

Universidade Santiago de Compostela
Departamento Ciência Política e da Administração
Programa de Doutoramento em Processos Políticos Contemporâneos
Linha de Investigação em Gestão Pública



A participação dos Municípios nas Associações Transfronteiriças:
O caso do Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular

Nuno Miguel da Costa Ribeiro e Silva

Tese de doutoramento elaborada sob a orientação de:

Professor Doutor Ramón Ángel Bouzas Lorenzo

Professor Doutor Joaquim Filipe Ferraz Esteves de Araújo

Santiago de Compostela, 2012

Universidade Santiago de Compostela
Departamento Ciência Política e da Administração
Programa de Doutoramento em Processos Políticos Contemporâneos
Linha de Investigação em Gestão Pública



A participação dos Municípios nas Associações Transfronteiriças:
O caso do Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular

Nuno Miguel da Costa Ribeiro e Silva

Tese de doutoramento elaborada sob a orientação de:

Professor Doutor Ramón Ángel Bouzas Lorenzo

Professor Doutor Joaquim Filipe Ferraz Esteves de Araújo

Março, 2012

Tese de doutoramento apresentada à Universidade de Santiago de Compostela – Departamento de Ciência Política e da Administração - para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor no âmbito do Programa de Doutoramento em Processos Políticos Contemporâneos – linha de investigação em Gestão Pública, realizada sob a orientação científica do Professor Doutor Ramón Ángel Bouzas Lorenzo, Professor Titular do Departamento de Ciência Política e da Administração da Universidade de Santiago de Compostela e do Professor Doutor Joaquim Filipe Fenz Esteves de Araújo, Professor Associado com Agregação do Departamento de Relações Internacionais e Administração Pública da Escola de Economia e Gestão da Universidade do Mnho.

Agradecimentos

"A gratidão é a memória do coração." Antístenes

Este trabalho é o produto de vários anos de trabalho e investigação, mas é também, fruto de estreita e frutuosa colaboração estabelecida com inúmeras pessoas e entidades que cumpre referenciar e agradecer.

Desde logo uma palavra para os Directores / orientadores da tese de doutoramento: o Professor Ramón Bouzas Lorenzo (Universidade de Santiago de Compostela) e o Professor Joaquim Filipe Ferraz Esteves de Araújo (Universidade do Minho).

Ao Professor Ramón Bouzas Lourenzo gostaria de agradecer a inextinguível disponibilidade, a dedicada atenção, a simpatia e constante incentivo, o rigoroso conhecimento e a clareza de ideias, as opiniões e o aconselhamento que sempre demonstrou e dedicou ao orientado e à investigação.

Ao Professor Filipe Araújo, agradeço o invulgar acervo de conhecimento, nomeadamente na área da gestão pública, que disponibilizou, quer para esta investigação quer para trabalhos anteriormente concretizados em conjunto; agradeço ainda o pronto acolhimento, a dedicada colaboração, a clareza das ideias sobre o tema e a disponibilidade para a reflexão.

Aos dois orientadores gostaria de expressar o meu agradecimento pela grande honra que foi e é poder tê-los como guias nesta experiência, que para mim foi de grande enriquecimento académico e pessoal, aos dois o meu sentido MUITO OBRIGADO!

À minha mulher Sofia por todo o incentivo, paciência, disponibilidade, trabalho, ajuda e contributo que sempre dedicou ao trabalho e cuja ajuda foi fundamental para a sua conclusão. Obrigado pelo teu Amor.

Gostaria de apresentar uma palavra de vivido agradecimento a todos aqueles que directa ou indirectamente, designadamente na Universidade de Santiago de Compostela e na

Universidade do Minho contribuíram para esta realização, nomeadamente: aos Professores do Programa do doutoramento cujo conhecimento tive o grato prazer e orgulho de ver partilhado comigo; à secretaria do Departamento de Ciência Política e da Administração por a disponibilidade e ajuda sempre apresentadas, ao Centro de Estudos Galegos da Universidade do Minho por toda a ajuda prestada, nomeadamente ao nível da tradução de documentos; agradeço também o contributo dos demais colegas do programa de doutoramento, cuja partilha de opiniões foi digna de registo e incorporada no trabalho agora apresentado.

No que ao trabalho de campo respeita, há um conjunto de personalidades a quem não poderia deixar de fazer a devida referência com agradecida vénia: Desde logo ao Presidente da Câmara Municipal de Viana do Castelo Dr. José Maria Costa – actual presidente do Eixo Atlântico pela disponibilidade e espírito de partilha que acedeu à participação neste trabalho. Ao Secretário-geral do Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular Xoán Vázquez Mao pela disponibilização do vasto conhecimento que por natureza da sua experiência no EANP e noutras organizações internacionais transfronteiriças e comigo partilhou; aos vários Presidentes das Câmaras Municipais, designadamente ao António Magalhães (Presidente da Câmara de Guimarães ex-Vice-presidente do EANP que em tempo de azafama com a preparação da Capital Europeia da Cultura 2012 manifestou total disponibilidade para partilhar os seus conhecimentos, visões e experiências enquanto actor no EANP; ao Alcaide do Concelho de Santiago de Compostela Xosé Antonio Sánchez Bugalho – pela partilha de conhecimentos sobre a sua experiência quer no que respeita ao EANP quer doutras entidades transfronteiriças, nomeadamente de dimensão europeia a que preside; ao Vice-Presidente da Câmara Municipal de Matosinhos (e Directora de Serviços), aos Alcaldes dos concelhos de Ferrol, de Carbalho, de Barco de Valdeorras, ao Alcaide em funções do Concello de Vilagarcia de Arousa, aos Tenentes Alcaldes dos concelhos de Lalín e de Verín, à conselheira do concelho de Carballiño, aos conselheiros do concelho de Sárria aos Presidentes das Câmaras Municipais de Penafiel, de Macedo de Cavaleiros, aos Vereadores dos municípios de Vila do Conde, Famalicão, Vila Nova de Gaia, ao Director de Serviços Presidência da Câmara Municipal do Porto Dr. Manuel Cabral cujo conhecimento da realidade EANP se tornou num contributo referencial de impar relevância para este trabalho; à Directora Geral de Desenvolvimento do Concelho de Lugo, ao Director Xeral de Emprego e Promoción Económica do Concello de Ourense (Professor José Ángel Vázquez Barquero), à Gerente da da área Intermunicipal de Vigo (Professora Erika Jaraiz), ao Eurodeputado Dr. José Manuel Fernandes, às Alcaldias dos concelhos de A Coruña, Monforte de Lemos Viveiro; aos serviços de apoio à

presidência dos municípios de Barcelos, Braga, Chaves, Mirandela, Bragança, Peso da Régua e de Lamego.

A um outro nível gostaria de prestar publicamente o meu agradecimento ao Professor Enrique Varela pelos esclarecimentos, disponibilidade e partilha de informação sobre o objeto de estudo.

Estou consciente de que foram muitos mais aqueles que contribuíram de modo significativo para a elaboração deste trabalho, nomeadamente em todos os municípios por onde passei, nos serviços das instituições da UE e doutros organismos como a Xunta de Galicia e a CCDR-Norte, a eles o meu penhorado agradecimento.

Gostaria, finalmente, de dedicar este trabalho aos meus pais, cujas atitudes, exemplo e dedicação contribuem, de modo fundamental, para o meu crescimento social e humano.

Índice

Agradecimentos	viii
Índice	xi
Índice figuras	xiv
Índice quadros	xiv
Índice tabelas	xv
Abreviaturas utilizadas	xvi
Introdução	21
1. Delimitação do Objeto de Estudo e Perguntas de Investigação	23
1.1 - Delimitação do Objeto de Estudo	23
1.1.1 - Breve enquadramento teórico introdutório	23
1.1.2 - Breve enquadramento institucional introdutório	23
1.2 - Perguntas de Investigação	32
1.3 - Referências bibliográficas mais relevantes	38
1.3.1 – Referências bibliográficas do Marco teórico	38
1.3.2 – Referências bibliográficas do enquadramento institucional	41
2. Metodologia	50
2.1 - O Método Estudo de Caso	52
2.2 - A entrevista em profundidade	55
2.3 - Instrumentos de recolha de elementos empíricos	60
2.3.1 – Questionário	63
2.4.2 - Entrevistas em profundidade	67
2.4.3 - Outras entrevistas de carácter semiestruturado	69
<u>Capítulo I – Marco teórico</u>	71
1.1 - Modelos de relações institucionais e interinstitucionais	73
1.1.1 - Mudança do modelo tradicional de organização administrativa do Estado	73
1.1.1.1 - A Nova Gestão Pública	74
1.1.1.2 – Governança	81
1.1.1.3 - Governança e Networks	86
1.1.1.3.1 - As Networks	90
1.1.1.4 - Relações intergovernamentais e governação	92
1.2 - Modelos de relações centradas nos atores	94
1.2.1 - Atores e Networks	94
1.2.2 - Atores e interação	99
1.2.3 - O relacionamento interorganizacional	100
1.3. - A abordagem do Neo-institucionalismo	102

1.3.1 – Instituição	102
1.3.2 – Institucionalismo e Neo-institucionalismo	102
1.3.3 - Neo-institucionalismo	104
1.4 - Colaboração, Cooperação e Coordenação	108
1.5 - A Governação Regional	116
1.6 - Análise crítica – Networks	119
1.7 – Conclusão	124
<u>Capítulo II – Enquadramento Institucional</u>	127
2.1 - O efeito barreira em regiões de fronteira	128
2.2 - A cooperação transfronteiriça	132
2.2.1 - Definição, génese e evolução do processo de CT na EU	135
2.2.2 - O contexto histórico favorável à integração Europeia	137
2.2.3 - Modelos de cooperação transfronteiriça	144
2.2.4 – Financiamento da cooperação transfronteiriça europeia	152
2.2.4.1 - A Iniciativa Comunitária INTERREG	153
2.2.5 - A cooperação transfronteiriça entre Portugal e Espanha	159
2.3 - Governação multinível	170
2.3.1 - Governação Multinível em Espanha e Portugal	173
2.3.1.1 - As divisões administrativas em Portugal	179
2.3.1.2 - As divisões administrativas em Espanha	181
2.3.2 - Os Municípios em Portugal e Espanha	183
2.4 - A Euroregião Galiza – Norte de Portugal	189
2.4.1 - A Comunidade de Trabalho Galiza - Norte de Portugal	196
2. 4.2 - O Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular	200
<u>Capítulo III Elementos empíricos</u>	213
3.1 Elementos relativos ao questionário	214
3.1.1 Surgimento e adesão	215
3.1.1.1 Surgimento do EANP	215
3.1.1.2 Adesão ao EANP	218
3.1.2 Avaliação do Funcionamento da ATM	222
3.1.2.1 Comunicação, reuniões e sua periodicidade	223
3.1.2.2 Ambiente de Trabalho	225
3.1.2.3 Relacionamento	229
3.1.2.4 Tomada de decisão	234
3.1.2.5 Dinâmicas de participação: Municípios Espanhóis e Municípios Portugueses	237
3.1.3 Atividades e Participação	238
3.1.4 A Associação Transfronteiriça: O Município e a População	246
3.1.5 A Associação Transfronteiriça de Municípios e Outras Entidades	252

3.1.6 Futuro do Associativismo Municipal Transfronteiriço	256
3.2 Entrevistas em Profundidade	258
3.2.1 Questões das entrevistas em profundidade e respostas dos entrevistados	258
<u>Capítulo IV- Conclusões</u>	275
4.1 Do comportamento Auto interessado e oportunista dos participantes no EANP	276
4.1.1 Surgimento do EANP	277
4.1.2 Motivos subjacentes à decisão de adesão dos municípios ao EANP	280
4.2 O EANP e os modelos de Governação multinível em Portugal e Espanha	282
4.3 O Eixo Atlântico e o alargamento de 2007 e 2008	285
4.4 Propostas para futuras investigações	291
Bibliografia	293
Webgrafia	343
Anexos	347
Anexo 1 – Questionário (em Galego e em Português)	348
Anexo 2 – Datas das entrevistas em profundidade efetuadas	355
Anexo 3 – Estatutos do Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular	358

Índices de Quadros Figuras e Tabelas

Índice de quadros

Quadro 1: Municípios que compunham o EANP até 1998	36
Quadro 2: Municípios que aderiram ao EANP em 2007 e 2008	37
Quadro 3: Entrevistas em profundidade realizadas	68
Quadro 4: Entrevistas semiestruturadas efetuadas	70
Quadro 5: Elementos da NPG em contraposição com a AP e o NPM	89
Quadro 6: Elementos da Governança a ter em consideração	117
Quadro 7: Fatores que promovem e entram a cooperação transfronteiriça	135
Quadro 8: Dimensões e tipos de cooperação transfronteiriça	145
Quadro 9: Divisão em NUTS da Galiza e do Norte de Portugal	153
Quadro 10: Enquadramento geográfico e demográfico da raia ibérica	159
Quadro 11: Quadro resumo das NUTs III da Raia Ibérica	159
Quadro 12: Associações e gabinetes transfronteiriços	165
Quadro 13: Categorias de Estados-membros da União Europeia	179
Quadro 14: Número e distribuição dos Municípios da Região Norte de Portugal	186
Quadro 15: Poderes locais na Galiza	188
Quadro 16: Modelo institucional Galiza e Norte de Portugal	189
Quadro 17: Fases do Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular	205
Quadro 18: Principais programas e iniciativas do EANP (2007/2013)	206
Quadro 19: Municípios participantes no Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular	207
Quadro 20: Entrevistas em profundidade realizadas	258

Índice de figuras

Figura 1: tipologia de rede de barreira em regiões fronteiriças	131
Figura 2: Modos de Cooperação para o desenvolvimento espacial	134
Figura 3: Estruturas de cooperação transfronteiriça	140
Figura 4: Península Ibérica e grandes conjuntos	160
Figura 5: Morfologia dos pólos urbanos da Raia Ibérica na Península Ibérica	162
Figura 6: A cooperação urbana na Raia Ibérica	164
Figura 7: Associações e gabinetes transfronteiriços	165
Figura 8: Governança Multinível	171
Figura 9: Diagrama de organização do sistema de planeamento – Portugal	181
Figura 10: Diagrama de organização do sistema de governo em Espanha	183

Índice de tabelas

Tabela 1: Caracterização dos Municípios inquiridos	214
Tabela 2: Caracterização do Cargo Ocupado pelos inquiridos	215
Tabela 3: Aspetos mais Importantes para o Surgimento da Assoc. T. Municípios	216
Tabela 4: Motivos mais Importantes para a Adesão à Assoc. Transfronteiriça Municípios	219
Tabela 5: Interesse que teria, aquando da adesão, a ATM para as organizações	221
Tabela 6: Grau de Envolvimento na Criação/Fundação da ATM	221
Tabela 7: Funcionamento, Utilidade e Frequência dos Contactos com a ATM	223
Tabela 8: Forma de Comunicação, Realização de Reuniões e Periodicidade	224
Tabela 9: Ambiente de Trabalho e Interação da Participação na ATM	226
Tabela 10: Sistema de Recolha e Divulgação da Informação pelos Membros	227
Tabela 11: Grau de Utilidade da Informação Distribuída	227
Tabela 12: Elaboração, Aceitação e Partilha de Planos Estratégicos	228
Tabela 13: Envolvimento na Elaboração e Implementação do Plano	229
Tabela 14: Caracterização das Relações Entre os Membros da ATM	230
Tabela 15: Confiança e Relação com a Direção e Restantes Membros da ATM	232
Tabela 16: Caracterização do Processo de Decisão	234
Tabela 17: Processo de Tomada de Decisões	235
Tabela 18: Ultrapassar Discussões, Consulta dos Membros e Ratificação das Decisões	236
Tabela 19: Dinâmica/Participação dos Municípios Espanhóis e Portugueses na ATM	238
Tabela 20: Áreas de Intervenção da ATM	239
Tabela 21: Avaliação da Relevância da Participação na ATM	241
Tabela 22: Evolução da Participação, da Cooperação e Promoção da Participação	243
Tabela 23: Importância do Município na ATM e Existência de Recursos Envolvidos	243
Tabela 24: Importância dos Recursos Envolvidos	243
Tabela 25: Intensificação dos Relacionamentos e Realização de Iniciativas Conjuntas	244
Tabela 26: Protagonismo e Grau de Interesse dos Membros nas Atividades	245
Tabela 27: Criação de Novas Parcerias entre os Municípios	246
Tabela 28: Maturidade da ATM e Importância da ATM	247
Tabela 29: Contributos da Participação na ATM	249
Tabela 30: Importância da ATM, Impacto Orçamental e Reconhecimento dos Municípios	251
Tabela 31: Benefícios Resultantes da Pertença à ATM	252
Tabela 32: Sucesso/Insucesso da estrutura e Razões apontadas para o Sucesso	253
Tabela 33: Interesse da UE e das Administrações Centrais na ATM	254
Tabela 34: Autonomia da ATM e Atenção Dispensada pela UE	255
Tabela 35: Potencial de Evolução da ATM	256

Índice de abreviaturas utilizadas

- AEBR - Associação Europeia para as Regiões Fronteiriças
- AECT – Agrupamento Europeu Cooperação Transfronteira
- AM – Associação de Municípios
- ARFE - Associação de Regiões Transfronteiriças Europeias
- Art. – Artigo / artículo
- ATM - Associação Transfronteira de Municípios
- AMP – Área Metropolitana do Porto
- BEI - Banco Europeu de Investimento
- CBR – Cross Border Region
- CCDR-N - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional – Norte
- CE – Comissão Europeia
- CECICN - Conference of European Cross-border and Interregional Cities Networks
- CEE – Comunidade Económica Europeia
- CEER – Centro de Estudos Euroregionais
- CEMAT – Conferência Europeia Ministros Responsáveis Ordenamento Território do Conselho da Europa
- Cfr. - Conferir
- CIM – Comunidade Intermunicipal
- CIR – Cooperação Inter-regional
- CM – Câmara Municipal
- CRPM - Conferência de Regiões Periféricas e Marítimas
- CT – Cooperação Transfronteira
- CTC - Comunidades Territoriais de Cooperação
- CT G-NP – Comunidade de Trabalho Galiza – Norte de Portugal
- Dec.-Lei – Decreto – Lei

DGDR – Direcção Geral Desenvolvimento Regional

DGOT – Direcção Geral Ordenamento do Território

DGOTDU - Direcção Geral Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano

E - Espanha

EA – Eixo Atlântico

EANP – Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular

EB – Efeito Barreira

EDEC - Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário

ER – Euroregião

ESPON – (Programa) Rede Europeia Observação sobre Coesão e Desenv. Territorial

FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FEGAMP – Federação Galega de Municípios e Províncias

FEOGA – Fundo Europeu Orientação e Garantia Agrícola

Fig. - Figura

FUA – Functional Urban Area

FSE – Fundo Social Europeu

GAM – Grande Área Metropolitana

IC – Iniciativa Comunitária

IFOP – Instrumento Financeiro Orientação das Pescas

INE – Instituto Nacional de Estatística

IRERF - Instrumentos Financeiros Específicos para Regiões Fronteiriças

Km - Quilómetro

LBRL – Lei de Bases Regimento Local

MPAT – Ministério Planeamento Ambiente e Território

N.º - Número

NGP – Nova Governação Pública

NIE – Novo Institucionalismo Económico

NIS – Novo Institucionalismo Sociológico

NPG – New Public Governance

NPM – New Public Management

NUT- Nomenclatura de Unidade Territorial

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

ON – Operação Norte

PAM – Public Administration Management

P - Portugal

PI – Península Ibérica

PIB – Produto Interno Bruto

PMOT – Plano Municipal de Ordenamento do Território

POCTEP – Programa Operacional Cooperação Transfronteiriça Portugal - Espanha

Pres. - Presidente

PROT – Plano Regional de Ordenamento do Território

PT - Portugal

QCA – Quadro Comunitário de Apoio

Reg. - Regulamento

RIET - Rede Ibérica de Entidades Transfronteiriças (RIET);

RF – Região Fronteira

RT – Região Transfronteira

SEALOT – Secretaria de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território

SG – Secretaria-Geral

SR – Sub-Região

TF - Transfronteira

UE – União Europeia

Introdução

O presente trabalho, foi elaborado e é apresentado no âmbito do Programa de Doutoramento em “Processos Políticos Contemporâneos” do Departamento de Ciência Política e da Administração da Universidade de Santiago de Compostela

O tema do mesmo é a participação dos municípios nas redes transfronteiriças de municípios, particularizando o caso da Associação Transfronteiriça de Municípios “Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular” (EANP).

Esta abordagem - enquadrada pela linha de investigação em Gestão Pública, do referido programa doutoral - pretende analisar a rede de municípios EANP ao abrigo de elementos teóricos como a governação de *networks* e a abordagem neo-institucional perspectivada na complementaridade das suas dimensões económica e sociológica.

Deste modo, são objectivos deste estudo compreender estas redes internacionais de municípios – e especificamente o EANP - procurando perceber os seus objectivos, o porquê do seu surgimento e permanência – o EANP completa uma existência ininterrupta de duas décadas - as razões que levam os municípios a participarem nestas estruturas, efectuar uma aproximação aos seus processos internos procurando perceber as suas dinâmicas e o seu funcionamento. É ainda objecto desta investigação conhecer a experiência desta associação, num quadro de assimetria no que às estruturas de governação multinível nacionais - espanhola e portuguesa – respeita, nomeadamente a diferença existente entre os participantes dos dois países: os municípios espanhóis que pertencem a uma estrutura de governação regionalizada ao invés dos congéneres portugueses.

Sistematizando, encontramos quatro elementos-chave nesta aproximação à associação Eixo Atlântico: porque surgiu - motivações do surgimento; porque aderem os municípios à associação; perceber se o quadro dissemelhante ao nível das estruturas nacionais de governação multinível (Espanha e em Portugal) influi na participação e no rendimento da rede; e, finalmente, compreender questões relativas às dinâmicas da rede, nomeadamente, no que concerne à dimensão da estrutura, heterogeneidade de atores e das suas motivações.

Este trabalho estruturalmente basear-se-á em quatro capítulos: num primeiro encontrar-se-á o acervo teórico que sustenta a investigação, onde serão abordados os modelos de relações institucionais e interinstitucionais, contextualizados nas alterações concretizadas nas últimas décadas no que aos modelos de organização administrativa do Estado concerne, escalpelizando abordagens como as seguintes: Nova Gestão Pública,

Governança, redes e, a abordagem Neo-institucional - aqui aproveitando concomitante e complementarmente os contributos das perspectivas das suas vertentes económica e sociológica.

No capítulo seguinte concretizar-se-á uma abordagem ao contexto institucional das associações transfronteiriças de municípios, efectuando-se uma aproximação à ecologia da cooperação transfronteiriça na União Europeia. Deste modo, serão objecto desta parte do trabalho questões relacionadas com a cooperação transfronteiriça, nomeadamente a que ocorre no âmbito da UE e analisar-se-ão os contextos e as particularidades ibéricas, nomeadamente, no que à estrutura de governação multinível (espanhola e portuguesa) concerne. Este segundo capítulo desaguará no que se pretende uma aturada análise ao objecto desta investigação: a Associação transfronteiriça de Municípios “Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular”, e seus participantes.

Empiricamente este estudo apoia-se em dois instrumentos de recolha de dados: questionários e entrevistas. No terceiro capítulo serão apresentados os elementos recolhidos nos questionários e nas entrevistas que foram efectuados aos municípios que participam na iniciativa EANP.

Finalmente, concatenando os contributos dos três capítulos anteriores – fundamentos teóricos, contexto institucional e elementos empíricos obtidos - no quarto tomo desta apresentação serão subtraídas, esclarecidas e fundamentadas as conclusões que encimam o rédito desta investigação.

1. Delimitação do Objeto de Estudo e Perguntas de Investigação

Para efectuarmos a delimitação do objecto de estudo e chegarmos às hipóteses que centraram o trabalho efectuado será importante proceder, para já de modo introdutório e breve, à delimitação do objecto de estudo, analisando as bases científicas da governação em rede, bem como procedendo á verificação do entorno institucional das Associações Transfronteiriças de Municípios (ATM), particularizando no caso do Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular (EANP) como associação transfronteiriça de municípios.

1.1 Delimitação do Objecto de Estudo

O objecto de estudo deste trabalho de investigação são os municípios participantes na Associação Transfronteiriça de Municípios (ATM) *Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular* (EANP), e a própria Associação enquanto network. Deste modo, a investigação perspectiva-se na óptica dos municípios enquanto atores que integram a rede EANP.

Para proceder á delimitação do referido objecto de estudo concretizar-se-á uma aproximação ao enquadramento teórico e institucional deste tipo de associação de municípios, que se consubstancia numa rede de governação, que desenvolve a sua actuação no espaço transfronteiriço habitualmente denominado por euroregião Galiza - Norte de Portugal.

1.1.1. Breve enquadramento teórico introdutório

A abordagem teórica ao presente estudo envolve os contributos de várias abordagens científicas do estudo da administração, essencialmente da Nova Gestão Pública, da governação (ou governança), das redes, do contributo do institucionalismo, nomeadamente do neo-institucionalismo.

A Nova Gestão Pública, como modelo de gestão, é difícil de ser correctamente definida (McLaughlin, 2002: 409). Essencialmente é um modelo de gestão que procura organizar e operacionalizar, de forma diferente, a Administração Pública e os seus agentes, procurando: melhorar o desempenho dos serviços públicos; aumentar a eficiência; evitar a corrupção; orientar a Administração Pública para as necessidades dos cidadãos; abrir a Administração Pública à sociedade; introduzir mais transparência no funcionamento dos serviços públicos; definir e identificar competências e responsabilidades; evitar o desperdício (Warrington, 1997).

Uma das consequências da Nova Gestão Pública é a fragmentação da Administração Pública (Hood, 1991; Pollitt, 1996). De facto, as iniciativas da Nova Gestão Pública tiveram como consequência a alteração da estrutura e da natureza do aparelho do Estado, tornando-o mais fragmentado e centrado no relacionamento entre os diferentes atores, o que levou a que o Estado alterasse o modo de desenvolver a sua actividade, tendo-se tornado num facilitador e num mediador entre os diferentes atores entretanto surgidos. Emergiu, deste modo, um novo sistema, a *governança (ou governança)*, que veio colocar novos problemas.

Da estrutura administrativa emergente da abordagem baseada no mercado realça-se o crescente número de pequenas estruturas, agindo de forma autónoma ou quase autónoma. A fragmentação no fornecimento de serviços introduziu uma nova disposição institucional em que a organização e a coordenação inter-organizacional se tornaram os fatores centrais. Passaram a existir vários atores, interdependentes, envolvidos no fornecimento de serviços, o que significa uma mudança na actividade através de *networks* (redes), cuja caracterização se baseia, em boa medida, na confiança e no ajustamento mútuo (Rhodes, 1997).

Segundo Gomes (2003: 390), “a governança integra [...] novas formas interactivas de governo, nas quais os atores privados, as diferentes instituições públicas, os grupos de interesse e as comunidades de cidadãos, ou outros atores ainda, tomam parte na formulação das políticas”.

Pierre e Peters (2000) identificam no seio da abordagem estrutural do conceito de governança, quatro conceptualizações distintas: hierarquias, mercados, comunidades e redes. No caso da conceptualização de governança como redes, as redes de políticas públicas (*policy networks*) constituem uma das suas manifestações mais comuns. Nesta perspectiva, uma multiplicidade de atores interage e participa nos processos de concepção e implementação de políticas públicas. Embora a interacção entre estado e sociedade sempre tenha envolvido atores não estatais, os autores explicitam que a natureza dessa interacção tem vindo a ser profundamente alterada e que o interesse desta perspectiva assenta no pressuposto de que os atores detêm hoje uma relativa autonomia face à autoridade do estado (Rodrigues, 2010).

No âmbito da ciência política europeia, Eising e KohlerKoch (1999: 5) descrevem a governança como “modos e meios estruturados através dos quais preferências divergentes de atores interdependentes são traduzidos em escolhas políticas para ‘alocar valores’, de forma a transformar a pluralidade de interesses em acção coordenada e a garantir a adesão dos atores”. Por outro lado, o estado não aparece neste caso como autoridade, árbitro ou mediador, mas sim enquanto ativador de atores, estatais e não estatais, e a orientação dominante é a da coordenação de diferentes interesses. Embora os diferentes tipos de governança possam coexistir em determinados sectores de intervenção

política, os autores defendem que a governação em rede tem vindo a ganhar preponderância (Kohler-Koch e Eising, 1999: 285).

Klijn (2008) refere que o conceito de governação se confunde, na sua essência, com o de rede de governação, afirmando que, em última análise, governação corresponde ao processo que ocorre nas respectivas redes (*networks*).

O relacionamento na *network* tem como características centrais a reciprocidade e a interdependência baseada na confiança. Cada ator partilha normas e um interesse mútuo, tendo vantagens em manter a *network* activa e em não minar a confiança existente entre os participantes, o que reduziria a eficiência do sistema. A não cooperação torna-se mais onerosa pois tem como consequência o aumento dos custos de transacção (Williamson, 1985). Kickert e Koppenjan (1997) referem que esta nova forma de governação promove a cooperação entre os participantes dentro da estrutura de relacionamentos inter-organizacionais.

Quando falamos em governação, referimo-nos a *Networks* inter-organizacionais auto-organizadas caracterizadas pela interdependência, troca de recursos, regras e autonomia significativa do Estado (Rhodes, 1997: 15); tratando-se de um processo contínuo através do qual interesses diversos ou conflituosos são acomodados e a acção co-operativa desenvolvida. (Commission on Global Governance, 1995: 2). Estes Arranjos interactivos nos quais atores públicos e privados participam têm como objectivo o solucionamento de problemas sociais e a criação de oportunidades sociais, atendendo às instituições, no interior das quais, estas acções de governo têm lugar (Kooiman, 1999).

Klijn (2008) considera que as redes de governação representam o “locus” da concepção e implementação de políticas públicas, através de uma teia de relações entre atores públicos, privados e da sociedade civil.

Para efectuar a abordagem à colaboração dos municípios na Associação Transfronteiriça de Municípios Eixo atlântico do Noroeste Peninsular importará clarificar a questão da colaboração.

Mattessich *et al* (2001), ao tratar da questão da colaboração apresentam-na como um relacionamento bem definido com benefício mútuo entre duas ou mais organizações com o objetivo de atingir metas e propósitos comuns. Segundo os autores o relacionamento inclui um empenho conjunto para relacionamentos e objectivos; o desenvolvimento conjunto de uma estrutura bem como responsabilidade partilhada; autoridade partilhada e prestação de contas; e ainda partilha de recursos e de recompensas. A colaboração traz organizações anteriormente separadas para uma estrutura nova com total envolvimento e empenhamento

numa missão comum. Este tipo de relacionamento requer um planeamento estruturado e canais de comunicação bem definidos, operando em diferentes níveis. A autoridade é definida pela estrutura onde se processa a colaboração. Cada membro contribui com os seus próprios recursos, bem como, com a sua reputação. Os recursos e os produtos são partilhados.

As associações transfronteiriças de municípios, surgem e subsistem no contexto da União europeia, como elemento tributário da construção europeia, numa conjuntura de livre circulação, busca da coesão no seio da UE, demanda da atenuação das fronteiras intra-europeias e assim, objectivamente numa ecologia de cooperação, neste caso, especificamente, de cooperação transfronteiriça que estimulará a colaboração intermunicipal.

Os municípios aderem a estas estruturas que actuam como redes que suportam os interesses dos atores que as constituem, no caso específico do Eixo Atlântico actualmente 34 municípios.

Assim salienta-se a referencia à governação de redes (caso do EANP) constituídas por vários atores públicos (no caso os municípios participantes) que procuram colaborar buscando a satisfação do seus objectivos particulares, é esta perspectiva dos municípios-atores na rede Eixo Atlântico que, conforme veremos, importará a este estudo, sendo que, será também relevante verificar, até que ponto a dinâmica da rede e as dinâmicas e interesses assimétricos dos atores-municípios influem na rede e que fenómenos podem ser vistos como contribuintes para possíveis alterações à própria rede, estrutura EANP enquanto instituição.

Importa, ainda que nesta fase de modo sintético, concretizar uma referência para a incontornável abordagem do neo-institucionalismo numa perspectiva de complementaridade entre as suas vertentes económica e social. O neo-institucionalismo é um modelo complexo, o que se deve à multiplicidade de manifestações que assume nas várias disciplinas e subdisciplinas: na Sociologia, na Ciência Política e na Economia, o neo-institucionalismo manifesta-se talvez de maneira mais nítida do que nas outras áreas.

A transacção entre indivíduos dentro dos limites das instituições é a unidade básica de análise do neo-nstitucionalismo económico. Às instituições é atribuído o papel principal da vida política, sendo elas as “moldadoras” das preferências e quem determina a extensão das transacções (Williamson, 1985).

O neo-institucionalismo inaugura uma perspectiva contratualista nas relações económicas que são entendidas como contratos imperfeitos, sujeitos ao comportamento oportunista das partes, e que apresentam "custos de transacção". As instituições (regimes de direitos de propriedade; o marco legal; o padrão de relacionamento entre as instituições

governamentais e entidades privadas; o modo — e a capacidade — de imposição das regras do jogo pelo Estado, entre outros.) que regem essas transações ocupam lugar central.

Ao nível social as "Instituições" são entendidas como regras informais do jogo, normas sociais, práticas sociais estabilizadas e recorrentes. Evans e Skocpol (1999) em análises empíricas sobre redes de empresas, mercados de trabalho e desenvolvimento económico local, enfatizam as bases não-económicas da organização do mercado (redes de sociabilidade, o papel da confiança entre atores, entre outros). No limite, esse tipo de análise considera o impacto da cultura política e cívica sobre a esfera da economia, ou se quiser sobre o desenvolvimento e o "progresso".

As instituições constituem a estrutura de incentivos com a qual os atores sociais se deparam. No entanto, as boas instituições só produzem comportamentos virtuosos se forem consistentes com a cultura política que lhes dá suporte (March e Olsen, 1989).

Estes elementos do neo-institucionalismo foram também enformadores do estudo efectuado, conforme veremos na parte do trabalho que lhe está destinada.

1.1.2. Breve enquadramento institucional introdutório

Virtualmente todas as fronteiras europeias se encontram envolvidas em algum tipo de região transfronteiriça (RT). Hoje existem mais de 70 estruturas deste tipo geralmente operando sob a designação de nomes como "Euroregiões" ou "Comunidades de Trabalho" (Perkman, 2008).

