia de que a cooperação não pode ser entendida numa perspectiva limitativa, como atividade formal e centralizada, nomeadamente desencadeada pelos detentores de poder, mas igualmente há que dar enfoque à cooperação informal ou espontânea.

Se fizermos uma retrospectiva do pensamento sociológico esta constatação é confirmada, quando olhamos o conceito de cooperação enquanto objecto de reflexão pela generalidade dos autores. Se Spencer considera a cooperação como forma de interdependência imprescindível à consecução de objectivos específicos, Durkheim, ao distinguir as formas de solidariedade orgânica e mecânica, aponta igualmente para as interdependências geradoras de formas de cooperação, inerentes à complexidade da sociedade contemporânea, que as solidariedades orgânicas promovem. (Aron, 1992; Lima, 2005)

No âmbito de um modelo explicativo de cariz compreensivo, podemos ainda salientar a perspectiva de Weber, que enfatiza as interacções, formais e informais inerentes à conduta humana,

já que a mesma implica sempre acções dos indivíduos relativamente a outros. Porém, este autor vai mais longe, ao considerar que as relações sociais implicam a orientação de acções, nem sempre de cooperação, podendo gerar conflitos ou oposições, quando uns grupos dominantes se tentam impor.

Embora com motivações diferentes, esta ideia da diversidade de processos de relação, em busca do exercício do poder ou da manutenção da posição dominante por parte de um grupo privilegiado, assemelha-se igualmente à concepção marxista. (Aron, 1992; Lima, 2005)

George Simmel defende igualmente esta ideia do conflito, porém não numa perspectiva contrária à coesão e ordem social, mas sim como geradora do seu dinamismo e vector de mudança e desenvolvimento, já que para ele o conflito é condição de estruturação da sociedade, ao regular campos e formas sociais. (Renoir, 1998; Lima, 2005)

Mais recentemente, Pierre Bourdieu olha a sociedade, entendida numa perspectiva micro ou macro, como campos sociais onde diferentes processos de relação, associativos ou dissociativos, traduzem a diversidade de acesso a capitais sociais e interacções em torno da sua posse, acesso ou domínio. Para o autor, é a posse ou acesso ao capital social que determina a posição dos grupos ou agentes na teia de interacções estabelecidas e lhes confere poder, assim como posição dominante, capaz de mobilizar os recursos em torno daquilo que para esses agentes é mais favorável. Paralelamente, essa posição ganha representatividade na reprodução social, já que os grupos dominantes tendem a reproduzir valores, crenças e representações, de modo a manter a sua posição dominante.

Como afirma Ludmila Lima, “(...) *uma advertência: a de que os processos cooperativos sejam analisados a*

partir do reconhecimento de que quaisquer que sejam as formas de apoio, a concessão de recursos e empréstimos para implementação de políticas, programas e projetos - seja qual for o seu foco e independentemente de sua importância para os beneficiários – estaremos tratando de práticas e relações que ocorrem, (...), dentro de um campo de interesses não movimentado apenas pela benevolência gratuita” (Lima, 2005: 12).

A cooperação resulta de interacções, que visam satisfazer finalidades, logo podemos afirmar que as solidariedades desenhadas traduzem implicações práticas, são a busca da complementaridade de esforços, intencionais, na consecução de objectivos. (Lima, 2005)

Na linha de pensamento defendida por Coleman e Putnam, podemos pois considerar o facto de que a intencionalidade e racionalidade inerente às relações sociais estabelecidas, que se reproduzem em teias ou redes, em prol de um bem comum, ao mesmo tempo que contribui para um bem-estar dos envolvidos, traduzem-se igualmente numa potencialidade rentabilizada, isto é, uma forma de capital social.

Independentemente da forma como se perspetive a rentabilização da teia de interacções, numa valorização da participação individual, através da potencialização de recursos, ou numa perspectiva de coesão da acção colectiva, na consolidação de relações e laços, podemos avançar ainda outro reforço do capital social, que contempla o conceito em torno de três vertentes: “ (...) *a comunitária, a qual associa o capital social a organizações locais, grupos cívicos e redes informais; a que possibilita que as pessoas estabeleçam pontes, tanto verticais como horizontais, com outras pessoas; e a institucional, a qual agrega às duas primeiras os aspectos políticos e sociais que moldam a estrutura social*” (Furnaletto, 2008: 63).

Em síntese, “*a cooperação envolve uma sucessão de encontros entre determinados agentes que propiciam a*

estruturação de um campo de poder, marcado por confrontos e alinhamentos em torno da orientação de consensos sobre as condições e o próprio significado daquilo que se pretende alcançar, (...) (Lima, 2005: 12).

2- O “Estado de Arte” da cooperação transfronteiriça

No que respeita ao “estado de arte”, quando procedemos ao levantamento de estudos desenvolvidos no âmbito da cooperação transfronteiriça, podemos começar desde já por mencionar que a temática é recente, pelo que as abordagens existentes ganham a maior pertinência.

O que se pretende com a presente apresentação não é uma exaustiva descrição das investigações existentes em torno da temática da cooperação transfronteiriça, um trabalho de “Hércules”, que sem dúvida ficaria por concluir, mas o principal objectivo consiste numa compilação de análises que nos permitam recolher uma representação das práticas de cooperação transfronteiriça numa diversidade de perspectivas.

A generalização possível será a analítica, através da verificação da aplicabilidade teórica ou não, que poderá ser possível noutros contextos. (Mazzotti 2006). Um ponto fundamental, que não podemos deixar de mencionar prende-se com a fertilidade científica desenvolvida em ambos os lados da raia, nomeadamente através dos estudos desenvolvidos pelas universidades das zonas fronteiriças. Estas entidades, não apenas parceiros envolvidos nas práticas reais da cooperação transfronteiriça, como actores formais, são, simultaneamente, sujeito e objecto, de estudo, uma vez que desenvolvem um conjunto de iniciativas de pesquisa.

Para além disso, a replicabilidade da pesquisa existente na comunidade científica, o trabalho

desenvolvido em torno do fenómeno estudado, o seu enquadramento no contexto, o objecto de estudo e as evidências relevantes, sem olvidar os quadros teóricos e conceptuais que servem de linha orientadora, processos metodológicos e inferências realizadas, que sustentaram as conclusões, permitem a cumulatividade e aplicabilidade dos resultados.

A União Europeia, marcada por numa nova realidade territorial, que se caracteriza pela mobilidade inter-espacial resultante da livre circulação entre Estados-Membros, enfrenta uma problemática específica, no que respeita às zonas fronteiriças, que partilham de um conjunto de constrangimentos comuns, resultantes da sua situação de periferia. No sentido de superação desses constrangimentos, sociais, económicos e territoriais, um dos instrumentos apontados foi a cooperação transfronteiriça.

Nesse sentido, foram desenvolvidas e consolidadas políticas de coesão económica e social entre os vários Estados-Membros, ao longo da década de 90 do século vinte. Um marco nesta viragem política foi a criação, em 1990, do Programa Comunitário INTERREG, cujo objectivo principal, de acordo com o Comité das Regiões, era *“desenvolver actividades comuns entre os dois lados da fronteira em todos os aspectos da vida quotidiana e ultrapassar a diversidade de sistemas e estruturas políticas que dificultam as relações transfronteiriças”* (Moreira e André, 2006: 24).

Com esta iniciativa comunitária, surge a vontade política e institucional de institucionalizar uma concepção da cooperação transfronteiriça que contemplasse cinco vértices fundamentais: a comunicação (entre os habitantes de ambos os lados da fronteira), a quebra de “preconceitos” ou antagonismos de raízes históricas, a criação ou consolidação de estruturas de cooperação transfronteiriça, de âmbito local ou regional, a quebra do isolamento inerente à situação geo-

gráfica das zonas fronteiriças e a promoção do desenvolvimento destas zonas. (Moreira e André, 2006)

No caso particular do nosso país e da vizinha Espanha, a criação, no início dos anos oitenta do século XX, do Estatuto de Autonomia para as regiões espanholas, ao descentralizar política e administrativa os órgãos dirigentes, incentivou a cooperação com Portugal, antecipando decisões governamentais, que posteriormente seriam incluídas nos programas de cooperação Portugal/Espanha, apoiados pela Comissão Europeia, nas diferentes fases da iniciativa comunitária INTERREG. (GIT- Junta de Extremadura, 2005, Rego et al, 2011; Medina, 2011)

Assim, na sequência de todos estes factores, de que se salientam o processo de construção europeia, as iniciativas comunitárias INTERREG e LEADER, em especial as Convenções do Conselho da Europa, com o desenvolvimento de políticas europeias de desenvolvimento rural e coesão territorial, a cooperação entre as entidades territoriais da zona fronteiriça portuguesa e espanhola tem vindo crescer, ultrapassando os objectivos que levaram à delimitação do Tratado de Amizade e Cooperação, assinado em 22 de Novembro de 1977, entre os dois Estados, que no artigo 7º, propõe: «um maior e mais harmonioso desenvolvimento económico-social das zonas fronteiriças»; (citado em *n.º 51 — 1 de Março de 2003 Diário da República — I Série-A 1459*, Tratado de Valência, 3-10-2002)

Para isto, há que ter em conta a especificidade espacial desta zona, uma região transfronteiriça, cuja morfologia é composta por um conjunto de elementos formais e informais que se revestem de particularidades específicas deste espaço. Se iniciarmos com uma referência histórica, desde as lutas constantes, a criação de marcos formais de separação territorial, a definição político-administrativa, passando por processos econó-

nicos, que a par da troca formal e institucional, se centravam numa economia paralela, vamos terminar num conjunto de interacções particulares entre os habitantes da zona fronteiriça.

Em termos institucionais, o processo de cooperação transfronteiriça entre Portugal e Espanha teve início com a ratificação, em 1989 por Portugal e 1990, por Espanha, da convenção-marco europeia sobre cooperação transfronteiriça de Autoridades ou entidades territoriais, do Conselho de Europa, designado de Convenção de Madrid. (Castro 2008) [2].

No âmbito do programa comunitário INTERREG e suas directrizes para os Programas Operativos, Portugal e Espanha conceberam, dentro dos Planos de Desenvolvimento Regional das regiões Objectivo 1, Programas Operativos de Desenvolvimento das Regiões Fronteiriças de Espanha e Portugal (1990-1993) (Fernández *et al* 2008).