Embora as Regiões Transfronteiriças tenham uma longa tradição na Europa Ocidental no pós-guerra (O'Dowd, 2003), os anos 90 viram um grande incremento destas estruturas por toda a Europa.

Entre vários modelos as euroregiões, foram alvo de recente atenção na prática política europeia, principalmente porque "encaixam" nos requisitos organizacionais e espaciais do programa da UE para as Regiões Transfronteiriças (RT) (Perkmann, 2003)¹.

O background do sistema de Governança multi-nível na UE providencia oportunidades a novos tipos de atores políticos para se apropriarem de competências ao nível das políticas e dos recursos de modo empresarial. Assume que para as Regiões Transfronteiriças terem

¹ Em oposição às grandes Comunidades de Trabalho (CT) Multi-regionais que frequentemente se espalham por vários países, as euroregiões são grupos de pequena escala constituídos por autoridades públicas ao longo das fronteiras de um ou mais estados-nação que podem ser referenciadas como micro-regiões Transfronteiriças (Perkmann, 2003).

impacto como atores independentes, elas necessitam de uma base organizacional, complementada pela capacidade de mobilizar recursos para alimentar as suas estratégias e intervenções (Perkman, 2008).

Segundo Perkman (2008) particular ênfase deve ser colocada no contexto político-administrativo no qual as euroregiões se desenvolvem, sendo as propostas desenvolvidas conforme as condições de contexto, que conduzem a regiões transfronteiriças de sucesso.

Aquele autor refere que as regiões transfronteiriças europeias representam principalmente casos de integração local transfronteiriça numa base política (*policy-driven*) ao invés duma integração baseada no mercado (*market-driven*)² (Perkman, 2008).

Estas networks surgem frequentemente como resposta a falhas das autoridades centrais, com os atores locais e regionais explorando a oportunidade da criação de novas estruturas derivada da nova regionalização e globalização. Exemplos do referido são fornecidos pela maioria das regiões transfronteiriças europeias mas também por integrações transfronteiriças baseadas no mercado (*market-driven*), como sucede na fronteira EEUU-México (Scott, 1999).

Assim, e de acordo com Perkman (2008) as regiões transfronteiriças europeias podem ser amplamente caracterizadas como do tipo “*policy-driven*” focadas na construção de instituições políticas transfronteiriças de nível intermédio. Esta constatação aplica-se, em particular, a micro-regiões transfronteiriças - ou euroregiões, na linguagem comum - que são institucionalmente o tipo mais desenvolvido de região transfronteiriça (RT) na Europa.

Na prática, tais regiões transfronteiriças são definidas por três características (Perkman, 2003): Primeira, pertencem ao domínio das agências públicas, com os seus protagonistas sendo autoridades públicas sub-nacionais de nível local distrital ou regional de dois ou mais países, o que é o caso da estrutura que serve de base a esta investigação o Eixo Atlântico³.

Secundariamente, as regiões transfronteiriças são frequentemente baseadas em arranjos informais ou ‘*quasi-juridicos*’ entre as autoridades participantes. Isto sucede porque

² Esta distinção pode ser efectuada analisando o background dos principais drivers dos processos de integração transfronteiriça. A este respeito podem-se distinguir dois cenários principais: (a) *Market-driven integration*: baseada na proliferação e / ou reativação de relacionamentos sociais ou económicos. Tais processos de transfronteirização podem frequentemente ser considerados como predominantes no caso de fronteiras persistentes onde diferenciais transfronteiriços muito acentuados estimulam uma forte atividade transfronteiriça, por exemplo, em termos de fatores de custos como trabalho. Exemplos são encontrados na 'Grande China' (Sum, 2002) ou na fronteira EEUU-México (Scott, 1999); em cada um destes casos, os processos de “*market-driven integration*” foram induzidos pela definição de Zonas Económicas Especiais. (b) *Policy-driven integration*: baseada na construção de relacionamentos cooperativos entre entidades públicas e outras entidades que partilham determinados interesses, como lidar com as interdependências ambientais ou a criação de espaços económicos transfronteiriços.

³ De facto, várias regiões transfronteiriças surgem como resultado da estabilização dos contactos transfronteiriços ao longo do tempo, envolvendo uma institucionalização de-facto de estruturas de governança, mecanismos de tomada de decisão e de regras de distribuição.

as autoridades sub-nacionais frequentemente não se encontram autorizadas a efectuar acordos ou tratados internacionais com autoridades estrangeiras.

Em terceiro lugar, em termos substantivos, as RT estão antes de mais preocupadas com a resolução prática de problemas num amplo leque de campos da vida administrativa quotidiana; estes tendem a ser áreas de política local com uma reconhecida necessidade de coordenação de políticas ou de gestão de interdependências transfronteiriças⁴.

Jacques Delors define a essência do contrato europeu como: a competição que estimula, a cooperação que fortalece e a solidariedade que unifica (Medeiros, 2010). O reforço da importância dada pela UE aos processos de cooperação regional ao longo dos vários quadros comunitários de apoio sustentam a ideia expressa por Jacques Delors (CE, 1994: 12) de que “a cooperação regional tem muito a oferecer, porque pode gerar uma ação espontânea, tal como as cidades a entrarem em parcerias entre elas”.

Cada vez mais as regiões e os municípios cooperam, a diferentes níveis, com os territórios de outros Estados-Membros, sendo que a progressiva consolidação do objectivo da coesão territorial tenderá, em princípio, a reforçar esta tendência (Huet, 2005). Essa cooperação entre as regiões europeias pode ser agrupada em dois tipos diferentes: por um lado temos uma cooperação de proximidade (por exemplo a cooperação transfronteiriça) e, por outro lado, temos uma cooperação que não necessita dessa proximidade geográfica (ex: cooperação transnacional). Interessa-nos a primeira e em concreto no campo de acção do Eixo Atlântico o dos atores-municípios participantes em concreto e a euroregião - conforme definida por Domínguez (2004) - Galiza - Norte de Portugal, em geral⁵.

A que nos referimos em concreto quando falamos em Cooperação Transfronteiriça? O Comité das Regiões da UE define cooperação transfronteiriça (CT) como a cooperação bilateral, trilateral ou multilateral entre autarquias locais e regionais (podendo ainda envolver atores da esfera semi-pública ou privada) de regiões limítrofes, ou separadas por mar, e que tem por principal objectivo a integração de regiões separadas por fronteiras nacionais que enfrentam problemas comuns e que carecem de soluções comuns (CE, 2003). Referência para o objecto deste estudo, a participação das autarquias locais numa estrutura transfronteiriça, a saber, o Eixo Atlântico.

⁴ A este respeito praticamente todas as regiões transfronteiriças se encontram envolvidas na implementação de medidas relativas ao Programa Europeu – INTERREG que inclui os mais diversos campos como apoio às Pequenas e Médias Empresas, tecnologia e inovação, educação e cultura, mercado de trabalho, ordenamento do território e ambiente.

⁵ Para a concretização e consolidação destas duas vertentes de cooperação territorial no território da UE, destaca-se o papel da Iniciativa Comunitária (IC) INTERREG, em todas as suas vertentes. De facto, esta IC tem sido a ferramenta-chave para a aplicação do Esquema de Desenvolvimento Europeu Comunitário - EDEC (ESPON ATLAS, 2006).

Por seu lado, um dos primeiros estudos aprofundados sobre a aplicação e os resultados do INTERREG-A (CE, 1996), define a CT como a cooperação entre autoridades administrativas vizinhas e adjacentes a uma fronteira interna e externa da UE⁶.

Perkmann (2003), define CT salientando o papel dos municípios quando refere que esta cooperação pode ser definida como uma colaboração mais ou menos institucionalizada entre autoridades subnacionais contíguas através das fronteiras nacionais. Adicionalmente este autor defende que a CT pode ser definida de acordo com os seguintes quatro critérios: os protagonistas são sempre as autoridades públicas; os atores das regiões subnacionais não são normalmente reconhecidos como “sujeitos legais” de acordo com a lei internacional; as principais preocupações prendem-se com a resolução prática de problemas numa escala alargada e em áreas de vida administrativa diária; constata-se uma certa estabilização de contactos transfronteiriços, i.e. a construção institucional, com o tempo (Perkmann, 2003).

De facto o papel dos municípios (atores centrais deste trabalho) na cooperação transfronteiriça é nevrálgico, sendo de aludir ao contributo da própria Associação Europeia para as Regiões Fronteiriças (AEFR) que refere que a CT implica uma cooperação directa em todas as áreas da vida dos cidadãos, entre as autoridades regionais e locais ao longo de uma fronteira (CE, 2000f) ⁷.

Vemos assim que, quando se trata de cooperação transfronteiriça, as autoridades locais (e regionais) são sujeitos omnipresentes. Tomando em conta as diferentes escalas territoriais em análise, Gabbe (2005) identificou duas formas de CT:

Nacional / Regional: Essencialmente através do governo e das comissões de desenvolvimento regional (essencialmente recomendações e propostas, mas não decisões vinculativas);

Regional / Local: Através das euroregiões e estruturas similares, que trabalham precisamente com mecanismos de decisão que são vinculativos para os seus membros (mas não para os estranhos).

Segundo o autor, das duas, aquela que se tem mostrado mais bem-sucedida tem sido a segunda – a mais relevante para este trabalho - nomeadamente nas dimensões sócio-cultural

⁶ Estas autoridades são representadas por associações de regiões fronteiriças europeias. Estas estão geralmente numa posição geográfica desfavorável, o que as leva ao isolamento da vida económica e política do interior do país e a desvantagens administrativas e legais, numa base diária, em todos os aspectos.

⁷ A mesma associação apresenta cinco motivos fundamentais para o estabelecimento do processo de CT no território da UE (AEFR, 2008): a transformação da fronteira, de uma linha de separação a um local de comunicação entre vizinhos; a superação de ódios e preconceitos mútuos entre os povos das regiões fronteiriças que resultam da herança histórica; o fortalecimento da democracia e do desenvolvimento dos programas operacionais regionais / estruturas administrativas locais; a superação da periferia nacional e do isolamento; a promoção do crescimento e desenvolvimento económico e da melhoria dos padrões de vida; a aproximação no sentido de uma Europa integrada.

e económica, visto envolver a participação dos cidadãos e dos decisores políticos aos mais diversos níveis de actuação e tendo em conta as parcerias realizadas.

Afigura-se pertinente a referência ao trabalho a apresentar que destaca, na perspectiva dos atores-municípios, o interesse que podem ter as redes / Associações Transfronteiriças de Municípios que atuam nas chamadas euroregiões. Tal sucede com o Eixo Atlântico e deste modo torna-se pertinente perceber o interesse dos atores nesta rede e perceber a sua dinâmica interna e eventuais mudanças estruturas a ocorrer na mesma, fruto de dinâmicas de alargamento e conseqüentemente adaptação a novos atores / parceiros e realidades. Deste modo importa aclarar a relevância para a perspectiva / interesse dos atores municípios nesta estrutura/network.

Verifiquemos, ainda que nesta fase sucintamente, o caso concreto da relação Galiza-Norte de Portugal.

A integração europeia - mas também fatores históricos, culturais, linguísticos entre outros - fomentou o relacionamento e em 1991, foi assinado entre a Xunta de Galicia e a Comissão de Coordenação da Região Norte um acordo de cooperação entre as duas regiões (NUTs II), denominado Acordo Constitutivo da Comunidade de Trabalho Galiza-Norte de Portugal (CT G-NP)⁸.

O documento fundacional do Eixo Atlântico - A Declaração do Porto - assinado a 1 de Abril de 1992 - inicia afirmando que: «A aplicação e entrada em vigor da Acta Única Europeia a partir de 1 de Janeiro de 1993, bem como o desenvolvimento das medidas adoptadas na Conferência de Maastricht, requerem a urgência de adoptar medidas políticas que permitam assegurar o papel das cidades na construção da Europa Unida».

O Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular (EANP) constitui uma Associação transfronteiriça de Municípios, de direito privado, sem fins económicos, que configuram o sistema urbano da euroregião Galiza – Norte de Portugal (Estatutos do Eixo Atlântico, artigo 1.º).

Esta Associação tem como objectivo principal a coesão e estruturação do sistema urbano, bem como a contribuição para a modernização das cidades mediante o desenvolvimento de programas em rede, a cooperação, o intercâmbio de informação e o planeamento estratégico conjunto⁹.

⁸ O principal objectivo do Acordo seria a constituição da Comunidade de Trabalho Galiza-Norte de Portugal que, por sua vez teria como principais finalidades favorecer encontros entre as duas regiões para tratar de assuntos de interesse comum, trocar informações, coordenar iniciativas e fomentar uma dinâmica de cooperação entre os agentes económicos e as universidades de ambas as regiões oferecendo-lhes um fórum permanente de encontro e colaboração.

⁹ O Eixo Atlântico, integra a Comunidade de Trabalho da Galiza-Norte de Portugal constituindo-se como sua comissão específica representando a voz do sistema urbano da euroregião na Comunidade do Trabalho.

Actualmente o Eixo Atlântico compõe-se por 34 cidades¹⁰, englobando os municípios mais representativos da Galiza e do Norte de Portugal, sendo que, a cooperação estabelecida pelo Eixo Atlântico Noroeste Peninsular constitui, em simultâneo, um espaço de cooperação regional e urbana, e um sistema de Cidades- Municípios.

1.2. Perguntas e objectivos de Investigação

O presente trabalho de investigação tem por objecto a Associação Transfronteiriça de Municípios “Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular” e mais especificamente a investigação perspectiva-se na óptica dos municípios enquanto atores que integram a rede EA. Assim, visa compreender na perspectiva dos municípios-atores - como vimos atores centrais na concretização da cooperação transfronteiriça - a importância, a utilidade, o sentido e a evolução da network Eixo Atlântico.

Num momento de mudanças e de incertezas no que ao associativismo intermunicipal transfronteiriço diz respeito, procurou-se perceber o porquê da existência desta(s) estrutura(s), e especificamente do “Eixo atlântico do Noroeste Peninsular”. Assume-se actualmente como pertinente conhecer quais as motivações que estiveram por detrás da decisão da criação desta Associação, quais as razões que impelem os vários municípios à participação nesta organização, como funciona, dinâmicas que encerra, os relacionamentos que se desenvolvem entre os diversos atores (mais antigos / mais recentes; espanhóis / Portugueses), que avaliação fazem os membros da sua participação, entre outros.

Ao escolher esta temática para o presente trabalho, considerou-se que a mesma se reveste de expressiva pertinência e importância, uma vez que, cada vez mais se reconhece a relevância fundamental das autarquias, dos municípios, das regiões, e do associativismo municipal transfronteiriço, no contexto de uma União Europeia na qual a cooperação e nomeadamente a transfronteiriça - onde os municípios se assumem cada vez com maior acuidade como “atores-chave” – possui um papel de crescendo e acentuado destaque.

Deste modo, nesta investigação procurou-se aferir a eventual existência de um comportamento interessado e oportunista dos participantes, na medida em que, cada um

¹⁰ Sendo elas: A Coruña, Barcelos, Braga, Bragança, O Carballiño, Carballo, Chaves, Ferrol, Guimarães, Lalín, Lamego, Lugo, Macedo de Cavaleiros, Matosinhos, Mirandela, Monforte de Lemos, O Barco de Valdeorras, Ourense, Penafiel, Peso da Régua, Pontevedra, Porto, Riveira, Santiago de Compostela, Sarria, Verín, Viana do Castelo, Vigo, Vila do Conde, Vila Nova de Famalicão, Vila Nova de Gaia, Vila Real, Vilagarcía de Arousa e Viveiro.

deles pretenderá, com a sua participação nestas organizações, resolver problemas com que particularmente se depara.

Assim temos como primeira hipótese / questão de investigação - e sublinhe-se partindo da perspectiva dos atores-municípios da rede de governação – Eixo Atlântico:

I. A participação dos municípios na Associação Transfronteiriça de Municípios “Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular” (EANP) tem por base um comportamento oportunista e auto-interessado dos mesmos.

Neste estudo será importante perceber como os vários municípios de duas realidades nacionais diversas (vide por exemplo a existência ou não de regionalização), tentam tirar proveito da actuação conjunta para enfrentar desafios, aproveitar oportunidades e superar constrangimentos com que cada um, em particular, se depara, cuja resolução necessita da colaboração e da cooperação intermunicipal. Para concretizar o referido atente-se, por exemplo, no caso das candidaturas a fundos comunitários, promoção turística, cooperação territorial, acessibilidades, capacidade de exercer pressão junto dos Estados nacionais e da União Europeia, entre outros. Todos estes exemplos ajudam a perceber a importância da necessidade das associações de municípios, bem como, da pertinência e interesse do estudo que agora se apresenta.

Para aferir da corroborabilidade desta questão/ hipótese foram elencadas um conjunto de questões tendo-se assumido, como mais pertinentes para o estudo em causa as seguintes:

Quais foram, na perspectiva dos municípios-atores-participantes as razões do surgimento da ATM? Quais as razões da adesão dos municípios à estrutura? Quais as dinâmicas da network? Como avaliam os municípios a Interacção resultante? Como avaliam os municípios a evolução da cooperação / da participação no EANP? Que aporta o associativismo Municipal Transfronteiriço e o EANP? Estas são algumas questões que poderão revelar a corroboração da questão enunciada.

Deste modo, além do objectivo de verificar a corroboração daquela hipótese de investigação formulada, existem outros objectivos / questões a atentar como passíveis de se consubstanciarem em outputs da investigação, entre eles:

II. Regionalização: O modelo de governação multi-nível existente em Espanha e em Portugal, nomeadamente, no que respeita à existência de regionalização na Espanha (Galiza) e a sua inexistência no Norte de Portugal, afeta a dinâmica e a participação dos municípios no Eixo Atlântico bem como funcionamento da network;

III. Municípios: As motivações para a adesão ao EANP dos municípios integrados em cada fase, condicionam dinâmicas de relação / participação diversas.

IV. Eixo Atlântico (enquanto instituição): O aumento do número de membros do Eixo Atlântico condiciona uma progressiva entropia da dinâmica organizativa.

De facto, as instituições constituem a estrutura de incentivos com a qual os atores sociais se deparam. Ao nível da temática das Associações Transfronteiriças de Municípios e em especial no EANP, a abordagem do neo-institucionalismo económico e sociológico é enformadora deste modelo de agregação, assim, será pertinente efetuar uma análise à dimensão do comportamento maximizador dos diferentes atores/municípios, bem como da vertente mais sociológica da instituição relacionada com as práticas e os relacionamentos que se vão estabelecendo na estrutura. Será assim importante analisar a moldura contratual deste tipo de estruturas; efectuar a caracterização de toda a acção social destas *networks* tentando compreender a teia de relações bem como as redes sociais em que se encontram inseridas. Conhecer a forma como são reflectidas as características definidoras das “Instituições”: as regras informais do jogo, as normas sociais, as práticas sociais estabilizadas e recorrentes entre outras.

À luz deste modelo será importante verificar a relevância destas estruturas no desenvolvimento económico local, conhecer as bases não-económicas da organização destas teias de relações (redes de sociabilidade, o papel da confiança entre atores, entre outros); e ainda perceber o impacto da cultura política e cívica sobre a esfera de acção destas estruturas bem como sobre o desenvolvimento e evolução dos participantes.

Para concretizar a investigação foram definidas variáveis a verificar que passam por:

- a) Nacionalidade do municípios-participantes (Portugal / Espanha). Importa verificar até que ponto esse elemento de base que é a nacionalidade e o próprio contexto de governação multi-nível afecta a participação dos municípios e consequentemente a

dinâmica da network. A título de exemplo se identifica uma questão: terá influência a Galiza ser uma região com autonomia e o Norte de Portugal não o ser?

- b) Data de adesão à estrutura, essencialmente dividindo os municípios em dois grupos de atores: os 18 municípios pioneiros (entre fundadores e primeiros alargamentos) e os restantes 16 municípios participantes, nomeadamente os integrados à partir dos alargamentos de 2007 e de 2008. Procurando-se aferir:
- i. Das eventuais diferenças de motivações, interesses, entre os participantes – partindo dos dados de base dimensão e importância regional dos municípios, bem como da percepção dos atores pioneiros na network sobre a evolução da mesma.
 - ii. Outro elemento não menos importante a aferir é perceber até que ponto o alargamento de 18 para 34 municípios ocorrido entre 2007 e 2008 afectou a estrutura EA e assim a participação dos municípios e as dinâmicas da network.

De referir que dentro desta variável (data da adesão à estrutura) é possível identificar outros elementos que se podem consubstanciar como explicadores importantes, no que se refere aos resultados obtidos, senão vejamos, os municípios pioneiros na estrutura (fundadores e primeiros alargamentos – até 1997) são aqueles municípios que possuem um “maior peso” em cada um dos contextos regionais (Galiza e Norte de Portugal) e os mais representativos da euroregião. Esta realidade reconhece-se, como veremos, por fatores relativos à dimensão demográfica, económica, geográfica e política

Os municípios fundadores são pelo lado da Galiza: A Corunha, Lugo, Santiago de Compostela, Pontevedra, Vigo e Ourense. Neste grupo (para além da dimensão em termos populacionais) todos os municípios são ou referências enquanto capitais, quer sejam de província (A Corunha, Lugo, Pontevedra e Ourense), Santiago de Compostela como capital da Comunidade Autónoma da Galiza e Vigo - município sede da área metropolitana com o mesmo nome, maior cidade da Galiza (e nona maior de Espanha), nomeadamente em termos de população; finalmente Ferrol que é um dos municípios de maior dimensão e importância (geográfica, histórica, económica e populacional) no contexto da Galiza.

Os municípios portugueses fundadores do EA são: Porto, Braga, Viana do Castelo, Vila Real e Bragança, sendo todas estas cidades capitais de distrito, a que acresce Chaves, cidade fronteira e de significativa dimensão no contexto do interior português.

Vejamos o seguinte quadro¹¹ que nos apresenta a localização, bem como, o número de habitantes dos municípios fundadores juntamente com aqueles que aderiram ainda durante a década de 1990 ao EANP.

Quadro 1: Municípios que compunham o EANP até 1998

Município	País	Localização	Habitantes (2008)	Membro EANP	Orçamento Municipal (2010) em €
A Coruña	Espanha	Litoral	250.000	Fundador	210.700.000
Braga	Portugal	Litoral	176.154	Fundador	107.500.000
Bragança	Portugal	Interior	34.375	Fundador	40.369.000
Chaves	Portugal	Interior	45.000	Fundador	63.250.768
Ferrol	Espanha	Litoral	80.000	Fundador	53.600.000
Guimarães	Portugal	Litoral	162.636	1997	163.618.804
Lugo	Espanha	Interior	90.000	Fundador	92.348.388
Monforte de Lemos	Espanha	Interior	20.000	1995	12.174.027
Ourense	Espanha	Interior	109475	Fundador	111.721.477
Peso da Régua	Portugal	Interior	20.000	1997	40.161.209
Pontevedra	Espanha	Litoral	80.000	Fundador	63.796.100
Porto	Portugal	Litoral	216.080	Fundador	228.000.000
Sant.ª Compostela	Espanha	Litoral	92.365	Fundador	114.886.000
Viana do Castelo	Portugal	Litoral	91.362	Fundador	76.700.550
Vigo	Espanha	Litoral	300.000	Fundador	257.637.086
V. N. Gaia	Portugal	Litoral	312.742	1997	287.907.940
Vila Real	Portugal	Interior	50.131	Fundador	53.200.000
Vilagarcía Arousa	Espanha	Litoral	35.000	1995	26.813.952

Elaboração própria; Fonte dados: EANP; Xunta de Galicia e CCDR-Norte

Deste modo este conjunto de municípios formará nesta análise um grupo de membros (apesar das diferenças) relativamente homogéneos e que possuem, no mínimo, cerca de 14 anos de conhecimento mútuo e de trabalho conjunto. A título meramente elucidativo de referir que este subconjunto do EA representa cerca de 2 235 840 habitantes (uma média de cerca de 125 mil habitantes por unidade).

No segundo grupo encontram-se os 16 municípios que aderiram ao EANP em 2007 e 2008.

¹¹ Outra informação relevante, nomeadamente de carácter financeiro encontra-se nos anuários financeiros Galiza-Norte de Portugal.

Quadro 2: Municípios que aderiram ao EANP em 2007 e 2008

Município	País	Localização	Habitantes (2008)	Membro EA	Orçamento Municipal (2010) em €
Barcelos	Portugal	Litoral	124.555	2007	72.001.422
O Carballiño	Espanha	Interior	14.125	2008	9.820.853
Carballo	Espanha	Litoral	30.078	2007	22.801.709
Lalín	Espanha	Transição	21.231	2007	17.000.000
Lamego	Portugal	Interior	25.863	2008	52.920.000
Macedo de Cavaleiros	Portugal	Interior	16.766	2008	27.681.951
Matosinhos	Portugal	Litoral	169.261	2007	182.801.780
Mirandela	Portugal	Interior	25.458	2007	49.993.950
O Barco Valdeorras	Espanha	Interior	13.943	2007	8.543.776
Penafiel	Portugal	Transição	71.841	2008	87.865.000
Ribeira	Espanha	Litoral	27.472	2008	21.301.382
Sarria	Espanha	Interior	13.582	2008	10.000.000
Verín	Espanha	Interior	13.991	2007	10.440.173
Vila do Conde	Portugal	Litoral	77.320	2007	77.000.000
V. N. Famalicão	Portugal	Litoral	134.969	2007	94.291.010
Viveiro	Espanha	Litoral	15.706	2007	13.500.000

Elaboração própria; Fonte dados: EANP; Xunta de Galicia e CCDR-Norte

Em termos de população este grupo possui 820 964 habitantes, a que corresponde uma média de cerca de 50 mil habitantes por unidade.

Conforme enunciado, a metodologia utilizada na elaboração deste trabalho foi a quantitativa e qualitativa (que à frente explanaremos) procurando aferir a opinião dos municípios-atores participantes na Associação Transfronteiriça de Municípios “Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular” (EANP).

Desse modo, as questões e as variáveis foram operacionalizadas, tendo sido utilizados os seguintes instrumentos:

- a) Questionário (anexo) remetido a todos os municípios pertencentes ao Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular (34 municípios);
- b) Entrevistas em profundidade a representantes dos municípios participantes no EANP;
- c) Entrevistas a outros atores de referência;
- d) Recolhida documentação;

Dado o tipo de trabalho efectuado, estudo de caso, houve algumas limitações e condicionamentos que lhe estiveram inerentes, nomeadamente, a quantidade de atores-

municípios, bem como a sua qualidade de actores políticos, entre outras que explanaremos adiante.

Em suma, num contexto de adaptação face a mudanças recentes quer no interior do EANP com recentes adesões, quer no exterior com novos instrumentos jurídicos, novas oportunidades e desafios no que ao associativismo intermunicipal Transfronteiriço diz respeito, procurou-se perceber o porquê da existência destas estruturas, quais as motivações que estiveram a montante da decisão da sua criação, as razões dos vários municípios que os impeliram à participação nestas organizações, como funcionam, como se estruturam, que dinâmicas encerram, como perspectivam os participantes a sua participação, bem como, a análise do actual momento do associativismo intermunicipal.

1.3. Referências bibliográficas mais relevantes

Para a concretização deste trabalho destacam-se um conjunto de autores e contributos cujo estudo revisão e referência pela preponderância importa mencionar.

1.3.1. Referências bibliográficas do Marco teórico

No que ao marco teórico concerne de mencionar a revisão de autores e contributos fundamentais para compreensão da sociedade, do estado e da administração pública como desde logo os fundamentais como Max Weber e os seus contributos com vista ao estudo do estado e da burocracia e o tipo ideal (1989) bem como vários autores que procuram dissecar os seus contributos como R. Swedberg “Max Weber e a ideia de sociologia económica” (2005); R. A. Dreifuss “Política, poder, Estado e força: uma leitura de Weber” (1993); M. Tragtemberg, “Burocracia e ideologia” (1992); A. Giddens “Política e sociologia no pensamento de Max Weber. Política, sociologia e teoria social: encontros com o pensamento clássico e contemporâneo” (1998).

O primeiro Capítulo centra-se na governação de networks e desse modo no que respeita a contributos são de destacar os de autores como autores Osborne e Gaebler (1992 e 2010) sobre os modelos eficientes de gestão pública bem como análises à burocracia como a preconizada por Nordhaus (1975), Damgaard (1997), Pollit, Bathgare, Smullen e Talbot (2000) e Osbourne (2010).

Da análise à reforma administrativa de distinguir os contributos de Bevir e O'Brien (2001) bem como as propostas e fases concretas tais como apresentadas por Dunleavy, (1986), White (1989) e Damgaard (1997).

Das abordagens e caracterização da Nova Gestão Pública destaque para os contributos de Kickert (1997), Kettl (2001), Hood (1991 e 1994), Pollitt (1996 e 1998), Fenwick, Shaw e Foreman (1994), McLaughlin (2002), Jackson (1994), Warrington (1997), Hartley, Butler e Benington (2002), Denhardt e Denhardt (2000), Dobyns & Crawford (1994) e Dick Sorabji (2000) que defende que a Nova Gestão Pública sempre esteve ligada a duas formas de organização institucional: hierarquias e mercados.

Na abordagem à Public Choice são de destacar as abordagens de autores como Walsh (1995), Gerry e Nogueira (2000).

No que se refere ao contributo do institucionalismo e principalmente do Neo-institucionalismo destacam-se os elementos apresentados por autores como Oliver Williamson que se deteve sobretudo nos estudos de economia industrial e mercado de trabalho, neste particular referência para a sua obra *Economic Institutions of Capitalism* (1985). Na abordagem do Institucionalismo e do neo-institucionalismo referência para John Commons (1934), Douglass North (1991), Jordan (1992), Harrison (1993). Veblen, 1994, Berger e Luckmann, Tolbert e Zucker, (1996), Meyer, Boli e Thomas (1980), Powell e DiMaggio (1991), Castoriadis (1975), W. Richard Scott (1995), Hodgson (1994) que apresenta a transição do institucionalismo para o neo-institucionalismo, os contributos centrais de Douglas North, Ronald Coase sobre o Neo-institucionalismo económico, sendo ainda de destacar as percepções de Hall e Taylor (2003) bem como de Greenwood e Hinings (1996) Ainda sobre o mesmo tema de convocar consultas aos trabalhos de Mary Brinton e Victor Nee (eds), *The new institutionalism in sociology*, New York: Russell Sage Foundation, 1998; Guy Peters, *Institutional theory in political science. The "new institutionalism"*, London e New York: Pinter, 1999 e, sobretudo o breve, embora clarificador, artigo de Philip Selznick (1996) "Institutionalism "old" and "new", in: *Administrative Science Quarterly*, Vol. 41(2), 270-278

Da variante do neo-institucionalismo sociológico, o neo-institucionalismo organizacional destaque e preponderância para DiMaggio (1997) e para a obra de March e Olsen intitulado: *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics* (1989) que efectua o elogio da nova abordagem e critica duramente o paradigma neoclássico e apresenta

análises empíricas elucidativas sobre os processos de reforma do Estado na Europa. Ainda sobre o Neo-institucionalismo sociológico referencia para Granovetter (1993), Evans (1996) e Skocpol (1999), entre outros.

Uma referência aos elementos relativos às parcerias destacando autores como Foster e Scott (1998), Osborne e Gaebler (1992) bem como a abordagem da flexibilização e a especialização da gestão apresentados por Kettl (2000), Osborne e Gaebler (1992) e Huxam (2009).

Finalmente a abordagem da fragmentação e posterior modelo de governação e de networks e neste ponto central são de destacar autores como o contributo central e fundamental de Rhodes (1996, 1997) de referir expressamente a obra "*Managing Complex Networks*", Rhodes e Bevir (2009) com o título *The State as a cultural Practice* destaque ainda para Deakin (1997) e Walsh (1996), Gramber e Teicher (2000), e naturalmente para o conceito central de custos de transacção tal como enunciado por Williamson (1985 e 1996) e a sua aplicação concretizada por Rhodes (1997) às networks. Referência ainda para o contributo central neste tema de Kickert e Koppenjan (1997), conforme expresso no capítulo I deste trabalho. Ao falar em governação torna-se também essencial a referência aos relatórios da Commission on Global Governance (1995) às abordagens de March e Olsen (1989) sobre a coerência das networks, bem como a outros contributos como os de Kooiman (1999), Wilks (1997), Sorabji (2000) e Sandström e Carlsson (2008).

No que respeita ao elemento central de governação ou governança são de destacar contributos como os de Kickert (1993 e 1997), in *Public Governance in the Netherlands*, o livro *Modern Governance* de Kickert (1997), em parceria com Klijn e Koppenjan, na introdução do livro *Managing Complex Networks*, Klijn e Koppenjan (2000) Rhodes (1996), Gomes (2003), Sørensen (2002), Pierre e Peters (2000), (Rodrigues, 2010), Eising e KohlerKoch (1999), Stoker (1998 e 2006), Jon Pierre (2000), os diferentes tipos de governance apresentados por Mark Considine e Jenny Lewis (1999), Carlsson (1996), a governação como concertação referida por Heinrich et all (2000), Klijn (2008) que efectua uma revisão da produção científica no domínio da governação e finalmente de referência às recentes apertações de Rodrigues (2010).

Sobre governação de redes de referir o estudo realizado em 2001 por Gilsing, Roes e Veldheer, encontramos referência a um paradigma de governação, no qual se destaca o grau de autonomia com que o governo define os objectivos de política, ou seja, com que grau é que

os objectivos são discutidos na network bem como a obra de Guy Peters (1998) onde o autor constata que existem networks mais integradas do que outras. Importa ainda elencar o estudo que aporta cientificamente a relação entre a eficácia da rede e as diversas formas de governação referenciada por Provan e Kenis (2008).

Sobre redes e a cooperação destacam-se os estudos de Ken Coghill (2000) que defende que as interacções são influenciadas por normas culturais, relações de poder, legislação e outros fatores. Para comprovar o seu ponto de vista, vai buscar ideias a Duignan (1998), que afirma que as inter-relações e interacções entre as partes são mais importantes do que as partes sozinhas (ideia de sinergia). A Dimitrov e Kopra (1998) foram buscar a ideia de que competição e cooperação podem ser complementares.

Finalmente no que concerne às questões da cooperação, importantes porque falamos de redes de governação e cooperação transfronteiriça de destacar os contributos de Mattessich et al (2001) ao tratar da questão da colaboração apresenta-a como um relacionamento bem definido com benefício mútuo entre duas ou mais organizações com o objectivo de atingir objectivos comuns.