Atendendo não apenas ao facto de se tratar da maior fronteira da União Europeia (mais de 1200 Km), a mais antiga, mas também de um espaço marcado por problemáticas acentuadas, nomeadamente a nível económico, social e demográfico, foram recebidos fundos estruturais, sendo o Programa Operacional de Desenvolvimento das Regiões Fronteiriças de Portugal e Espanha, (aprovado em 18 de Junho de 1991), um programa piloto, abarcando as 17 NUTS III da zona fronteiriça, (cerca de um quinto do total da área da Península Ibérica) (Medeiros, 2007).

Numa retrospectiva histórica, apontam-se os primeiros anos da década de 90, mais concretamente, em 1992 e 1994, como anos de celebração de protocolos de cooperação entre os órgãos dos Governos Regionais e o Governo Português, nomeadamente através das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional das regiões portuguesas com que fazem fronteira.

No âmbito do protocolo celebrado em 1992, desenhou-se a composição dos organismos, que dos dois lados da fronteira, teriam a função institucional de promover e estimular as relações de cooperação, pondo em contacto os actores de ambos os países. (GIT- Junta da Extremadura, 2005)

Surgem, assim, órgãos que constituem a estrutura de cooperação; em primeiro lugar o Grupo de Trabalho, entidade responsável pela gestão, implementação e avaliação dos resultados das actividades desenvolvidas no âmbito dos protocolos. Este órgão tem carácter permanente e é presidido por representantes dos dois países (de forma alternada, semestralmente).

Outros órgãos foram as Comissões Específicas e as Comissões Técnicas, sendo de realçar que, no âmbito do protocolo Alentejo-Extremadura, foram criadas as Comissões Específicas de Agricultura, Educação e Formação, Infra-estruturas, Indústria, Juventude e Desporto, Meio Ambiente, Património Cultural, Promoção Cultural, Turismo e Universidade (Fernandez *et al*, 2008).

Nascem, também assim, os GIT – Gabinetes de Iniciativas Transfronteiriças. Compostos por grupos de trabalho sectoriais, que reúnem um conjunto de responsáveis políticos e técnicos das regiões, intervêm nas diversas áreas, desde desenvolvimento económico, transporte e comunicações, ordenamento do território, meio ambiente e protecção da natureza, cultura e desporto, saúde, energia e tratamento de resíduos, turismo e recreio, desenvolvimento agrícola, inovação e transferência tecnológica, educação, cooperação social, protecção social, comunicação e segurança pública. Essas intervenções passam por funções como apoio técnico aos grupos de trabalho, organização de jornadas sobre temáticas específicas, e posterior edição e difusão de publicações, encontros de empresários e de outros agentes

que actuem nas áreas de intervenção (Fernandez *et al*, 2008).

A operacionalização desse processo passou pela criação de sub-programas, concebidos de acordo os objectivos gerais e específicos do INTERREG. De acordo com o Relatório de Execução do ano de 1993 – INTERREG – Programa Operacional de desenvolvimento das regiões fronteiriças de Portugal e Espanha, (DGDR, 1993), esses objectivos assentavam essencialmente na promoção de condições para um desenvolvimento económico e social equilibrado das regiões em questão, nomeadamente a sua articulação com a economia nacional e transnacional, na fixação de população no espaço fronteiriço, assim como na reorganização do território urbano, com o objectivo de incrementar o papel das cidades de média dimensão na cooperação transfronteiriça (Medeiros, 2007).

Assim, no âmbito do INTERREG I (1990-1993), foram desenvolvidas intervenções, a cargo de actores públicos, locais e regionais, com vista à criação de infra-estruturas e acessibilidades, visando aquilo que Moreira e André, designam de “integração transnacional”, (2006: 31) e

dados os primeiros passos no desenvolvimento de acções conjuntas, na área do desporto, da cultura, do ambiente e do turismo.

Por outro lado, verifica-se igualmente uma tentativa de actuação em termos da cooperação entre os dois países, nomeadamente no que respeita ao papel organismos públicos, nacionais, regionais e locais, como afirmam Moreira e André, *“Embora menos expressivo ao nível da execução, o INTERREG I lançou, igualmente, as bases para o desenvolvimento de uma cultura de cooperação entre actores e agentes da raia, mas também entre entidades das administrações regionais e centrais que, no quadro do Programa, passaram a manter contactos permanentes”* (Moreira e André, 2006: 31).

Importa, porém, salientar esta última ideia, já que a concretização do programa coube, maioritariamente, aos órgãos centrais, constituindo-se essencialmente os Estados como principais impulsionadores da programação.

Podem, assim, observar-se, a título ilustrativo, as tabelas que se seguem, onde se sintetiza a tipologia dos projectos, assim como os seus principais promotores e suas acções.

Tabela nº1 -Tipologia dos Projectos Aprovados no âmbito do INTERREG I

Tipo	Portugal	Espanha
Vias de acessibilidade e articulação (SP1)	72,9%	78%
Agricultura e desenvolvimento rural (SP2)	0,55	
Recuperação do Património Turístico (SP3)	13,0%	1%
Conservação recursos hídricos e saneamento (SP4) (em Espanha inclui-se o eixo: apoio à indústria, aos serviços e artesanato SP5)	4,8%	13%
Acções de cooperação Transfronteiriça (SP6)	8,8%	7%
Gestão e Acompanhamento		1%
Total	100	100

Fonte: Castro (2008: 14)

Tabela nº2 -Tipologia dos Promotores dos Projectos no âmbito do Subprograma 6 do INTERREG I

Tipologia	Portugal		Espanha	
	% Projectos	% Aplicação	% Projectos	% Aplicação
Municípios/Juntas de Freguesia	30,8	23,9	1,4	4,4
Associações de Municípios	0,9	0,3	8,9	0,5
Associações Empresariais	21,5	22,8	1,1	0,2
Agências de desenvolvimento local ou regional/Associações de protecção da natureza e do património	7,5	4,9	55,4	30,3
Órgãos da administração central	2,8	15	2,7	0,6
Centros de Ensino/Institutos de Investigação	2,8	2,1	2,7	0,4
Órgãos regionalizados da administração central Administração regional; Diputaciones Provinciais	16,8	16,6	37,8	64,3
Empresas/cooperativas	7,5	8,5		
Outros	9,4	12,9		
Total	100	100	100	100

Fonte: Castro (2008: 15)

Tabela nº3 -Tipologia dos Projectos no âmbito do Subprograma 6 do INTERREG I

Tipologia	Portugal		Espanha	
	% Projectos	% Aplicação	% Projectos	% Aplicação
Encontros, colóquios, seminários, workshops, congressos	4,7	3,3	5,4	0,9
Feiras, exposições e festivais	9,3	8,8	4,1	23,1
Estudos técnicos e científicos	22,3	11,1	13,5	7
Materiais, produtos ou estudos de promoção e divulgação	16,8	9,2	5,4	3,5
Criação de infra-estruturas/projectos de apoio à cooperação empresarial e à promoção de emprego	6,5	15,8	2,7	0,7
Cooperação institucional	2,8	3,6	4,1	21,6
Caminhos Rurais	8,4	4,7	1,4	0,2
Desenvolvimento cultural, ambiental e desportivo e turístico	15	30,2	52,7	28,4
Outros	14	13,2	10,8	14,7
Total	100	100	100	100

Fonte: Castro (2008: 17)

A iniciativa comunitária contou com uma segunda fase, INTERREG II, que teve lugar no período temporal compreendido entre 1994-1999. Desenvolvida em três categorias, o INTERREG II A, assente na cooperação transfronteiriça, o INTERREG II B, essencialmente vocacionada para as redes de energia e o INTERREG II C, orientado para a cooperação transnacional, no INTERREG II A, redefiniram-se objectivos e prioridades, acentuando,

nesta vertente, um incremento de actuações, mais que a criação de infra-estruturas, já contempladas na versão anterior. As intervenções delineadas visavam contribuir para um maior desenvolvimento económico das regiões e, simultaneamente, fomentar o incremento das actuações das estruturas institucionais já criadas (Medeiros, 2007). Nesse sentido, o programa operacional de Portugal e Espanha, apresentado à Comissão Europeia a 3 de Novembro de

1994, foi concebido de acordo com as directrizes emanadas pela comunicação n.º94/C/180/13 e estava organizado em torno de quatro prioridades estratégicas: desenvolvimento económico e social harmonioso entre ambos os lados da fronteira, fixação da população nestes territórios, ordenamento conjunto do território transfronteiriço e incentivo dos mecanismos de cooperação transfronteiriça (Castro, 2008).

Se, tal como na fase anterior, as prioridades foram organizadas em subprogramas e medidas específicas, nas que reportam à cooperação transfronteiriça, alargou-se a actuação a entidades privadas, a par das públicas, nomeadamente

empresas e associações regionais ou locais. Os centros de ensino superior e os institutos de investigação, que na fase do INTERREG I tinha um papel muito reduzido, ganham nesta fase protagonismo, surgindo um outro actor, nomeadamente em Espanha, as Fundações (o que pode ser ilustrado com a observação da tabela que se segue).

Todavia, embora haja algum esforço no desenvolvimento de actuações conjuntas, a generalidade dos projectos foram promovidos por estruturas nacionais, com mecanismos de gestão e aprovação diversos, o que nos permite afirmar que a cooperação transfronteiriça, numa perspectiva de trabalho bilateral, ainda é reduzida.

Tabela n.º4 - Promotores das medidas 1.5 e 1.6 (INTERREG II)

Tipologia	Portugal		Espanha	
	% Projectos	% Aplicação	% Projectos	% Aplicação
Municípios/Juntas de Freguesia	16,8	6,5		
Associações de Municípios	4	3,4	8,9	0,5
Associações Empresariais	18,4	9,9	1,1	0,2
Fundações	2,4	2,5	34,4	8,5
Agências de desenvolvimento local ou regional/Associações de protecção da natureza e do património	11,2	10,7		
Órgãos da administração central	3,2	4,4	1,1	1,3
Centros de Ensino/Institutos de Investigação	20	30,6	1,1	32,8
Órgãos regionalizados da administração central Administração regional; Diputaciones Provinciais	14,4	26,9	51,1	56,6
Empresas/cooperativas	1,6	0,2		
Associações Socioprofissionais	1,6	0,8		
Outros	6,4	4	2,2	0,2
Total	100	100	100	100

Fonte: Castro (2008: 17)

No ano 2000 surge o INTERREG III (vigente entre 2000 e 2006), que contou, na vertente A, com um maior apoio financeiro, numa redistribuição de financiamento pelas regiões destinatárias, assim como mudanças nos eixos de intervenção, por forma a fazer face a novas di-

mensões do desenvolvimento regional e a novas territorialidades. Perante isto, surgem também alterações na quantidade e tipologia dos projectos aprovados, tal como nas entidades gestoras dos mesmos.

Desdobrado em cinco sub-programas de âmbito regional e um nacional (projectos envolvendo mais regiões, que também se incluem nos sub-programas), sendo eles: *Sub-programa 1 – Norte/Galiza*, envolvendo as Nuts III de Pontevedra, Minho-Lima, Ourense, Cávado e Alto de Trás os Montes (sector norte), supervisionado pela comunidade de trabalho: Galiza/Norte. O *sub-programa 2 – Norte/Castilla y León*, engloba as Nuts III Alto Trás-os Montes (sector sul), Zamora, Douro e Salamanca (sector norte), a cargo da Comunidade de Trabalho Norte/Castilla y León, sendo o sub-programa 3- Centro/Castilla y León, onde se incluem as Nuts III, Salamanca (sector sul), Beira Interior Norte, cabendo à Comunidade de Trabalho Centro/Castilla y León a sua gestão. O *sub-programa 4 Centro/Alentejo/Extremadura*, inclui as Nuts III, Beira Interior Sul, Badajoz, Alto e Baixo Alentejo, a cargo das Comunidades de Trabalho Extremadura/Alentejo e Centro/Extremadura. O *sub-programa 5 Alentejo/Algarve/Andalucía*, onde se incluem as Nuts III Baixo Alentejo, Algarve e Huelva, foi supervisionado pelas Comunidades de Trabalho Andalucía/Alentejo e Andalucía/Algarve. (Medeiros, 2007)

Este programa tem como prioridades a consolidação das actuações de cooperação transfronteiriça, nomeadamente no que respeita aos âmbitos do ordenamento do território, às relações económicas e cooperação entre empresas, em áreas inovadoras como as energias renováveis, o desenvolvimento tecnológico, mas igualmente uma vertente ligada ao património cultural, à promoção da identidade local, assim como à dinamização de acções no âmbito da educação, formação e empregabilidade.

Assim, podemos apontar um novo caminho na consolidação das práticas de cooperação transfronteiriça no âmbito do INTERREG III A, actores diversos participam na programação e

implementação das medidas, tentando promover a actuação concertada entre parceiros de ambos os lados da fronteira, desenvolvendo estruturas de cooperação de âmbito regional e/ou local. “(...) a principal inovação da 3ª geração do INTERREG diz respeito à governança. A gestão conjunta do Programa foi um avanço assinalável, mas sobretudo importante foi a imposição de os projectos serem promovidos por parcerias transfronteiriças constituídas de ambos os estados. Embora o carácter transfronteiriço tivesse sido, com alguma frequência, apenas formal, este modelo de governança foi uma mais-valia relevante no processo de cooperação transfronteiriça” (Moreira e André, 2006: 33).

Assim, atender aos objectivos deste programa implica uma acentuação da cooperação transfronteiriça, nomeadamente num estilo de governança descentralizado, capaz de conceber e implementar: “o desenvolvimento harmonioso e equilibrado dos dois lados da fronteira, como uma janela de oportunidade com virtualidades próprias para reposicionar o espaço transfronteiriço, (...) que decorre da necessidade de os territórios (as cidades e as regiões) desenvolverem estratégias de afirmação positiva, como forma de corrigir o seu declínio e perda de influência. O sucesso dessas estratégias depende da capacidade de associar competitividade territorial e sustentabilidade, mobilizando, de modo activo, quer recursos mais tradicionais, quer recursos de inovação e conhecimento” (Medeiros, 2007:5).

A concretização destas directrizes, num modelo de progressiva descentralização, tem como intermediários um conjunto de entidades, que promovem a gestão dos respectivos projectos. Se, por um lado, estão afectados socialmente ao espaço territorial que representam, por outro, a disponibilidade para a acção destes agentes é gerida por uma lógica política e económica marcada pela externalização.

A título ilustrativo, podemos apontar, no caso português, que, no âmbito do INTERREG I,

foram as câmaras municipais que tiveram maior número de projectos aprovados (50%); seguidas das entidades regionais e locais e institutos públicos, embora estes últimos tenham beneficiado de maior investimento (66% dos projectos aprovados). Porém, não só os fundos comunitários e iniciativas foram insuficientes para atenuar a desertificação humana e económica como também a acção dos órgãos municipais de gestão das zonas fronteiriças não foi significativa.

Na segunda fase do programa, INTERREG II A, verificou-se um incremento da gestão de projectos pelo ensino e investigação universitário, embora em número reduzido (quer de projectos aprovados quer de financiamento). Por seu turno, as Câmaras Municipais sofreram uma redução do número de projectos aprovados (de 51% para 20%), tal como os organismos da administração central e regional, mas a grande incidência de entidades gestoras continuaram a ser institutos públicos (Medeiros, 2007).

Em termos genéricos, pode afirmar-se que este programa comunitário se traduziu por uma maior aproximação dos dois lados da fronteira, ao diversificar as modalidades de intervenção, quer materiais, traduzidas pela consolidação das estruturas (comunidades de trabalho), quer imateriais, dada a diversidade de actores e de instituições locais e regionais envolvidas.

Porém, apesar de visíveis melhoramentos em determinadas áreas, nomeadamente no reforço das acessibilidades e redes de transportes ou na área ambiental, há uma clara prevalência de práticas informais em detrimento da cooperação institucional ou formalizada, incapaz de superar *“as marginalidades e os estados de sub-desenvolvimento desta faixa fronteiriça (...) que a caracteriza como uma região que apresenta um elevado estado de isolamento”* (Medeiros, 2007: 20).

Para tal, há que apontar alguns limites ao próprio processo, desde já inerente às próprias práticas de cooperação, pois tal como afirma Medeiros, salienta-se *“a pequena percentagem de projectos que envolviam uma abordagem de objectivos comuns entre os dois lados da fronteira (10%), dado que as parcerias foram dominadas por actores do mesmo lado da fronteira”* (Medeiros, 2007: 20).

Por seu turno, o INTERREG III – A, quer no que respeita aos financiamentos, quer à gestão de projectos, foi marcado pelo maior investimento e pela diversidade de agentes. Se nas Câmaras Municipais o investimento passou de 31% no INTERREG II-A, para 54%, nos restantes institutos e associações houve uma clara diminuição (de 70% para 26%), a par de um aumento do papel dos Institutos de ensino e investigação nos projectos (6%no INTERREG II e 13% no INTERREG III A) (Medeiros, 2007).

Outro aspecto inovador a apontar prende-se com o modelo de gestão dos diversos subprogramas, dado que cada um deles contava com um secretário técnico a cargo do qual estava a gestão conjunta, com o intuito de gerar maior coordenação institucional e, conseqüentemente, maior cooperação transfronteiriça. Nasceram ou consolidam-se *“redes de proximidade e troca de experiências”*, sendo esta a principal inovação do Programa: *“sobretudo importante foi a imposição dos projectos serem promovidos por parcerias transfronteiriças constituídas por entidades de ambos os estados. Embora o carácter transfronteiriço tivesse sido, com alguma frequência, apenas formal, este modelo de governança foi uma mais-valia relevante no processo de cooperação transfronteiriça”* (Medeiros, 2007: 21).

Em suma, pode afirmar-se que as várias fases do programa INTERREG se caracterizam por uma consolidação do próprio conceito de cooperação transfronteiriça, que tentou passar de acções informais resultantes do quotidiano, pa-

ra um primeiro momento de cooperação institucional, contextualizando em termos financeiros e políticos, as experiências já iniciadas desde o princípio dos anos noventa. Com especial reforço de acções nas zonas de fronteira, mais de que transfronteiriças, no intuito de consolidar a acessibilidade, em termos de infra-estruturas e equipamentos comuns nas zonas raianas. Ao desencadear o processo de criação de vários organismos que se assumem como elementos institucionais no processo de cooperação transfronteiriça, as comunidades de trabalho/gabinetes de iniciativas transfronteiriças; constitui-se um suporte de apoio aos projectos base do desenvolvimento da cooperação transfronteiriça e sua articulação interna.

Num segundo momento, processa-se o alargamento dos agentes intervenientes no processo, que deixam de ser maioritariamente públicos, alargando-se a sua actuação a actores privados, assim como se tornam mais abrangentes os âmbitos de actuação e o cariz transfronteiriço, para atingir, numa terceira etapa, a promoção de programação e actuação conjunta.

Na sequência do Tratado de Amesterdão (artigos 136 e 137), o Conselho Europeu de Lisboa, realizado em Março de 2000, aponta como uma das áreas prioritárias de actuação a pobreza e a exclusão social. O “Método de Coordenação Aberta”, ao visar, numa actuação concertada de objectivos, integrar planos nacionais e comunitários, incentivando à cooperação nesta área, pretende atingir os objectivos definidos no Conselho de Nice, em Dezembro de 2000, para a Estratégia Europeia para a inclusão social: *“promover a participação no emprego e o acesso de todos aos recursos, aos direitos, aos bens e aos serviços; prevenir os riscos de exclusão; actuar em favor dos mais vulneráveis; mobilizar o conjunto de intervenientes”*. (GEP - Gabinete de Estratégia e Planeamento, 2004)

O Tratado de Valência, celebrado entre Portugal e Espanha, em 2002, reforça a cooperação transfronteiriça entre entidades e instâncias territoriais espanholas e portuguesas, além de lhe conceder um papel activo na promoção do seu próprio desenvolvimento. A importância desse papel continua a ser reforçada nos encontros sobre a cooperação transfronteiriça entre Portugal e Espanha, realizados nos anos seguintes.

Em Janeiro de 2006, o encontro de Vila Viçosa definiu as bases de cooperação transfronteiriça para o novo período de programação dos fundos europeus 2007/2013.

A preparação desta nova fase de cooperação transfronteiriça incluiu uma maior responsabilidade atribuída aos governos centrais. A diferenciação do regime jurídico interno, a nível de organização política e administrativa, nomeadamente após o referendo português que votou negativamente a regionalização no nosso país, em 1998, levou à redirecção da política de cooperação, alargando a criação de parcerias, além das estabelecidas com os organismos regionais, a entidades nacionais.