Williams e Ryan (sem data) elaboraram também um estudo sobre as novas tendências das políticas públicas, em que apuraram que estas dependem da cooperação voluntária inter organizacional para o provimento de bens e serviços públicos, sem no entanto, esquecer a necessidade da existência de um controlo politico-legal.

Outros contributos relevantes sobre governação e redes regionais são os da Comissão das Comunidades Europeias (2001), Ribot (2002) e Brenner (2002: 19) que refere que “uma das funções principais das forças político-sociais é aumentar a responsabilização democrática regional, contrariar a segregação habitacional racista ou por classe social, estimular formas ambientalmente sustentáveis de desenvolvimento urbano e promover uma distribuição mais igualitária dos recursos públicos e dos investimentos a todos os níveis espaciais”. Peter Calthorpe e William Fulton (2001) definem as políticas que devem ser integradas ao nível regional.

1.3.2. Referências bibliográficas do Enquadramento Institucional

O Capítulo II inicia com uma referência a fronteiras como barreira, bem como a cooperação transfronteiriça. Deste modo são de destacar para este tema os contributos de

August Lösch (1934) que postula que as barreiras políticas produzem um efeito idêntico ao aumento da distância entre duas áreas próximas. Referência para trabalho intitulado: *The propagation of innovation waves*, de Torsten Hägerstrand (1952), sobre o processo de difusão da inovação, aprofundaram o alcance do conceito de fronteira como barreira.

Ainda na obra de Nijkamp *et al.* (1990) o conceito de barreira será considerado como um tipo de obstáculo que restringe e impede uma transferência normal e regular, ou o movimento livre de uma pessoa ou comodidade de um lugar para outro.

Sobre Regiões Fronteiriças (RF) e Cooperação Transfronteiriça (CT) destacam-se os estudos de Suárez-Villa *et al.* (1991) e de Marchueta (2002). Referência para o livro de Lundén (2004) intitulado *On the Boundary*, que aprofunda a análise sobre o conceito de fronteira, levando, por exemplo, em conta a origem da palavra em diversas línguas.

Sobre a Cooperação Transfronteiriça na Europa inúmeras são as referências a aludir nomeadamente publicações da Comissão Europeia como a CE de 2003 que refere que “o mais importante não é unir Estados, é unir pessoas” (CE, 2003), referência ao relatório Europa 2000, explicado por E. Costa (2005) ao sublinhar, por um lado, a necessidade de reforçar as políticas de cooperação entre as várias regiões da Europa e, por outro, o ordenamento como um vector transversal às diferentes políticas sectoriais.

As ideias de Jacques Delors expostas em CE (1994: 12) de que “a cooperação regional tem muito a oferecer, porque pode gerar uma acção espontânea, tal como as cidades a entrarem em parcerias entre elas. Estamos portanto a ver, numa perspectiva geográfica e histórica, uma Europa que está em movimento e onde velhas afinidades estão a ressurgir. Devemos permitir que essa Europa acorde e devemos dar-lhe o nosso apoio”.

Na mesma linha o estudo de Huet (2005) refere que na realidade, cada vez mais as regiões e os municípios cooperam, a diferentes níveis, com os territórios de outros Estados-Membros, sendo que a progressiva consolidação do objectivo da coesão territorial tenderá, em princípio, a reforçar esta tendência. Graute (2006) aporta o contributo importante da cooperação para a coesão territorial.

O Comité das Regiões da UE possui também um conjunto extenso de literatura sobre a cooperação transfronteiriça de destacar a referência CE (2003) na qual a cooperação transfronteiriça é definida como a cooperação bilateral, trilateral ou multilateral entre autarquias locais e regionais (podendo ainda envolver atores da esfera semi-pública ou privada) de regiões limítrofes, ou separadas por mar, e que tem por principal objectivo a integração de regiões separadas por fronteiras nacionais que enfrentam problemas comuns e que carecem de soluções comuns.

Autor central e incontornável neste tema da cooperação transfronteiriça (CT) e no estudo das euroregiões é Perkmann, para quem a CT pode ser definida como uma colaboração mais ou menos institucionalizada entre autoridades sub-nacionais contíguas através das fronteiras nacionais (Perkmann, 2003).

De facto, na área da cooperação transfronteiriça (CT - Cross Border Cooperation CBC), nomeadamente no que se refere às Regiões transfronteiriças (RT ou CBR) existe uma vasta literatura quer na análise do fenómeno na Europa quer noutros pontos do mundo, nomeadamente, e com grande destaque para os Estados Unidos da América e mesmo para casos na América Latina. No que se refere a publicações de referência sobre este tema, são de salientar, conforme mencionado, as elaboradas por Markus Perkmann, designadamente sobre as euroregiões a sua institucionalização e empreendedorismo na UE, abordando os contextos de globalização, regionalização e regiões transfronteiriças (Perkmann, 2002), a questão em específico da cooperação transfronteiriça na Europa e abordando em particular o significado e os drivers da CT em obra publicada pela *European Urban and Regional Studies* (2003). O autor apresenta casos mais específicos deste tipo de CT como a descrição do caso específico da região transfronteiriça EUREGIO (2007) sendo ainda de destacar a sua obra onde efectua uma contextualização da construção europeia e do importante papel da cooperação transfronteiriça em *Healing the scars of history: projects skills and field strategies in institutional entrepreneurship* (2007).

Da vasta obra neste campo do mencionado autor sobre a CT e a governança multinível referência para o título *Policy entrepreneurship and multi-level governance: a comparative study of European cross-border regions* (2007); sendo de mencionar as obras sobre o tema em parceria com Sum, nomeadamente *Scales, discourses and governance* (2003); *Euroregions. Institutional entrepreneurship in the European Union* (2003) e finalmente sobre CT e governança *Building governance institutions across European borders* (1999).

No que respeita à CT nos EUA e na Europa são de destacar os contributos de Scott J W, (1999) obra que se debruça especificamente sobre os contextos da cooperação entre regiões transfronteiriças na Europa e na América do Norte. Já Brunet-Jailly E, (2004) efectua uma comparação entre os relacionamentos transfronteiriços sob a UE e a NAFTA, o caso das fronteiras entre o Canada e os EUA.

Especificamente sobre o caso ibérico, saliência para a obra de Sidaway J D, (2001) *Rebuilding bridges: a critical geopolitics of Iberian transfrontier cooperation in a European context*. Ainda sobre o caso europeu são de enunciar Anderson J, O'Dowd, L, Wilson, T H,

(2003) *New borders for a changing Europe: cross-border cooperation and governance*, Anderson M, (1997) *Transfrontier co-operation - history and theory*, in *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa: Theorie - Empirie - Praxis*,; Blatter J K, (2001) *Debordering the world of states: Towards a multi-level system in Europe and a multi-polity system in North America insights from border regions*; Carmin J, Hicks B, Beckmann A., (2003) *Leveraging local action – Grassroots initiatives and transboundary collaboration in the formation of the White Carpathian Euroregion*; Grix J, Knowles V (2003), *The Euroregion and maximisation of social capital: Pro Europa Viadrina* in *New borders for a changing Europe: cross-border cooperation and governance*; Jessop B, (2002) *The political economy of scale Globalization, regionalization and cross-border regions*; Jessop B, (2004) *The European Union and recent transformations in statehood* in *The state of Europe: transformations of statehood from a European perspective*; Kaplan D, Häkli J, Eds, (2002) *Boundaries and Place: European borderlands in geographical context*; Turnock D, (2002) *Cross-border cooperation: A major element in regional policy in East Central Europe*.

Sobre a história CT na Europa referência para Caramelo (2007), C. Romani (2000), Locateli (1982) e Silva (1995) sobre o financiamento da UE à cooperação transfronteiriça. No que respeita a balanços realizados sobre a importância da CT no território comunitário referência ao relatório sobre a CT e cooperação inter-regional (CIR) da deputada do Parlamento Europeu Ritta Myller (1997).

Gutiérrez (2002) salienta a importância do papel da administração pública no processo de CT apresentando um estudo sobre a CT entre as regiões de Euskadi-Navarra-Aquitania, que refere que esta apresentou resultados positivos quando foi entendida como um processo de colaboração entre as partes, que trouxesse mais-valias para cada uma delas individualmente.

Também outros autores como Hernández *et al.* (2001), apresentam estudos a propósito da região de fronteira Castelhana-Leonesa com Portugal.

André e Moreira (2006) identificam diferentes tipos de CT, tendo em conta o tipo de interações e respectivos fluxos que nestas ocorrem.

Também sobre a dimensão do fenómeno das euroregiões Perkman (2008) refere que virtualmente todas as fronteiras europeias se encontram envolvidas em algum tipo de cooperação transfronteiriça. Referindo que actualmente existem mais de 70 estruturas deste tipo geralmente operando sob a designação de nomes como “Euroregiões” ou “Comunidades de Trabalho”.

Aquele autor (Perkman, 2008) questiona se serão as euroregiões um novo tipo de região, que abrange e liga as fronteiras nacionais e que criam territórios transfronteiriços?

Desse modo, elas inserir-se-iam na tendência mais ampla de "rescaling" e "reterritorialização" teorizado por vários observadores alguns já mencionados como Blatter (2001); Jessop, (2002); Brenner (1999). Ao mesmo tempo, destaque para outros autores cujos contributos enfatizam o registo do percurso das euroregiões europeias, quer em termos de "institution-building" bem como no que respeita ao seu impacto nos ambientes das relações transfronteiriças locais como Beck (1997); Church and Reid (1999); Liberda (1996); Scott (1998); Sidaway (2001) e O'Dowd (2003).

No que concerne a este tipo de cooperação existem alguns contributos que apresentam as diferenças entre a Europa e a América do Norte como Blatter (2001) Brunet-Jailly, (2004), numa comparação sistemática das regiões onde se efectua a cooperação transfronteiriça e entre os EUA e o México por Scott (1999).

Tatzberger e Schindegger (2004) aportam as mais de 70 entidades de CT que adoptaram a de eurorregião designação na UE.

Sobre a iniciativa comunitária (IC) Interreg destaque para os contributos de Calheiros (2003), Medeiros (2005), (CE, 2000a) e Pires e Pimentel (2005),

Sobre a questão da Governação multi-nível referência para autores como Kooiman (1994), o conceito de *governance* constitui um processo de permanente equilíbrio (*balancing*) entre as necessidades e as capacidades de governar, isto é, aptidão de dirigir, própria de um sistema político; Bilhim (2004), Putman (1993) e os centrais Hooghe e Marks, (2004), que abordam os diferentes tipos de governação multi-nível. Pollitt (2003) aporta uma análise aos vários países e modos de governação.

São integrados contributos de atores institucionais como a Comissão Europeia (2000) quando refere que "a governação designa o conjunto de regras, processos e práticas que dizem respeito à qualidade do exercício do poder a nível europeu, especialmente no que se refere à responsabilidade, legibilidade, transparência, coerência, eficiência e eficácia (...) a ideia de governação coloca, igualmente, a ênfase na participação de intervenientes infra-nacionais e não governamentais, ou seja, a combinação adequada entre modos de democracia representativa e participativa (...)".

Ainda sobre governação multi-nível outras ópticas são abordadas como as de Peters e Pierre (2001) que a definem como "sendo caracterizada por trocas negociadas e não-hierárquicas entre instituições a nível transnacional, nacional, regional e local".

Contributos de outro autor, Lobo-Fernandes (2007) são inseridos no trabalho por trazerem elementos sobre governação multi-nível e a centralidade dos Estados.

Sobre o caso concreto da cooperação transfronteiriça (CT) na Península Ibérica (PI) referência para Pariente (2000) que afirma que as fronteiras entre Portugal e Espanha se encontram na, periferia da periferia; referência ainda para o assaz actualizado contributo de Medeiros (2010) que aborda a CT e o contributo da IC Interreg na fronteira Hispano-Portuguesa e entre a Suécia e a Noruega.

Sobre a comparação na Ciência Política de destacar os contributos de Perrosgratos (1999) e Sartori (1984), o percurso da comparação na ciência política tal como enunciado por Mackie e Marsh (1997: 181-195), e ainda considerações sobre o seu método de comparação tal como postulado por Bartollini (1993: 39-78). Laiz e Román (2003) destacam o crescimento da comparação na ciência política e nas políticas públicas conforme enunciado por Hofferbert e Cingranelli (1996: 593-608) e Mair (1996: 309-335). Referência ainda para Parrado (2002: 218-250), que destaca três elementos que conformam os sistemas administrativos: tensões, respostas e consequências.

No que concerne Governança Multi-nível Espanha / Portugal, Varela (2010) aporta os elementos que integram o modelo de análise dos sistemas político-administrativos para o caso de Espanha e Portugal, em concreto

Dos estudos que existem em Espanha sobre o sistema político destaque para o de López-Mira (2004) e Carrillo (1994: 1-34) que contribui com a análise que produziu ao sistema político-administrativo em Espanha.

No caso português destaque para as obras de Lagares (2000: 427-451) e Leite e Ferreira (2001).

No que se refere aos elementos históricos da fronteira entre Norte de Portugal e Galiza destaque para os estudos de López-Mira (2004), De Albuquerque, Guerreiro, Nóvoa e Postigo (2006), De Santiago (2004: 51-60), Carr (1993), Souto (1999 e Domínguez, (2004).

A entrada de Espanha e Portugal nas Comunidades Europeias em 1986 outorgou um novo impulso a estes contactos tal como coligido por Gaspar (2007); Jiménez, J.C., (2007) e García (2007).

Destaque para o percurso europeu através dos contributos Rojo (1991, 1996 e 2006) e Cancela (2001) a “Europa das Cidades” postulada por Goldsmith (1994) e a “Europa Local” aportada por Iglesias (2002: 344-372) onde as cidades tomam posições como atores chave nas redes de políticas públicas.

De Keating (1994: 187-201) destaque para a análise da evolução de uma União de Estados para uma união de regiões, e para uma outra união, neste caso de cidades, de diverso tipo e condição.

Sobre o percurso da UE e das regiões destaque para as obras de Morata (1996, 2000) Hooghe (1996) Smith (1997) e de Le Galès e Lequesne, (1997 e 1998) que aportam que “... a integração europeia não conduziu à legitimação automática das regiões, mas a um tipo de governação complexa (policêntrica) baseada na interconexão dos distintos níveis de administração seguindo a imagem das redes de políticas públicas.

Com destaque como fator que favorece a cooperação transfronteiriça destaque para as Iniciativas Comunitárias (IC), apresentadas por autores como Izquierdo (2001)

Sobre o conceito de euroregião referência para Fernández (2008), Etherington (2008), os já mencionados Perkmann e Sum (2002), Domínguez (2004), Venade (2004) e Cancela (2008).

Para o caso da Península Ibérica nova referência para os autores Fernández (2008) Cancela (2008) e Domínguez (2008) sobre o perfil específico da Euroregião Galiza-Norte de Portugal referência para Pueyo e Ponte (2007); Brito (2007), Domínguez (2008) que distinguem esta cooperação das que se produzem entre a França, País Vasco, Catalunha e Aragão, distinta da existente entre as Cidades Autónomas de Ceuta e Melilha e Marrocos.

No que toca especificamente ao caso da Galiza e do Norte de Portugal, Comunidade de Trabalho e do Eixo Atlântico, Domínguez Castro é autor incontornável, destacando-se os seguintes escritos:

Domínguez, L. (Coord.) (2008). *Chaves-Verín: A Eurocidade da Auga. Axenda Estratégica*, Vigo: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular; Domínguez, L. (2008a). *La cooperación transfronteriza entre Portugal y España (1990-2006). Las estructuras de cooperación*, em Domínguez, L. (Dir.). (2008b) *A Cooperação Transfronteiriça entre Portugal e Espanha*, Vigo: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular e Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional; Domínguez, L. (Dir.). *A Cooperação Transfronteiriça entre Portugal e Espanha*, Vigo: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular e Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, IP; Domínguez, L. (2006). *Cinquenta anos cooperando entre fronteiras na Europa (1950-2000)*”, em Domínguez, L. (Dir.). *Europa e a Cooperação Transfronteiriça*, Porto: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular,. Domínguez, L. (2004). *Europa e a Fronteira Luso-Galaica: História e Reencontro*, em Domínguez, L. e Venade, N. (Coords.). (2007) *As Euro-Regiões e o Futuro da Europa: O Modelo da Euroregião Galiza-Norte de Portugal*, Porto: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular. Domínguez, L. y Pardellas, X. (Dirs.). *Sete Ideias para Sete Anos Decisivos*. Agenda Estratégica do Eixo Atlântico, Porto: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular.

Nesta área também de referência são autores e obras como as de Cárdenas, Ramos e Varela (2008) e Cancela com a referência incontornável de 2008 *Cooperación transfronteriza: comparando las experiencias ibéricas*, bem como as inúmeras publicações do Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular. Concretamente sobre o EA destaque para as seguintes referências: Rodríguez, R. (2006). *El Eixo Atlántico del Noroeste Peninsular*, en Farinós, J. y Romero, J. *Gobernanza territorial en España*; Varela Álvarez, E.J. (2010). *El sueño estratégico del Eixo Atlántico: de la planificación a la estrategia, a través de las agendas estratégicas*, em Rodríguez, R. (Dir.). *Territorio. Ordenar para competir*; e, Varela Álvarez, E.J. (2010). *Un proceso de aproximación teórica a la gestión pública transfronteriza desde la Euroregión Galicia-Norte de Portugal*, en I Congreso en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. *Estado del Arte, Desafíos y Propuestas*.

Sobre a Cooperação Transfronteiriça na Óptica do Direito relevo para Ametller e Galán (2008) e Venade e deste autor destaque para as referências: Venade N., (2006), *Os Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial. Novo Instrumento Jurídico da Cooperação entre Entidades Regionais e Locais na União Europeia*, em Domínguez, L. (Dir.). *Europa e a Cooperação Transfronteiriça*, Porto: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular; Venade, N. (2004). *Galiza-Norte de Portugal: A Euroregião Necessária*, e o já mencionado Domínguez, L. e Venade, N. (Coords.), (2007) *As Euro-Regiões e o Futuro da Europa: O Modelo da Euroregião Galiza-Norte de Portugal*.

Importará fazer menção a três recentes trabalhos – que se consubstanciaram como teses doutorais nesta área e que serviram como referenciais para o trabalho que ora se apresenta.

Assim alusão ao trabalho de Enrique Varela (2010) intitulado *Gestión y gobernanza local en perspectiva comparada: las políticas públicas de modernización administrativa en los gobiernos locales de galicia y el norte de Portugal*; (Tese de doutoramento - Universidade Complutense de Madrid).

A tese de doutoramento de Miguel Rodrigues (2010) *Mecanismos de Governação: Estratégias Alternativas de Coordenação nos Governos Locais* (Universidade do Minho – Braga).

O trabalho de Eduardo Medeiros (2010) intitulado *A Cooperação Transfronteiriça Portugal-Espanha e Suécia-Noruega - Efeito Barreira e Impactes Territoriais do INTERREG-A* (Tese de doutoramento - Universidade de Lisboa).

Referência final para um estudo de um autor, já referenciado como estrutural para este trabalho: Markus Perkmann docente na Wolfson School da Loughborough University que

no seu estudo (2008) *Policy entrepreneurship and multi-level governance: a comparative study of European cross-border regions* analisa em profundidade a recente proliferação das euroregiões, na Europa, onde refere que os padrões de governação multi-nível geram oportunidades para atores públicos e privados. No referido estudo o autor conceptualiza e aborda comparativamente os casos de 3 euroregiões: EUREGIO (Alemanha – Holanda), Viadrina (Polónia – Alemanha) e Tyrol (Austria – Italia). Esta análise é focada na capacidade destas iniciativas se estabelecerem como organizações autónomas. Perkmann (2008) procura demonstrar como diferentes ecossistemas administrativos e institucionais de diferentes estados-membros afectam a capacidade das euroregiões para se comprometer com o sucesso de iniciativas empresariais.

Este estudo - quem sabe o mais profundo até à data efectuado sobre o tema - conclui que é prematuro olhar para as euroregiões como novos tipos de entidades territoriais regionais.

Atentemos com maior profundidade à metodologia utilizada nesta investigação.

2. Metodologia

A pesquisa social tem sido fortemente marcada por estudos que valorizam o emprego de métodos quantitativos para descrever e explicar fenómenos. No entanto, é possível identificar actualmente uma outra forma de abordagem, muitas vezes complementar: a pesquisa qualitativa.

Este tipo de pesquisa surgiu inicialmente na antropologia e na sociologia tendo ganho o seu espaço em áreas como a Psicologia, a Educação, e a Gestão (Goode, 1969).

Enquanto os estudos quantitativos procuram seguir com rigor um plano estabelecido previamente (baseado em hipóteses claramente indicadas e variáveis que são objecto de definição operacional), a pesquisa qualitativa é em geral direccionada ao longo do seu desenvolvimento, não pretendendo enumerar ou medir situações ou acontecimentos e não utilizando, em geral, a estatística como instrumento para análise de dados. O seu interesse é a obtenção de dados descritivos mediante o contacto directo e interactivo do investigador com a situação objecto de estudo. (Goldberg, 1999)

Nas investigações qualitativas frequentemente o investigador procura entender os fenómenos segundo a perspectiva dos participantes da situação estudada, construindo, a partir daí a sua interpretação dos fenómenos estudados (Goode, 1969).

Os estudos efectuados através da pesquisa qualitativa diferem entre si quanto ao método, à forma e aos objectivos. No entanto, Godoy (1995a) realçando a diversidade existente entre os trabalhos qualitativos, enumera um conjunto de características essenciais que identificam este tipo de pesquisa, a saber:

- O ambiente natural como fonte directa dos dados e o pesquisador como instrumento fundamental;
- O carácter descritivo;
- O significado que as pessoas dão às coisas e à sua vida como preocupação do investigador; e,
- O enfoque indutivo.

No campo das ciências sociais a expressão “pesquisa qualitativa” assume diferentes significados (Goode, 1969). Compreendendo um conjunto de técnicas interpretativas que

visam descrever e descodificar os componentes de um sistema complexo de significados tendo por objectivo traduzir e expressar o sentido dos fenómenos no mundo social.

Geralmente os estudos qualitativos são realizados no local de origem dos dados, podendo o investigador utilizar a lógica do empirismo científico, mas dada a sua maior adequação é usada essencialmente a análise fenomenológica, quando se trata de fenómenos singulares dotados de um certo grau de ambiguidade.

Um estudo de pesquisa qualitativa supõe um corte temporal e espacial de determinado fenómeno, que define o campo e a dimensão em que o trabalho será desenvolvido. O trabalho de descrição, segundo Manning (1979), é fundamental num estudo qualitativo pois é através dele que os dados são recolhidos. Downey e Ireland (1979) afirmam que os métodos qualitativos têm um papel muito importante no campo dos estudos organizacionais.

A pesquisa qualitativa pode apresentar diferentes formas. Godoy (1995) refere que a abordagem qualitativa oferece pelo menos três diferentes possibilidades: a pesquisa documental; o estudo de caso; e, a etnografia.

A pesquisa documental é constituída pelo exame de materiais que ainda não receberam um tratamento analítico ou que podem ser reexaminados à vista de uma interpretação nova ou complementar.

O estudo de caso é uma análise aprofundada de uma unidade de estudo, que visa, segundo Godoy (1995b) o exame detalhado de um ambiente, de um sujeito ou de uma situação particular. Este método, amplamente usado em gestão, tem-se tornado a modalidade preferida daqueles que procuram saber porque e como certos fenómenos acontecem.

O método etnográfico envolve um longo período de estudo em que o investigador fixa residência numa comunidade e passa a usar técnicas de observação, contacto directo e participação em actividades.

Como método, a pesquisa qualitativa encerra também alguns problemas que sendo conhecidos pelo investigador podem ser evitados ou minimizados. Manning (1979) alerta para os problemas relacionados com o uso da linguagem na expressão das ideias referindo que estas devem ser descodificadas para que a análise qualitativa seja concretizada.

A tarefa de recolha de dados neste método é trabalhosa e tradicionalmente individual exigindo muita energia para tornar os dados sistematicamente comparáveis. Downey e Ireland (1979) referem que a recolha interpretação e avaliação de dados são tarefas problemáticas em qualquer tipo de pesquisa seja ela quantitativa ou qualitativa, de modo que a pesquisa organizacional não constitui excepção.

Quanto à questão da objectividade, segundo Mellon (1990), é impossível a busca da absoluta objectividade nos trabalhos científicos uma vez que os investigadores são seres humanos devendo por isso, ser admitida a inevitável ocorrência de enviesamentos de interpretação.

Para os problemas da confiança e da validade dos resultados qualitativos não há soluções simples. Bradley, (1993) refere que, para atenuar os problemas referidos, se torna essencial o uso de quatro critérios: conferir a credibilidade do material investigado; zelar pela fidelidade no processo de transcrição que antecede a análise; considerar os elementos que compõem o contexto; e, assegurar a possibilidade de confirmar posteriormente os dados pesquisados.

Como referido previamente, dentro da abordagem qualitativa encontramos o método do estudo de caso, abordagem utilizada na realização do presente estudo.

2.1. O Método Estudo de Caso

O método do Estudo de Caso é considerado um tipo de análise qualitativa (Goode, 1969) que tem tido um uso extensivo na pesquisa social, tendo sido usado para a elaboração de teses e dissertações nestas disciplinas.

O Método do Estudo de Caso é um método das Ciências Sociais e, como outras estratégias, tem as suas vantagens e desvantagens que devem ser analisadas à luz do tipo de problema e das questões a serem respondidas, tendo em conta o controlo possível do investigador sobre a situação real ao nível comportamental e o enfoque na actualidade, em contraste com o carácter do método histórico.

Um ponto comum entre vários autores (Goode, 1969, Yin, 1989, Bonoma, 1985) é a recomendação de grande cuidado no planeamento e execução do estudo de caso.

O Método do Estudo de Caso não é uma técnica específica. É um meio de organizar dados sociais preservando o carácter unitário do objecto social estudado (Goode e Hatt, 1969). Tull (1976) afirma que um estudo de caso se refere a uma análise intensiva de uma situação particular e Bonoma (1985) refere que o estudo de caso é uma descrição de uma situação gestionária.

Segundo Yin (1989) o estudo de caso é uma inquirição empírica que investiga um fenómeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real, quando a fronteira entre o fenómeno e o contexto não é claramente evidente e onde múltiplas fontes de evidência são utilizadas. Esta definição, apresentada como uma "definição mais técnica" por Yin (1989), ajuda, segundo o autor, a compreender e distinguir o método do estudo de caso de outras estratégias de pesquisa como o método histórico, a entrevista em profundidade, o método experimental e o *survey*.

Ao comparar o Método do Estudo de Caso com outros métodos, Yin (1989) afirma que para se definir o método a ser usado é preciso analisar as questões que são colocadas pela investigação. Especificamente, este método é adequado para responder às questões "como" e "porque" que são questões explicativas e tratam de relações operacionais que ocorrem ao longo do tempo sendo algo mais do que frequências ou incidências.

Segundo Yin (1989), deverá ser eleito o uso do Estudo de Caso quando se trata do estudo de acontecimentos contemporâneos, de situações onde os comportamentos relevantes não podem ser manipulados, mas onde é possível efectuar observações directas e entrevistas sistemáticas. Apesar de ter pontos em comum com o método histórico, o Estudo de Caso é caracterizado pela "... Capacidade de lidar com uma completa variedade de evidências - documentos, artefactos, entrevistas e observações" (Yin, 1989).

Este método (tal como os outros métodos qualitativos) é útil, segundo Bonoma (1985), "... Quando um fenómeno é amplo e complexo, onde o conjunto dos conhecimentos existentes é insuficiente para permitir a colocação de questões causais e quando um fenómeno não pode ser estudado fora do contexto do qual ele naturalmente ocorre".

Bonoma (1985) ao tratar dos objectivos da recolha de dados, coloca como objectivos do Método do Estudo de Caso não a quantificação ou a enumeração, "... mas, ao invés disto a (1) descrição, (2) a classificação (desenvolvimento de tipologia), (3) o desenvolvimento teórico e (4) o teste limitado da teoria. Em suma, o objectivo é a compreensão" (p. 206).

Yin (1989) apresenta quatro aplicações para o Método do Estudo de Caso:

- (1) Para explicar ligações causais nas intervenções na vida real que são muito complexas para serem abordadas pelos 'surveys' ou pelas estratégias experimentais;
- (2) Para descrever o contexto da vida real no qual a intervenção ocorreu;
- (3) Para fazer uma avaliação, ainda que de forma descritiva, da intervenção realizada;
- (4) Para explorar aquelas situações nas quais as intervenções avaliadas não possuam resultados claros e específicos.

O Método do Estudo de Caso obtém evidências a partir de várias fontes de dados, desde documentos, arquivos, entrevistas, observação participante entre outros, sendo que cada uma delas requer capacidades e procedimentos metodológicos específicos.

A documentação, pelas suas próprias características, é uma importante fonte de dados e nela as informações podem tomar diversas formas como memorandos, agendas, actas de reuniões, documentos administrativos, estudos formais, e avaliações de artigos da comunicação social.

O uso da documentação deve ser cuidadoso pois, segundo Yin (1989), eles não podem ser aceites como registos literais e precisos de acontecimentos sendo que o seu uso deve ser planeado para que sirva para corroborar e aumentar as evidencias vindas de outras fontes.

Por outra parte, a entrevista é uma das fontes de dados mais importante para os estudos de caso, apesar de haver uma associação usual entre a entrevista e metodologia de *survey* (Yin, 1989). A entrevista, dentro da metodologia do Estudo de Caso, pode assumir várias formas: Entrevista de Natureza Aberta-Fechada; Entrevista Focada; Entrevista do tipo *survey*.

Geralmente, as entrevistas são uma fonte essencial de evidências para o estudo de Caso (Yin, 1989), uma vez que os estudos de caso em pesquisa social lidam frequentemente com actividades de pessoas e grupos.

Relativamente à observação directa, ao visitar o local de estudo, um observador preparado pode fazer observações e recolher evidências sobre o caso em estudo. "Estas evidências geralmente são úteis para prover informações adicionais sobre o tópico em estudo." (Yin, 1989).

A Observação Participante é um tipo especial de observação, não utilizada no presente estudo, na qual o observador deixa de ser um membro passivo e pode assumir vários papéis na situação do caso em estudo e pode participar e influenciar nos eventos em estudo.

2.2 A entrevista em profundidade

Segundo Marradi *et al* (2007) o termo foi empregado pela primeira vez em 1869, em língua inglesa (*interview*), existente enquanto verbo (“ter um encontro pessoal”), desde 1548, com origem etimológica francesa (*entrevue*), com raízes nos termos latinos *inter* (“entre ver”) e *videre* (“ver mutuamente”), “ter um encontro cara a cara”.

Nas Ciências Sociais, trata-se de uma forma especial de encontro: conversação com finalidade de colectar informações para uma pesquisa. Segundo Fideli e Marradi (1995), é a técnica mais utilizada, com estimativas de 90% dos estudos empíricos se valendo de alguma forma delas. Segundo Alonso (1995) a Entrevista em profundidade é uma forma especial de conversação entre duas pessoas (também existem formas de entrevista grupal), dirigida e registada pelo pesquisador para favorecer a produção de um discurso contínuo e linear de argumentação do entrevistado sobre um tema de interesse definido por uma pesquisa.

Nas Ciências Sociais, existem diferentes tipos de entrevista e diferentes formas de classificá-las. Fideli e Marradi (1995) propõem uma tipologia baseada em dois critérios:

A presença, ou não, de um contacto visual directo entre entrevistador e entrevistado; O grau de liberdade concedido aos atores em situação de entrevista, seja para perguntar ou para responder (o mais utilizado na classificação da entrevista).

A menor estruturação ocorre nas conversas espontâneas que surgem como complemento da observação de campo. No outro extremo, estão as entrevistas estruturadas dos inquéritos e sondagens, que aplicam de modo uniforme um questionário fechado que contém as perguntas a realizar, numa dada ordem, e todas, ou quase todas, as opções possíveis de resposta.

Pode-se pensar um *continuum* entre esses dois pólos. Para simplificar Marradi *et al* (2007) apresentam uma tipologia em que o grau de espontaneidade da interacção verbal (directamente relacionado com o nível de estruturação prévia de perguntas e respostas) se limita a três pontos (baixo, médio e alto), dando lugar a formas estruturadas, semi-estruturadas e não estruturadas de entrevista. Por outro lado, o critério do tipo de contacto

entrevistador-entrevistado limita-se a relação pessoal (face a face), contacto telefónico e a interacção virtual.

Não existe na metodologia das Ciências Sociais uma terminologia única para entrevistas, utilizando-se diferentes expressões para o que os autores chamam de “entrevista em profundidade”. Especialmente no caso das menos estruturadas, se fala com frequência de entrevista aberta, não dirigida, não estruturada, intensiva, qualitativa, hermenêutica. No caso de entrevistas não estruturadas, Combessie (2004) recorre à expressão “entrevista centrada”, enquanto Merton e Kendall (1990) propõem entrevista focalizada (um tipo semi-estruturado mediante recebimento pelos entrevistados de um estímulo específico – assistir um filme, ler um livro - ou participação numa situação social cuja experiência subjectiva era objecto da entrevista).

Para Alonso (1995) a entrevista em profundidade trata-se fundamentalmente de um processo comunicativo pelo qual o pesquisador extrai uma informação de uma pessoa. Mas não qualquer tipo de informação, sim aquela que está contida na biografia do entrevistado, aquela que se refere ao conjunto de representações associadas a acontecimentos vividos pelo entrevistado. Nesse sentido, a informação que interessa ao investigador foi experimentada e interpretada pelo entrevistado, parte do seu mundo da vida que agora passa a ocupar o centro da reflexão, sendo problematizado e narrado. Guber (2001): a entrevista é um processo que se põe em jogo uma relação social entre dois atores, o entrevistador e o entrevistado, com muitos sentidos assimétricos, onde o entrevistador deve ser capaz de reflectir sobre seu papel, suas escolhas e a direcção e o sentido de sua pesquisa. Montesperelli (2004): o entrevistador deve ter uma persistente atitude de abertura e estar disposto a encontrar aquilo que não esperava, movendo-se constantemente entre a observação e a conceitualização.

Neste tipo de entrevista o entrevistador desempenha um papel estratégico (Marradi e tal 2007): 1) não direccionar as respostas; 2) assumir que o entrevistado é o verdadeiro conhecedor do tema da entrevista e que este consegue explicitar seu próprio conhecimento; 3) limitar-se a estimular a fala do entrevistado através da conversação. Não é tão simples: deve ser consciente dos problemas implicados na conversação e deve comunicar com naturalidade e sensibilidade. Sua função principal é escutar.

De referir ainda que a entrevista em profundidade se caracteriza pelo alto grau de subjectividade (principal traço e maior limitação). Segundo Alonso (1995): existe intersubjectividade, dado que, o entrevistado é um ser que relata histórias mediadas pela sua

memória e interpretação pessoal: informação não deve ser apreciada como verdadeira ou falsa, mas como produto de um indivíduo em sociedade, cujos relatos devem ser contextualizados e contrastados. Segundo aquele autor não se expressa simplesmente uma sucessão de acontecimentos vividos sem a verbalização de uma apropriação individual da vida colectiva; não se trata de registar eventos ou datas, mas um jogo de estratégias comunicativas a partir da qual se regista um “dizer sobre o fazer”.

Usada, em geral, quando se deseja saber sobre a perspectiva dos atores, conhecer como eles interpretam suas experiências nos seus próprios termos. Montesperelli (2004) destaca virtudes para investigar o mundo da vida cotidiana. Para Alonso (1995) é aplicável quando o objectivo é reconstruir acções passadas; estudar representações sociais personalizadas; analisar relações entre o conteúdo psicológico pessoal e a conduta social; ou explorar campos semânticos, discursos arquétipos de grupos e colectividades. Para Valles (1993) é a sistematização dialéctica das vantagens e limitações.

De acordo com Marradi e tal (2007) é possível destacar um conjunto de vantagens e desvantagens da entrevista em profundidade, desse modo:

Como vantagens temos que: 1) permite obter de maneira flexível uma informação rica e profunda, nas próprias palavras dos atores; 2) proporciona a oportunidade de clarificação de uma forma mais dinâmica e espontânea que as entrevistas estruturadas de um questionário; 3) nas fases iniciais de um estudo: realizar as primeiras aproximações com o tema; 4) nas fases finais: enriquecer os resultados de indagações quantitativas ou qualitativas, através de contraponto ou compreensão mais aprofundada das questões; 5) comparada com a observação participante, a entrevista tem a capacidade de permitir acesso a informações difíceis de conhecer sem a mediação do entrevistador; 6) possibilidade de conhecer, pelos relatos dos atores, situações que não são directamente observáveis, entre elas o passado: recentemente, uso para estudo do passado próximo e formas de apropriação individual e colectiva (memória); 7) maior intimidade que nas entrevistas grupais.

No que concerne a limitações destacam-se de acordo com os autores: 1) em relação ao questionário, desvantagem em termos de tempo; 2) menor capacidade de captar fenómenos com grande dispersão territorial e/ou tipológica; 3) menor capacidade de generalizar os resultados; 4) Maior complexidade do registo, processamento e análise; 5) problemas potenciais de reactividade, fiabilidade e validade; 6) comparada com a observação

participante, tem como restrição a impossibilidade de observar os fenómenos no seu ambiente natural: validade ecológica.

Apesar da utilidade para acessar o universo das significações dos atores (sistemas de representações, crenças, normas, valores, noções), reconhece-se que a efetiva realização das vantagens da entrevista e a minimização de suas desvantagens está condicionada pela capacidade de empatia do entrevistador e sua habilidade para criar um clima que favoreça a comunicação. Nisso influenciam as características pessoais do entrevistador: gênero, idade, classe social, etnia, entre outras; são questões que podem potencializar as vantagens ou desvantagens da entrevista em profundidade (Marradi et al, 2007).

No que concerne à preparação e planeamento da entrevista esta não tem regras fixas, para muitos autores é uma prática artesanal, que depende muito do conhecimento pessoal e sensibilidade do entrevistador. Para Combessie (2004) a arte da entrevista, cada entrevistador tem um estilo próprio de conduzir, derivado de um saber prático acumulado e das características singulares da relação entrevistador-entrevistado. Alonso (1995) refere que a entrevista refracta qualquer critério científico de definição da ferramenta metodológica.

Não se trata de prática totalmente anárquica, havendo questões que podem ser planeadas, reconhecendo diferentes graus de realização possível das decisões anteriores à prática. Esse planeamento, ou reflexão sistemática prévia, contribui para potencializar as capacidades artesanais do pesquisador.

Uma primeira questão prende-se com a selecção dos sujeitos a entrevistar. Os Critérios diferem das sondagens, por dois motivos importantes: As entrevistas em profundidade se empregam normalmente nos casos nas pesquisas “sem padrão”, que não têm como objectivo principal a generalização estatística de seus resultados. Pelas características da entrevista, a quantidade que se pode levar a cabo num estudo é reduzida, muito inferior aos levantamentos aleatórios quantitativos.

Não existe um critério único, alternativo à aleatoriedade. Valles (1993), seguindo Gorden, propõe uma série de perguntas-guia, consecutivas, para reduzir, gradualmente, o foco dos potenciais entrevistados: Quem tem informação relevante para a pesquisa? Desses, quem são os mais acessíveis física e socialmente? Quais dentre eles estão mais dispostos a cooperar, fornecendo informações ao investigador? Cumprindo todos os requisitos anteriores, quais são os mais capazes de comunicar a informação de interesse com precisão?

Para responder as perguntas-guia e tomar as decisões de selecção, recorre-se a uma série de estratégias diferentes que podem ser empregadas separadamente ou combinar-se em uma pesquisa: Amostra intencional: mais conhecida, o pesquisador selecciona os entrevistados de acordo com um conjunto de critérios relevantes, que podem mudar de uma pesquisa para outra. Frequentemente são considerados quatro aspectos: homogeneidade / heterogeneidade da população de referência a partir do ponto de vista do estudo; tipicidade / marginalidade / representatividade dos sujeitos; as variáveis sócio-demográficas (sexo, idade, escolaridade, nível sócio-económico); outras questões que permitam diferenciar as pessoas em função do fenómeno de interesse. Considerando um ou mais aspectos combinados, é frequente segmentar a população, formando subgrupos dos quais se seleccionará um ou mais entrevistados a fim de ter um panorama amplo de diferentes experiências e discursos (Marradi, e tal, 2007).

Um outro preparativo-chave trata-se da elaboração de um roteiro de entrevista, antecipando as formas de abordar o problema central e as questões secundárias: Perguntas de espectro mais amplo no início, assim como, uma série de questões e argumentos que sirvam para passar de um assunto a outro ou, para motivarmos o entrevistado. O nível de detalhe pode variar, originando entrevistas mais ou menos estruturadas.

Em geral, existe uma relação directa entre o grau de familiaridade com o tema e a capacidade de pensar de antemão um roteiro de entrevista.

Mesmo com um roteiro detalhado em mãos, deve-se lembrar que a entrevista não deve se transformar em um interrogatório. O roteiro deve funcionar como um lembrete, uma ajuda instrumental que permita cobrir os temas relevantes de acordo com os objectivos da investigação, sem impor uma ordem determinada nem limitar de modo rígido as questões a tratar. Segundo Combessie (2004) “a entrevista deve seguir sua própria dinâmica”.

É comum que o roteiro se construa ao longo de um processo que o investigador vai ganhando familiaridade com o tema e os entrevistados, a partir de leituras específicas e pesquisas exploratórias que permitam completar, modificar e refinar o roteiro, até alcançar convicção de que ele cobre todos os aspectos relevantes.

Algumas questões podem ser pensadas de antemão: roupas, tipo de linguagem a ser empregada, as formas de realizar o contacto e a apresentação. É responsabilidade do entrevistador adaptar-se aos códigos do entrevistado, devendo pensar nisso na fase de preparação da entrevista.

Outros preparativos: selecção do lugar (aspecto menor, mas os discursos podem estar condicionados pelo contexto em que são produzidos) e a forma de registo da entrevista (gravador, com consentimento do entrevistado, não deixa que se percam detalhes e permite que o entrevistador se concentre na conversação).

Segundo Ferrarotti (1980) não existem somente as palavras, mas também os gestos, as expressões faciais, os movimentos das mãos, a luz dos olhos.

Apesar de todas as possibilidades de preparativos, a situação de entrevista é de imprevisibilidade.

2.3 Instrumentos de recolha de elementos empíricos

À semelhança do afirmado por Bogdan e Biklen, (1999), esta investigação pautou-se pelo uso dos elementos chave da metodologia quantitativa e qualitativa, ou seja:

A observação, a entrevista em profundidade, a utilização de um questionário igual dirigido a todos os participantes e a análise documental.

A recolha destes elementos empíricos obedeceu a determinados critérios observados por Goetz e LeCompte (1998), entre eles:

- A sua observação de forma contextualizada;
- As hipóteses e as questões do estudo emergiram à medida que o estudo se ia desenvolvendo;
- A observação teve um carácter prolongado e repetitivo;
- O estudo e a observação pretenderam perturbar o menos possível.

As metodologias qualitativas específicas foram o estudo de caso de duas instituições conhecendo o seu percurso histórico.

Conforme enunciado, a metodologia utilizada na elaboração deste trabalho foi a qualitativa e qualitativa procurando aferir a opinião dos municípios-atores participantes na Associação Transfronteiriça de Municípios “Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular” (EANP).

Desse modo – e conforme avançado na apresentação das perguntas de investigação - as questões e as variáveis foram operacionalizadas, tendo sido utilizados os seguintes instrumentos:

- Questionário (anexo): remetido a todos os municípios pertencentes ao Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular (34 municípios) cuja taxa de resposta foi superior a 97%¹²;
- Entrevistas em profundidade: efectuadas a representantes dos municípios distribuídos / seleccionados em função de localização (Litoral/Interior); tempo de pertença à estrutura (até 2006 após 2006); país (Espanha/Portugal). Desse modo foram entrevistados representantes dos municípios de: Guimarães, Porto, Matosinhos, Vila do Conde, Viana do Castelo; Ourense, Lugo, Verín, Carballiño e Santiago de Compostela; Complementarmente foram efectuadas,
- Entrevistas a outros atores de referência: Secretário-geral do EANP; membros de outras associações similares - como a três membros da Associação Ibérica de Municípios Ribeirinhos do Douro; responsável pela criação do Agrupamento de Cooperação Territorial (AECT) Douro-Duero; coordenador (Verín) e a um responsável (Chaves) da Eurocidade Chaves-Verín; actual Deputado ao Parlamento Europeu (Eng. José Manuel Fernandes); Secretário Geral da Rede Ibérica de Entidades Transfronteiriças (RIET); e Presidente da Conferência de Redes de Cidades Europeias Transfronteiriças e Interregionais (CECICN).
- Recolhida documentação: nomeadamente do Eixo Atlântico, de municípios participantes (ex. actas de assembleias), da Comissão Europeia, Comité das Regiões, outros documentos disponíveis na Internet bem como notícias na comunicação social via serviços de *clipping*.

Dado o tipo de trabalho efectuado, estudo de caso, houve algumas limitações e condicionamentos que lhe estiveram inerentes, nomeadamente, entre outras, as relativas à dimensão do trabalho que passa pelo estudo de uma Associação transfronteiriça de Municípios que, envolve mais de 3 dezenas de municípios - concretamente 34 - e, o facto de estarmos perante um conjunto de atores que se encontram, antes de mais, envolvidos num universo político, cuja linguagem levanta, por vezes, determinadas dificuldades ao nível da sua hermenêutica e exegese. De referir ainda que o facto de se tratarem de municípios, por vezes, afastados entre si várias centenas de quilómetros e atendendo a que importaria aportar a opinião de responsáveis de referência dos municípios-participantes no Eixo Atlântico tal

¹² Apenas um município – Viveiro – não respondeu.

inviabilizou a realização de *focus groups* tendo-se optado pelo questionário a todos os municípios participantes e pela realização de entrevistas em profundidade.

Em suma, num contexto de adaptação face a mudanças recentes quer no interior do EANP com recentes adesões, quer no exterior com novos instrumentos jurídicos, novas oportunidades e desafios no que ao associativismo intermunicipal Transfronteiriço diz respeito, procurou-se perceber o porquê da existência destas estruturas, quais as motivações que estiveram a montante da decisão da sua criação, as razões dos vários municípios que os impeliram à participação nestas organizações, como funcionam, como se estruturam, que dinâmicas encerram, como perspectivam os participantes a sua participação, bem como, a análise do actual momento do associativismo intermunicipal.

Para aferir da corroborabilidade da hipótese e questões definidas foram elencados um conjunto de elementos e áreas que se assumiu, de acordo com o marco teórico que seriam os mais pertinentes para análise, para o estudo em causa. Deste modo destacamos as seguintes:

I. Surgimento e Adesão

1. Razões do surgimento (Financiamento; lóbi; imagem; busca dimensão; outras);
2. Razões da adesão; (Financiamento; lóbi; imagem; busca dimensão; outras);

II. Funcionamento: Actividades e Participação

3. Dinâmicas de participação;
 - a. Contactos com a estrutura / com outros participantes;
 - i. Frequência dos contactos;
 - ii. Percepção / opinião sobre a utilidade desses contactos;
4. Avaliação do ambiente de trabalho na Associação (EANP);
 - a. Avaliação da Interacção;
 - b. Avaliação da Informação;
5. Iniciativas;
 - a. Grau de contribuição de cada ator;
 - b. Planeamento de iniciativas por parte da estrutura;
 - c. Concretização / implementação das iniciativas;
 - d. Concordância com as áreas de intervenção do EANP;
6. Avaliação da evolução:
 - a. Da cooperação;
 - b. Da participação;

7. Recursos envolvidos;
8. Associação como potenciadora de novas parcerias entre os envolvidos;
9. Confiança
 - a. Na Estrutura;
 - b. Nos outros participantes;
10. Tomada de decisão

III. Associação Transfronteiriça, o Município, a população e outras entidades

11. Opinião sobre o grau de maturidade da estrutura;
12. Importância do Associativismo Municipal Transfronteiriço;
 - a. Que aportou / aporta?
 - b. Impacto;
 - c. Que percepção de reconhecimento por parte da população;
13. Avaliação da ATM - EANP;
14. Relacionamento (interesse/autonomia/envolvimento):
 - a. Face à União Europeia;
 - b. Face às Administrações Centrais;
15. Evoluções recentes: Importância dos Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial (AECT);

IV. Futuro do Associativismo Municipal Transfronteiriço

16. Potencial de crescimento / consolidação do associativismo municipal transfronteiriço;
17. Margem de evolução do envolvimento / comprometimento na ATM de cada ator;
18. Desafios futuros do EANP.

2.3.1 Questionário

Como vimos, o universo é constituído por todos os 34 municípios participantes na estrutura (EANP), 17 municípios da Galiza e 17 municípios do Norte de Portugal¹³. Para a recolha de dados foi elaborado um questionário dirigido ao dirigente máximo de cada um dos atores / municípios participantes na Associação objecto desta investigação.

¹³ Designadamente: A Coruña, Barcelos, Braga, Bragança, O Carballiño, Carballo, Chaves, Ferrol, Guimarães, Lalín, Lamego, Lugo, Macedo de Cavaleiros, Matosinhos, Mirandela, Monforte de Lemos, O Barco de Valdeorras, Ourense, Penafiel, Peso da Régua, Pontevedra, Porto, Riveira, Santiago de Compostela, Sarria, Verín, Viana do Castelo, Vigo, Vila do Conde, Vila Nova de Famalicão, Vila Nova de Gaia, Vila Real, Vilagarcía de Arousa e Viveiro.

O questionário foi constituído por noventa e uma questões (91), divididas por seis áreas fundamentais, para perceber o fenómeno e a dinâmica das Associações de municípios estudadas, esses quatro grupos são:

- Surgimento e adesão;
- Funcionamento, integração; tomada de decisão;
- Actividades e participação;
- A Associação (ATM), Município e População;
- A Associação (ATM) e outras entidades; e,
- Futuro do Associativismo Municipal transfronteiriço.

Conforme vimos no primeiro capítulo as *networks* são formadas por organizações que precisam de trocar recursos (financeiros, informativos, experiência, entre outros) para atingir os seus objectivos, de modo a maximizar a sua influência nos *outcomes* e assim evitar tornarem-se dependentes dos outros atores do jogo.

Deste modo, no primeiro grupo o objectivo foi, recolher dados sobre o surgimento e a adesão à Associação de municípios. Procurou-se conhecer as motivações que estiveram na génese do surgimento das Associações de Municípios estudadas, bem como, na decisão dos participantes aderirem às mesmas.

Outro objectivo foi perceber os aspectos que, na opinião dos participantes, definem a razão do surgimento da Associação de Municípios.

Pretendeu-se saber quais os inquiridos que estiveram envolvidos na criação da Associação de Municípios, qual o interesse que esta teria, aquando da adesão para a sua organização, e qual o envolvimento de cada participante na criação/fundação da Associação.

Conforme referido anteriormente segundo Rhodes (1997) a principal característica das relações na *network* é a reciprocidade e interdependência baseada na confiança. Assim, o segundo grupo foi concebido no sentido de compreender o funcionamento das Associações. Conhecer a sua dinâmica e a opinião dos participantes sobre a mesma. Conforme vimos Kickert e Koppenjan (1997) referem que esta nova forma de governação promove a cooperação entre os participantes dentro da estrutura de relacionamentos inter-organizacionais.

Interessou por isso, conhecer o modo como os participantes caracterizam o funcionamento da Associação de Municípios, saber qual a forma de comunicação mais

frequente entre os membros; a opinião sobre os contactos que mantém com a Associação; a frequência com que os mesmos são estabelecidos; e, a periodicidade das reuniões realizadas.

Pretendeu-se ainda, conhecer a opinião sobre a interação que resultou da experiência da participação na Associação de Municípios.

Relativamente à informação existente na Associação, procurou-se aferir a opinião dos inquiridos sobre o seu conhecimento de algum sistema de recolha e distribuição da informação; o modo como caracteriza a informação distribuída; e, se a informação circula pelos membros.

Ao nível do planeamento estratégico, pretendeu-se verificar, se os inquiridos consideram que existe planeamento estratégico; se este é aceite e partilhado por todos os participantes; conhecer o grau de envolvimento dos participantes na elaboração desse planeamento; e saber se até agora o plano foi implementado; sendo solicitada ao inquirido a identificação de iniciativas desse plano.

Quanto ao relacionamento no seio da Associação tentou-se perceber a forma como os participantes caracterizam as relações entre os membros da Associação; o modo como classificam as relações, entre o Conselho de Administração da Associação de Municípios e os restantes membros; e o que pensam sobre a forma como são coordenadas as relações entre os vários atores no âmbito da Associação.

No que concerne à questão da tomada de decisão, procurou-se conhecer a opinião dos participantes, acerca o grau de participação dos membros e, sobre a democraticidade da mesma. Saber se as decisões são tomadas por consenso ou por maioria; se são procuradas decisões consensuais, qual o modo como são ultrapassadas as dificuldades; em que circunstâncias os membros são consultados nas tomadas de decisão; e, se as decisões tomadas são ratificadas por alguém.

Conforme referido na primeira parte “As *Networks* inter-organizacionais auto-organizadas são caracterizadas pela interdependência, troca de recursos, regras e autonomia significativa do Estado” (Rhodes 1997: 15); onde existe um “processo contínuo através do qual interesses diversos ou conflituosos são acomodados e a acção co-operativa desenvolvida.” (Commission on Global Governance 1995: 2)

Um outro objectivo foi conhecer a opinião dos inquiridos sobre a integração dos membros na Associação, e saber se a organização é receptiva ao envolvimento/participação das pessoas.

No outro grupo, designado Actividades e participação, procurou-se conhecer a opinião dos participantes sobre as actuais áreas de intervenção da Associação; qual o grau de contribuição para a escolha dessas áreas de intervenção; e qual a participação de cada inquirido na Associação de Municípios.

Pretendeu-se ainda aferir a opinião, sobre o modo como evoluiu a participação e a cooperação entre os participantes, procurando verificar, se é promovida a participação entre os atores envolvidos. Procurando verificar se se confirma nestes casos o a afirmação de Kickert e Koppenjan (1997) de que, esta forma de governação promove a cooperação entre os participantes dentro da estrutura de relacionamentos inter organizacionais.

Conforme vimos, Rhodes (1997), refere que as interacções contínuas entre membros da network são provocadas pela necessidade de trocar recursos e negociar propósitos partilhados.

Um outro objectivo, foi perceber a importância do papel do município que o inquirido representa na Associação de Municípios; se tem recursos envolvidos, e de que tipo são os mesmos.

Relativamente aos contactos, procurou-se saber se desde a adesão à Associação de Municípios se intensificaram os relacionamentos entre os participantes, e se costumam existir iniciativas conjuntas entre os membros da Associação.

Tentou-se conhecer a opinião dos participantes sobre a existência ou não, de atores com maior protagonismo e influência na Associação, e qual a importância desse protagonismo.

Nos últimos grupos, entre outros, pretendeu-se aferir a opinião dos inquiridos, a relação da ATM, com a UE e com as respectivas administrações centrais, a importância do associativismo municipal transfronteiriço, como vislumbram o futuro da estrutura e a importância que pensam que terá, no futuro, este tipo de estruturas na governação local.

Pretendeu-se ainda saber, em que medida a experiência, das Associações Transfronteiriças de Municípios, foi importante para a concretização dos actuais modelos de

Associativismo na UE de que são expoente os Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial (AECT).

Conforme referido o questionário é composto por 91 questões, maioritariamente fechadas, contendo 23 questões abertas (por exemplo sendo dada a possibilidade de referir outro elemento) e de entre estas 9 questões totalmente abertas. Este questionário é constituído por um conjunto de respostas de escolha múltipla seriadas, tendo sido, para parte das questões utilizada a escala de *Lickert* graduada de 1 a 4 representando o 1 o mínimo, a resposta qualitativamente inferior e 4 o máximo para se proceder à resposta.

Cada questionário foi distribuído entre Julho de 2010 e Novembro de 2010, pessoalmente e por correio electrónico, a todos os participantes, tendo sido dirigido ao responsável máximo de cada estrutura. Dos 34 questionários foram respondidos 33 apenas não tendo sido obtida a resposta relativa ao Concello de Viveiro. Deste modo, a taxa de resposta foi de 97,05% do universo (100%).

O questionário foi enviado uma vez a cada participante tendo sido, após o seu envio, no caso de alguns participantes, efectuados vários contactos para conhecer o ponto da situação relativo às respostas ao mesmo.

O último questionário foi recebido em 13 de Dezembro de 2010.

Para aprofundar o estudo e aferir com maior objectivamente os dados expostos no questionário foram também elaboradas entrevistas em profundidade a dez atores representativos da network.

2.3.2 Entrevistas em profundidade

Entrevistas em profundidade realizadas entre Abril e Junho de 2011 (com a presença dos resultados dos 33 inquéritos) a representantes dos municípios distribuídos / seleccionados em função de localização (Litoral/Interior); tempo de pertença à estrutura (até 2006 após 2006); e país (Espanha/Portugal):

Quadro 3: Entrevistas em profundidade realizadas

Entrevistas Municípios Eixo Atlântico / Norte de Portugal		
Município	Adesão EA	Entrevistado
Município de Guimarães	Até 1997	Presidente da Câmara
Município de Porto	Até 1997 (fundador)	Director Presidência
Município de Matosinhos	Após 2007	Vice-Presidente / Directora
Município de Vila do Conde	Após 2007	Vereador (Pelouro EANP)
Município de Viana do Castelo	Até 1997 (fundador)	Presidente da Câmara
Entrevistas Municípios Eixo Atlântico / Galiza		
Município	Adesão EANP	Entrevistado
Município de Lugo	Até 1997 (fundador)	Coor. Geral Desenv. Local
Município Ourense	Até 1997 (fundador)	D.G. Emp. Prom. Econ
Município de Verín	Após 2007	Conselheiro (Euro-cidade)
Município de Carballiño	Após 2007	Conselheira Edu. / Cultura
Mun. Santiago de Compostela	Até 1997 (fundador)	Alcaide

Questões:

1. Qual a motivação para o surgimento do Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular? E para a adesão do município a que pertence ao Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular? Serve de algo formar parte do EA? Para quê?
2. Da sua experiência enquanto membro da estrutura considera que existem diferenças nas dinâmicas entre municípios galegos e do Norte de Portugal?
3. Qual a sua opinião sobre ao alargamentos / Dimensão do Eixo? A estrutura mudou? Em que sentido? Qual a sua opinião sobre o actual funcionamento da estrutura?
4. Qual o futuro do Eixo Atlântico? Qual o futuro da sua participação no eixo atlântico?
5. Que conselhos daria a um município que acaba de incorporar-se no EA sobre: a participação nos projectos; A colaboração com outros municípios; A participação na tomada de decisões; Liderança; Gestão de conflitos...

Estas entrevistas foram efectuadas entre Abril e Julho de 2011. A sua duração média foi de uma hora e trinta minutos, tendo a recolha de informação sido efectuada através de registo imediato.

O critério de validação das diversas perspectivas e afirmações prendeu-se com a corroboração das diversas premissas, juízos e afirmações por mais do que um entrevistado. Ou seja foram validadas as respostas/afirmações que surgiram a mais do que um entrevistado. Tendo ainda sido efectuado o cruzamento entre os elementos recolhidos através das entrevistas com os dados do inquérito.

2.3.3 Outras entrevistas de carácter semi-estruturado

Com o intuito de conhecer a envolvente do EANP foram efectuadas entrevistas de carácter semi-estruturado junto de dirigentes e membros do EANP, de outras Associações Transfronteiriças de Municípios, entre outras. Estas entrevistas foram efectuadas: ao Secretário-Geral do EANP – Xoán Vasquez Mao; a três membros e dirigentes da “Associação Ibérica de Municípios Ribeirinhos do Douro” (AIMRD); ao responsável pelo Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial (AECT) “Douro-Duero”; com coordenador e representante da “Eurocidade Chaves-Verín”. Foi também entrevistado o actual deputado ao Parlamento Europeu Eng. José Manuel Fernandes; e responsáveis por estruturas de coordenação de associações Transfronteiriças de Municípios quer ibéricas, caso do Secretário-Geral da Rede Ibérica de Entidades Transfronteiriças (RIET), quer Europeias caso do Presidente da Conferencia de Redes de Cidades Europeias Transfronteiriças e Interregionais (CECICN) e ex-Presidentes e Vice-presidentes do EANP.

Para elaboração destas entrevistas foi efectuada uma lista de questões a explorar e um conjunto perguntas escritas previamente, colocadas de um modo exactamente igual a todos os entrevistados (a lista de questões referidas encontra-se em anexo).

Estas entrevistas foram efectuadas entre Julho e Dezembro de 2010. A sua duração média foi de uma hora e quarenta minutos, tendo a recolha de informação sido efectuada através de registo imediato.

O critério de validação das diversas perspectivas e afirmações prendeu-se com a corroboração das diversas premissas, juízos e afirmações por mais do que um entrevistado. Ou seja foram validadas as respostas/afirmações que surgiram a mais do que um entrevistado. Tendo ainda sido efectuado o cruzamento entre os elementos recolhidos através das entrevistas com os dados do inquérito.

Como instrumento de análise, para além do questionário e das entrevistas foi efectuada pesquisa documental, como actas de reuniões municipais; de publicações da responsabilidade do EANP e bem como outros documentos acedidos, oriundos, nomeadamente, da internet ou surgidos na comunicação social.

Quadro 4: Entrevistas semi-estruturadas efectuadas

Identificação do entrevistado
Ex-Presidente do EANP (2005 – 2007): Xosé Sánchez Bugallo;
Ex-Vice-Presidente do Eixo-Atlântico: António Magalhães;
Secretário Geral do Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular: Xoán Vázquez Mao;
Secretário Geral da Rede Ibérica de Entidades Transfronteiriças
Presidente Conferencia Redes Europeias Transfronteiriças e Inter-regionais Cidades – CECICN;
Coordenador Projecto Euro Cidade Chaves Verín: Dr. Pablo Ribeira e representante da Câmara Municipal de Chaves Dr. José Sousa;
Associação Ibérica de Municípios Ribeirinhos do Douro: Dr. Alberto Fernando da Silva Santos;
Vice-presidência da Associação ibérica de Municípios Ribeirinhos do Douro (Porto);
Vice-presidência da Associação ibérica de Municípios Ribeirinhos do Douro (V. N. Gaia);
Ex-Presidente Agrupamento Europeu de Coop. Territorial Duero-Douro: Dr. Vítor J. F. Sobral;
Deputado ao Parlamento Europeu: Eng. José Manuel Fernandes;

Efetuada a apresentação do tema deste trabalho, concretizada uma abordagem introdutória e explanados os elementos relativos à metodologia de investigação utilizada, apresentar-se-á, de seguida, o primeiro capítulo deste trabalho, onde encontraremos os elementos teóricos que suportam e enformam este estudo.

CAPÍTULO I

Marco Teórico

CAPÍTULO I

Nesta primeira parte do trabalho será efectuado o enquadramento teórico do fenómeno que se pretende investigar: a cooperação dos municípios nas Associações Transfronteiriças de Municípios e, especificamente, o caso do Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular (ENAP).

Abordar-se-ão os modelos de relações institucionais e interinstitucionais onde se encontrarão os elementos relativos à organização do Estado. Apresentar-se-á a evolução da organização administrativa do Estado até ao modelo de governação.

Os actores serão observados como elemento fundamental deste quadro paradigmático. Questões como a variedade e a interdependência de actores, o seu relacionamento, a cooperação, a coordenação e a colaboração dos vários actores, serão objecto de análise. A questão da interacção entre os actores neste tipo de organização, e a sua relação com os resultados atingidos será outro aspecto a conferir, uma vez que este parece ser um aspecto capital, quer no surgimento, quer na manutenção de estruturas como o Eixo Atlântico (EANP).

Todos estes são aspectos fundamentais para se perceber o surgimento e as dinâmicas do fenómeno em estudo.

Será efectuada a caracterização das *Networks*; os modelos de relações centrados nos actores; os actores e a interacção, factores que influenciam essa interacção; o funcionamento das relações interorganizacionais; a abordagem do neo-institucionalismo, onde se procurará perceber o fenómeno do surgimento e do funcionamento das Associações Transfronteiriças de Municípios, a questão da existência de comportamentos oportunistas por parte dos actores, a questão da confiança mútua e, a importância da cooperação, no que concerne à sua relação, com os custos de transacção, procurando-se assim, articular as perspectivas económica e sociológica da abordagem neo-institucional.

Outro dos elementos que será analisado será a questão da cooperação da coordenação e da colaboração entre os vários actores; o paradigma da governação em concreto; as relações intergovernamentais e especificamente da governação ao nível regional e local; sendo por fim efectuada uma análise crítica às *networks*.

1. Modelos de relações institucionais e interinstitucionais

1.1 Mudança do modelo tradicional de organização administrativa do Estado

Os modelos de Gestão Pública têm-se sucedido ao longo dos tempos, muitas vezes associados às mudanças na concepção e ideologia do Estado (mais ou menos intervencionistas). As últimas décadas constituem um recuo do modelo de gestão pública associado ao *Welfare State* (Rodrigues e Araújo, 2006).

De facto, tradicionalmente a organização administrativa do Estado efectua-se através da hierarquia, os dirigentes controlam o sistema, numa abordagem “*top down*” (Araújo, 2002) originando um modelo de organização prevalecente nas sociedades modernas devedor, em boa medida, da aplicação da tecnologia nos processos de trabalho e das ideias defendidas por Adam Smith e outros autores sobre a especialização e a divisão do trabalho. Estas ideias tiveram também reflexos nos sistemas políticos de administração. Weber (1989) no seu ‘tipo-ideal’ de organização burocrática avança com argumentos idênticos, colocando grande ênfase na competência técnica e na divisão de trabalho. Contudo, a divisão do trabalho aumenta a escala de trabalho nas organizações e torna o seu funcionamento interno mais complexo, exigindo a coordenação de actividades inter-relacionadas. O recurso à hierarquia é a solução que permite a supervisão e o controlo dessas actividades e tarefas.

Esta tem sido a forma tradicional de estruturar a Administração Pública: as actividades são organizadas de acordo com uma hierarquia de autoridade formal e de acordo com um sistema impessoal de regras. Na concepção tradicional de organização burocrática weberiana a coordenação hierárquica caracteriza-se pela definição de áreas de actuação, relações do tipo superior-subordinado e confiança nas regras e nos registos. Através do estabelecimento de uma cadeia hierárquica é possível implementar e desenvolver actividades e manter um controlo centralizado das mesmas. Subjacente a este modelo está a ideia de poder e autoridade, cuja amplitude varia e distribui-se ao longo da escala hierárquica. Assim, os funcionários implementam passivamente e de forma eficiente e efectiva as políticas do governo.

Alguns autores (Osborne e Gaebler, 1992) argumentam que este modelo de gestão pública é ineficiente, demasiado lento a reagir às necessidades os cidadãos e às mutações do meio onde se insere e limita o desenvolvimento e o crescimento económico. Este modelo é considerado como um meio que permite a criação de agentes e processos burocráticos que

desenvolvem a sua actuação com um único propósito: o aumento do bem-estar dos funcionários e do seu poder. (Nordhaus, 1975; Damgaard, 1997).

De facto, controlo de uma hierarquia complexa, a par das tarefas políticas tornou-se uma tarefa difícil para os ministros. Acrescendo a esta situação, a luta constante por mais poder e autoridade, a reduzida flexibilidade no processo de decisão e uma contínua relação com os níveis superiores da hierarquia para qualquer acção ou decisão a tomar. (Araújo, 2002)

Isto, a par da inabilidade das instituições públicas em gerir a crise fiscal e económica que se verificou na década de 70, e as pressões contra a dimensão do Estado levou a que os Governos dos países ocidentais adoptassem instrumentos de reforma do sector público mais radicais. Os problemas financeiros dos governos, a necessidade imperiosa de abrandar a taxa de crescimento dos gastos públicos, a incapacidade de controlar uma Administração cada vez mais gastadora e ineficiente, o descrédito em relação às organizações públicas e as expectativas dos cidadãos em relação à qualidade dos serviços públicos são factores que pressionaram as reformas nesta altura (Pollit, Bathgare, Smullen e Talbot, 2000).

Politicamente o surgimento da ideologia do “*New Right*” nos países anglosaxónicos veio lançar severos ataques às opções e políticas seguidas pelo Estado de *Welfare*. Segundo Bevir e O’Brien (2001), os defensores do “*New Right*” acusavam o modelo burocrático de prejudicar o equilíbrio natural da economia através dos gastos públicos. Internacionalmente a construção de um espaço único europeu, com a conseqüente abolição das barreiras alfandegárias e da liberalização do mercado, põe a nu as carências de cada país. Estas mudanças facilitaram a atracção de capital de risco e aumentaram a competitividade das respectivas economias, levando os governos a promover a actualização das práticas administrativas (Araújo, 2002). Definida a estratégia da Nova Gestão Pública tornou-se necessário, fazerem-se os devidos ajustamentos nos processos de gestão e nas estruturas organizacionais (Miles e Snow, 1984).