Simultaneamente, contou com a participação dos órgãos públicos intermédios, nomeadamente Comunidades Autónomas, as CCDR e os municípios, já que são estes os actores próximos da população, logo capacitados para conhecer os constrangimentos e potenciar as mais-valias. Esta concepção de desenvolvimento responde ao princípio orientador de mobilização das capacidades locais, entendidas aqui como capazes, para o que devem ser estimuladas, de modo a proporcionar a sua emancipação. Superar estas dificuldades passa, entre outras acções, por promover uma descentralização das intervenções, deixando aos actores locais um papel mais interventivo e participativo, promovendo um incremento da comunicação e da informação entre todos, capaz de gerar uma

actuação concertada, de negociação integrada, de modo a que as medidas implementadas favoreçam os seus reais destinatários (Gabber, 2005).

Esta forma de cooperação ao incluir processos de actuação e negociação entre entidades públicas e/ou privadas, a nível nacional, regional e local, mas também transnacional, enquadra a cooperação existente entre as regiões transfronteiriças, assim como as diversas acções implementadas neste âmbito, desde a criação de estruturas institucionais, até às estratégias conjuntas de desenvolvimento local e regional, pois a cooperação transfronteiriça é definida pelo Comité das Regiões, órgão da União Europeia que tem a cargo esta área, como “(...) a cooperação bilateral, trilateral ou multilateral entre autarquias locais e regionais (podendo ainda envolver actores da esfera semi-pública ou privada) de regiões limítrofes (...)” (citado por CCRDA/Universidade Évora, 2004: 4)

Nessa óptica, reuniram-se em Vila Viçosa, as autoridades nacionais e regionais, constituindo um Grupo de Trabalho conjunto, a fim de conceber uma proposta de Programa Operacional para o período 2007-2013, negociada posteriormente entre os dois Estados e a Comissão Europeia. A proposta, que contempla desde o diagnóstico à programação financeira, passando pelo plano estratégico e pelo modelo de gestão, dá especial ênfase às prioridades regionais de desenvolvimento. (GIT- Junta de Extremadura, 2008)

Com vista ao prosseguimento desta linha de actuação, constitui-se a Comissão Luso-Espanhola para a Cooperação Transfronteiriça, organismo intergovernamental, responsável pela supervisão e acompanhamento do Tratado de Valência, reforçado a preocupação dos dois países face à cooperação transfronteiriça, ao inclui-

la nas respectivas agendas. (GIT- Junta de Extremadura, 2008)

O Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça (2007-2013) perspectiva a consolidação da actuação concertada entre entidades transfronteiriças, nomeadamente na gestão conjunta de infra-estruturas, equipamentos e serviços, tais como acções e programação. E o que vem a seguir para o próximo quadro comunitário? Não sabemos...

Em suma, podemos afirmar que é facto incontestável que as diversas acções desenvolvidas no âmbito da cooperação transfronteiriça têm demonstrado a diversidade de resultados, assim como alguns entraves, que são justificados por um conjunto de factores, que vão desde as diferenças administrativas, sociais, financeiras, culturais entre a realidade portuguesa e espanhola. A generalidade dos estudos, tal como os que aqui nos servem de referência, como podemos realçar a título ilustrativo os desenvolvidos por Moreira e André, Santos e Medina, apontam num sentido: a dificuldade, por parte dos actores, em implementarem actividades estratégicas de cooperação com vista ao desenvolvimento conjunto, salientando que mais que os entraves formais, são os aspectos “inteligíveis” (Medina, 2011).

Impera a consciencialização da importância destas iniciativas de dinamização das práticas de cooperação, pois se as políticas de inclusão social constituem um dos principais pressupostos da verdadeira integração europeia, que se requer para a consolidação do espírito de uma Europa realmente unida, há “*falta de convergência entre as regiões de fronteira. De facto, estes territórios seguem sobretudo as tendências dos respectivos estados – aproximam-se quando Portugal e Espanha se tornam económica e socialmente mais próximos e afastam-se na situação oposta. Isto denuncia a fragilidade das dinâmi-*

cas transfronteiriças, largamente dependentes dos impulsos exógenos.” (Moreira e André, 2006: 35)

Aliada à acção institucional e formal, as próprias dinâmicas informais de cooperação não são uniformes, mas oscilam igualmente. Autores como Rio defendem que *“os espaços fronteiriços são sem dúvida um dos lugares onde se torna mais evidente a progressiva influência dos Estados em relação aos indivíduos que são adstritos a um ou outro território jurisdicional. Alguns dos estudos realizados até agora sobre as zonas fronteiriças mostram como as proximidades entre localidades e grupos de um ou outro lado da fronteira estão espacialmente influenciados pelo efeito diferencial de pertencer a um estado ou outro”.* (Rio, 1996: 1)

Assim, se por um lado, no contexto europeu, são promovidas políticas de cooperação transfronteiriça com enfoque no capital social, inerentes a um novo modelo de desenvolvimento, cuja implementação atende a um pressuposto fundamental, o conhecer as reais necessidades dos seus destinatários, mudar implica sempre a mobilização de todas as forças. Mas mais do que isso, impõe sempre desocultar a dialéctica inerente a todo processo de programação. Por um lado, a dinâmica territorial inerente à concepção e implementação das políticas desenhadas, por outro, a lógica de apropriação dessas mesmas políticas pelos seus principais destinatários e que resultam do desenvolvimento dessas directrizes e suas concretizações práticas.

Nos estudos que analisamos sobre esta temática (Castro, 2008; Fernandez et al, 2008; Fernández, 2000; Medeiros, 2007; Medina, 2011; Moreira e André, 2006; Perla e González-Haba, 2006; Pérez Rubio e Lozano, 2011; Rio 1996; Santos 2008), acentuam claramente as práticas de cooperação transfronteiriças assentes nos aspectos materiais da mesma, em detrimento da sua importância face aos comportamentos dos membros da comunidade e na interiorização das suas

representações. Um outro aspecto pertinente para o qual Medina nos chama a atenção é ainda o facto dos próprios actores locais/regionais ainda conceberem essa a cooperação como uma exigência institucional, a ter lugar pelos actores formais e com competência técnica, ao invés de concebe-la como inerente a todos os membros da comunidade, que devem ser envolvidos.

Este autor aponta assim o ponto-chave inerente à cooperação transfronteiriça e sua principal debilidade: mais que os constrangimentos legais, de diversidade administrativa, burocrática ou política ou aspectos culturais, o real entrave à cooperação transfronteiriça são os elementos *“intangíveis”, “aqueles relacionados com o desejo ou vontade de cooperar, o interesse ou a falta de interesse em conhecer o outro, os estereótipos culturais, a língua, o etnocentrismo, o egoísmo relativo ao acesso e repartição de recursos, a natureza das relações políticas, a divergência dos interesses e as intenções”* (Medina, 2011: 10)

Outro elemento da maior pertinência que Eusébio Medina salienta prende-se com as diversas representações da cooperação transfronteiriça que os próprios intervenientes têm acerca da mesma, assim como das acções concretas geradoras dessa cooperação. Se para muitos significa partilha, troca e interacções conjuntas, em prol do benefício de um mesmo território, para outros a cooperação transfronteiriça ainda é instrumentalizada no acesso a mecanismos financeiros ou institucionais, que rentabilizados, beneficiarão o próprio país e região nacional (Medina, 2011).

Na compreensão das práticas de cooperação transfronteiriça, não podemos deixar de abordar uma dimensão fundamental: as identidades colectivas geradas pela pertença ao espaço raiano, assim como as representações sociais reproduzidas pelos seus habitantes em torno dessa pertença. Cabe, aqui, uma referência ao entendimento da fronteira, que pode funcionar

como barreira e reforço da identidade nacional ou, pelo contrário, como elemento facilitador da criação de uma identidade colectiva raiana.

É em função destas concepções diversas, que podemos orientar a compreensão para a realidade das práticas cooperativas, mais do que incidir a análise em torno de fundos e demais recursos materiais e políticas centrais que incentiavam à cooperação transfronteiriça.

3- Fronteiras, identidades colectivas e capital social

As medidas políticas e administrativas que legitimam a cooperação transfronteiriça no espaço da União Europeia, assim como os fundos estruturais e as iniciativas comunitárias a ela destinadas como impulsionadores, são referenciados (Castro, 2008; Fernandez et al, 2008; Fernández, 2000; Medeiros, 2007; Medina, 2011; Moreira e André, 2006; Perla e González-Haba, 2006; Pérez Rubio e Lozano, 2011; Rio 1996; Santos 2008) como um incremento ao desenvolvimento de infra-estruturas e acessibilidades em todas as zonas de fronteira, assim como fomentam as acções de cooperação entre actores de ambos os lados do território.

Porém, segundo Medina *“esses fundos parecem ter produzido, ao mesmo tempo, uma incidência negativa sobre as comarcas rurais transfronteiriças, agudizando inclusive a sua já difícil situação de partida, trazendo o “desaparecimento” da antiga fronteira e dos sucessivos processos de abertura e “integração” na economia global a que eles se tinham vistos submetidos”* (Medina: 2011: 9).

Assim, se a fronteira, em termos jurisdicionais, pode constituir uma barreira, controlada de forma mais ou menos activa, segundo o momento histórico e político dos países, a pertença

à União Europeia e a liberdade de circulação entre Estados-membros, gera, sem dúvida, representações sociais particulares sobre esse espaço e esse território. Podemos encontrar pertenças distintas, de acordo com as diferentes formas de organização dos actores no seu território, assim interesses compartilhados, que podem ser ocultados ou reforçados em função dos interesses locais. Como afirma Rio, *“por um lado temos estratégias estatais, por outro lado temos estratégias dos diferentes actores que compartilham o mesmo espaço e que ocupam uma posição distinta em relação ao mesmo. Em muitas situações, as estratégias dos diferentes actores locais não correspondem com os limites jurisdicionais impostos pelos estados.”* (Rio, 1996: 2)

Ainda nesta linha de pensamento, essa partilha territorial pode funcionar como barreira em termos culturais, distintas em torno de elementos como a legislação, a educação, as condições económicas e a própria língua, gerando representações sociais diferentes. Ou pelo contrário, podem gerar novas formas de interacção no território transfronteiriço, que face a necessidades comuns, leva ao estabelecimento de vínculos e laços que outros actores no espaço de ambos os países não estabelecem.