1.1.1 A Nova Gestão Pública

Conforme enunciado, diversas pressões de carácter económico, financeiro, político e ideológico, bem como o esgotamento das soluções protagonizadas pela administração tradicional proporcionaram as condições para o aparecimento de um novo modelo de gestão (Rodrigues e Araújo, 2006).

Realmente, a reforma da gestão pública foi uma consequência da crise do Estado de *Welfare* mas também uma crise das instituições. Os constrangimentos económicos impuseram ajustamentos nas políticas, mudanças no funcionamento interno das organizações públicas, introdução de métodos alternativos de fornecer serviços públicos (Araújo, 2002: 60). Não há dúvida de que os factores que tiveram mais influência na reforma da gestão pública foram os factores económico-financeiros (Kickert, 1997).

Estes desafios colocados à gestão da Administração Pública foram sentidos em diversos países, o que conduziu ao aparecimento de um conjunto de iniciativas inovadoras no campo da gestão pública. Este movimento, mais ou menos global de reforma administrativa (Kettl, 2001), tem a designação de Nova Gestão Pública e surge com o objectivo de melhorar a eficiência e a eficácia do funcionamento da Administração Pública, bem como a satisfação dos cidadãos.

Justificada por um modelo teórico que defende uma relação baseada em mecanismos de mercado, procedeu-se assim, a uma alteração da organização administrativa do Estado, no sentido da fragmentação, derivada da crise fiscal na década de 80, e da incapacidade política e administrativa para lidar com a crise, que pressionou os governos a adoptarem novas formas de fornecimento de serviços públicos e seu controlo. Os políticos, independentemente da sua sensibilidade ideológica estavam determinados a reduzir o tamanho do sector público através de políticas de redução das despesas (Araújo, 2002).

A reforma baseou-se fundamentalmente em dois paradigmas gestionários: numa primeira fase a teoria da *Public Choice*¹⁴, e posteriormente no Novo Institucionalismo Económico e Sociológico¹⁵ (que será abordado adiante).

A teoria da *Public Choice*, referia que o comportamento auto-interessado dos políticos e funcionários, que tendem a tomar decisões que aumentem o seu poder e prestígio (Walsh,

¹⁴ A *public choice* propõe um aumento da capacidade de decisão e execução, por parte do burocrata (enquanto gestor da administração pública), das directivas políticas, no sentido de garantir aos seus utilizadores últimos: (a) o direito à informação e compreensão; (b) o direito a ser entendido; (c) o direito a uma actuação profissional, eticamente correcta; e (d) o direito ao controlo e avaliações de todas as actividades levadas a cabo pela administração pública. Estas garantias, devem respeitar a relação custo – benefício. Porém, na prática, a *public choice* estava assente no princípio de que os imperativos orçamentais condicionariam, quantitativa e qualitativamente, as prioridades sociais, em vez de constituir o pano de fundo para a interacção/articulação entre (a) as necessidades e preferências públicas ao nível micro-económico (cliente/consumidor), e (b) as exigências, tanto estratégicas, como tácticas/pragmáticas da gestão macro-económica (decisores/políticos) (Gerry e Nogueira, 2000).

¹⁵ A transacção entre indivíduos dentro dos limites das instituições é a unidade básica de análise do Neo Institucionalismo. Às instituições é atribuído o papel principal da vida política, sendo elas as “moldadoras” das preferências e quem determina a extensão das transacções. Novo Institucionalismo Económico (que preconiza um conceito de homem maximizador do seu lucro) e Novo Institucionalismo Sociológico (homem administrativo – menos racional na terminologia económica) duas teorias que se complementam.

1995), é a principal fonte de ineficiência e de desperdício nos serviços públicos. Para controlar este tipo de comportamento foi introduzido um conjunto de instrumentos de gestão, essencialmente provenientes do sector privado, com o intuito de tornar a gestão mais eficiente e de responsabilizar os funcionários pela gestão dos recursos. A teoria da Escolha Pública propõe um maior controlo e diminuição dos gastos com a burocracia e organismos públicos. Deste modo, e de acordo com Ferlie, Ashburner, Fitzgerald e Pettigrew (1996), numa primeira fase, a aplicação das ideias da Nova Gestão Pública passou pelo saneamento financeiro¹⁶ da Administração Pública.

O movimento de reforma administrativa evoluiu atravessando várias fases. A primeira fase da reforma administrativa nos anos 80 tinha como objectivo descobrir formas de transferir para o sector privado, ou outro tipo de organizações não públicas, a produção e o fornecimento dos serviços públicos (Dunleavy, 1986). As privatizações submetem as organizações públicas à competição, quebrando práticas restritivas e o controlo de monopólio dos serviços públicos, diminuindo assim o Estado, por um lado, as suas responsabilidades directas, transferindo e aumentando, ao mesmo tempo, as actividades que pretendia recorrendo ao mercado.

Surgiu, deste modo, no sector público uma nova forma de gestão. Segundo Hood (1991) a nova gestão pública caracteriza-se pelos seguintes elementos:

- A entrada no sector público de gestores profissionais provenientes do sector privado, procurando desta forma a profissionalização da gestão e uma orientação para as técnicas de gestão;
- A definição de medidas e padrões de desempenho com objectivos mensuráveis e claramente definidos;
- A preocupação com o controlo dos resultados enfatizando a necessidade de insistir nos resultados e não nos processos;
- A desagregação de unidades do sector público dividindo grandes estruturas em unidades mais pequenas recorrendo a formas inovadoras de organização das actividades;

¹⁶ A falta de informação clara sobre o fornecimento de serviços públicos e a ausência de incentivos para controlar os custos, são duas questões críticas no aumento das despesas públicas. Estes problemas, associados às pressões de reforma e às considerações de ordem ideológica, estiveram na base de reformas radicais na Administração Pública (Araújo, 1998).

- A introdução de factores que promovam a concorrência no sector público, nomeadamente com a contratação, procurando com isto baixar custos e melhorar a qualidade da prestação dos serviços;
- A ênfase nos estilos e práticas de gestão do sector privado, introduzindo modelos que flexibilizam a gestão;
- Relevo numa maior disciplina e parcimónia na utilização de recursos, cortando nos custos e procurando maior eficiência e economia.

Como se depreende, mais do que a introdução de um conjunto de técnicas de gestão, a nova gestão pública implica a introdução de novos valores e de uma cultura administrativa virada para os resultados e indutora da eficiência e economia.

Conforme o elencado, associou-se o conceito da profissionalização da gestão pública. O recurso ao mercado e a gestão por contratos fragmentou e descentralizou as unidades públicas, exigindo a definição de um novo perfil de gestor público (Hood, 1991; Pollitt, 1998; Fenwick, Shaw e Foreman, 1994). O novo perfil de gestor público exigiu maior profissionalismo no exercício de cargos gestão na Administração Pública, procurando com isto introduzir mais rigor nas decisões gestionárias, passando estas a serem tomadas tendo por base critérios de gestão e através de processos transparentes.

Podem ser apontados diversos factores que motivaram o surgimento de um novo paradigma no seio da gestão pública. De acordo com Rodrigues e Araújo (2006) importa destacar os seguintes: a) factores económico-financeiros, b) factores ideológico / políticos, c) a falência do modelo tradicional de gestão pública e, d) as pressões internacionais. Em termos económico-financeiros a conjuntura mundial do final do século passado revelou-se bastante nefasta para o modelo tradicional de gestão pública. As políticas keynesianas e a justificação da intervenção do Estado na vida económica e social entraram em crise (Arndt, 1998). Começou a ganhar forma a ideia segundo a qual a regulamentação, as imposições fiscais, a criação de instituições e estruturas estatais constituíam um obstáculo tanto ao crescimento como ao desenvolvimento económico (Korpi, 2000: 49).

Os governos procuraram formas alternativas para o fornecimento de bens e serviços (White, 1989; Damgaard, 1997). Ideologicamente o Pós-fordismo, enquanto novo regime de acumulação de capital, modificou a sociedade de produção (Hood 1994; Rhodes 1996). Mudou-se da produção em massa, de organizações estruturadas hierarquicamente e de tecnologia rígida de produção em série, para uma sociedade flexível e personalizada. (Rhodes 1996). Ao mesmo tempo, os pensadores neo-liberais, onde se destaca Milton Friedman (1956)

da Escola de Chicago, ganharam relevância e protagonismo. A orientação destes pensadores direccionou-se sobretudo para o recurso à competição e à liberalização de mercado, opondo-se ao desmesurado crescimento e alargamento das funções do Estado (Arndt, 1998).

A busca de um novo modelo de gestão pública foi para além das questões intra-organizacionais pois, procurou alterar as instituições e introduzir novas formas de fornecer bens e serviços¹⁷. Assistiu-se a um vasto programa de privatização e à abertura à iniciativa privada de sectores tradicionalmente detidos pelo Estado (Araújo, 2002).

Os constrangimentos da estrutura institucional existente impediram o desenvolvimento das mudanças anteriores. Segundo a abordagem do Novo Institucionalismo Económico, não existe nas formas tradicionais de fornecimento de serviços públicos um sistema de estrutura de incentivos que promova a eficiência. A instituição tornou-se na principal meta da mudança, sendo deslocada a atenção do indivíduo para os efeitos institucionais que podem conduzir a resultados diferentes. As propostas de reforma centravam-se na separação da responsabilidade pelo desenvolvimento das políticas, da responsabilidade pela sua implementação, aumentando a autonomia dos gestores. A forma tradicional de controlo foi substituída por um tipo de controlo que representa uma transição entre uma estrutura de comando e o mercado alargado. Procedeu-se à divisão dos departamentos em pequenos centros de formulação de políticas, sendo as actividades operacionais, transferidas para serviços satélites encarregues da implementação das políticas (Araújo, 2002). A reforma pretendeu criar novos serviços, operando numa nova estrutura, visando o aumento da eficiência.

Os antiquados departamentos foram divididos em pequenos centros de formulação de políticas e, as actividades operacionais transferidas para um conjunto de serviços satélites, que implementam as políticas (Jordan, 1992: 1). A reforma propendeu para a criação de serviços a operarem numa nova estrutura, visando o aumento da eficiência, da eficácia e da economia.

Assistiu-se, em vários países ocidentais, à substituição de estruturas hierárquicas por novas formas de coordenação de actividades baseadas em contratos ou quase-contratos. Os contratos substituíram as relações entre serviços públicos baseadas na hierarquia, alegando-se que assim haveria mais responsabilização, menores custos e maior qualidade no fornecimento dos serviços. Sendo certo que o recurso a contratos na Administração Pública não é uma novidade, a verdade é que a sua utilização em áreas tradicionalmente coordenadas por

¹⁷ Uma abordagem mais radical foi a agênciação, cuja experiência mais divulgada é a iniciativa do *Next Steps* no Reino Unido.

relações de dependência hierárquica introduziu importantes mudanças estruturais e culturais na Administração Pública. (Araújo, 2000)

Com o recurso a contratos¹⁸ dá-se a fragmentação da estrutura administrativa e introduz-se um novo sistema de incentivos, isto é, um conjunto de mecanismos que levam os agentes a uma determinada conduta, que, neste caso, se pretende conduza à eficiência dos pequenos e quase autónomos serviços, alterando o relacionamento entre os diferentes actores, enfatizando os resultados, a avaliação e o controlo.

A Nova Gestão Pública, como modelo de gestão, é difícil de ser correctamente definida (McLaughlin, 2002: 409). Esta designação serve, sobretudo, para identificar os esforços desenvolvidos nas últimas décadas do século XX em ordem à modernização e reforma do modelo de gestão pública, baseando-se na insatisfação criada com o modelo de gestão adoptado pelo *Welfare State* (Hood 1991: 4). É um modelo que representa um desafio à administração pública tradicional, construída após a Segunda Guerra Mundial, e que enfatiza uma via mais activa em torno da eficiência da gestão pública (Jackson, 1994: 121). Essencialmente é um modelo de gestão que procura organizar e operacionalizar, de forma diferente, a Administração Pública e os seus agentes, procurando: melhorar o desempenho dos serviços públicos; aumentar a eficiência; evitar a corrupção; orientar a Administração Pública para as necessidades dos cidadãos; abrir a Administração Pública à sociedade; introduzir mais transparência no funcionamento dos serviços públicos; definir e identificar competências e responsabilidades; evitar o desperdício; Estas são, em resumo, as principais linhas estratégicas da Nova Gestão Pública (Warrington, 1997).

A Nova Gestão Pública defende a introdução de mecanismos de mercado e a adopção de ferramentas de gestão privada para solucionar os problemas do fornecimento de serviços públicos. Promove a competição entre fornecedores de bens e serviços públicos na expectativa da melhoria dos serviços para o cidadão (ao nível da qualidade), ao mesmo tempo que aposta na redução dos custos de produção (Hartley, Butler e Benington, 2002: 388). Na

¹⁸ A ideia de administração por contrato é utilizada para referir as características de gestão do sector público resultantes do desenvolvimento de novos relacionamentos no seu seio. Esta baseia-se na ideia nuclear de quebrar a hierarquia como modelo de comando e estabelecer um relacionamento mais flexível através da delegação do centro para uma subsidiária ou uma organização autónoma do sector público ou do sector privado através de um contrato (Harrison, 1993). O elemento essencial neste modelo consiste na divisão da responsabilidade entre o financiamento e o fornecimento. Numa relação contratual o governo retém a responsabilidade de financiar o fornecimento do serviço ou do produto, mas delega a autoridade da produção/prestação a uma organização pública ou privada. Por outro lado, a administração baseada no contrato (ou quase contratos), transforma o governo num comprador altamente qualificado, utilizando os vários produtores de forma a alcançar os objectivos políticos. Isto é uma forma subtil de reintroduzir a dicotomia política-administração, e portanto reduzir a parte operativa do governo (Frederickson, 1996).

perspectiva de Denhardt e Denhardt (2000: 550) a Nova Gestão Pública defende que a relação entre os cidadãos e os serviços públicos é similar àquela que ocorre no mercado, pelo que, esta relação deve ser conduzida nos mesmos moldes.

Conforme salientado, as iniciativas da Nova Gestão Pública tiveram como consequência a alteração da estrutura e da natureza do aparelho do Estado, tornando-o mais fragmentado (múltiplas estruturas que necessitavam coordenação entre elas) e centrado no relacionamento entre os diferentes actores, o que levou a que o Estado alterasse o modo de desenvolver a sua actividade, tendo-se tornado num facilitador e num mediador entre os diferentes actores entretanto surgidos. Emergiu, deste modo, um novo sistema, a *governança* (ou *governança*), que veio colocar novos problemas.

De facto, desta estrutura administrativa emergente da abordagem baseada no mercado realça-se o crescente número de pequenas estruturas, agindo de forma autónoma ou quase autónoma. A fragmentação no fornecimento de serviços introduziu uma nova disposição institucional em que a organização e a coordenação inter-organizacional se tornaram os factores centrais. Passaram a existir vários actores, interdependentes, envolvidos no fornecimento de serviços, o que significa uma mudança na actividade através de *networks*, cuja caracterização se baseia, em boa medida, na confiança e no ajustamento mútuo (Rhodes, 1997).

Uma das consequências da Nova Gestão Pública é, assim, a fragmentação da Administração Pública (Hood, 1991; Pollitt, 1996). Esta fragmentação nasce da autonomização e do controlo que o gestor público necessita para melhorar o desempenho da sua organização. Promove-se a separação de funções entre o poder político e o administrativo: de um lado, o Estado aparece como o agente que define as opções estratégicas, que regulamenta o mercado, que define indicadores de desempenho e que controla a actuação dos agentes produtores de serviços públicos; do outro lado aparecem os agentes económicos, que estabelecem parcerias com o Estado para produzir serviços públicos (Foster e Scott, 1998; Osborne e Gaebler, 1992). Fomenta-se, com esta abordagem, a flexibilização e a especialização da gestão (Kettl, 2000; Osborne e Gaebler, 1992). O aparecimento destas novas entidades com maior propensão, pelo menos aparentemente, para a eficiência, com maior adaptabilidade a alterações no ambiente externo e com maior capacidade de inovação (Rehfuß, 1991), permite verificar de onde provêm os desvios e redefinir e adoptar um plano de acção que proporcione condições para a introdução de ajustamentos (Pollitt, 1990; Osborne e Gaebler, 1992). Assim, modificam-se as configurações organizacionais da Administração Pública.

As práticas hierárquicas deram lugar a métodos alternativos de coordenação e controlo. Ao mesmo tempo que o Governo assumia um papel mais fiscalizador, financiador e monitorizador, foi estabelecendo uma rede complexa de relações e conexões (Rodrigues e Araújo, 2006). Actuando como elemento decisório foi, progressivamente, assumindo um papel agregador, capaz de construir as relações necessárias com os agentes de mercado para conseguir proporcionar às populações as políticas públicas necessárias (Deakin e Walsh, 1996: 33). Em suma, o governo retém a responsabilidade pelo financiamento mas delega a sua produção a outrem (Araújo, 2000: 153). Além disso, procurou-se afastar das decisões de gestão pública os critérios de oportunidade política. Isto é, os jogos de poder e as concepções ideológicas como critério de decisão não cabem na Nova Gestão Pública (Gramber e Teicher, 2000).

1.1.2 Governação

Importará, pelo aludido, explicar que a abordagem da Nova Gestão Pública e a abordagem da governação¹⁹ são aproximações substancialmente distintas. Kickert e Koppenjan (1997) distinguem estes dois modelos teóricos, expondo que, a abordagem da Nova Gestão Pública, tem como enfoque principal o funcionamento interno das organizações públicas, centrando-se nas formas de melhorar a eficiência interna através do *managerialismo*²⁰. Por seu lado, a governação de estruturas concentra-se, sobretudo, no funcionamento externo do sector público e na sua legitimidade, preocupando-se com o tipo e natureza das relações desenvolvidas entre os diferentes actores.

Para Rhodes (1996: 652), governação representa uma mudança no significado de governo, referindo-se a um novo processo de governação; ou a uma condição alterada da regra ordenada; ou ao novo método pelo qual a sociedade é governada. Segundo Gomes (2003: 390), a governação integra [...] novas formas interactivas de governo, nas quais os actores privados, as diferentes instituições públicas, os grupos de interesse e as comunidades de cidadãos, ou outros actores ainda, tomam parte na formulação das políticas. Sørensen (2002: 693) refere que os sistemas políticos passam lenta e

¹⁹ Ou Governança (do idioma Inglês "Governance").

²⁰ Nas últimas décadas, e em especial durante toda a década de 90, foi visível o enfoque, de uma vertente empresarial, para os modelos de gestão da administração pública, de forma incisiva, e ocupando um lugar central nas discussões académicas e políticas. A aceleração da mudança evidenciada nos campos da tecnologia e das oportunidades comerciais (estimuladas pela liberalização dos mercados e pela globalização) obrigou todo o tipo de organizações a contemplar a inovação em todas as suas vertentes, sobretudo no que respeita à adaptação das práticas de gestão, (como a reengenharia, a gestão total da qualidade, o reposicionamento na cadeia de valor, etc.) face às novas condições. Em conformidade com esta tendência, e uma vez que a administração pública paulatinamente deixou de estar protegida da concorrência (devido à liberalização de mercados) e, sobre pressão crescente para a melhoria dos serviços e redução de gastos (mediante restrições orçamentais), passou a recomendar-se a aplicação de algumas destas técnicas, ao ambiente da gestão da administração pública (Dobyns e Crawford, 1994).

gradualmente de sistemas de governo unitários e hierarquicamente organizados que governam por meio da lei, da regra e da ordem, para sistemas de governação, organizados de forma mais horizontal e relativamente fragmentados, que governam através da regulação de redes auto-reguladas.

Pierre e Peters (2000) identificam, no seio da abordagem estrutural do conceito de governação, quatro conceptualizações distintas: hierarquias, mercados, comunidades e redes²¹. A governação como hierarquias refere-se a estruturas estatais altamente verticalizadas, sendo o modelo burocrático weberiano o exemplo paradigmático. Na abordagem do tipo mercado, o conceito de governação sublinha o carácter económico e racional dos actores e atribui especial atenção aos mecanismos através dos quais eles competem e cooperam. O modelo de governação como comunidades surge como uma alternativa aos modelos de estado e de mercado, preconizando uma configuração governativa com um envolvimento mínimo do estado e assente num espírito cívico de participação reforçado. No caso da conceptualização de governação como redes, as redes de políticas públicas (policy networks) constituem uma das suas manifestações mais comuns. Nesta perspectiva, uma multiplicidade de actores interage e participa nos processos de concepção e implementação de políticas públicas. Embora a interacção entre estado e sociedade sempre tenha envolvido actores não estatais, os autores explicitam que a natureza dessa interacção tem vindo a ser profundamente alterada e que o interesse desta perspectiva assenta no pressuposto de que os actores detêm hoje uma relativa autonomia face à autoridade do estado (Rodrigues, 2010).

No âmbito da ciência política europeia, Eising e KohlerKoch (1999: 5) descrevem a governação como “modos e meios estruturados através dos quais preferências divergentes de actores interdependentes são traduzidos em escolhas políticas para ‘alocar valores’, de forma a transformar a pluralidade de interesses em acção coordenada e a garantir a adesão dos actores”. Os autores distinguem, no espaço da União Europeia (UE), quatro ideais-tipo de governação: o estatismo, o pluralismo, o corporatismo e as redes. A governação em rede diferencia-se dos restantes ideais-tipo pela visão pragmática que os actores têm da política enquanto modo de resolução de problemas e pela importância que os sub-sistemas sociais organizados têm na definição dos processos de tomada de decisão política.

Por outro lado, o estado não aparece neste caso como autoridade, árbitro ou mediador, mas sim enquanto activador de actores, estatais e não estatais, e a orientação dominante é a da coordenação de diferentes interesses. Embora os diferentes tipos de governação possam coexistir em determinados sectores de intervenção política, os autores defendem que a governação em rede tem vindo a ganhar preponderância (Kohler-Koch e Eising, 1999: 285).

²¹ Ou “Networks”, em inglês, conceito cuja definição remete para algo mais dinâmico do que o conceito de rede.

Para Stoker (1998), o fim último da governação é o da criação das condições que garantam ordem normativa e acção colectiva. O que difere fundamentalmente entre governo e governação é então o processo pelo qual se chega àquele resultado. Nestes termos, o autor identifica cinco elementos que caracterizam este fenómeno: a existência de instituições e actores dentro e fora da esfera governativa; o esbatimento das fronteiras e responsabilidades pela resolução de questões sociais e económicas; relações de poder entre actores envolvidos na acção colectiva; redes autónomas e auto-governadas de actores; e a capacidade de atingir resultados independentemente do poder de comando ou autoridade do governo, i.e., existência de novas ferramentas, processos e técnicas de direcção e acompanhamento ao dispor do governo.

De acordo com o mencionado autor, a emergência de governação em rede representa para a administração pública um paradigma — o do *public value management* — alternativo aos precedentes, da administração tradicional e do *new public management*. O autor reconhece como fundamental a necessidade do “estado guiar a sociedade de novas formas, através do desenvolvimento de redes complexas e da emergência de abordagens ao processo de tomada de decisão orientadas de baixo para cima” (Stoker, 2006: 41). Governação em rede representa, nestes termos, um enquadramento particular dos processos de decisão colectiva, em que é reconhecida legitimidade de participação a uma grande variedade de actores sociais. Neste contexto, os mecanismos da democracia representativa, sendo necessários, não são suficientes, quer na perspectiva do «governador», por não ter acesso a todos os recursos necessários, quer na perspectiva do «governado», por não ter acesso directo ao processo de decisão política.

Jon Pierre (2000) considera Governação como as manifestações empíricas da adaptação do estado ao seu ambiente externo, tal como o sucedido no final do século XX.

Deste modo aquele autor considera Governação como a representação conceptual da coordenação de sistemas sociais e o papel do Estado nesse processo “Velha Governação”. O Estado dirige a sociedade e a Economia através de arranjos e negociações políticas, definindo metas e prioridades.

Governação assume assim, o significado de coordenação de várias formas e tipos de interacção publico-privado, podendo estas ser formais ou informais. De realçar principalmente o papel das networks políticas (Pierre, 2000).

Considine e Lewis (1999), identificaram diferentes tipos de governação: administração processual; administração de tipo corporativista; e a administração pelo mercado.

Administração processual, na qual impera um sistema de regras, onde existe uma cadeia unificada de comando com lugares subordinados. A coordenação neste tipo de burocracia é conseguida através de um sistema de regras e estatutos, com uma forte autoridade “*managerial*”, pelo que não se adequa a um ambiente dinâmico.

Na administração de tipo corporativista regista-se uma combinação dos objectivos governamentais com métodos modernos de alocação de recursos, e uma utilização de instrumentos de planeamento. A definição e clarificação de objectivos tornou-se um princípio orientador, substituindo a lei, enquanto base do processo de decisão público. Um dos entraves registados tem a ver com a sua operacionalização: o problema é passar da teoria à prática.

Relativamente à administração pelo mercado, regista-se uma estruturação dos elementos internos da organização pública através de quasi-mercados e testes reais ou hipotéticos de procura. Os actores também falam na adopção de incentivos de mercado e mecanismos dentro do sector público.

Na network, a tomada de decisão política, incluindo a implementação, é moldada pela colaboração entre interesses-chave e populações-alvo; também se registam formas flexíveis de especialização dependentes de sistemas de controlo não hierárquico. Aqui existe interdependência e uma hierarquia mais flexível.

Heinrich *et al* (2000) defendem que a governação requer parceiros sociais e conhecimentos para concertar a acção destes. Neste sentido, identificam uma série de questões a explorar num contexto de governação: Quanto controlo formal deve ser exercido pelas autoridades responsáveis pela tomada de decisão e quanto se deve delegar aos subordinados, e como variam as respostas nos campos políticos e profissionais? Como é que ideias individuais, ou objectivos particulares, ou objectivos como eficiência ou elevada confiança podem ser incorporadas num regime existente de governação, de modo a promover o seu sucesso? Como pode um tipo de governação assegurar prioridades de alocação de recursos e prestar atenção a metas e objetivos particulares? Entre outras.

Constata-se assim, que o estudo da governação é complexo, devido à sua alargada abrangência e elementos definidores, interesses políticos e actividades que a moldam e exercem influência, regras formais e informais e autoridade que caracterizam a execução das políticas públicas.

A governação implica, então, uma organização de elementos distintos, mas interrelacionados - estatutos e mandatos políticos; estruturas organizacionais, financeiras e programáticas; nível de recursos; regras e orientações administrativas; leis e normas institucionalizadas.

Num outro prisma, a governação distribui recursos e responsabilidades pelas funções e operações dentro e entre departamentos e organizações do sector público e privado. Através desta distribuição, a governação liga os objectivos de vários e distintos interessados com as actividades que se desenvolvem ao nível operacional do governo.

Há que atentar que a governação pretende equilibrar interesses e objectivos em competição, o que pressupõe necessariamente escolher quais devem ser considerados prioritários. A governação é, assim, eminentemente política, envolve negociação e compromisso, vencidos e vencedores, ambiguidade e incerteza. Num quadro de governação, os gestores públicos podem ser encarados numa perspectiva de optimização de *outcomes*, ou então podem ser vistos como participantes pró-activos em coligações políticas.

Em consequência, a lógica da governação envolve uma hierarquia de relacionamentos:

- Entre preferências dos cidadãos, a interesses expressos politicamente e escolha legislativa;
- Entre preferências legislativas e estruturas formais e processos das agências públicas;
- Entre autoridade formal e estrutura e gestão de organizações, programas e actividades administrativas;
- Entre organização, gestão, administração e tecnologias nucleares e trabalho primário das agências públicas;
- Entre trabalho primário e *outputs* ou resultados.

Ou seja, entre a capacidade, qualidade e custo de bens e serviços fornecidos pelo Estado; entre *outputs* ou resultados e avaliação dos *stakeholders*; e entre a avaliação dos *stakeholders* e as reacções, e de regresso ao topo da lista, preferências políticas e interesses.

A governação é influenciada por diferentes factores que condicionam as relações interorganizacionais e os resultados da interacção e da cooperação entre as instituições: os *outputs* e *outcomes* surgem em função de factores ambientais, características do cliente, tratamento, estruturas, papéis e, acções *manageriais*; os factores ambientais englobam estruturas políticas, nível de autoridade externa, performance da economia, estrutura de

mercado, grau de competição, constrangimentos, dependências e características da população-alvo; as características do cliente, que são os atributos e o comportamento; relativamente ao tratamento, temos os objectivos e a missão da organização, a determinação da população-alvo, o programa de tratamento e a tecnologia; no que concerne a estruturas, pode-se identificar o tipo de organização, o nível de integração a coordenação, a centralização do controlo, a diferenciação funcional, os incentivos, as regras administrativas, a alocação de recursos, os arranjos contratuais, os valores e a cultura institucional; no que diz respeito aos papéis e acções *manageriais*, é de salientar as práticas de liderança (características, atitudes, comportamentos), relações entre pessoal de gestão, comunicação, instrumentos, arranjos de formação de decisão, profissionalismo, preocupações de carreira, controlo e mecanismos de responsabilidade.

Klijn (2008), numa revisão da produção científica no domínio da governação, identifica quatro definições gerais do conceito: boa governança; governação de mercado, destacando a função de direcção governativa; governação multi-nível, ou relações inter-governamentais, sublinhando as relações entre níveis geográficos ou domínios de intervenção política distintos; e governação em rede, em que é dado particular enfoque aos processos complexos de interacção entre actores estatais e não estatais. Com base nestas considerações, Klijn (2008) conclui que o conceito de governação se confunde, na sua essência, com o de rede de governação, afirmando que, em última análise, governação corresponde ao processo que ocorre nas respectivas redes (*networks*).

1.1.3 Governação e Networks

Rhodes (1997), refere que as *networks* podem ser vistas como uma alternativa ao mercado e à hierarquia, contendo uma série de características caracterizadoras da abordagem da governação, como a interdependência entre organizações (públicas, privadas e do sector do voluntariado); interacções contínuas entre os membros da *network*; interacções do tipo da teoria dos jogos; e elevado grau de autonomia em relação ao Estado.

Esta nova abordagem resulta dos esforços de intervenção de todos os actores envolvidos no sistema, influenciando o comportamento de cada actor e o tipo de interacção emergente na *network* a eficiência do sistema.

O relacionamento na *network* tem como características centrais a reciprocidade e a interdependência baseada na confiança. Cada actor partilha normas e um interesse mútuo,

tendo vantagens em manter a network activa e em não minar a confiança existente entre os participantes, o que reduziria a eficiência do sistema. Deste modo, existe uma conduta oportunista²² dos diferentes actores, no sentido de melhorar as interacções existentes. Há um processo de aprendizagem pela experiência pelo qual cada participante ajusta o seu comportamento, desenvolvendo um conjunto de normas como o hábito, acordos e expectativas tácitos, que consolidam a interacção no sistema (Araújo, 2000). A não cooperação torna-se mais onerosa pois tem como consequência o aumento dos custos de transacção²³ (Williamson, 1985). Como refere Rhodes (1997), em networks, a governação significa que não há só um centro, mas múltiplos centros; não há autoridade soberana porque a network tem autonomia significativa. Kickert e Koppenjan (1997) referem que esta nova forma de governação promove a cooperação entre os participantes dentro da estrutura de relacionamentos inter-organizacionais. Nesta nova abordagem o governo é um actor entre outros, não tendo já poder para agir autoritariamente como um “Deus ex machina” (Kickert, 1994). O governo tem que actuar no sentido de conseguir os mais amplos consensos, entre um vasto grupo de actores auto-interessados, possuidores de influência sobre as políticas. (Peter, 1996: 8). A governação é, assim, mais que um mero processo de aplicação de leis assentando essencialmente na negociação e na mediação.

Assim, ao falarmos de governação, referimo-nos a *networks* inter-organizacionais auto-organizadas caracterizadas pela interdependência, troca de recursos, regras e autonomia significativa do Estado (Rhodes, 1997: 15); tratando-se de um processo contínuo através do qual interesses diversos ou conflituosos são acomodados e a acção co-operativa desenvolvida. (*Commission on Global Governance*, 1995: 2). Estes Arranjos interactivos nos quais actores públicos e privados participam têm como objectivo o solucionamento de problemas sociais e a

²² Conceito da teoria económica.

²³ A Teoria dos Custos de Transacção (TCT) tem uma trajectória de desenvolvimento marcada por duas obras principais. A primeira delas, reconhecida como a obra originária, é o artigo de Coase R. (1937) *The Nature of the Firm*, *Economica*. A segunda é Williamson O, (1975) *Markets and Hierarchies: analysis and antitrust implications*.

Williamson (1975) retoma a ideia de Coase (1937), sobre a qual vai trabalhar com o objectivo de construir uma teoria da evolução das empresas. Williamson (1975) apresenta a ideia básica do modelo económico que estava a desenvolver: mercados e hierarquias são formas alternativas de organização da produção capitalista, estando o tamanho da empresa limitado à sua capacidade não só de produzir um bem com menores custos que aqueles incorridos na produção atomizada no mercado, mas em ter menores custos, somados, de produção e de transacção – que correspondem aos demais custos incorridos na passagem do bem entre interfaces tecnologicamente distintas. Destaque ainda para Williamson (1985) *The Economic Institutions of Capitalism*, e Williamson (1996) *The Mechanisms of Governance*.

Williamson (1985: 17) refere que a qualquer relação que possa ser formulada como um problema de contratação, aí estão incluídas as relações de troca que caracterizam o capitalismo - às quais é costume referir-se de maneira mais particular como transacções. A transacção é a passagem de um bem ou serviço em elaboração entre interfaces tecnologicamente separáveis e a proposta da Teoria dos Custos de transacção é a de que ela seja a unidade básica de análise. Deste modo, o conjunto de características das transacções passam a ser vistas como principal determinante da forma de organização da produção do bem ou serviço envolvido.

criação de oportunidades sociais, atendendo às instituições, no interior das quais, estas acções de governo têm lugar (Kooiman, 1999).

Ao estipular uma definição para o conceito de governação enquanto «redes inter-organizacionais auto-organizadas», Rhodes (1997: 53) pretende salientar a presença de quatro elementos básicos: interdependência entre organizações, em que o estado perde centralidade; interacções continuadas entre os membros da rede, com vista à troca de recursos e à negociação de objectivos; interacções assentes na confiança mútua e em regras de jogo reguladas pelos membros da rede; e um significativo grau de autonomia face ao estado, já que este apenas guia o funcionamento da rede de forma indirecta e imperfeita.