Reforça-se uma conclusão já apresentada por Medina e Rio, quando afirmam que nas representações colectivas dos habitantes das comunidades fronteiriças, a ideia de fronteira é marcada por algumas incongruências (Medina 2011, Rio 1996). Se por um lado, está generalizada a ideia de que a abolição política da fronteira, com a livre circulação no espaço da União Europeia, é aceite e entendida como vantajosa, por outro, no quotidiano, a construção de uma identidade comum no espaço raiano ainda está marcada por divergências assentes em raízes históricas e culturais nacionalistas. Uns reforçam a sua identidade raiana, outros sobrepõem a ela uma distância simbólica, algum etnocen-

trismo e estereótipos face ao “outro”. (Medina, 2011)

As práticas de cooperação transfronteiriça, traduzidas em associações de actores em rede, públicos ou privados, numa forma de organização estruturada vertical ou horizontalmente, estão sempre associadas à concepção de capital social, ao implicar características como laços de confiança, normas, sistemas de comunicação, redes de interacção e partilha de informação e cadeias de relações sociais.

Podemos afirmar, pois, que uma comunidade, ao ser detentora destas características, poderá utilizá-las em prol do seu desenvolvimento, fomentando práticas de cooperação e reciprocidade, que se estenderão a toda as organizações formais, administrativas, financeiras ou institucionais.

É esta a concepção que nos orienta na abordagem da cooperação transfronteiriça, partilhando da ideia de que o capital social poderá constituir um reforço institucional de uma comunidade, tal como afirma Furnaleto, quando partilha a linha teórica defendida por autores como Coleman e Putnam, “*esse é também o entendimento de Coleman (1990), ao afirmar que o capital social contribui para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas, bem como de Putnam (1993), quando declara que o capital social pode ser mais importante até do que o capital físico ou humano para a estabilidade política, para a boa governança e mesmo para o desenvolvimento econômico*” (Furnaleto, 2008: 63).

O conceito de capital social, alvo de diversas abordagens e sentido heurístico, na sociologia contemporânea tem vindo a consolidar-se numa concepção comunitária, ao invés de uma perspectiva individualista a que as primeiras definições estavam aliadas. Como afirma Portes, “*a originalidade e o poder heurístico da noção de capital provém de duas fontes: em primeiro lugar, o conceito*

incide sobre as consequências positivas da sociabilidade (...) em segundo lugar, enquadra essas consequências positivas numa discussão mais ampla acerca do capital, chamando a atenção para o facto de que as formas não monetárias podem ser fontes importantes de poder e influência (...)” (Portes, 2000: 134).

Um dos autores que defende a ideia do capital social como características de comunidades e nações é Robert Putnam, para quem capital social é entendido como “*«característica de organizações sociais, como as redes, as normas e a confiança, que facilitam a acção e a cooperação com vista a um mútuo benefício»*” (Putnam citado por Portes, 2000: 149).

Na linha teórica do presente estudo, a concepção de capital social é entendida enquanto recursos, mobilizados por grupos ou colectivos, na sua rede de interacções. Tal como afirma Putnam, “*trabalhar em conjunto é mais fácil numa comunidade abençoada por um volume substancial de capital social*” (Putnam citado por Portes, 2000: 149).

No caso particular da cooperação transfronteiriça, ao articular as interacções no espaço transfronteiriço, em redes, enquadram-se na nova concepção de desenvolvimento destes territórios (Pérez Rubio e Lozano, 2011). Pérez Rubio e Lozano chamam a atenção para o facto de que “*o capital social tem em conta a qualidade das relações, o marco normativo, valorizando a confiança, a cooperação e coordenação. Por isso, segundo a qualidade dessas relações e as normas e valores que as envolvem permitirá uma acção colectiva com maiores possibilidades de êxito. Assim, se os membros de uma comunidade percebem que há confiança, associatividade, cooperação, etc., essa comunidade terá melhores possibilidades de prosperar que outra onde não existam.*” (Pérez Rubio e Lozano, 2011; 2)

Se tivermos em conta o conceito de capital social e sua evolução nos últimos anos, uns dos

principais aspectos a enfatizar são, sem dúvida, as interações entre intervenientes e a solidariedades entre os cidadãos. Como Pérez Rubio e Lozano afirmam: “*partindo da definição de Hanifan, o capital social geraria uma série de vantagens públicas (comunitárias) e privadas (individuais), de tal forma que facilitaria a coordenação e cooperação*” (Pérez Rubio e Lozano, 2011: 2).

Uma das principais concepções de capital social na Sociologia contemporânea, a de Pierre Bourdieu, que a definiu-lo como “*o agregado dos recursos efectivos ou potenciais ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de conhecimento ou reconhecimento mútuo*” (Bourdieu, citado por Portes, 2000: 134), aponta para pressupostos inerentes a esta conceito que nos parecem revistos de total pertinência.

Bourdieu entende o capital social numa perspectiva de recursos potencializadores, já que as diversas formas de sociabilidade e participação em redes de interações, pretendem um maior acesso e acumular de recursos (económicos, culturais, por exemplo) que são geradores de capital social. Como afirma Portes, “*as redes sociais não são um dado natural, tendo de ser construídas através de estratégias de investimento orientadas para a institucionalização das relações do grupo, utilizáveis como fonte digna de confiança para aceder a outros benefícios*” (Portes, 2000: 135).

Outro sociólogo contemporâneo cuja concepção de capital social vai de encontro à perspectiva defendida por nós é o conceito apresentado por Coleman, que, segundo Portes, “*definiu capital social partindo da sua função, como uma «variedade de entidades com dois elementos em comum: todas elas consistem num certo aspecto das estruturas sociais e facilitam determinadas acções dos actores – pessoas ou actores colectivos – no interior da estrutura»*” (Coleman citado por Portes, 2000: 136).

A pertinência da perspectiva de Coleman aprofunda-se, quando conjugada com pressupostos inerentes à teoria da estruturação, de Anthony Giddens, já que, partilhando a perspectiva do autor, as sociedades modernas são marcadas pelo dinamismo, diversidade e descontinuidades espaço-temporais, levando a que a sua estruturação seja entendida enquanto um processo, aberto a uma pluralidade de opções, que resultam do predomínio da acção.

Do predomínio da acção, resulta a estrutura processual, com base no uso que os actores fazem dos recursos de que dispõem, quer esses recursos sejam impositivos (provenientes da sua actuação na colectividade), quer alocativos (que resultam do controle de aspectos materiais).

Em suma, podemos considerar que a estruturação resulta das interações traduzidas em práticas sociais dos indivíduos, no tempo e no espaço, que agem de acordo com motivações, adaptando recursos e adoptando regras (normativas ou códigos de significação), numa forma sistémica.

A estruturação das relações, no seu dinamismo, gera capital social, seja ele entendido com base na perspectiva de Coleman, em que as interações daí resultantes promovem a criação de redes densas, quer de Burt e Granovetter, ao considerar que o acesso ao capital social é maioritariamente resultante de laços fracos, que favorecem a busca por novos recursos (Portes, 2000, Lemieux e Ouimet, 2008).

Independentemente do tipo de laços estabelecidos, um factor que não pode deixar de ser mencionado prende-se com as consequências que esse capital social produz, junto dos actores que a ele acedem. Uma vez mais partilhando da perspectiva de Pierre Bourdieu, que considera que os recursos a que os agentes acedem provêm da sua pertença a redes, podemos deixar já

articular este conceito com a opção metodológica inerente à presente investigação, a análise das redes sociais, já que esse acesso aos recursos pode provir de interacções directas entre actores ou indirectas, através de agentes intermediários, reforçando assim a importância daquilo que Burt designa de “laços fracos”. (Portes, 2000, Lemieux e Ouimet, 2008).

Porém, ao falar de capital social não podemos deixar de referenciar que, simultaneamente, o seu acesso pode permitir o desenvolvimento de interacções e criação de redes e é delas resultante, mas poderá entrar em confronto com normas estabelecidas e institucionalizadas, que exercem uma função de regulamentação e legitimação, as quais as novas interacções poderão por em causa.

Outro aspecto pertinente, a que Portes nos chama a atenção, prende-se com as consequências negativas do capital social. “*Estudos recentes identificaram pelo menos quatro consequências negativas do capital social: exclusão dos não membros, exigências excessivas a membros do grupo, restrições à liberdade individual e normas de nivelção descendente*” (Portes, 2000: 146). Esta ideia é reforçada por outros autores, nomeadamente, Collier (citado por Pérez Rubio e Lozano, 2011), quando considera que a generalidade das abordagens de capital social não atendem aos aspectos negativos do mesmo, mas incidem sim na eficácia desse acesso no desenvolvimento comunitário.

Na perspectiva dos autores, o acesso ao capital social pode privilegiar os actores que o detêm, conferindo-lhes poder e vedando o acesso a agentes externos à rede, assim como condicionando aqueles que na rede detêm uma posição menos consolidada. Para além disso, a estrutura é marcada pela regulamentação que serve de controlo e a legitima, pelo que a imprevisibilidade das acções é estrangida, em prol das solidariedades internas (Portes, 2000; Pérez Ru-

bio e Lozano, 2011). É também esta a linha de pensamento de Putnam, que igualmente considera as consequências positivas e negativas aliadas ao acesso ao capital social.

Circunscrevendo esta ideia à realidade da cooperação transfronteiriça, um dos constrangimentos que podemos apontar prende-se com aquilo que Medina designa de “distância entre políticos, técnicos e população”. Se por um lado, o acesso dos dirigentes e técnicos é facilitador da implementação e desenvolvimento de acções geradoras de cooperação entre as zonas fronteiriças, por outro, importa realizar “*micro cooperação*”, entendendo isto enquanto acções mais concretas, directas, de interesse para ambos os lados da população, mas numa forma de “relação entre iguais” (Medina, 2012: 4)

Atendendo a todos os pressupostos explanados relativamente ao capital social, há que seguir o alerta de Portes, quando afirma: “*o investigador do capital social tem de cumprir algumas precauções lógicas: em primeiro lugar, separar a definição do conceito, teórica e empiricamente, dos seus alegados efeitos; em segundo lugar, estabelecer alguns controles do sentido da relação, de forma a que se demonstre que a presença de capital social é anterior aos resultados que se espera que produza; em terceiro lugar, controlar a presença de outros factores que podem explicar tanto o capital social como os seus alegados efeitos; em quarto lugar, identificar as origens históricas do capital social da comunidade de modo sistemático*” (Portes, 2000: 152).

Podemos pois considerar que a cooperação transfronteiriça sempre existiu, primeiro informalmente, depois passando por uma institucionalização política e legal, porém, como designa Portes, nos seus “efeitos”, temos que considerar os constrangimentos que a ela se colocam. Medina identifica como principais dificuldades para a cooperação, em primeiro lugar, as de índole política, já que nem todos os intervenientes em ambos os lados da fronteira lhes dão a

mesma importância, nem no próprio país as autoridades centrais a enfatizam como os organismos regionais ou locais. Medina considera que, em Espanha, um dos constrangimentos a apontar é a reduzida interação e coordenação entre as entidades regionais e locais de uma região e entre as várias regiões fronteiriças. Por sua vez, para o mesmo autor, um maior constrangimento a apontar a Portugal tem sido a diversidade de orientações políticas, fruto de mudanças governamentais (Medina, 2012).

Directamente relacionados com estas, estão outras dificuldades, nomeadamente os tipos de interesses ou motivações que movem os dois países para o desenvolvimento dessas práticas, que podem ou não ser coincidentes, assim como a dependência do financiamento europeu, que ao ter vindo a diminuir as verbas direccionadas para a cooperação transfronteiriça entre 2007 e 2013 e perante a incerteza quanto aos fundos após este período, como vão ambos os países financiar as acções de cooperação transfronteiriça? (Medina, 2012)

Outra das grandes dificuldades apresentadas no mesmo estudo por Medina e corroborada por estudos anteriores (Castro, 2008; Fernandez et al, 2008; Fernández, 2000; Medeiros, 2007; Moreira e André, 2006; Perla e González-Haba, 2006; Santos 2008), são das de cariz administrativo e burocrático, dada a diversidade de organização administrativa entre os dois países e de procedimentos legais.

Outro dos entraves apontados pelo mesmo autor, incidem não apenas na diversidade cultural, barreiras linguísticas, tal como os estudos anteriores demonstram (Castro, 2008; Fernandez et al, 2008; Fernández, 2000; Medeiros, 2007; Moreira e André, 2006; Perla e González-Haba, 2006; Santos 2008), mas num vasto conjunto de dificuldades culturais, que na sua ênfase se prendem com os próprios processos identitá-

rios dos indivíduos que interagem no território, constituindo o que Medina designa de “aspectos inteligíveis” (Medina, 2011).

Na actualidade do contexto transfronteiriço, “*a chave para entender a ordem social (...) são as relações de mudança entre produção e a reprodução da vida social pelos seus actores constituintes (...) toda a reprodução é necessariamente produção. A semente da mudança está em todo o acto que contribui para a reprodução de qualquer forma «ordenada» da vida social*” (Giddens, 1993: 120). Assim, podemos afirmar que a cooperação transfronteiriça tem que ser olhada à luz da sua estruturação actual, atendendo aos seus diversos intervenientes e actores no território, na sua dinâmica teia de interações.

O poder e a cooperação não são, assim, antagónicos, mas ao resultar de rede de interações, em função das acções estratégicas dos actores, o poder é um constructo social que institucionaliza outros construtos sociais e é por eles institucionalizado. Guzman et al apontam-nos ainda para um aspecto que claramente se pode aqui articular, o acesso ao capital social e a sua presença no reforço dos laços comunitários e extracomunitários (Pérez Rubio e Lozano, 2011) .

No “*projeto transfronteiriço “capital social a ambos lados de la frontera”*, financiado pelo próprio Gabinete de Iniciativas Transfronteirizas de la Junta da Extremadura (2010), que veio a traduzir-se na monografia” *El capital social y fronteras – aplicació de un modelo de indicadores para el estudio del capital social y los cambios sobre las percepciones en la raya de Extremadura*” (Pérez Rubio e Lozano, 2011 e Medina, 2011, 2012), podemos encontrar uma linha de pensamento que vai de acordo com a concepção anteriormente apontada, no que respeita ao capital social a que as comunidades têm acesso e entendido enquanto vec-

tor de dinâmica para o desenvolvimento comunitário.

Neste estudo pretendeu conhecer o “consciente colectivo”, em que se incluem os elementos subjectivos e as percepções ou representações sociais dos próprios actores da cooperação transfronteiriça da zona raiana do Alentejo e Extremadura, face ao desenvolvimento esperado para a própria comunidade da Extremadura. Sendo um estudo piloto, cuja unidade de análise incidiu sobre as comarcas nortenhas da Extremadura, esta investigação teve como finalidade desocultar o jogo de actores locais, apreendendo as tipologias de relações entre eles, formais ou informais, a colaboração entre agentes internos e externos ao sistema comunitário, a transmissão e partilha de informações e comunicação entre actores internos, externos, institucionais ou privados, assim como as práticas de cooperação transfronteiriça entre as entidades administrativas e o tecido associativo implantado na comunidade. Um último ponto pertinente neste estudo, prendeu-se ainda com a importância atribuída à capacidade mobilizadora dos actores para as práticas de cooperação, em prol de um desenvolvimento sustentado.

Como defendem os investigadores espanhóis Garrido e Moyano, referenciados por Pérez Rubio e Lozano, *“não basta entender o capital social como um recurso que explica a superação dos “dilemas estáticos” da acção colectiva numa comunidade (os problemas da cooperação entre os indivíduos em projectos de tipo colectivo), mas deve ser ampliado incorporando outras dimensões que permitam resolver os chamados “dilemas dinâmicos”, é dizer os que garantam a continuidade das dinâmicas iniciadas e o êxito das mesmas a médio e longo prazo numa comunidade”* (Pérez Rubio e Lozano, 2011: 12.)

A pertinência científica e social deste estudo acentua-se já que o mesmo contribui para um maior conhecimento das representações das

populações raianas face à própria concepção de cooperação, observando se elas continuam a manifestar-se numa concepção nacionalista e de defesa da nacionalidade, ou, pelo contrário, a percepção do território e espaço transfronteiriço é entendido como único, estando a população desperta para o desenvolvimento de acções conjuntas capazes de funcionar como potencializadoras do desenvolvimento do espaço raiano.

No que respeita à metodologia utilizada na investigação acima referida, há que fazer uma breve referência, não apenas pelo seu carácter inovador, mas principalmente pela aplicabilidade da mesma à realidade da cooperação transfronteiriça, pelos investigadores espanhóis Garrido e Moyano, em estudos das políticas de desenvolvimento na província espanhola da Andaluzia, nomeadamente na observação dos programas comunitários Leader e Proder, agora aplicada pela equipa de José Pérez Rubio, Muñoz Carrera e Francisco Javier Monago Lozano. Esta equipa tem vindo a desenvolver estudos sobre o desenvolvimento sustentável, partindo da premissa que este só acontece quando gerado pelos seus próprios destinatários, pelo que há que ouvi-los e conhecer melhor as suas concepções sobre os programas e acções a eles destinadas.

Este estudo revelou que um dos constrangimentos apontados à consolidação da cooperação transfronteiriça prende-se com a própria comunidade, nomeadamente no que respeita à participação e envolvimento dos cidadãos e à capacidade endógena de mobilização de recursos. Se, por um lado, confiam na capacidade de liderança dos seus representantes, assim como dos seus vizinhos, a quebra de dinamismo na estruturação das suas próprias acções, leva-nos a uma reflexão pertinente: como fomentar a participação?

Outro ponto de reflexão, cujas conclusões nos permitem apontar para um quadro de acção já desenhado desde os primeiros passos da cooperação transfronteiriça, assenta na importância dos actores formais no desenvolvimento dessas práticas.

No momento da “segunda geração da cooperação transfronteiriça”, como afirma Medina, a população ainda hoje continua a ter as representações dos actores de cooperação transfronteiriça reflectidas nas entidades formais públicas. Estas é que são apontadas como símbolo de confiança, dada a proximidade à população, assim como entendidas oficialmente como mobilizadoras de iniciativas e intermediárias das mesmas. Contudo, convém realçar que esta confiança não é atribuída aos organismos locais e regionais e aos da administração central da mesma forma, embora muitas vezes os primeiros sejam os decisores e impulsionadores das políticas de desenvolvimento destinadas à sua comunidade.

A considerar como tema de reflexão estão as conclusões face à importância do associativismo na dinâmica de cooperação em prol do desenvolvimento, assim como à circulação de informação entre as redes de associados. Cabe às entidades públicas e aos seus líderes realçarem a importância do tecido associativo e da rede de circulação e partilha de informação, como factor potencial no desenvolvimento da sua comunidade, enquanto a generalidade da população ainda não valoriza da mesma forma esta dimensão (Pérez Rubio e Lozano, 2011).

Parafraseando Pérez Rubio e Lozano” (...) *é necessário continuar aprofundando no projecto das comarcas raias de Extremadura e ampliar o campo de estudo ao outro lado da fronteira para avaliar o estado do capital e as implicações que este tem nas dinâmicas de desenvolvimento. Para isso é necessário criar as condições que garantissem a participação cidadã através do associ-*

ativismo interfronteiriço e intercomarcal, o cooperativismo, etc. onde as instituições públicas sejam sócios estratégicos e verdadeiros elementos catalisadores e impulsionadores do processo de desenvolvimento” (Rubio e Lozano, 2011: 12).

Considerações finais

No actual contexto, a cooperação transfronteiriça encaminha-se para aquilo que Medina designa de “segunda geração”. Qual o papel desta nova geração?

Uma primeira questão pertinente, que devemos reflectir, enquanto investigadores, assim como deve ser contemplada na reflexividade da acção dos próprios agentes de cooperação transfronteiriça.

Em termos institucionais e administrativos está delimitada, continuando a estar explanada nas diretrizes governamentais centrais, assim como locais ou regionais, contando, no caso da Extremadura, com a sua presença no próprio Estatuto de autonomia da Região.

Porém, todos sabemos que os primeiros anos, a “primeira geração de cooperação transfronteiriça”, contou como principais impulsionadores os fundos europeus. Como será agora, com menores fundos ou mesmo sem financiamento europeu?