Klijn (2008) considera que as redes de governação representam o “locus” da concepção e implementação de políticas públicas, através de uma teia de relações entre actores públicos, privados e da sociedade civil. Embora contendo elementos analíticos complementares, são distinguidos três tipos de abordagens da governação em rede, ancorados em distintas tradições teóricas: redes de políticas, com origem na ciência política e privilegiando a análise dos actores, das relações de poder e dos efeitos nos processos de decisão; implementação e prestação de serviços, inscrita na ciência organizacional e centrada na análise da coordenação inter-organizacional; e redes de governação, com uma ligação estreita à ciência da administração e focando a gestão e organização das redes, a sua relação com instituições tradicionais e a combinação de interesses divergentes.

A Nova Governação Pública

Osborne (2010) aborda o conceito de New Public Governance referindo que essa terminologia surge com a necessidade de ter-se uma visão mais holística da gestão Pública, nomeadamente relativamente à dicotomia “administração versus gestão”.

Osborne (2010) afirma que inúmeras abordagens da governação se encontra encobertas na literatura da Gestão Pública (Public Administration Management - PAM) enunciando as seguintes: teoria importante de relações institucionais dentro da sociedade (Kooiman, 1999); forma de auto organização das redes inter-organizacionais (Kickert, 1993) e (Rhodes, 1997); método de “reposição” da Administração Pública, enquanto disciplina para as realidades do mundo moderno (Frederickson, 1999); forma de explorar os efeitos das medidas comunitárias e de rede (Marsh e Rhodes, 1992); termo para o uso genérico do PAM (Salamon,

2002); teoria holística da PAM em condições de “Estado vazio” (Milward e Provan, 2003); forma de explorar os processos internos e efeitos da NPM (Kettl, 2000).

Segundo Osborne (2010) a Nova Governação Pública compreende a realidade do séc XXI (Haveri, 2006); Baseia-se na teoria da rede e da sociologia organizacional; Alia-se à corrente contemporânea da teoria da gestão, que se preocupa com a organização relacional; Tem em conta ambos, o estado plural e o estado pluralista; Realça a importância da avaliação das relações inter-organizacionais em termos de confiança, capital e contrato relacional.

Como pontos fortes: tem potencial para fornecer uma estrutura para alimentar a criação da nova teoria da PAM, bem como a análise e avaliação da evolução na criação de medidas públicas; Combina os pontos fortes da AP e da NPM, reconhecendo a legitimidade e inter-relação entre a criação de medidas e os processos de implementação de serviços.

Atualmente realizam-se trabalhos de pesquisa, relativamente á criação de *management skills* num contexto inter-organizacional (Mclauhlin e Osborne 2006), a viabilidade da componente/capacidade governativa deste modelo (NPM) (Klugin e Koppenjan 2000, 2004), procurando-se ainda aprofundar a questão da gestão governativa das relações inter-organizacionais (Hudson 2004, Huxman e Vengen 2005) do New Public Governance.

Segundo Osborne (2010) o momento é de que o trabalho de dimensão Macro e Micro, seja integrado com a elaboração e desenvolvimento do paradigma do New Public Governance.

Exposta esta abordagem verifiquemos o modo como – graficamente Osbourne (2010) caracteriza e compara a Nova Governação Pública (NPG) com os modelos de Administração Pública (PA) e da Nova Gestão Pública (NPM)

Quadro 5 - Elementos da NPG em contraposição com a Administração Pública e o NPM (fonte: Osborne, 2010)

Paradigm/Key elements	Theoretical roots	Nature of the state	Focus	Emphasis	Relationship to external (non-public) organizational partners	Governance mechanism	Value base
Public Administration	Political science and public policy	Unitary	The policy system	Policy implementation	Potential elements of the policy system	Hierarchy	Public sector ethos
New public Management	Rational/Public choice theory and management studies	Disaggregated	Intra-organizational management	Service inputs and outputs	Independent contractors Within a competitive market-place	The market and classical or neo-classical contracts	Efficacy of competition and the market-place
New Pluc Governace	Organizational sociology and network theory	Plural and Plurist	Inter-organizational governace	Service processes and outcomes	Preterred suppliers, and often inter-dependent agents within ongoing relationships	Trust or relational contracts	Neo-corporatist

1.1.3.1 As Networks

Segundo Sandström e Carlsson (2008:497), muitos problemas de políticas públicas são considerados demasiadamente multi-facetados para encaixar nas estruturas de resolução de problemas da governação tradicional.

É um facto que, com a evolução do conceito de Estado, este perdeu a sua capacidade de controlo directo, que foi sendo substituída pela capacidade de influência (Peters, 1998). Os actores governamentais passaram a estar envolvidos num processo contínuo de negociação com os membros das networks. Hoje a grande mudança, é essa negociação ser efectuada de igual para igual. Para Peters (1998), a coordenação é o estado em que as políticas e programa do governo são caracterizados por mínima redundância, incoerência e lacunas. A análise à coordenação do sector público requer pensar em interacções, não só sobre organizações simples, mas também sobre networks de organizações. A coordenação pode resultar de hierarquias, mercados e networks; também pode ser o produto de instituições políticas, se os valores comuns aos membros produzirem maior interacção do que a encontrada num sistema menos institucionalizado.

No prefácio, escrito por Rhodes (1997), do livro *Managing Complex Networks*, encontramos a definição de governação como networks inter organizacionais e auto organizadas, às quais lhes aponta as seguintes características:

- Interdependência entre organizações. A ideia de governação é mais abrangente do que o conceito de governo, visto que inclui actores não estaduais. A mudança das fronteiras do Estado significa que as fronteiras entre os sectores, público, privado e voluntário se tornam mutáveis e opacas.
- Interacções contínuas entre membros da network provocadas pela necessidade de trocar recursos e negociar propósitos partilhados.
- Interacções tipo-jogo, baseadas em confiança e reguladas por regras de jogo negociadas e acordadas pelos participantes da network.
- Inexistência de autoridade soberana, por isso as networks tem um grau significativo de autonomia em relação ao Estado. Elas são auto-organizadas. Apesar do Estado não ocupar uma posição soberana, ele pode indirecta e imperfeitamente controlar as networks.

As networks são formadas por organizações que precisam de trocar recursos (financeiros, informativos, experiência, entre outros) para atingir os seus objectivos, de modo

a maximizar a sua influência nos *outcomes* e assim evitar tornarem-se dependentes dos outros actores do jogo. A governação encarrega-se de gerir tais relações interorganizacionais em vez de confiar exclusivamente no Estado ou no mercado. A governação socio-política é dirigida para a criação de padrões de interacção, nos quais a hierarquia tradicional e a auto-organização social são complementares, e a responsabilidade e a prestação de contas pelas intervenções está espalhada pelos actores públicos e privados.

Ao relacionar a eficácia da rede com formas de governação, Provan e Kenis (2008) estabelecem um modelo explicativo em que o número de membros da rede, a confiança entre estes, o consenso quanto aos objectivos e a necessidade de coordenação têm impactos diferenciados na eficácia de três formas de governação distintas: redes de governação partilhada, em que não existe qualquer entidade exclusivamente responsável pela gestão da rede; redes governadas por um dos seus membros, que coordena a toda a actividade; e as redes governadas administrativamente, em que uma entidade externa, especificamente criada para esse fim, é responsável pela gestão da rede.

O desenvolvimento de networks tem vindo a mudar a natureza do controlo e a sua legitimidade. A influência directa do governo nos serviços públicos tem sido substituída por negociações, em que o sector público depende de outros actores (Araújo, 1998). A principal característica das relações na *network* é a reciprocidade e interdependência baseada na confiança (Rhodes, 1997).

Segundo March e Olsen (1989) o sistema funciona por causa dos limites institucionais e da confiança mútua. Cada actor no sistema partilha normas e um interesse mútuo. Cada um no sistema ganha se mantiver a *network* activa. Acções individuais para explorar oportunidades vão minar a confiança entre os participantes reduzindo o nível de eficiência dos resultados do sistema. Neste sentido, há uma conduta oportunista dos diferentes actores para melhorar as interacções no sistema. Mas a coerência é realizada em parte através das normas desenvolvidas entre os participantes. Há um processo de aprendizagem pela experiência em que cada participante ajusta o seu comportamento, desenvolvendo um conjunto de normas como um hábito, acordos e expectativas tácitos, que consolidam a interacção do sistema. Por exemplo, as empresas de gás, electricidade e água cooperam com o serviço regulador explicando as suas actividades, fornecendo informação, dando garantias do que vão fornecer, estruturando as suas organizações de forma a serem receptivas à regulação e a antecipar a procura (Wilks, 1997).

A não cooperação torna-se mais onerosa para as empresas pois os custos de transacção aumentam. Assim, em networks, a governação significa que não há só um centro, mas múltiplos centros; não há autoridade soberana porque a network tem uma autonomia significativa (Rhodes, 1997). Segundo Kickert e Koppenjan (1997) esta nova forma de governação promove a cooperação entre os participantes dentro da estrutura de relacionamentos inter-organizacionais. Por exemplo, no processo de implementação os serviços podem considerar possibilidades alternativas e fazer propostas para mudanças na implementação da política ou estratégia. Rhodes (1997) sugere que as “*networks* são uma terceira forma de estrutura de governação” a qual pretende ser a solução de velhos problemas, tal como foi a solução da hierarquia ou o mercado. Peter (1996) salienta que a capacidade dos governos impor a sua vontade através de instrumentos legais está severamente limitada. “Eles têm de actuar para alcançar um resultado próximo do consenso entre um grande grupo de participantes auto interessados que têm alguma influência sobre as políticas” (Peter, 1996:8). A governação tornou-se num processo de negociação e mediação mais do que a simples aplicação de leis.

1.1.4 Relações intergovernamentais e governação

Apesar das suas diferenças, pode-se conjugar networks, mercados e hierarquia. Assim, a governação pode optar por conjugar organizações governamentais e não governamentais e mecanismos informais. Para Rhodes (1996), quando se encara governação enquanto networks auto-organizadas, é preciso ter em conta que os elos e ligações intergovernamentais são uma característica definidora do serviço; que a network é usada para descrever os vários actores interdependentes envolvidos na prestação de serviços e que as networks são formadas por organizações que precisam de trocar recursos para atingir os seus objectivos, para maximizar a sua influência nos outcomes e evitar a dependência relativamente a outros actores.

Resumindo: "governance is about networks" (Rhodes, 1996: 658). Auto-organização significa que a network é autónoma e autogoverna-se. Noutro sentido, atente-se que a fragmentação conduz a controlo reduzido sobre a implementação. Pode-se dizer que reciprocidade e interdependência caracterizam as relações da network: "facilitating, accomodating and bargaining, the keys to effective network management" (Rhodes, 1996: 665).

O que na realidade se verifica segundo Rhodes (1997), é que os serviços continuam a ser prestados, mas por networks de organizações que resistem à direcção central. Verifica-se também, que existe uma interacção entre unidades de governo de todos os tipos e níveis, denominadas relações intergovernamentais.

O autor constata que, apesar do modelo do processo político intergovernamental reconhecer a importância do comportamento negocial, este não inclui várias formas de negociação: persuasão, jogos de poder, estabelecimento de acordos e concessões. Alerta-nos para o facto da dependência de poder ajudar a explicar porque diferentes níveis de poder interagem, explicando variações na distribuição de poder entre e dentro das políticas da network.

Conforme foi já referido anteriormente, as networks também podem diferir consoante as relações entre os membros e a distribuição de recursos entre estes. O autor atribui a sua importância a vários factores, a saber: limitam a participação no processo político; definem o papel dos actores; decidem que assuntos serão incluídos e excluídos da agenda política. Através das regras do jogo, moldam o comportamento dos actores; privilegiam certos interesses e defendem a obrigação de responder pelos resultados perante uma pessoa ou organização. De ressaltar que a distribuição e o tipo de recursos dentro da network explica o poder relativo dos actores (indivíduos e organizações). Por seu turno, os diferentes padrões de dependência de recursos explicam as diferenças entre as networks políticas.

Num outro prisma, Rhodes conclui que a relação entre estruturas, networks e actores é recíproca, visto que os actores mudam as estruturas, enquanto que as estruturas condicionam os actores. As networks, por sua vez, medeiam essa relação. Actores e networks são estrangidos e modificados pela estrutura, visto que é aí que os actores negociam. E a negociação muda a network. Veremos como estará esta relação patente na Associação Transfronteiriça Eixo Atlântico.

Outro facto a considerar, é que qualquer organização é dependente de outras, por causa dos recursos, o que de certa maneira as interliga na prossecução de objectivos comuns. Apesar da tomada de decisão dentro da organização ser influenciada por outras organizações, a coligação dominante influencia a identificação das situações que são vistas como problema e os recursos a aplicar; pelo que esta coligação emprega estratégias dentro das regras do jogo conhecidas, o que lhe permite regular o processo de troca. As variações do grau de influência

são produto das metas e do poder potencial relativo das organizações que interagem. Este poder, por seu lado, é produto dos recursos de cada organização, das regras do jogo e do processo de troca entre organizações.

As networks são apontadas como uma forma híbrida, largamente informal, que vai além das fronteiras formais organizacionais e governamentais, sendo flexíveis e variadas. Vindo substituir ou complementar os acordos tradicionais de mercado ou as burocracias do Estado.

O objecto teórico a privilegiar no estudo da governação em rede deverá ser entendido como redes inter-organizacionais envolvidas no processo de formulação e/ou implementação duma política pública concreta (Rodrigues, 2010). Assim, em linha com a abordagem das teorias de sistemas e com a perspectiva de Carlsson (1996) sobre redes de políticas públicas, deve assumir-se uma definição não categorial e suficientemente lata para abranger as diferentes configurações que a manifestação empírica do objecto teórico pode assumir. «Rede» refere-se pois, neste contexto, a um fenómeno observável, e não a uma ideia pré-existente ou metáfora, sendo composto pelos padrões de interacção entre os actores presentes na rede (Rodrigues, 2010). Concretizemos então o conceito de network.

1.2. Modelos de relações centradas nos atores

1.2.1 Atores e Networks

Klijn (1997), num capítulo do livro *Managing Complex Networks*, defende que as networks políticas formam o contexto no qual processos políticos ocorrem. O processo de formação de políticas é muito complexo, o que se deve a diferentes factores: diferentes actores tentam influenciar o processo; os actores não têm preferências fixas; o processo político é o resultado de interacções complexas de diferentes formas de acção estratégica; e a percepção dos problemas e soluções muda com o tempo.

O autor aponta a dependência, variedade de actores e objectivos e as relações como características principais das networks. As networks políticas são definidas como padrões mais ou menos estáveis de relações sociais entre actores interdependentes, que tomam forma em volta de problemas de política e/ou programas de política.

Deste modo:

- i) As networks existem devido a interdependências entre actores;
 - ii) As networks consistem numa variedade de actores, cada um com os seus objectivos próprios e,
 - iii) As networks consistem em relações entre actores de maior ou menor duração.
- i) A teoria interorganizacional afirma que os actores são dependentes uns dos outros, porque eles necessitam dos recursos uns dos outros para atingir os seus objectivos. As interdependências provocam interacções entre actores, que criam e sustentam padrões de relacionamento. A interdependência também implica que há algo mais a ser ganho pelos actores envolvidos.

Emerson (1962) distingue duas dimensões de dependência: a importância do recurso e a possibilidade de substituir o recurso. Um actor é dependente de outro, se a sua relação com aquele actor for caracterizada por baixa possibilidade de substituir o recurso e elevado nível de importância do mesmo. A interdependência não é estática, existe interacção.

- ii) A política é o resultado da interacção entre um certo número de actores. Não existe um único actor que tenha poder suficiente para determinar as acções estratégicas dos outros actores. Não há um actor central, nem existem objectivos definidos à priori pelo actor central. Os actores precisam uns dos outros por causa das interdependências que existem, mas ao mesmo tempo, tentam satisfazer as suas próprias preferências. Isto resulta em processos complexos de interacção e negociação. Estes processos, para além de complexos, são também imprevisíveis, não só pelo número de actores envolvidos, mas também pela mudança das suas preferências no decurso da interacção. Como resultado, temos muitos actores com diferentes estratégias e com grande variedade de objectivos e que não sabem com antecedência quais os outcomes que irão ocorrer e quais as metas que serão atingidas durante o processo.
- iii) O padrão de relacionamentos é descrito em termos de regularidade de comunicação e interacção. Frequência, densidade e centralidade caracterizam as posições dos actores na network. Por exemplo, os actores que ocupam uma posição central na network estão numa melhor posição para atingir os seus objectivos (o padrão de relações do actor revela um

grande número de contactos directos com outros actores). Eles têm mais informações, são mais capazes de “activar” outros actores e mobilizar os melhores recursos. Se os actores interagem entre si durante um longo período, eles criam regras que regulam o seu comportamento e a divisão dos recursos que influencia as suas opções estratégicas. Isto significa que os padrões de relacionamento são caracterizados por regularidade no comportamento, provocados pela existência de regras e divisão de recursos.

No que concerne à interacção entre os actores que integram a Associação estudada: teria esta estrutura a sua génese num problema comum a vários actores, que resolveram unir os seus esforços de modo a conseguir maior eficiência e eficácia na sua resolução? Estaremos perante uma situação de dependência de recursos?

Temos, assim, um modo diferente de encarar a governação. As organizações governamentais deixaram de ser o actor central do processo político e a gestão das actividades assume um papel diferente, mas isto não implica que todos os actores tenham igual poder. A maioria das teorias sobre networks assume que o poder de um actor está ligado aos recursos que este possui. Em princípio, cada actor envolvido pode desempenhar um papel de gestão, que difere das abordagens mais tradicionais. As actividades de gestão são dirigidas para a melhoria e sustentação das interacções entre os diferentes actores envolvidos e para unificar os objectivos e abordagens destes. Em consequência, as organizações governamentais ocupam uma posição diferente e envolvem-se em diferentes actividades.

Kickert (1993), no seu contributo para o livro *Modern Governance*, refere que a gestão pública é sobretudo a governação de networks complexas de diferentes participantes, tais como organizações governamentais, grupos políticos e sociais, instituições, organizações privadas e de negócios, entre outros. Considera que não existe um único actor, mas sim vários actores com interesses, objectivos e posições próprias. Nenhum dos actores é dominante, nenhum tem o poder unilateral para forçar os outros, visto que o poder está disperso. Todos os actores são mais ou menos autónomos e o processo de decisão é negocial. Para o autor, a gestão hierárquica e o controlo top-down não se aplicam às networks. O controlo numa network complexa é a influência que os actores exercem uns sobre os outros e sobre si próprios, existindo auto controle.

Kickert (1997), em parceria com Klijn e Koppenjan, na introdução do livro *Managing Complex Networks*, refere que o conceito de network política liga as políticas públicas com o

seu contexto estratégico e institucional, sendo as políticas públicas o resultado das interações entre actores públicos e privados. As políticas públicas são feitas e implementadas por networks de actores interdependentes.

A gestão pública pode, também, ser vista como gestão de networks. Os actores das networks são interdependentes, porque não conseguem atingir os seus objectivos por si próprios, mas precisam dos recursos de outros actores para o conseguir (Kickert, 1997). A interdependência é baseada na distribuição de recursos pelos vários actores, nos objectivos que perseguem e na percepção da dependência de recursos. Informação, recursos e objectivos são trocados em interações. Porque estas interações são frequentemente repetidas, ocorrem processos de institucionalização: percepções partilhadas, padrões de participação e regras de interacção desenvolvem-se e são formalizadas.

De facto, um critério de sucesso das políticas é a realização de acção colectiva, de modo a estabelecer ou atingir um objectivo comum ou evitar ameaças comuns. Este modelo assume como causas de insucesso: a falta de incentivos para cooperar e a existência de bloqueios à acção colectiva. Por um lado, os objectivos propostos podem ser vagos ou não provocativos. Por outro, actores importantes podem estar ausentes, enquanto que a presença de outros actores pode desencorajar a participação de actores necessários (Kickert e Koppenjan, 1997). Pode faltar informação crucial sobre objectivos, meios e actores. A ausência de poder discricionário e de compromisso dos actores para o objectivo comum, também podem ser encarados como causa de insucesso. Assim, é preciso melhorar as condições da acção colectiva, o que pode ser feito através da gestão das relações interorganizacionais: gestão dos processos de interacção entre organizações ou, mudança das características estruturais e culturais da network.

Na network não existe uma única autoridade central, uma estrutura hierárquica, ou um único objectivo organizacional. Nenhum dos actores tem capacidade para unilateralmente controlar os outros actores. A gestão das networks é, em essência, uma actividade interorganizacional. A gestão de networks funciona como iniciador e facilitador dos processos de interacção entre actores, criando e mudando os arranjos interorganizacionais para atingir melhor coordenação. É referido também a existência de um mediador que funciona como gestor do processo e “construtor” da network (Kickert e Koppenjan, 1997).

Kickert e Koppenjan (1997), encaram a gestão pública como governação de networks complexas, compostas por diferentes actores, tais como o poder local ou central, grupos políticos e sociais, grupos de pressão, acção e interesse, instituições sociais, organizações privadas, de negócios, etc. A gestão das networks é uma forma de controlo governamental, que vai além do controlo administrativo, sendo melhor definido como de influência directa. O controlo hierárquico e top-down não funciona nas networks, porque não existe um topo.

De modo a atingir os seus objectivos, os actores das networks têm de participar em jogos entre actores, que se desenvolvem em redor de assuntos nos quais têm interesses. Os actores vêem alguma vantagem em fazer as coisas conjuntamente, pois existe um valor acrescido devido à actuação conjunta. No entanto, a actuação conjunta tem os seus custos, por exemplo, custos de tomada de decisão (investimentos em termos de dinheiro, tempo e energia), custos políticos externos (os compromissos que os actores do jogo têm de aceitar), entre outros. Dependendo destes custos, os actores têm de decidir se querem ou não participar.

A activação da network envolve iniciar processos de interacção, de modo a resolver problemas ou atingir objectivos. O sucesso da activação depende da vontade daqueles que foram convidados a participar e investir o seu tempo e recursos. Quando se verifica a existência de conflitos e/ou o processo de interacção se encontra num impasse, recorre-se à mediação. A mediação é feita por uma parte que não está envolvida no impasse e que não mantém ligações directas com as partes envolvidas. O mediador pode desempenhar diversas actividades, entre as quais: assegurar que as relações são mantidas, abrindo canais ou mantendo-os abertos (o que inclui chamar à atenção as partes, para reconhecer e respeitar os interesses dos outros); zelar pelo cumprimento dos procedimentos; identificar quais os recursos necessários para resolver o conflito e fazer sugestões quanto ao seu uso; explorar soluções possíveis; confrontar as partes com as percepções e interesses dos outros; entusiasmar as partes e fazê-las comprometer-se com as soluções propostas. Se se mostrar impossível resolver os problemas na network existente, pode-se considerar modificá-la; no entanto, as reorganizações são caras e consomem tempo.

No estudo realizado em 2001 por Gilsing, Roes e Veldheer, encontramos referência a um paradigma de governação, no qual se destaca o grau de autonomia com que o governo define os objectivos de política, ou seja, com que grau é que os objectivos são discutidos na network; e o grau de interactividade que permite analisar até que ponto os actores estão

envolvidos na definição de objectivos e na implementação de políticas. O contexto político das networks locais é determinado pela legislação geral e pelos regulamentos para as autarquias, o que limita o espaço político local. Atente-se, também, que a complexidade da política da *network* é determinada pelo número e variedade de actores e suas relações mútuas. Quanto à complexidade da *network*, esta depende da variedade dos actores políticos, da variedade de regimes administrativos, da desigualdade de poder entre actores e do foco em objectivos políticos.

1.2.2 Atores e interacção

Peters (1998) constata que existem networks mais integradas do que outras, assim, podem-se tratar algumas networks como organizações únicas, e outras como conjuntos de organizações autónomas. As networks podem existir mesmo que as suas componentes funcionem autonomamente. A interacção e as relações com actores externos podem ser diferentes numa network intimamente interrelacionada. Mesmo as networks pouco integradas podem ser formais, enquanto que outras dependem de relações informais entre actores. As networks podem usar diversos instrumentos, tais como planeamento, regulação formal e contratos.

Segundo Peters (1998), a coordenação pode falhar quando duas organizações desempenham a mesma tarefa (redundância), ou quando nenhuma organização desempenha uma tarefa necessária (lacuna), ou quando as políticas destinadas aos mesmos clientes tem diferentes objectivos e requisitos (incoerência). Num outro prisma, constata que as organizações que não servem a mesma clientela ou que não são fundadas pela mesma organização ministerial cooperam mais fácil e prontamente do que aquelas que competem mais directamente, e conseguem encontrar aspectos comuns que facilitem a negociação. Neste sentido, organizações semelhantes e que fornecem o mesmo tipo de bens e serviços são mais difíceis de coordenar, visto que tendem a disputar a execução das mesmas políticas e os mesmos orçamentos.

Peters alerta para o facto de muita gente no governo estar preocupada com a perda de mecanismos informais de coordenação. O *downsizing* está a reduzir as oportunidades de movimentação dentro do governo, pelo que os indivíduos permanecem durante mais tempo em cada posto do que o que acontecia no passado. Terminamos realçando que a formação das networks resulta da existência de repetição e estabilidade, ou seja, é necessário

institucionalizar padrões de relacionamento que permitam definir expectativas e dependências mútuas.

Coghill (2000) defende que as interações são influenciadas por normas culturais, relações de poder, legislação e outros factores. Para comprovar o seu ponto de vista, vai buscar ideias a Duignan (1998), que afirma que as inter-relações e interações entre as partes são mais importantes do que as partes sozinhas (ideia de sinergia). A Dimitrov e Kopra (1998) foram buscar a ideia de que competição e cooperação podem ser complementares.

O autor realça o facto de que um ambiente rígido limita a capacidade de interacção e evolução. A direcção da evolução das estratégias, políticas e práticas é afectada pelo acesso a recursos escassos. Num ambiente não regulado, quem tiver maior poder, goza de maior acesso aos recursos preferenciais à custa dos agentes mais vulneráveis. Isto é relevante, visto que os *outcomes* das decisões são dependentes dos factores que afectam a tomada de decisão. Os *outcomes* são superiores quando existe confiança, vontade de realizar algo, consenso, cultura comum, valores consistentes, objectivos compatíveis, normas de comportamento comuns, processos comuns, regras de procedimento que fornecem infra-estruturas básicas para interacção, regras de procedimento que permitem flexibilidade e agentes com poder de negociação semelhante.

1.2.3 O relacionamento interorganizacional

Dick Sorabji (2000) defende que a Nova Gestão Pública sempre esteve ligada a duas formas de organização institucional: hierarquias e mercados. Argumenta-se que há razões para acreditar que as *networks* e a gestão de *networks*, quando comparadas a hierarquias e mercados, oferecem um meio que parece ter vantagens comparativas relativamente à imposição de formas de serviço público, que podem enfrentar os mais rigorosos testes de eficácia. Todavia, há que ter em atenção que as *networks* correm o risco de chegar a um equilíbrio abaixo do óptimo.

Para Sorabji (2000), as *networks* contêm aspectos de mercado e hierarquia. À semelhança dos mercados, existem organizações livres para escolher sem ter de aguardar instruções superiores. À semelhança das burocracias públicas, existe conexão entre as unidades, que parecem evitar os problemas de fragmentação.

O autor aponta a definição de Benson (1978) de *networks* organizacionais como um cluster ou complexo de organizações ligadas umas às outras pela dependência de recursos. A dependência de recursos surge como o elemento base da criação de *networks*. No caso da associação estudada importa analisar em que medida é que estamos perante algum tipo de dependência de recursos, ou se existem outras motivações.

Numa outra parte do seu trabalho, Sorabji (2000) refere que uma *network* governamental para ser competitiva, é preciso que uma parte dos recursos totais seja alocada segundo uma base competitiva; que a regra orientadora do elemento competitivo reflecta os objectivos da *network*; que o nível de recursos alocado seja suficiente para despoletar a percepção de níveis credíveis de incerteza dentro das organizações que a compõem; que a comunicação e infra-estrutura de coordenação da *network* seja suficientemente robusta para permitir a emergência de objectivos comuns e valores partilhados por toda a *network*; e que a percepção que afecta os processos que são aplicados na *network* alcancem os valores comuns esperados e os valores partilhados.

Por seu turno, Rhodes (1997) aponta que Klijn (1995) defende que as *networks* não respondem aos gestores, enquanto controladores do sistema. Os gestores desempenham um papel facilitador, não visando atingir os seus objectivos pessoais. Procura-se identificar as condições que sustentam a acção conjunta e as estruturas das relações inter-organizacionais, que envolvem a mudança das regras do jogo. Tenta-se promover situações de ganho, em que todos os actores envolvidos beneficiem, ainda que muitos actores não atinjam os seus objectivos iniciais. Neste sentido, mudanças na distribuição de recursos, podem ser usadas para encorajar determinado tipo de comportamentos, para introduzir novos actores ou para enfraquecer outros. Os gestores também podem assumir um papel relevante ao nível do próprio funcionamento das relações inter organizacionais, papel esse que pode passar pela formação e formulação das decisões, organização das relações (formais ou informais) existentes e principalmente no que diz respeito a coordenação de actividades. Neste trabalho procurar-se-á verificar se nas estruturas a serem estudadas existe algum actor que desempenhe um papel “facilitador” das relações interorganizacionais e se o seu desempenho é crucial para o funcionamento das mesmas.

1.3. A abordagem do Neo-institucionalismo

Para analisar o fenómeno do Associativismo Municipal, elemento enformador do Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular (EANP), torna-se fundamental enquadrar teoricamente esta realidade à luz da abordagem do neo-institucionalismo quer económico quer sociológico, modelo teórico que caracteriza aquela forma de governação, inserindo-a também na temática central da governação de networks. De seguida verificaremos alguns dos principais conceitos.

1.3.1 Instituição

Uma instituição, num sentido lato, é um conjunto de hábitos estabelecidos de pensamento que são comuns à generalidade dos indivíduos (Veblen, 1994); a tipificação recíproca [ou a definição] de acções habituais (Berger e Luckmann, 2002); o estado final de um processo de institucionalização ou a repetição ritual de um padrão (Tolbert e Zucker, 1996); as regras culturais que conferem sentido e valor a entidades e actividades particulares (Meyer, Boli e Thomas, 1980); a emergência de poderosas forças sociais como a competição, o estado ou as burocracias profissionais que torna as organizações cada vez mais semelhantes entre si (Powell e DiMaggio, 1991); ou, ainda, a rede simbólica que combina uma componente funcional e uma componente imaginária, reenviando essa rede simbólica para outra coisa que não o simbólico (Castoriadis, 1975). Finalmente, uma definição de Scott (1995:33), por ele apresentada como uma "omnibus definition of institution", isto é, talvez a mais abrangente e consensual das definições: "As instituições consistem em estruturas e actividades cognitivas, normativas e reguladoras que dão estabilidade e sentido ao comportamento social" (1995: 33).

1.3.2 Institucionalismo e neo-institucionalismo

A distinção que opõe o "novo" ao "antigo" institucionalismo é relativamente consensual nos meios institucionalistas. Por "antigo" institucionalismo pretende-se significar o conjunto de investigações desenvolvidas sobretudo na economia e que contestava a ideia de um comportamento absolutamente racional dos indivíduos ("o agente continuamente calculador e marginalmente ajustador da teoria neoclássica" - Hodgson, 1994: 140), insistindo antes nos mecanismos da inércia, nas rotinas e no hábito que determinariam as escolhas e as decisões. Mas, de acordo com os primeiros institucionalistas, mesmo as rotinas e os hábitos têm para o indivíduo "um significado funcional na medida em que reduzem a quantidade de deliberação implicada na complexidade do comportamento quotidiano, se bem que esta seja apenas uma faceta das funções gerais cognitivas e informativas das instituições e rotinas sociais" (Hodgson, 1994: 132). Veblen, figura tutelar do antigo institucionalismo, sustentava, que as instituições

são hábitos de pensamento. No entanto, embora hábitos de pensamento, as instituições começaram por ser apenas *hábitos* que evoluíram, tornando-se, com o tempo, socialmente valorizados e relativamente consensuais (Velben, 1994). E são precisamente estes hábitos - transpostos para o plano cognitivo - que acabam por condicionar as escolhas sociais, a começar precisamente pelas escolhas económicas que se constituíram como o objecto privilegiado desse primeiro institucionalismo (Andrade, 2003).

Quanto ao novo institucionalismo, embora os estudos de carácter económico continuem a ocupar aí uma boa parte das investigações²⁴, o interesse orienta-se hoje sobretudo para a ciência política, para os estudos sociais (nomeadamente a sociologia do conhecimento) e para os estudos organizacionais institucionalismo (Andrade, 2003). As investigações neo-institucionalistas no domínio das organizações, que interessam particularmente a este estudo, partem da constatação de que "a constância e a repetitividade de muita da vida organizada são explicáveis não apenas por referência ao indivíduo, mas sobretudo por uma outra perspectiva que localiza a persistência dessas práticas, quer na sua qualidade de *quase-naturais* ("taken-for-granted"), quer na sua reprodução em estruturas que se auto-sustentam" (Powell e DiMaggio, 1991: 8), para estabelecerem em seguida alguns princípios teóricos e de método: "o novo institucionalismo, na teoria da organização e na sociologia, compreende uma rejeição dos modelos do actor-racional, reforçando, pelo contrário, um interesse pelas instituições enquanto variáveis independentes, uma viragem em direcção às explicações cognitivas e culturais e ainda uma atenção particular às propriedades das unidades supra-individuais de análise, as quais não podem ser reduzidas a agregações ou a consequências directas dos atributos ou dos motivos dos indivíduos" (Powell e DiMaggio, 1991: 8)²⁵.

O neo-institucionalismo da Sociologia, surgiu no quadro da teoria das organizações, remontando ao final dos anos 1970, no momento em que certos sociólogos puseram-se a contestar a distinção tradicional entre a esfera do mundo social, vista como o reflexo da racionalidade abstracta de fins e meios (do tipo burocrático) e as esferas influenciadas por um conjunto variado de práticas associadas à cultura (Hall e Taylor, 2003).

Enquanto o antigo institucionalismo utiliza abordagens em ambientes de pequenas comunidades, o novo opta por ambientes mais amplos, abrangendo populações de

²⁴ Conferir obras de Douglas North (1991), Ronald Coase (2010).