Como conclui Medina *“todos os envolvidos na cooperação transfronteiriça parecem estar de acordo ao menos em algo: que cooperar é bom, que vale a pena cooperar, que temos que cooperar mais... inclusive no caso de não haverem fundos europeus. Também não parece haver grandes divergências acerca dos principais objectivos da cooperação. Em que divergem e, muito, é a respeito da melhor maneira de fazer cooperação e sobretudo quem deve maior responsabilidade e protagonismo na imple-*

mentação dos projectos e na gestão dos recursos; chegados a este ponto, cada qual tira para si a sardinha da cooperação transfronteiriça” (Medina: 2011: 10)

O autor aponta como opções de principais actores da cooperação transfronteiriça nesta “segunda geração”, por um lado a cooperação entre ambos os países a nível de governos centrais, cabendo aos órgãos regionais, nomeadamente em Espanha, dada a sua divisão político-administrativa, o papel de “microestado”. Por outro lado, a cooperação transfronteiriça só “na fronteira e desde a fronteira”, isto é, realçando o papel dos próprios membros da comunidade no desenvolvimento e implementação de microprojectos de cooperação transfronteiriça, gerindo eles mesmos os recursos. (Medina, 2011)

O autor aponta também como principais gestores dos projectos, por um lado os Estados, em colaboração periódica, mas envolvendo igualmente os representantes regionais, mas uma segunda hipótese também é avançada, os órgãos regionais, através dos Gabinetes de Inicativas Transfronteiriças, e a rede de parceiros a eles associados: associações empresariais, Câmaras Municipais, sindicatos, associações de diversos âmbitos, das quais se realçam as associações de cooperação transfronteiriça (Medina, 2011).

Nascidas na segunda geração, as associações de cooperação transfronteiriça constituem um novo elemento neste panorama, mas o seu papel de intermediário em todo o espaço transfronteiriço, reunindo os territórios mais rurais aos mais urbanos, fazendo a ponte entre eles, mobilizando recursos endógenos e exógenos e estando no seio da própria comunidade é, sem dúvida, fundamental.

De notar que “*para construir uma cooperação sólida e duradoura, projectada no futuro sem o fantasma da*

extinção dos fundos europeus, será preciso juntar vontades dispersas por agora, criar verdadeiras estruturas de gestão partilhada, não simulacros, desenvolver amplos espaços de encontro com as autoridades, com os técnicos e população comum, trabalhar com perspectiva e médio e longo prazo, implicar a população em geral e especialmente os mais jovens, desenvolver e mimar sobretudo a dimensão humana da cooperação, por ser esta a base mais subtil, enriquecedora e perramente no mais difícil processo de construção e progressiva aproximação do Outro sem deixar de ser nós mesmos “ (Medina, 2011: 11).

Outro apontamento para a instrumentalização da cooperação transfronteiriça da “segunda geração” é partir do já feito, daí a importância dos diversos diagnósticos já existentes perante esta temática, já que as representações das práticas da cooperação transfronteiriça não são uniformes.

Todavia, o fundamental na implementação dessas práticas é, não se pode jamais olvidar, a intencionalidade dos actores, a racionalização da sua acção direccionada para a promoção da cooperação transfronteiriça. As áreas de intervenção da cooperação transfronteiriça, definidas pela Associação das Regiões Transfronteiriças Europeias (ARFE), incidem em “*limitação dos âmbitos do trabalho aos correspondentes interesses comuns (por exemplo, infra-estruturas, economia, cultura); cooperação em todos os aspectos da vida: residência, trabalho, tempos livres, cultura, etc.; cooperação sócio-cultural ao mesmo nível que a cooperação económica e de infra-estruturas; concretização dos tratados, convénios e acordos firmados entre os Estados Europeus na prática transfronteiriça; assessoria, fomento e coordenação da cooperação transfronteiriça, em particular nos âmbitos seguintes: desenvolvimento económico, transporte e comunicações, ordenamento do território, meio ambiente e protecção da natureza, cultura e desporto, saúde, energia e tratamento de resíduos, turismo e recreio, desenvolvimento agrícola, ino-*

vação e transferência tecnológica, educação, cooperação social, protecção social, comunicação e segurança pública". (citado por CCRDA/Universidade Évora, 2004: 4)

Essa participação é, pois, condição de desenvolvimento, ao colocar as pessoas enquanto sujeitos protagonistas. Todos estes pressupostos têm, assim, inerentes, uma verdadeira intenção: a luta contra a exclusão social, já que envolvem uma diversidade de actores, que intervêm em campos diversos, como o político, o económico e o social, mas dotados com novos instrumentos e novas formas de interacção. Esta pluralidade de actores, abrange assim mais do que órgãos de poder formal, mas toda uma diversidade de agentes públicos e privados, próximos dos cidadãos, que os representam, de modo crítico e participativo.

Compreender essa dinâmica e a diversidade de lógicas de apropriação dos diversos actores, que resultam desses processos, partindo da premissa de que as programações políticas e territoriais se traduzem numa dualidade: as práticas desenvolvidas e as diferentes representações dessas mesmas práticas, por parte dos diversos actores envolvidos: os organismos públicos centrais ou regionais, as entidades, públicas ou privadas, que gerem e implementam acções e os seus destinatários. É esta dinâmica em torno das práticas no mesmo território que permite equacionar o papel dos diversos actores enquanto agentes racionais no seu espaço, que condicionam o contexto de relações sociais que estabelecem e a construção de identidades, em torno dessas vivências.

Salienta-se que as iniciativas são concebidas com base numa perspectiva integrada, já que os problemas são vistos nas suas várias facetas, logo alvo de respostas complementares, para o que se criam parcerias, tentando articu-

lar os diversos recursos, nomeadamente institucionais, que movem na área de intervenção. É nesse sentido que um instrumento fundamental é o trabalho em rede, que dota esses agentes de novos papéis estratégicos, ao fomentar uma cooperação descentralizada, assente em lógicas de parceria, que se sobrepõem a lógicas de índole territorialista ou sectorial. (Gabber 2005)

Impõe-se uma nova forma de relacionamento, em que *"a criação do mercado único europeu levantou o efeito de barreira: pessoas, bens e informação passaram a ser livres de cruzar as fronteiras. Neste contexto mais favorável ao fortalecimento de contactos de proximidade entre portugueses e espanhóis raianos, a já referida partilha de um sentimento de marginalização face aos centros de decisão nacionais ganha maior relevância: a cooperação transfronteiriça surge como um veículo eficaz de projecção e de mobilização das comunidades locais e regionais"*. (Moreira e André 2006: 28)

No essencial, trata-se de compreender como é que o desenvolvimento local é travado ou impulsionado pela proximidade de uma fronteira. *"(..) O desenvolvimento local é aqui entendido na acepção proposta pela OCDE: ... é um conceito amplo que deve ser entendido como um processo através do qual um determinado número de instituições e/ou actores se mobilizam a si próprios num determinado lugar no sentido de criar, reforçar ou estabilizar actividades usando, tanto quanto possível, os recursos do seu território."* (Moreira e André, 2006:17)

Importa, pois, em primeiro lugar, explicitar essa representação de cooperação transfronteiriça, assim como a concepção inerente a essa análise, que nas palavras de Moreira e André, encontra a pertinência requerida. "O conceito que merece, contudo, maior reflexão nesta pesquisa é a interacção transfronteiriça entendida como um factor importante de dinamização, especialmente pelo seu contributo para o fortalecimento dos espaços relacionais, mas também porque

tem associado um reforço da capacitação dos agentes locais e regionais” (Moreira e André, 2006:19).

Por um lado, observar a programação desse território originada pelas concepções políticas e administrativas europeias, transnacionais e nacionais, por outro, a aplicação das mesmas em termos de organismos formais intermediários, que por vezes assumem um papel de liderança, embora sejam “exteriores” ao espaço, tornando visíveis as acções desses agentes políticos, económicos ou administrativos e, finalmente, pelas interacções dos diversos actores, formais e informais, particulares e colectivos, que agem e dinamizam esse mesmo contexto.

Neste âmbito acentuam-se como estratégias de cooperação transfronteiriça o já referido envolvimento das próprias populações que se movem nesse território. Isto aponta-nos para o dinamismo da estrutura, assim como a autonomia e capacidade de intervenção dos agentes, que conscientes ou não, desenvolvem através das suas práticas, formas de reprodução da estrutura ou promovem mecanismos de mudança da mesma. Esta concepção inclui aqui o conceito de habitus, não como um mecanismo individual, mas sim como vigente no corpo social do actor social, assim como em todos os instrumentos que o prologam. (Reynaud, 1997) Com base nesta concepção, podemos, pois, afirmar que as regras que delimitam as acções estão relacionadas com a busca de convergência das acções em termos de colectividade, fundando assim o “actor colectivo”. (Reynaud, 1997)

Cabe aqui, pois, o reforço do papel do próprio território, cabendo um especial realce da relação entre o meio rural e urbano. Na opinião de Medina (2012) e Gestal (2010), as cidades de média dimensão do espaço transfronteiriço deverão ter um papel fundamental, não apenas como intermediários na proximidade entre as locali-

dades rurais a elas próximas, mas também como elementos de atracção de actividades económicas e população activa e jovem, para o que precisarão de estar articuladas entre si, dos dois lados da fronteira, reunindo “*esforços para conseguir fundos europeus adicionais para coesão territorial, reivindicando um novo pacto social entre o rural e o urbano*” (Medina, 2012: 7).

Esta concepção de actuação concertada entre territórios de baixa densidade é igualmente partilhada por outros autores portugueses, como Domingos Vaz, quando acentua a importância do alargamento da “base territorial” como instrumento de desenvolvimento (Vaz, 2004). O autor considera “*a promoção de «redes de cooperação transfronteiriça», procurando aproveitar as acessibilidades do país ao exterior, que poderá ser benéfica principalmente para as cidades do interior e para a afirmação de dinâmicas emergentes?*” (Vaz, 2004: 27), entendendo-se por essas dinâmicas a mobilização dos diversos recursos existentes nesse território, nomeadamente no que respeita ao acesso ao capital social.

Ao “*orientar-se na busca de uma representação comum e de uma estratégia de desenvolvimento regional*”, Vaz considera que “*há que possuir traços de verdadeira identidade local*” (Vaz, 2004: 33).

A constituição desses actores colectivos aponta para, uma vez mais, a consolidação de laços sociais de associação entre diversos actores, desde que movidos por um objectivo comum ou interesses similares. Face a estes, os actores desenvolvem um conjunto de solidariedades, podendo até estabelecer uma coligação em torno de um grupo dominante. (Reynaud, 1997) se esta condição se verifica, quer no que respeita às práticas de cooperação transfronteiriça Alentejo-Extremadura, quer de modo geral nos diversos contextos territoriais ou sociais, esse actor que detém o papel dominante poderá funcionar como um agente mobilizar das demais acções,

ao “fornecer o essencial da regulação, pode fazer adoptar pelo conjunto as normas e o estilo que o caracterizam” (Reynaud, 1997: 87).