²⁵ Consultar, por exemplo, Brinton, M. e Nee, V. (1998), *The new institutionalism in sociology*, : Russell Sage Foundation, New York; Peters, G. (1999) *Institutional theory in political science. The new institutionalism*, Pinter, London e New York e, sobretudo o breve, embora clarificador, artigo de Philip Selznick (1996) *Institutionalism "old" and "new"*, em: *Administrative Science Quarterly*, Vol. 41(2), 270-278.

organizações, como sectores industriais, profissões e entidades governamentais (Greenwood e Hinings, 1996; DiMaggio e Powell, 1991).

1.3.3 Neo-institucionalismo

A transacção entre indivíduos dentro dos limites das instituições é a unidade básica de análise do neo-institucionalismo económico. Às instituições é atribuído o papel principal da vida política, sendo elas as “moldadoras” das preferências e quem determina a extensão das transacções (Williamson, 1985).

O neo-institucionalismo é um fenómeno complexo, o que se deve à multiplicidade de manifestações que assume nas várias disciplinas e sub-disciplinas. Na Sociologia, na Ciência Política e na Economia, o neo-institucionalismo manifesta-se talvez de maneira mais nítida do que nas outras áreas²⁶.

Na Economia, o neo-institucionalismo representa a retomada de uma tradição perdida: aquela que teve em Commons (1934) a sua maior expressão e que teve grande visibilidade na década de 20. Essa retoma deve-se sobretudo a duas contribuições na década de 80. A primeira deu-se através dos trabalhos do historiador económico North (1991)²⁷. A segunda foi a de Williamson (1985) que se deteve sobretudo nos estudos de economia industrial e mercado de trabalho²⁸.

O neo-institucionalismo²⁹ inaugura uma perspectiva contratualista nas relações económicas que são entendidas como contratos imperfeitos, sujeitos ao comportamento oportunista das partes, e que apresentam “custos de transacção”. As instituições (regimes de direitos de propriedade; o marco legal; o padrão de relacionamento entre as instituições

²⁶ Verificar contributo de Hall e Taylor (1996) *Political Science and the three New Institutionalisms*, Political Studies.

²⁷ De referir que a concessão recente do Prémio Nobel não só a North como também a Coase (1937) (outra figura central dessa escola) conferiu legitimidade académica maior aos neo-institucionalistas;

²⁸ A sua obra Williamson (1985) *Economic Institutions of Capitalism*, que, embora focalizando as relações entre organizações e fornecedores em vários contextos, introduz o marco conceptual da “abordagem dos custos de transacção”, tendo-se tornado no clássico contemporâneo da escola.

²⁹ Referência para a obra Hall e Taylor (1996) *Political Science and the three New Institutionalisms*, Political Studies onde os autores referem que o termo “neo-institucionalismo” não constitui uma corrente de pensamento unificada. Os autores referem existir pelo menos três métodos de análise diferentes, todos reivindicando o título de “neo-institucionalismo”, que apareceram de 1980 em diante. Essas três escolas de pensamento são o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico, sendo que os autores consideram que se pode também falar do institucionalismo económico. Esses diferentes métodos desenvolveram-se como reacção contra as perspectivas behavioristas, que foram influentes nos anos 60 e 70. Todas elas buscam elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos (Hall e Taylor, 1996). Rhodes e Bevir (2010) comentando aquela abordagem avançam com um novo tipo de institucionalismo que definem como institucionalismo ideacional ou construtivista.

governamentais e entidades privadas; o modo — e a capacidade — de imposição das regras do jogo pelo Estado, entre outros.) que regem essas transacções ocupam lugar central.

Recentemente o neo-institucionalismo passou a informar as reflexões sobre o desenvolvimento económico por parte de académicos e agências multilaterais, além de um de seus conceitos centrais, o de *governance* ou governança, se ter disseminado na agenda dos debates (Governance and Development, 1993). Por outro lado, o paradigma agente-principal tem sido a base de discussões de grande interesse analítico sobre reforma do Estado por autores oriundos de outras matrizes teóricas como é o caso de Przeworski (1996). Do ponto de vista conceptual, o mais importante a ressaltar é que esses autores recusam o paradigma neoclássico, e seu pressuposto mais geral: a ideia do comportamento maximizador. Na realidade, Williamson (1985) propõe substituir o Homem Económico pelo Homem Contratual. O mundo "sem instituições" descrito pelos neoclássicos é considerado uma ficção, e as instituições devem ser introduzidas na análise mesmo nos modelos mais simples.

O neo-institucionalismo na Sociologia recusa o modelo do comportamento maximizador. Muitos desses autores são associados à chamada "nova sociologia económica". A grande figura é Granovetter (1993) que sustenta que toda acção social está "inserida" numa teia de relações e redes sociais. A sua expressão *social embeddedness* passou a ser moeda corrente nas discussões sobre o Estado para uma gama muito grande de autores [Evans (1996), Skocpol (1999), entre outros].

As "Instituições" são entendidas como regras informais do jogo, normas sociais, práticas sociais estabilizadas e recorrentes. Esses autores, em análises empíricas sobre redes de empresas, mercados de trabalho e desenvolvimento económico local, enfatizam as bases não-económicas da organização do mercado (redes de sociabilidade, o papel da confiança entre actores, entre outros). No limite, esse tipo de análise considera o impacto da cultura política e cívica sobre a esfera da economia, ou se quiser sobre o desenvolvimento e o "progresso".

Uma variante desse tipo do neo-institucionalismo sociológico é o neo-institucionalismo organizacional de DiMaggio (1997), March e Olsen (1989). A obra de March e Olsen intitulada: *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics* (1989) faz o elogio da nova abordagem, critica duramente o paradigma neoclássico e apresenta análises empíricas elucidativas sobre os processos de reforma do Estado na Europa.

As instituições constituem a estrutura de incentivos com a qual os actores sociais se deparam. No entanto, as boas instituições só produzem comportamentos virtuosos se forem consistentes com a cultura política que lhes dá suporte — dimensão que não é considerada no neo-institucionalismo económico.

Lowndes (1996) distingue seis concepções ou “aspectos” das instituições que considera mais salientes da agenda neo-institucionalista que denomina por: mito; eficiência, estabilidade, manipulação, desintegração e oportunidade. Apoiando-nos na análise efectuada por Bouzas-Lorenzo (1999) verifiquemos os “aspectos” seguintes:

No que respeita ao mito, de referir que as instituições são por vezes concebidas como processos nos quais elementos míticos ou simbólicos do contexto de uma organização constituem padrões e são incorporados nas suas estruturas, culturas e resultados. O poder dos entornos institucionais reside na sua capacidade para fornecer uma legitimidade ligada às possibilidades de sobrevivência da organização. Ao adaptar-se às expectativas culturais, as organizações ficam em melhor posição para recrutar pessoal, atrair financiamento, construir alianças e ajustar os seus produtos às necessidades dos seus clientes ou utilizadores. A necessidade de replica / emular a estrutura e o funcionamento de outras organizações é factor decisivo para conduzir à mudança organizacional [conforme demonstrado por Powell e DiMaggio (1991)].

Relativamente à eficiência e estabilidade, aquele autor refere que as instituições são marcos organizativos eficientes que surgem para resolver problemas de transacção económica complexa (vide teoria dos custos de transacção). Ao abordar a eficiência é necessário ponderar a concorrência de factores culturais e circunstâncias de política e de poder. Tal como Williamson (1985), também D. North (1991) concebe as instituições como estruturas de incentivos que influem no comportamento maximizador da utilidade que adoptam os indivíduos.

Quanto à manipulação, o autor refere que, contrastando com a concepção de Williamson (1985) e North (1991) que entendem a existência de instituições económicas na medida em que mitigam os problemas através da eficiência ou da estabilidade, as instituições políticas podem também ser vistas como obstáculos a um intercâmbio eficiente, manipuladas por políticos e burocratas auto-interessados [vide as teorias sobre o comportamento maximizador dos burocratas buscando maior bem estar, status, orçamento, e/ou peso político

através da ampliação da oferta de serviços que oferecem os seus departamentos, conforme estabelecido por Dunleavy (1991)].

Relativamente à oportunidade, de referir que conforme referem March e Simon (1958), um conjunto significativo dos indivíduos que nas organizações possuem a responsabilidade da tomada de decisão, não se encontram, na maior parte das vezes, bem informados por razões como escassez de tempo, racionalidade limitada ou dificuldade de acesso às fontes de informação, entre outras. A incerteza gera descontrolo acerca das decisões a adoptar, da precisão das premissas e regras de decisão a empregar. A eliminação que as organizações fazem da incerteza por via da standardização dos processos de tomada de decisão, ou pela regulamentação máxima de qualquer procedimento, produz vários efeitos: Conforme enunciado por Cyert e March (1963) o comportamento das organizações pautar-se-á ou por soluções ou por problemas; funcionarão através de uma lógica de adaptação (a burocratização, o seguimento fiel dos regulamentos, as normas, a tradição passam a ser mais valoradas do que a busca de soluções alternativas) e possuirão uma gama de soluções diversas como resultado da experiência tiveram as suas diferentes unidades na resolução dos problemas particulares. Conforme referido por Olsen (1989), as decisões não são adaptações instantâneas e unívocas a um ambiente objectivo e a umas preferências formuladas externamente; as rotinas organizativas constringem os processos de tomada de decisões tanto no que se refere à influência ambiental como no que respeita aos comportamentos baseados nos interesses pessoais dos participantes. Assim, para se poder prever o comportamento organizativo e os resultados das decisões é necessário compreender previamente os processos que traduzem as condições ambientais e as preferências dos indivíduos na acção organizativa.

Da análise dos conceitos de Lowndes (1996), Bouzas-Lorenzo (1999) retira três conclusões que são partilhadas pelas diferentes correntes que convergem na análise neo-institucional:

“1.º O estudo das regras formais e informais e sua interacção é essencial para compreender as instituições e a mudança institucional: as instituições compreendem um conjunto de regras formais e informais que estruturam a acção social e são partilhadas dentro de uma organização ou comunidade particular.

2.º Existe um ciclo de vida institucional no qual as normas e regras se desenvolvem, se tornam reconhecidas, caem em desuso e são substituídas por novas convenções: a mudança e a estabilidade são fases do ciclo de vida institucional.

3.º Nem a adesão às normas nem os fins egoístas podem explicar todas as fases do ciclo de vida institucional: a ação estratégica desempenha um importante papel na condução da mudança institucional e o comportamento guiado normativamente é um factor chave para garantir a manutenção das regras institucionais ao largo do tempo.”

Ao nível da temática das Associações Transfronteiriças de Municípios e em especial no Eixo Atlântico do Noroeste peninsular, a abordagem do neo-institucionalismo económico e sociológico é enformadora desta modelo de agregação, no entanto, e apesar da recusa do pressuposto mais geral do paradigma neoclássico a ideia do comportamento maximizador, será pertinente efectuar uma análise à dimensão deste tipo de comportamento entre os diferentes actores/municípios. Significativamente pertinente será averiguar da existência de fenómenos de mudança institucional no EANP. Será pertinente também analisar a moldura contratual deste tipo de estruturas; efectuar a caracterização de toda a acção social destas networks tentando compreender a teia de relações bem como as redes sociais em que se encontram inseridas. Conhecer a forma como são reflectidas as características definidoras das “Instituições”: as regras informais do jogo, as normas sociais, as práticas sociais estabilizadas e recorrentes entre outras.

À luz deste modelo será importante verificar a relevância destas estruturas no desenvolvimento económico local, conhecer as bases não-económicas da organização destas teias de relações (redes de sociabilidade, o papel da confiança entre actores, entre outros); e ainda perceber o impacto da cultura política e cívica sobre a esfera de acção destas estruturas bem como sobre o desenvolvimento e evolução dos participantes.

1.4. Colaboração, Cooperação e Coordenação

Mattessich *et al* (2001) ao tratar da questão da colaboração apresenta-a como um relacionamento bem definido com benefício mútuo entre duas ou mais organizações com o objectivo de atingir objectivos comuns. Segundo os autores o relacionamento inclui um empenho conjunto para relacionamentos e objectivos; o desenvolvimento conjunto de uma estrutura bem como responsabilidade partilhada; autoridade partilhada e prestação de contas; e ainda partilha de recursos e de recompensas.

A definição de colaboração segundo os autores é complexa e contém ambiguidades na sua prática.

Estes autores estabelecem uma clara distinção entre, cooperação, coordenação e colaboração, a vários níveis, nomeadamente ao nível da visão e relacionamentos; da estrutura, responsabilidades e comunicação; da autoridade e da *accountability*; e, finalmente, ao nível dos recursos e das recompensas.

A cooperação é definida pelos autores (Mattessich *et al*, 2001) como sendo caracterizada por relacionamentos informais que existem sem qualquer planeamento, estrutura ou missão definida em comum. A informação é partilhada à medida que vai sendo necessária e a autoridade pertence a cada organização, não existindo deste modo qualquer risco. Os recursos são separados sucedendo o mesmo ao nível das recompensas.

Relativamente à coordenação esta é caracterizada por relacionamentos mais formais e pelo entendimento da existência de missões compatíveis. Requer algum planeamento e divisão de “papéis”, estando os canais de comunicação definidos. A autoridade continua a pertencer a cada uma das organizações, existindo, no entanto, um maior grau de risco para todos os participantes. Os recursos estão disponíveis para todos os participantes sendo as recompensas comuns.

A colaboração, por seu lado, define-se como um relacionamento mais durável e persistente (Mattessich *et al*, 2001). A colaboração traz organizações anteriormente separadas para uma estrutura nova com total envolvimento e empenhamento numa missão comum. Este tipo de relacionamento requer um planeamento estruturado e canais de comunicação bem definidos, operando em diferentes níveis. A autoridade é definida pela estrutura onde se processa a colaboração. O risco é substancialmente maior dado que cada membro contribui com os seus próprios recursos, bem como, com a sua reputação. Os recursos e os produtos são partilhados.

Por seu lado, O’Leary e Bingham (2009) consideram que a colaboração é menos uma função de relações estáveis e, por isso, de laços estruturais, sendo mais um produto do nível de decisões individuais dos gestores. Desse modo, a presença de um gestor que opta por se comprometer em *networking* quotidianamente – um verdadeiro gestor público colaborativo – contribui para a forma como as organizações respondem.

De acordo com Huxham e Vangen (2000) e Lasker, Weiss e Miller (2001) a colaboração pode ser uma experiência frustrante e desapontante ou mesmo ser uma parceria apenas no papel. No entanto, a realidade é que na atualidade a colaboração tornou-se mais do que uma *buzzword*, para muitas agências a colaboração tornou-se o meio primário de lidar com os problemas modernos como a complexidade no processo das políticas, ambientes turbulentos, dispersão de recursos e de conhecimentos técnicos, e o constante fluxo de nova informação (O’Leary e Bingham, 2009).

Muitas agências governamentais em determinadas áreas políticas - como: ambiente, políticas sociais, desenvolvimento económico, saúde, gestão de emergências – são simplesmente incapazes de cumprirem os seus propósitos / objetivos de maneira unilateral, ou porque não exercem uma autoridade completa sobre determinada área política ou porque lhes faltam recursos importantes (O’Leary e Bingham, 2009), sendo que, o poder de um ator dentro de uma *network* interorganizacional encontra-se explicitamente ligado à sua capacidade de controlar recursos (Klijn, 1997; Aldrich, 1979).

Usualmente o termo colaboração não é tido como um sinónimo de cooperação e coordenação. Ao falarmos de cooperação entendemos tratar-se de um tipo de relacionamento mais integrado, temporalmente mais amplo, e de maior solidez.

Williams e Ryan (sem data) elaboraram um estudo sobre as novas tendências das políticas públicas, em que apuraram que estas dependem da cooperação voluntária inter organizacional para o provimento de bens e serviços públicos, sem no entanto, esquecer a necessidade da existência de um controlo político-legal.

Relativamente à emergência de novas formas de relacionamento entre o governo e a sociedade, referem as parcerias entre o sector público e o privado, mecanismos de mercado, a “*marketização*” da oferta do sector público e verificam que novos papéis estão a ser conferidos a organizações voluntárias, que funcionam como agentes de políticas públicas e de estratégias de políticas públicas baseadas na comunidade. Há que prestar especial atenção à estrutura, aos processos e aos *outcomes* destas novas formas de relacionamento.

A teoria clássica coloca ênfase nas relações hierárquicas entre governo e sociedade, pois a cooperação com o governo e as suas políticas é inicialmente compreendido em termos de necessidade político-legal. As novas tendências são geralmente não hierárquicas, funcionando com base na cooperação voluntária. A teoria das relações inter organizacionais visa expandir o alcance da implementação de estruturas previamente consideradas na

literatura e visa adequar novas perspectivas. Assim, a sua pesquisa abarca uma série de relacionamentos entre organizações e inclui estruturas hierárquicas e não-hierárquicas, bem como os factores que afectam a cooperação voluntária entre organizações. Esta análise faz a ligação entre estruturas inter organizacionais e *outcomes*, o que conduz a um desenho inter organizacional que facilite a obtenção dos *outcomes* desejados e dos objectivos através da promoção da cooperação voluntária entre as partes.

O trabalho de Williams e Ryan (sem data) tem como objectivo demonstrar como a teoria das relações inter organizacionais e a sua pesquisa se aplicam ao campo das políticas públicas e conceptualizar mais adequadamente a expansão da oferta dos arranjos/acordos de políticas públicas e obter uma visão mais ampla das condições que afectam a cooperação voluntária: o seu estudo começa com uma abordagem institucional à implementação das políticas públicas, que se centra nas instituições e na *network* interorganizacional entre instituições, que provocam impacto na implementação dos *outcomes*; os sistemas compreendem participantes independentes que possuem diferentes partes de informação, representam interesses diferentes e que perseguem diferentes e potencialmente conflituosos cursos de acção; e como se sabe, existe uma pluralidade de actores com interesses distintos, bem como objectivos e estratégias, sendo difícil prever o tipo de implementação de *outcomes* que podem emergir de diferentes tipos de relacionamentos.

Aqueles autores, identificam as diferentes características organizacionais que influenciam a implementação dos *outcomes*:

- i) Estabilidade ou instabilidade da implementação de rotinas a actores principais, relacionamentos de trabalho, e suporte ideológico e organizacional ou oposição a implementação de decisões;
- ii) relações de poder entre actores e instituições;
- iii) tipo de política a implementar.

A ênfase é colocada no modo como diferentes relações e estruturas podem condicionar o aparecimento de *outcomes* positivos em diferentes ambientes políticos. A teoria e a pesquisa das relações inter organizacionais reconhecem a importância da cooperação voluntária entre organizações, tentando antever os efeitos da implementação de políticas de estruturas / networks nos *outcomes* da cooperação. Será interessante observar se a

Associação Transfronteiriça de Municípios Eixo Atlântico se caracteriza pela existência de relações baseadas na cooperação voluntária, que permitem a maximização dos resultados para os diversos intervenientes, ou se estamos perante outra forma de cooperação.

Numa outra parte do seu trabalho, Williams e Ryan (sem data) descrevem as dimensões em que as estruturas interorganizacionais variam e em que medida esta variação afecta a cooperação voluntária entre as organizações envolvidas e quais as suas implicações no desenho da *network* interorganizacional, com vista a promover a cooperação voluntária. Neste sentido, a cooperação inter organizacional é a extensão da preocupação de cada organização nos interesses e bem-estar de cada parceiro da *network*, sua confiança e confiança nos parceiros, assim como a preocupação de cada parceiro nos interesses e bem-estar da organização.

Nas relações de cooperação todas as partes devem ganhar, enquanto que nas relações de competição os objectivos relevantes das diferentes partes não podem ser simultaneamente satisfeitos. A *network* interorganizacional tem, deste modo, custos e riscos para as organizações que a constituem. Verificaremos se existe, ao nível da Associação de Municípios em análise, um esforço conjunto de cooperação que permita atingir benefícios comuns.

Como barreiras a cooperação são apontadas a falta de confiança entre parceiros, a dificuldade das organizações abdicarem do controlo, a complexidade dos projectos conjuntos e a diferente capacidade das organizações na aprendizagem de capacidades de colaboração. A *network* inter organizacional assenta na reciprocidade, colaboração, complementaridade, interdependência, relacionamento e clima informal orientado para o ganho comum. As estruturas inter organizacionais de coordenação e controlo variam, pelo que os problemas que afectam a *network* inter organizacional surgem não só da natureza da própria estrutura, mas também das relações entre membros mais e menos poderosos e do tipo de controlo usado para regular as relações na *network* inter organizacional.

Importa agora identificar as variáveis que afectam a cooperação nas estruturas da *network* inter organizacional:

i) A *network* inter organizacional varia na extensão e natureza da sua formalização (por um lado, temos relações coordenadas por acordos explícitos que definem direitos e obrigações; por outro, temos acordos informais de cooperação);

- ii) A network inter organizacional varia em densidade (contactos, relacionamento), motivo pelo qual é preciso averiguar o grau de empenhamento dos membros a as ligações entre estes;
- iii) A network inter organizacional varia na intensidade das relações entre membros, ou nos recursos financeiros e informativos que as organizações aplicam nestas relações;
- i) A network inter organizacional varia no grau de centralidade, ou na relativa proximidade dos membros ao coração do sistema de trocas da network. A centralidade é vista como uma medida do poder da *network*. Elevada centralidade é considerada uma condição de efectivação da *network*.

Apesar da formalização, clarificar direitos e obrigações, parece ser a antítese, ou pelo menos um substituto, para a confiança mútua e confiança entre membros da network interorganizacional. A elevada centralidade pode afectar, de modo adverso, a motivação para cooperar, por parte dos seus membros menos centrais. A densidade pode influenciar positivamente os motivos da cooperação se os membros tiverem relacionamentos redundantes e diversos entre eles. A intensidade aumenta a preocupação com os *outcomes*, mas também pode aumentar a desconfiança. A intensidade parece aumentar com acréscimos na formalização e a centralidade parece diminuir com acréscimos na densidade da network.

Muitos dos novos arranjos de implementação de políticas não são tão susceptíveis de serem objecto de controlo pelas agências do governo e dependem consideravelmente de compromissos voluntários e de cooperação nos objectivos das políticas públicas. As estruturas da network inter organizacional promovem e sustentam a cooperação se assentarem em confiança mútua e em acordos informais. É necessário densidade suficiente para fornecer aos membros redundância e contactos diversos na network; relativamente à intensidade, o investimento por parte dos seus membros tem de ser suficiente para garantir preocupação com os *outcomes*; e deve caracterizar-se por baixa a moderada centralidade.

No que diz respeito às parcerias, referem que estas passam pelo estabelecimento de acordos comerciais³⁰ com os fornecedores do sector privado de bens e serviços; de onde decorrem diversos benefícios para o sector público (especialização, oferta segura, entrega a tempo, aumento da qualidade, investimento e risco partilhado, entre outros). Há que atentar que os objectivos sociais do governo passam pela oferta de serviços sem lucro. No entanto,

³⁰ Que podem ser público/privado; público/público; e, privado/privado.

existem limites à autonomia das agências do governo e as mudanças de governo podem provocar conflitos nos acordos de parcerias de longo prazo.

Outro aspecto importante a considerar, é que os parceiros do governo na *network* inter organizacional não se preocupam somente em executar ordens, mas também em tomar a iniciativa e resolver problemas. Vigora a ideia de sinergia, onde o resultado não é somente a soma das performances individuais. É de incentivar a promoção da criação e manutenção de um clima de confiança e reciprocidade, a informação entre parceiros deve fluir livremente e não deve ser filtrada, caso contrário, a parceria fragmenta-se.

Estruturas caracterizadas por suficiente formalização (em vez de máxima), alta densidade, intensidade moderada, e baixa a moderada centralidade oferecem uma alternativa conceptual e prática à estruturação de parcerias público-privadas como *network* interorganizacional hierarquizada, e as conclusões desta pesquisa indicam que haverá maior sucesso em manter cooperação voluntária entre os parceiros.

Relativamente a “marketização”, referem que existe uma tendência internacional em direcção ao fornecimento de bens e serviços públicos através de mecanismos de mercado (*contracting out*, privatização, corporativismo e comercialização), que abre as actividades do sector público à competição privada³¹. A competição resulta em *outcomes* melhorados, com maior eficiência, alta qualidade, foco nos consumidores e melhor valor do dinheiro. O poder consiste na capacidade de tomar decisões, e habilidade de estabelecer a agenda e o delineamento de assunções e normas implícitas na relação.

Concluem que a teoria e o estudo da *network* inter organizacional sugerem que as estruturas hierárquicas desencorajam a cooperação voluntária, enquanto que os novos arranjos de oferta pública, tais como parcerias, comercialização e contratação de organizações da comunidade dependem significativamente da cooperação voluntária para o seu sucesso.

O conceito tradicional de coordenação no governo é uma hierarquia top-down dependente das agências centrais. Numa perspectiva de *networks*, a coordenação está mais aberta ao papel das organizações não-governamentais, do que as mais tradicionais concepções

³¹ Sobre este assunto referência para o artigo: Bouzas-Lorenzo (2010), “Public sector marketing, political science and the science of public administration: the evolution of a transdisciplinary dialogue”. *International Review of Public And Nonprofit Marketing*, Vol. 7 (2). 113-125, onde é descrita a evolução da aplicação das técnicas de marketing ao sector público e avaliada a forma como a ciência política e a administração pública têm dado resposta a esse fenómeno. O mencionado artigo aborda ainda o potencial do marketing na gestão pública contemporânea e a sua coerência com os valores democráticos.

do processo. Peters (1998) refere que, para Scharpf (1993), as *networks* contribuem para a coordenação positiva de programas públicos, em que problemas de distribuição e criação de valores comuns são resolvidos em simultâneo. Quer isto dizer que a interacção continua dos membros da *network* e a partilha de alguns valores pode gerar confiança suficiente para permitir uma mais efectiva resolução de problemas e proporcionar soluções aos potenciais conflitos entre programas. Quanto às relações horizontais, as partes interessadas devem discutir sobre os parâmetros gerais de alocação dos valores, estatutos, arranjos, compromissos, negociações e acordos. De referir ainda, que as políticas de coordenação também reflectem os poderes relativos dos grupos de interesse.

Para Kickert (1997), a gestão pública não trata somente de aumentar a eficiência e a eficácia, mas está também ligada à legalidade e à legitimidade, pelo que a interacção político-social desempenha um papel crucial. Este autor regista a tendência do aumento da primazia das políticas sobre a burocracia e a tendência para introduzir a gestão empresarial na governação. Encontramos, então, uma distinção das características da Nova Gestão Pública face à governação pública. A Nova Gestão Pública pressupõe uma clara responsabilização da gestão de topo, utilização de indicadores de performance, orientação pelos outputs e *outcomes*, desagregação de grandes burocracias em mais pequenas, existência de mais unidades autónomas, orientação para o mercado e para a competição, ênfase na gestão como negócio e disciplina (Hood, 1991).

Num outro prisma, a governação pública pressupõe um conjunto de normas e valores, em que o governo tem objectivos, é honesto, justo, robusto e persistente. Encontramos ênfase em valores como a eficiência a eficácia, aposta na produção de bens e serviços, adequação do processo governamental entre governo e cidadãos, possibilidade de representação e de controlo de poder (*power checks*).

E, no que concerne ao controlo, para Kickert (1997), o controlo *top-down* hierárquico não funciona em relações intergovernamentais com actores mais ou menos independentes, visto que estes têm objectivos, interesses e posições diferentes. Neste contexto, temos alguns aspectos importantes a considerar: ambiente, complexidade (número e variedade de elementos do sistema e relações entre eles) e governação. No seu entender não existe um actor dominante, visto que todo este processo envolve negociação: dar e tirar, pressupondo total autonomia dos actores. A iniciativa de coordenação surge das organizações participantes ou de um terceiro actor.

Kickert (1997) inventaria diversas perspectivas que possibilitam a análise das relações – intergovernamentais: a perspectiva instrumental visa estudar como é que um actor pode influenciar o comportamento de outros actores dado o contexto da *network*, e desde esta perspectiva, o actor principal ou organização influencia a *network*, de modo a atingir as mudanças comportamentais desejadas no grupo alvo ou para atingir os objectivos propostos; a gestão da *network* consiste na promoção da cooperação, pelo que o *network* manager é o “condutor”, funcionando como intermediador e “facilitador”, tentando encontrar as melhores soluções para resolver problemas e criar políticas.

Numa perspectiva interactiva importa analisar o conceito de acção colectiva, bem como as consequências das relações e interdependências na coordenação das acções dos actores, com vista a atingir *outcomes* comuns; neste caso os actores dependem mutuamente uns dos outros, por causa da divisão dos recursos e da interdependência dos objectivos. Segundo a perspectiva institucional, a *network* é analisada como um todo, focando aspectos estruturais como actores, relações, divisão de recursos e organizações; bem como aspectos “culturais”: regras, normas, percepções e instituições.

Esta é uma questão interessante de apurar neste estudo, tendo em mente estas perspectivas: se existe algum actor dominante que influencia e conduz as relações inter organizacionais existentes nas estruturas estudadas; ou, se por outro lado, existe uma interacção entre os participantes com o fim de atingir objectivos comuns; ou, se pelo contrário, estaremos perante um quadro institucional tão forte, que se sobrepõe a qualquer tipo de liderança por parte de um actor.

Hoje em dia, a gestão de relações inter organizacionais engloba a utilização de estratégias viradas para o aumento da cooperação entre actores, de modo a atingir coordenação. Assim, as estratégias de gestão englobam um processo de gestão que pretende melhorar a interacção entre actores de jogos políticos; e um processo de constituição, que está centrado nas mudanças na *network*; pelo que as características institucionais da *network* influenciam estratégias e oportunidades de cooperação entre actores.

1.5. A Governação Regional

Podemos definir Governação como o exercício da autoridade económica, política e administrativa para gerir os assuntos de um país nos diversos níveis (Quental, EANP, 2006).

Compreende os mecanismos, processos e instituições através das quais cidadãos e grupos articulam os seus interesses, exercem os seus direitos legais, cumprem as suas obrigações e medeiam as suas diferenças" (UN Habitat e Transparency International, 2004: 7). Para ter sucesso, deve compreender três tarefas principais: coordenar um cenário governamental mais complexo e fragmentado; promover actividades independentes através de parcerias público privadas ou confederações regionais; e integrar e gerir redes (UN Habitat, 2001a: 57).

Para concretizar o conceito de governação foram definidos sete elementos básicos (conforme quadro seguinte).

Quadro 6 – Elementos da governança a ter em consideração.

Elemento da governança	Questões
Instituições e Leis	Quem elabora e aplica a legislação? Qual é a legislação e quais são as penalidades para quem não a cumpre? Quem resolve as disputas?
Direitos de participação e representação	De que forma pode o público influenciar ou contestar a legislação? Quem representa os cidadãos afectados ou interessados quando são tomadas decisões sobre assuntos públicos?
Nível de autoridade	A que nível deve residir a autoridade sobre assuntos de relevância regional?
Responsabilização e transparência	De que forma são responsabilizáveis os agentes cuja função é tomar decisões? Como podem os processos de decisão ser tornados mais transparentes?
Direitos de propriedade	Os detentores de recursos naturais devem ter o direito legal de os controlarem?
Fluxo financeiro e do mercado	De que forma as práticas financeiras, políticas económicas e os mercados influenciam a autoridade sobre matérias públicas?
Ciência e risco	De que forma são as ciências ecológicas e sociais incorporadas nas decisões de modo a reduzir o risco para as pessoas e para os ecossistemas?

Fonte: World Resources Institute (2003:7) adaptado por Quental (2006)

Com o fim de avaliar os sistemas de governação o livro branco sobre a Governação Europeia – preparado pela Comissão Europeia – estipula cinco princípios orientadores: (a)

abertura: as instituições devem trabalhar de uma forma mais aberta; (b) participação: a qualidade, relevância e efectividade das políticas depende de se assegurar uma participação alargada através de toda a cadeia política, desde a concepção até à implementação; (c) responsabilização: é necessário definir atribuições no âmbito dos processos legislativo e executivo; (d) eficácia: as políticas deverão ser eficazes e oportunas, dando resposta às necessidades com base em objectivos claros, na avaliação do seu impacto futuro e, quando possível, na experiência anterior; e (e) coerência: as políticas e as medidas deverão ser coerentes e perfeitamente compreensíveis (Comissão das Comunidades Europeias, 2001: 11).

A campanha global sobre governação urbana, gerida pelo Centro Habitat, propõe um conjunto semelhante de critérios: (a) sustentabilidade em todas as dimensões do desenvolvimento urbano; (b) subsidiariedade da autoridade e dos recursos ao nível apropriado mais próximo dos cidadãos; (c) equidade no acesso aos processos de decisão e às necessidades básicas da vida urbana; (d) eficiência na distribuição de serviços públicos e em promover o desenvolvimento económico local; (e) transparência e responsabilização dos decisores e de todos os actores envolvidos; (f) participação pública e cidadania; e (g) segurança dos indivíduos e do seu ambiente (UN Habitat, 2001).

Há sinais de que as formas de governo local e regional são melhores na aplicação destes princípios do que os governos centrais. Por que se baseiam mais no conhecimento, interesse e experiência locais, é mais provável que as autoridades locais sejam efectivas nos serviços que prestam (Quental, 2006). Acresce que, visto estarem mais próximas das pessoas, têm tendência a serem mais responsabilizáveis, a representar um conjunto mais alargado de opiniões e a aumentar as oportunidades de participação cívica e política (Andrew e Goldsmith, 1998: 108, 112). Isto vale enquanto princípio geral e como orientação; pode também defender-se que em círculos fechados e com pouca massa crítica há maior facilidade em se criarem vícios de governação indesejáveis, situações de corrupção e outras similares. A questão é, portanto, encontrar o nível correcto de descentralização e os mecanismos apropriados que permitam minimizar este tipo de problemas (Quental, 2006).

A visão actual da governação regional já não é a estrutura burocrática “de cima para baixo” que caracterizou os anos 60 e 70. Os elementos emergentes da governação, descritos detalhadamente em UN Habitat (2001a: 59-62), incluem a descentralização e reformas governamentais, participação da sociedade civil, governação a diversos níveis e políticas orientadas para o processo e territorializadas. De acordo com Brenner (2002: 13), as instituições regionais criadas durante os anos 90 tiveram diversos fins: (a) coordenar as actividades dos municípios de acordo com prioridades regionais estabelecidas previamente;

(b) criar uma estrutura regional em que as políticas de planeamento locais, investimentos em infra-estruturas e outros projectos pudessem ser coordenados; (c) gerir os recursos fiscais ao nível regional; e (d) controlar os usos do solo de modo a proteger o ambiente.