Na concepção de Domingos Vaz, esse actor ou actores serão os capazes de implementar as “pontes humanas”, isto é, os dotados de “capacidade de multiplicar relações e construir uma verdadeira rede transfronteiriça” (Vaz, 2004: 30). Na mesma linha de pensamento deste autor, quando afirma que “o espaço transfronteiriço está em estruturação e as instituições locais podem aí desenvolver estratégias e acções de relacionamento, ao nível político, empresarial e institucional (universidades, associações empresariais e culturais, etc.” (Vaz, 2004: 30), podemos apontar a perspectiva de construção da cooperação transfronteiriça com ênfase no factor humano.

Também este autor partilha da mesma linha de pensamento de Medina, quando este último considera que a multiplicidade de aspectos “tangíveis e inteligíveis” devem estar articulados, referindo a título ilustrativo a criação da Comunidade de Trabalho da Euroregião Alentejo-Centro-Extremadura (EUROACE 2010), que tem como objectivo base propor um modelo estratégico de desenvolvimento que “organize, integre e coordene todas as dinâmicas de cooperação existentes” (EUROACE, 2010:3).

Em suma, o presente “estado de arte” sobre a cooperação transfronteiriça reforça a ideia, já apontada por anteriores abordagens desta temática, da importância da mobilização das vontades em torno da cooperação transfronteiriça; isto é, a importância das interacções em prol do espaço comum, do sentimento do nós, das solidariedades partilhadas. Sem dúvida o papel formal dos intermediários se mantêm, porém, impera a necessidade da junção das vontades nesta nova etapa da cooperação transfronteiriça.

Referências bibliográficas

- Albergaria, H., Castro, J.C. & Silva, C. (coord.) (2010). *Euroace 2020. Uma estratégia para a euroregião Alentejo-Centro-Extremadura*. Coimbra: CCDR Centro - Gabinete de Iniciativas Transfronteiriças
- Akoun, A. et al. s/d. *A Filosofia das Ciências Sociais*. Lisboa: Publicações D. Quixote
- Aron, R. (1992). *As Etapas do Pensamento Sociológico* (2ª Ed). Lisboa: Publicações D. Quixote
- Bartolini, S. (2001). A Integração Europeia provocará uma reestruturação dos sistemas de clivagens nacionais?. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 37: 91-114
- Castro, L.D. (2008). La Cooperación Transfronteiriça entre Portugal y España (1990-2006). Las Estructuras de Cooperación, A Cooperação Transfronteiriça entre Portugal e Espanha. Porto: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular – Instituto Financeiro de Desenvolvimento Regional: 13-101
- Fernández, A.-J. et al. (2008). La Cooperación Transfronteiriça Extremadura-Alentejo-Região Centro. in *A Cooperação Transfronteiriça entre Portugal e Espanha*. Porto: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular – Instituto Financeiro de Desenvolvimento Regional, 235-262
- Fernandéz, M.I.N. (2000). *Las Relaciones Transnacionales de la Comunidad Autónoma de Extremadura*. Tese Doctoral. Universidad de la Extremadura, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Departamento de Estudios Internacionales
- Ferreira, F. (s/d). Uma análise crítica das políticas de parceria: A metáfora da rede. *Actas dos ateliers do Vº Congresso Português de Sociologia Sociedades Contemporâneas: Reflexividade e Acção*. Atelier: Desenvolvimento, Parcerias Sociais e Metodologias de Intervenção (Consultado na Internet (15/12/2010) http://www.aps.pt/cms/docs_prv/docs/DPR4616d46a60d3_1.pdf
- Furnaletto, E.L. (2008). Instituições e Desenvolvimento Económico: a importância do capital social. *Revista Sociologia. Política*, v. 16, número suplementar: 55-67
- Gabber, J. (2005). Governance and cross-border cooperation. Speech on the occasion of the *RFO Annual Conference in Jornsuu, North Karelia, Finlanda*. Consultado

- na Internet (11/11/2008), em:
<http://www.governanceevortragensuu.gb.pdf>
- Gabinete de Iniciativas Transfronteiras. (2005). *Extremadura y Portugal - Actividades de Cooperación 1998-2002*. Mérida: GIT
- Gabinete de Iniciativas Transfronteiras. (2008). *Extremadura y Portugal - Actividades de Cooperación 2003-2007*. Mérida: GIT
- GEP - Gabinete de Estratégia e Planeamento. (2004). O Processo Europeu de Inclusão Social Consultado na Internet (18/11/2008), em:
<http://www.dgeep.mtss.gov.pt/estudos/peis/index.php>
- Gestal, M.V. (2010). Ciudades transfronteirascon importante grado de cooperación: el caso de la eurociudad Chaves-Vérin. *Razón y Palabra*, n. 74
- Giddens, A. (1993). *Novas Regras do Método Sociológico*. Lisboa: Gradiva
- Giddens, A. (2000a). *Dualidade da Estrutura – Agência e Estrutura*. Oeiras: Celta Editoras
- Giddens, A. (2000b). *As Consequências da Modernidade*. Oeiras: Celta Editoras (4ª ed.)
- Junta de Extremadura. (2009). Documento de propostas para la Ley de Educación de Extremadura (L.E.EX) Mérida: Junta de Extremadura – Consejo de Educación
- Medeiros, E. (2007). 16 Anos de Cooperação Transfronteira no Âmbito do INTERREG- A (um contributo para o desenvolvimento regional da Raia Ibérica). *Actas do III Congresso dos Estudos Rurais (III CER)*. Faro: Universidade do Algarve
- Medina, E. (2012). La cooperación transfronteirisca de “segunda generación” entre España y Portugal: naturaleza, problemática, estratégias e perspectivas. *Spanish Journal of Rural Development*, Vol III,: 1-10
- Medina, E. (2011). Monografía: capital social y fronteras – la cooperación transfronteriza entre el noroeste de Extremadura (España) y la Beira Interior Sul (Portugal), una aproximación desde la perspectiva cualitativa (2ª parte). *ALMENARA*. Consultado em [http:// sites.google.com/site7almenararevistassociologia](http://sites.google.com/site7almenararevistassociologia) (1/06/2012)
- Moreira, F.J. & André, I. (2006). A Progressiva aproximação das duas margens da Raia”, in Pedro-Rêgo, P. (coord). *Aproximar as Margens: Cooperação Transfronteira e Desenvolvimento Local no Espaço Rural do Alentejo e Extremadura*. Évora: Fundação Luís de Molina/Universidade de Évora, 24-35
- Lenoir, R. (1998). *Objeto sociológico e problema social*. In: Iniciação à prática sociológica. Editora Vozes
- Lima, L. (2005). Cooperar, o que vem a ser? Disponível em http://www.unieuro.edu.br/downloads_2005/hegemonia_02_02.pdf
- Pérez-Rubio et al. (2011). «Monografía: capital social y fronteras – aplicación de un modelo de indicadores para el estudio del capital social y los cambios sobre las percepciones en la raya de Extremadura (1ª parte). *ALMENARA*. Consultado em [http:// sites.google.com/site7almenararevistassociologia](http://sites.google.com/site7almenararevistassociologia) (1/06/2012)
- Perla, J.M.A. & González-Haba, G.A. (2006). Resultados de los Programas INTERREG. Pedro-Rêgo, P. (coord). *Aproximar as Margens: Cooperação Transfronteira e Desenvolvimento Local no Espaço Rural do Alentejo e Extremadura*. Évora: Fundação Luís de Molina/ Universidade de Évora, 36-76
- Portes, A. (2000). Capital Social: Orígenes e Aplicações na Sociologia Contemporânea. *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º 33: 133-158
- Procópio, M.Luís. (2007). A Cooperação Espontânea: Relativizando a Importância da Actividade Formal de Gestão no Funcionamento das Organizações. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, vol.2, n.º 1: 62-76
- Rémy, J. & Voyé, L. (1997). *A Cidade : Rumo a uma Nova Definição?* Porto: Edições Afrontamento, 2ª Ed.
- Rio, J.M.V. (1996). Viviren la Frontera. Vivir de la Frontera: la frontera sur hispano-portuguesa. in *III Congresso Português de Sociologia – Práticas e Processos de Mudança Social*
- De La Rúa, A.F. (2002). Amistad e identificación: las micro fundaciones de las pertenencias macro. Amigos

Europeos e identidad europea. *REDES – Revista hispana para el análisis de redes sociales*, vol. 3, pp 1-28

Santos, M.O. (2008). Análise do Impacto Económico e Social da Cooperação Transfronteiriça na Região do Alentejo. *A Cooperação Transfronteiriça entre Portugal e Espanha*. Porto: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular – Instituto Financeiro de Desenvolvimento Regional, 199-233

Silva, C. (coord.) et al. (2004). *Relatório 1: Observatório para a Cooperação Transfronteiriça – Problemas e Perspectivas de Cooperação Transfronteiriça Alentejo-Algarve-Andaluzia-Extremadura-Centro (Sub-região Beira Interior Sul)*. CCDRA/Universidade Évora. Consultado na Internet (25/09/2008), em: http://www.git-aa.com/GIT/actividades/pdfs_observatorio/01_relatoct_1texto_cooperacao.pdf

Silva, C. & Viegas, M.G. (2012). Replantear la Cooperación Transfronteriza y los dilemas de la Acción Colectiva. *Cuaderno de Cooperación Territorial Europea* [Consejería de la Presidencia e Igualdad. Junta de Andalucía, Sevilla, España], n.º 2: 14-23

Vaz, D. (2004). As cidades do Interior e as Estratégias Ausentes – Uma observação a partir da Cidade da Covilhã. *Cidades – Comunidades e Territórios*, n.º 8: 21-33

Viegas, G. (2014). As comunidades intangíveis: a instrumentalização do idioma e o capital social. *CIES e Working Paper N.º 193/2014*.

Notas:

[1] Licenciada e Mestre em Sociologia (variante de Recursos Humanos e Desenvolvimento Sustentável), ex-doutoranda em Sociologia, Universidade de Évora.

[2] É de realçar a postura dos dois países, já que Portugal ratificou a Convenção, enquanto Espanha inclui nessa ratificação uma Declaração que condicionava a sua aplicação a acordos bilaterais específicos, pelo que, nos anos seguintes, assinaram-se acordos e protocolos, embora sem vinculação jurídica, entre entidades locais e regionais dos dois países. (Castro 2008). Só em 2002, com a Convenção de Madrid, Portugal e Espanha estabeleceram o Tratado de Valência, que entrou em vigor em 2004, no âmbito do qual se desenvolveram ou consolidaram as estruturas de cooperação, agora dotadas de personalidade jurídica. (Castro 2008)