É especialmente importante que estes papéis sejam entendidos em conjunto. Demasiadas vezes os governos falham na transferência de poderes suficientes para as autoridades locais, provavelmente porque temem perder os benefícios económicos e os poderes que estão na base das suas funções políticas e administrativas (Ribot, 2002: 7).

Apesar de num contexto específico dos recursos naturais, Ribot (2002: 10-16) e World Resources Institute (2003: 93) estabelecem algumas condições base necessárias para uma descentralização efectiva: (a) responsabilizar as instituições regionais ao público através de um processo eleitoral; as organizações locais, mesmo que não-governamentais, devem responder perante os seus associados; (b) conferir às autoridades locais poderes discricionários que lhes permitam às responder às necessidades com flexibilidade; e (c) apostar na estabilidade e na segurança, de modo a que pessoas e instituições estejam cientes acerca dos seus direitos estejam dispostas a investir neles. Contudo, também é importante que algumas medidas complementares sejam implementadas, como padrões mínimos de qualidade ambiental de modo a evitar uma possível sobre exploração ambiental por parte das autarquias locais.

Brenner (2002: 19) refere que “uma das funções principais das forças político-sociais progressistas é aumentar a responsabilização democrática regional, contrariar a segregação habitacional racista ou por classe social, estimular formas ambientalmente sustentáveis de desenvolvimento urbano e promover uma distribuição mais igualitária dos recursos públicos e dos investimentos a todos os níveis espaciais”.

Calthorpe e Fulton (2001: 61-87) definem mesmo as políticas que devem ser integradas ao nível regional, tais como: (a) limites regionais ao crescimento urbano; (b) planos comuns de transportes e uso do solo; (c) habitação social; (d) partilha das receitas provenientes de taxas; e reforma educacional urbana.

Veremos se, e como, se consubstanciam estes conceitos e ideias no labor do Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular.

1.6. Análise crítica - *Networks*

Kickert, Klijn e Koppenjan (1997) referem, na parte final do livro *Managing Complex Networks*, que a gestão das *networks* se desenvolve num contexto em que não existe uma opinião comum sobre o caminho a seguir. Não existe um objectivo ou conjunto de objectivos de um actor que possa ser tornado como guião para as actividades de gestão de processos de

interacção dentro das *networks*. Não existe uma clara hierarquia em que o gestor esteja no topo e beneficie de uma clara autoridade. A gestão de relações interorganizacionais não é caracterizada por procedimentos claros de decisão, através dos quais o gestor se possa guiar. Assim, gestão, consiste em criar consensos estratégicos para a acção conjunta num dado quadro de acontecimentos. Encontrar um objectivo comum, é uma das principais tarefas de gestão deste tipo de relações.

Da pesquisa que estes autores efectuaram, eles concluem que as *networks* levantam problemas, porque, de acordo com os críticos, resultam em:

i) Negligência de interesses comuns pelos governos: os governos precisam de desempenhar certas tarefas e a participação em *networks* resulta em negociação e compromissos, em resultado dos quais os objectivos nem sempre são atingidos.

ii) Atraso das inovações de política: os procedimentos estabelecidos e interesses legítimos bloqueiam a solução de novos problemas e a aceitação e implementação de novas medidas políticas. Isto resulta não só na não tomada de decisão e *outcomes* ineficientes de política, mas também em processos de tomada de decisão custosos.

iii) Processos políticos não transparentes: interacção informal, estruturas consultivas complexas e sobreposição de posições administrativas tornam impossível determinar quem é responsável por uma decisão. A responsabilidade colectiva por acções conjuntas resulta numa situação em que ninguém é responsável, razão pela qual o controlo se torna muito difícil.

iv) Legitimidade democrática insuficiente: interacção entre funcionários públicos e representantes de grupos de interesse privado, bem como outras camadas governamentais e organizações de implementação fazem com que seja muito difícil para os corpos representativos influenciar as políticas.

Como resultado destas críticas, das *networks* resultariam políticas ineficazes, ineficientes e insuficientemente legítimas.

Existem, contudo, argumentos a seu favor:

i) Por causa das *networks*, grupos de interesse e organizações de execução são envolvidas na formação das políticas; como resultado, o conhecimento e a informação ao seu dispor, vai ser introduzida e usada no processo de desenvolvimento das políticas;

- ii) Por causa da participação das organizações mencionadas, a aceitação social das políticas é facilitada; fazer cumprir e implementar as políticas custa menos e é mais fácil de efectuar;
- iii) Participação de muitos indivíduos, grupos e organizações indica que uma grande variedade de interesses e valores são considerados, o que é favorável num ponto de vista democrático; e,
- iv) As *networks* fazem com que seja possível, para os governos, atender a necessidades e a problemas sociais; apesar das suas capacidades restritas, elas melhoram a capacidade de resolução de problemas e conseqüentemente a eficácia do governo. A interacção nas relações inter organizacionais é, por vezes, encarada como forma de aumentar a eficácia das políticas ou como método efectivo de resolução de problemas. A gestão de *networks* é considerada um sucesso se promove a cooperação entre actores e previne ou remove os bloqueios à cooperação. Em vez de se concentrar em atingir os objectivos de um actor, a gestão destas relações visa melhorar a posição de partida dos interessados/intervenientes, mas isto não significa que todos atinjam os seus objectivos no mesmo grau. Uma boa gestão contribui para estimular as interacções. De ressaltar que os custos de interacção devem ser proporcionais ao risco envolvido.

Terminam com uma referência ao papel dos actores públicos nas *networks*. A abordagem das relações inter organizacionais não presume que o governo seja como os outros actores, visto que tem recursos ao seu dispor e trabalha para atingir certos objectivos, o que significa que por vezes ocupa uma posição única que não pode ser ocupada por outros. Alguns dos recursos que determinam este papel único são: orçamentos consideráveis, poderes especiais, acesso aos média, monopólio do uso da força e legitimidade democrática. O acesso a estes recursos geralmente implica um poder considerável, todavia, isto não significa que os actores públicos sejam superiores aos restantes. Para além disto, o governo está incumbido de tarefas de serviço público, o que, por vezes, lhe confere certas limitações.

Para Klijn e Koppenjan (2000), a gestão de *networks* centra a sua atenção na mediação e coordenação da formação de políticas interorganizacionais. Estes autores encontraram várias críticas à abordagem das *networks*, e face a essa argumentação, os actores tecem uma série de considerações que refutam as críticas apresentadas, contribuindo para a defesa deste novo tipo de governação.

A primeira crítica é a falta de fundamentos teóricos e conceitos. Os autores rejeitam esta crítica, referindo que o conceito de *network* remonta ao início dos anos 70, encontrando-

se quer nas perspectivas *bottom-up*, quer no estudo de relações intergovernamentais. Esta abordagem presta atenção aos processos de interacção entre actores interdependentes e à complexidade de objectivos e estratégias resultantes da interacção. A teoria interorganizacional estuda os elos/ligações entre organizações e as estratégias utilizadas pelas organizações para influenciar os processos de troca. A abordagem das *networks* políticas desenvolveu o seu próprio e distinto enquadramento teórico, uma vez que a política é feita através de complexos processos interactivos entre um grande número de actores, que ocorrem em *networks* de actores interdependentes.,

Devido à mútua dependência, a política tem de resultar da cooperação. Os processos de formulação das políticas ocorrem na tensão entre dependência e diversidade de objectivos e interesses, pelo que o processo de gestão visa aumentar e melhorar a interacção entre actores nos jogos políticos, procurando unificar as várias percepções dos actores e concertar a acção das várias organizações.

Um segundo aspecto é a falta de poder explicativo. A cooperação é central nesta abordagem, dada a dependência dos actores em relação aos recursos dos outros, visto que as políticas só se podem desenvolver quando os actores disponibilizam os seus recursos.

Assim, as explicações para o sucesso ou insucesso dos processos políticos interorganizacionais baseiam-se na extensão da cooperação atingida. Explica-se o desenvolvimento do processo de interacção nas *networks* através das características institucionais (recursos e regras) e características das interacções (actores, suas apostas e estratégias). Os actores podem bloquear o processo de interacção através da retirada dos seus recursos, ou recorrendo ao poder de veto, uma vez que nem sempre se consegue substituir ou pode ser dispendioso e demorado. Quanto maior o poder de veto, mais indispensável é o actor para a *network*. Só quando os actores são capazes de conjugar as suas percepções e formular objectivos e interesses comuns, é que as interacções podem originar *outcomes* satisfatórios.

Uma terceira crítica é a de que negligencia o papel do poder (ênfase no papel da coordenação e consenso). Sem cooperação, os actores que se encontram em situações de mútua dependência não conseguem atingir os seus objectivos. Mas, isto não quer dizer que a cooperação seja atingida sem conflitos, nem que os actores consigam cooperar. As regras podem permitir vantagens para uns actores e desvantagens para outros. A mudança das regras implica uma luta pelo poder entre actores.

A quarta crítica é o sucesso e insucesso da política - e procura de critérios de avaliação. Se as partes não participam no processo de interacção, então, as hipóteses de os seus interesses e preferências não serem representados são elevadas. No final do processo, os actores tem de determinar em que medida é que o *outcome* os beneficiou, quanto lhes custou e, em que medida se enquadra num processo de mudança. Quando os actores atingem com sucesso um *outcome*, que representa uma melhoria para todos em relação a uma situação anterior, ou quando uma situação indesejável é evitada através de cooperação, estamos perante uma situação de ganho. Contudo, a natureza e o grau da melhoria pode diferir para as diferentes partes. O julgamento dos actores sobre o processo e sobre os resultados são o melhor critério de avaliação das relações inter organizacionais.

Por fim, uma quinta crítica, que se centra nos actores públicos e *networks*. Na abordagem das relações inter organizacionais, os actores públicos não desempenham necessariamente um papel dominante. Há quem critique esta posição, pois considera o governo como um actor entre actores, o que pode provocar problemas de legitimidade democrática ou ao nível da responsabilidade. Todavia, isto não se verifica, uma vez que os governos têm recursos únicos à sua disposição e trabalham para atingir metas e objectivos únicos. O acesso a estes recursos confere ao governo um poder considerável. Porque a tarefa das organizações governamentais é defender e perseguir o interesse comum, elas devem activamente procurar organizar e gerir as *networks*. O governo pode optar por não participar na *network*; pode decidir desempenhar tarefas de cooperação com actores públicos, semi-públicos e privados; ou pode desempenhar o seu papel de gestor do processo e tentar facilitar o processo de interacção tendo em vista a resolução de certos problemas e a realização de projectos; pode também escolher desempenhar o papel de “construtor” da *network*.

Klijn e Koppenjan (2000) identificam possíveis estratégias do processo de gestão das relações interorganizacionais, das quais ressaltam a selecção e activação de actores (é necessário seleccionar e motivar a participação de actores com os recursos necessários para atingir iniciativas políticas de sucesso); o aumento da percepção mútua sobre um assunto ou uma solução (dado que os actores tem diferentes percepções dos problemas, da solução e situação existente, a gestão das relações interorganizacionais deve ser orientada para atingir um mínimo de convergência de percepções e criar conjuntos de objectivos que sejam aceitáveis numa coligação de actores). É também importante promover a realização de acordos organizacionais temporários entre as organizações, porque a coordenação entre diferentes actores não está assegurada, os arranjos organizacionais tem de ser criados para

assegurar interacções e coordenar estratégias; e procurar atingir a melhoria e supervisão das interacções através da utilização de processos e resolução de conflitos de gestão.

1.7. Conclusão

As *networks* são formadas pelo desenrolar de padrões relativamente estáveis de relacionamentos, que são estabelecidos entre organizações ou departamentos envolvidos num arranjo interorganizacional (Keast e Brown, 2001). As *networks* dependem das relações sociais que se estabelecem entre os membros que criam confiança e valores comuns necessários à acção colectiva. Este tipo de relacionamentos permite que actores de diversos sectores formem e reformem a acção das *networks*, de modo a responder a assuntos e problemas existentes ou emergentes. As *networks* tornam claro e evidenciam que nenhuma pessoa ou agência detém a primazia da tomada de decisão, nem indica a direcção a seguir, e mostra que a liderança pode provir de diferentes fontes na *network*. Para além disso, é essa interacção única de pessoas e seus recursos, que confere às *networks* a sua vantagem comparativa. As *networks* são compostas por unidades independentes e soberanas, o que faz que cada parceiro tenha que dirigir os seus esforços para um objectivo comum. Quando este objectivo é ambíguo ou mal definido, a *network* torna-se ineficaz e tende a desaparecer.

A análise das *networks* na Administração Pública, tem por objecto o estudo de uma forma de relacionamentos na área que engloba Estado e mercado, ou entre instituições governamentais e não governamentais do sector público. Os incentivos induzem a participação produtiva dos membros na organização. As organizações, por sua vez, deixaram de ser "comandadas". A função do executivo/gestor é a de encontrar um equilíbrio entre racionalidade individual e a racionalidade organizacional. Em vez de assentar em hierarquia e comando, a liderança da organização tem que induzir os subordinados através de incentivos formais e informais. Há que criar "zonas de aceitação", em que as decisões da liderança sejam consideradas legítimas, de modo a reduzir os custos de imposição. Há que criar condições informais para lidar com a incerteza e fazer ver que o produto da tomada de decisão colectiva organizacional é mais do que a soma das decisões dos membros individuais da organização.

No caso concreto da governação local, que contém as suas especificidades, interessa perceber a articulação de diferentes actores de âmbito local, no sentido de solucionar problemas comuns e particulares, que só de forma conjunta podem ser resolvidos, como são em concreto, nomeadamente, os casos das acessibilidades: vias de comunicação e redes de

transportes; recursos hidrográficos, agendas ambientais, promoção, turismo, candidaturas a fundos comunitários, partilha de planeamento, uso e manutenção de estruturas e equipamentos, preservação do património material e imaterial, a condição de periferia, entre outros.

Esta investigação debruçar-se-á sobre a realidade da governação de *networks* ao nível local, tentando compreender a dinâmica da governação local, a participação e as formas de cooperação dos municípios na estrutura de governação local, de que é paradigma a Associação Transfronteiriça de Municípios “Eixo atlântico”, que impele a articulação e concertação de actores, de âmbito local, regional, nacional e supra-nacional, consubstanciado na União Europeia (UE).

De seguida será concretizado o enquadramento institucional das associações transfronteiriças municípios e em particular do Eixo atlântico, como modelo de Governação. A análise passará pela questão da cooperação transfronteiriça e pelo enquadramento à mesma providenciado pela União Europeia (UE); abordar-se-á o fenómeno das euroregiões e em particular a relação entre a Galiza e o Norte de Portugal, consubstanciada na Comunidade de Trabalho Galiza – Norte de Portugal (CT G-NP); a Associação Transfronteiriça de Municípios “Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular” (EANP); o contexto da governação multi-nível na Espanha e em Portugal; o município como unidade de base da associação transfronteiriça; e finalmente, os elementos jurídicos que enformam a cooperação transfronteiriça.

Capítulo II

Enquadramento Institucional

Capítulo II

No capítulo que ora se inaugura abordar-se-á o contexto institucional do objecto de estudo desta investigação: A associação transfronteiriça de Municípios – Eixo Atlântico do Noroeste peninsular.

Porque se trata de uma entidade transfronteiriça iniciaremos com uma abordagem sobre a problemática das fronteiras, passando para a cooperação transfronteiriça no contexto da UE, particularizando na realidade Hispano-portuguesa. Uma vez que o trabalho a que nos propomos trata de cooperação de municípios de dois estados-membros da UE abordaremos a temática da governação multi-nível e dos dois casos nacionais. Posteriormente concretizaremos a abordagem à euroregião Galiza - Norte de Portugal descrevendo as estruturas de cooperação existentes, e finalmente centrar-nos-emos no caso específico do Eixo Atlântico.

2.1 O efeito barreira em regiões de fronteira

Decidimos começar a nossa abordagem conceptual pelo conceito de Efeito Barreira (EB), visto este ser fundamental para a compreensão da Cooperação Transfronteiriça (CT).

August Lösch (1934) postulou que as barreiras políticas produzem um efeito idêntico ao aumento da distância entre duas áreas próximas (Nijkamp *et al.*, 1990), mas foi na década de cinquenta do século XX, que trabalhos pioneiros como o: *The propagation of innovation waves*, de Hägerstrand (1952), sobre o processo de difusão da inovação, aprofundaram o alcance deste conceito.

Desde essa altura que a evolução tecnológica contribuiu fortemente para modificar a realidade territorial, encurtando as distâncias, permeabilizando as regiões, nomeadamente através da construção de novas acessibilidades e da utilização de meios de comunicação e de transporte mais rápidos e eficientes. O resultado destas profundas alterações teve obviamente um tremendo impacto na redução do EB, pelo menos nos territórios dos países mais desenvolvidos, mas não o eliminou completamente.

Com efeito, nas Regiões Fronteiriças (RF) o EB ainda é particularmente sentido, visto que estas englobam obstáculos e descontinuidades de acessibilidades importantes, que favorecem a fragmentação das áreas de mercado e a duplicação de serviços, o que se materializa em (des)economias de escala (Suárez-Villa *et al.*, 1991), isto apesar da linha de fronteira não passar de um artificialismo humano.

A fronteira como entidade separadora

Como pretendemos constatar a importância do EB em numa RF, julgamos que se justifica uma breve abordagem sobre o conceito de «fronteira». Assim, segundo Marchueta (2002: 26) a fronteira, “enquanto significado de limite ou delimitação concreta de um determinado espaço territorial, terá surgido, historicamente, da necessidade dos homens estabelecerem, definirem e resolverem os seus direitos de propriedade. Com o passar dos tempos, esta ideia transferiu-se para os planos político, jurídico e institucional de comunidades mais amplas territorializadas, interpretada como domínio do totem, do soberano e do estado, havendo assim uma transposição do direito privado para o direito público das relações interestaduais. De uma primeira noção, que separava o grupo do resto do mundo, a fronteira passa a assumir uma função que divide os grupos, os organiza e os diferencia”.

A fronteira apresenta, deste ponto de vista, um carácter dualista em que, por um lado, aparece como um elemento estruturante da nação, e por outro, como elemento isolador e impenetrável a todo o género de fluxos externos, o que numa época de tendências globalizantes pode dificultar a competitividade e o desenvolvimento das RF. Contudo, no cenário actual, a fronteira apresenta características muito semelhantes às do passado, mas com diferentes traçados, e a evoluir, progressivamente, para uma maior porosidade, mobilidade, transparência e permeabilidade (Marchueta, 2002).

Este processo progressivo de alteração das fronteiras político-administrativas, nomeadamente no espaço da UE, teve em vista a livre circulação de pessoas, capitais e mercadorias, visto que elas são hoje apontamentos administrativos e não barreiras políticas; antes obedecem a princípios de transparência. Esta situação decorre da tendência dos Estados para a integração em grandes espaços que tentam suprir as insuficiências crescentes do velho modelo soberano. Essa evolução implica a modificação da perspectiva da defesa e segurança, a recuperação do modelo de livre circulação de mestres e alunos, e o reconhecimento das solidariedades transfronteiriças que apoiam o modelo do mercado apoiado nessa componente, de onde deriva a livre circulação de mercadorias, de pessoas, e de capitais. Efectivamente, a UE constitui o primeiro e o mais fiel exemplo de um grande espaço institucionalizado, cujo processo de integração dos respectivos Estados-Membros conduzido ao tendencial desaparecimento consentido das fronteiras físicas nacionais, funcionando estas mais como meras linhas de referência administrativa ou de definição de um espaço linguístico próprio e cultural específico, do que como limite das políticas soberanas dos Estados (Marchueta, 2002).

Thomas Lundén, no seu livro “On the Boundary” (2004), aprofunda ainda mais a análise sobre este conceito, levando em conta a origem da palavra em diversas línguas. Por exemplo, este autor refere que em latim a palavra utilizada para fronteira é *limit*, o que significa um ponto onde algo deixa de existir, ou um qualquer tipo de recinto cercado.

Na mesma obra a palavra fronteira é definida como uma linha, normalmente no espaço, na qual uma certa condição deixa de existir e é substituída por outra, referindo também as diferenças entre os vários tipos de fronteiras presentes na natureza e as fronteiras resultantes das sociedades humanas organizadas, que requerem uma determinada estruturação e direcção. Isto, por sua vez, requer delimitações de tarefas e de acções no espaço.

Após uma longa análise sobre a influência das organizações políticas na aplicação das leis e regulações (poder) e no funcionamento dos mercados, o autor acaba por chegar à conclusão de que o Estado é assim uma organização territorial que reclama o monopólio do poder sobre o território. O Estado independente é assim o mais importante princípio de divisão no mundo moderno. A legislação e as regulações do Estado influenciam o alcance e os padrões de movimento dos seus cidadãos e também os residentes que não o são.

Para Nijkamp *et al.* (1990) o conceito de barreira será considerado como um tipo de obstáculo que restringe e impede uma transferência normal e regular, ou o movimento livre de uma pessoa ou comodidade de um lugar para outro, afectando os padrões de comunicação de uma forma geralmente não linear, com consequências nos padrões de localização das actividades humanas. Obviamente que estas consequências são sobretudo sentidas nas áreas fronteiriças, que têm maior probabilidade de vir a ser prejudicadas pela maior dificuldade no acesso às inovações tecnológicas e aos processos de conhecimento e de informação, os quais têm um peso cada vez maior na economia global.

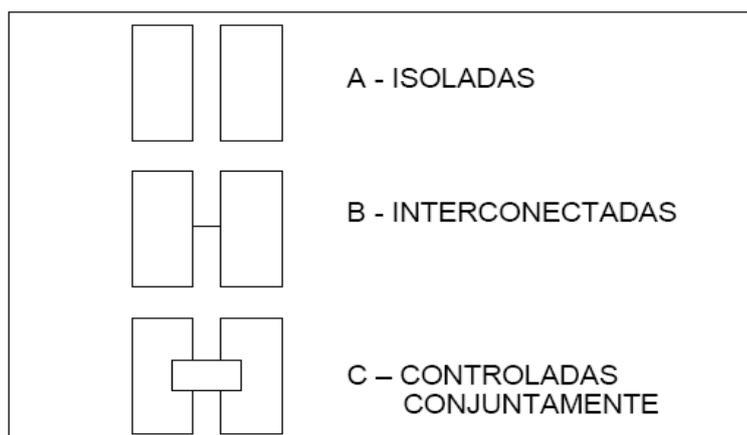
Paralelamente ao efeito redutor que a evolução tecnológica tem exercido no EB, também causas de cariz político, resultantes de “toda a filosofia do filtro alfandegário desenvolvida à luz do conceito de Estado soberano e nacional, transferem o seu acento tónico para a fronteira integradora da União, uma tendência que se irá consolidando à medida que o carácter político da União se afirma, sem que nesta data seja possível prognosticar sobre o modelo final”. Vivemos assim num período da nossa história, em que “o Estado soberano vê-se afectado no próprio cerne das suas competências e legitimidade, e confrontado com as múltiplas territorialidades, a quem quer fazer face, com a diversificação de identidades e de forças rebeldes, e com uma mobilidade que põe em causa os princípios que o fundaram” (Moreira, 2002).

A tipologia das barreiras nas regiões fronteiriças varia obviamente, de caso em caso, porém, tomado no seu conjunto, no território da UE é possível identificarem-se vários tipos de barreiras que acabam por ter consequências negativas em praticamente todos os aspectos do seu desenvolvimento, dado que as barreiras que afectam as regiões fronteiriças são difíceis de romper, visto que são um produto de estruturas políticas nacionais e internacionais (Suarés-Villa *et al.*, 1991).

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

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

Figura 1: tipologia de rede de barreira em regiões fronteiriças



Fonte: Suares-Villa *et al.* (1991) adaptado por Medeiros (2010)

Para que se chegue a esta última modalidade é necessário evitar a duplicação de serviços e infra-estruturas, permitindo deste modo reduzir substancialmente as deseconomias de continuidade, através da exploração conjunta de diversas instalações e a imposição em comum da lei e da administração pública local conjunta. Esta modalidade de controlo conjunto é a que tem um potencial mais elevado para minimizar as barreiras. Os contactos e acordos institucionais formais que esta modalidade exige, em si mesmo, influem substancialmente no desenvolvimento de infra-estruturas, nos fluxos de população e na difusão tecnológica (Suarés-Villa *et al.*, 1991).

2.2 A cooperação transfronteiriça

A cooperação territorial: um ponto de partida

Jacques Delors define a essência do contrato europeu como: a competição que estimula, a cooperação que fortalece e a solidariedade que unifica (Medeiros, 2010). Este reconhecimento da importância dos processos de cooperação para o desenvolvimento territorial do espaço comunitário está presente, directa ou indirectamente na política regional comunitária.

Essa importância é também sublinhada pelo Comité das Regiões quando refere que a cooperação a nível transfronteiriço, interterritorial e transnacional constitui para a União Europeia uma prioridade de primeira ordem na sua procura de integração e de redução do parcelamento económico e social provocado pelas fronteiras nacionais, na medida em que ela contribui para a realização da Europa dos Cidadãos, uma Europa em que as pessoas aprendem a conhecer-se e a respeitar-se na sua diversidade, segundo o lema: «conhecer para se compreender». Com efeito, o mais importante não é unir Estados, é unir pessoas (CE, 2003). Face a esta evidência, este Comité refere que, para que haja este tipo de cooperação é necessário que todas as partes envolvidas retirem benefício a nível administrativo, social, económico, cultural, infra-estrutural ou tecnológico, o que implica necessariamente uma forte colaboração entre todas as partes interessadas.

Os processos de cooperação territorial no espaço comunitário, que são muito recentes, tiveram um impulso importante com a apresentação do relatório Europa 2000+ (Cooperação para o Ordenamento do Território Europeu - 1995), que surgiu na continuidade do relatório Europa 2000, ao sublinhar, por um lado, a necessidade de reforçar as políticas de cooperação entre as várias regiões da Europa e, por outro, o ordenamento como um vector transversal às diferentes políticas sectoriais (Costa, 2005).

Também no Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário - EDEC (1999) está sublinhada a importância dos processos de cooperação territorial, para o desenvolvimento do

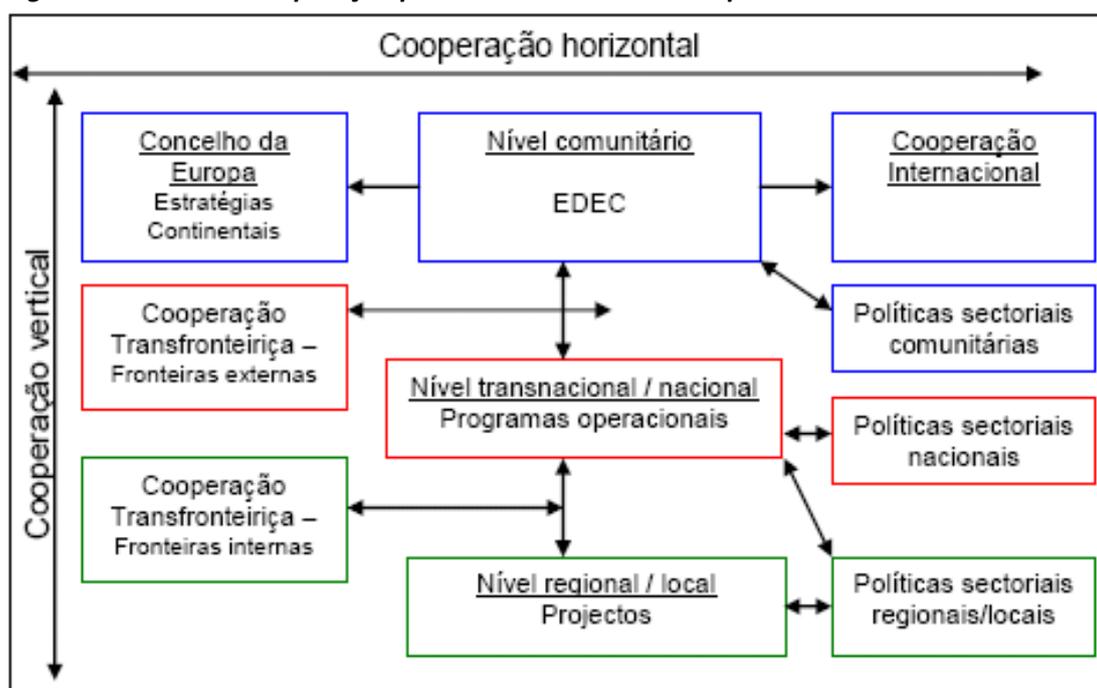
território comunitário, recomendando três níveis de cooperação espacial: 1 – Nível comunitário; 2 – Nível Transnacional/Nacional; 3 – Nível regional/local.

Estes três níveis de cooperação acarretam a necessidade de uma cooperação horizontal e vertical entre eles para que se atinjam os resultados pretendidos.

A cooperação horizontal significa a cooperação entre as autoridades responsáveis pelo desenvolvimento espacial no seu respectivo nível. A cooperação vertical significa a cooperação entre actores do nível comunitário ao nível local, passando pelos níveis: nacional e regional.

O reforço da importância dada pela UE aos processos de cooperação regional ao longo dos vários quadros comunitários de apoio sustentam uma ideia expressa por Jacques Delors (CE, 1994: 12) de que “a cooperação regional tem muito a oferecer, porque pode gerar uma acção espontânea, tal como as cidades a entrarem em parcerias entre elas. Estamos portanto a ver, numa perspectiva geográfica e histórica, uma Europa que está em movimento e onde velhas afinidades estão a ressurgir. Devemos permitir que essa Europa acorde e devemos dar-lhe o nosso apoio”.

Mais uma década depois, a realidade confirma essa perspectiva, verificando-se cada vez mais que o processo de cooperação estabelecido entre várias regiões europeias já há muito que ultrapassou um quadro estritamente nacional. Na realidade, cada vez mais as regiões e os municípios cooperam, a diferentes níveis, com os territórios de outros Estados-Membros, sendo que a progressiva consolidação do objectivo da coesão territorial tenderá, em princípio, a reforçar esta tendência (Huet, 2005). Essa cooperação entre as regiões europeias pode ser agrupada em dois tipos diferentes: por um lado temos uma cooperação de proximidade (por exemplo a cooperação transfronteiriça) e, por outro lado, temos uma cooperação que não necessita dessa proximidade geográfica (ex: cooperação transnacional).

Figura 2: Modos de Cooperação para o desenvolvimento espacial

Fonte: (E. Medeiros, 2005)

da Coesão Territorial da política de coesão (2007-2013) é claramente o parente pobre, representando apenas 2,5% do total (cooperação transfronteiriça: 1,8%; cooperação transnacional: 0,5%; cooperação interregional: 0,1%) (Medeiros, 2010).

Apesar deste esforço, segundo Huet (2005), ainda estamos longe de atingir uma Europa das Euroregiões, visto que a cooperação territorial se apresenta ainda, na maior parte dos casos, com uma intensidade fraca, com as excepções para casos localizados na área do pentágono e nos países escandinavos.

Mas este cenário tende a alterar-se, dadas as vantagens que decorrem “fundamentalmente, da identificação de capacidades ou competências em áreas exteriores que permitam: (i) potenciar a exploração das vantagens comparativas da própria região; (ii) agir de modo articulado com entidades externas de forma a aumentar a eficácia da intervenção; (iii) ou ainda, estabelecer processos de colaboração com vista a atingir limiares mínimos que permitam ultrapassar dificuldades regionais específicas” (CCDRN, 2006: 86).

É importante também realçar que a cooperação territorial não visa só a redução das disparidades territoriais, mas pretende também contribuir para o fortalecimento da competitividade da economia da UE, o que nem sempre se afigura fácil de concretizar, tendo em conta que as competências formais referentes ao planeamento territorial variam de país para país, mas em princípio o planeamento e a cooperação territorial europeia são necessárias para atingir essa responsabilidade (Graute, 2006).

2.2.1 Definição, génese e evolução do processo de Cooperação Transfronteiriça na UE

O Comité das Regiões da UE define *cooperação transfronteiriça* 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, ou separadas por mar, e que tem por principal objectivo a integração de regiões separadas por fronteiras nacionais que enfrentam problemas comuns e que carecem de soluções comuns (CE, 2003). Este órgão comunitário enumera também uma série de factores que promovem e entram este tipo de cooperação.

Quadro 7: Factores que promovem e entram a cooperação transfronteiriça

<i>Promovem</i>	<i>Entravam</i>
1. Longa tradição e experiência de cooperação transfronteiriça	1. Limitações jurídicas impostas por legislação nacional e comunitária
2. Confiança mútua e colaboração recíproca, assentes nos princípios da parceria e da subsidiariedade	2. Diferenças em termos de estruturas e competências dos diversos níveis administrativos dos dois lados da fronteira
3. Existência de estruturas comuns adequadas à cooperação entre autarquias locais e regionais a nível de estratégias e programas	3. Falta de vontade política, especialmente a nível nacional para remover obstáculos existentes por via de nova legislação ou de acordos bilaterais
4. Existência de um modelo de desenvolvimento ou de um programa transfronteiriço	4. Experiência limitada das autarquias locais ou regionais no desenvolvimento e gestão de programas
5. Disponibilidade de recursos financeiros suficientes	5. Problemas na sintonização dos diversos fluxos de recursos financeiros
	6. Diferenças culturais e existência de Barreiras Linguísticas
	7. Legislação a nível comunitário inadequada à realidade

Fonte: CE (2003) adaptado por Medeiros (2010)

Por seu lado, um dos primeiros estudos aprofundados sobre a aplicação e os resultados do INTERREG-A (CE, 1996), define a CT como a cooperação entre autoridades administrativas vizinhas e adjacentes a uma fronteira interna e externa da UE. Estas autoridades são representadas por associações de regiões fronteiriças europeias. Estas estão geralmente numa posição geográfica desfavorável, o que as leva ao isolamento da vida económica e política do interior do país e a desvantagens administrativas e legais, numa base diária, em todos os aspectos.

Para Perkmann (2003), a CT pode ser definida como uma colaboração mais ou menos institucionalizada entre autoridades subnacionais contíguas através das fronteiras nacionais. Adicionalmente este autor defende que a CT pode ser definida de acordo com os seguintes quatro critérios (adaptado do original: Pekmann, 2003):

- Os protagonistas são sempre as autoridades públicas;
- Os actores das regiões sub-nacionais não são normalmente reconhecidos como “sujeitos legais” de acordo com a lei internacional;
- As principais preocupações prendem-se com a resolução prática de problemas numa escala alargada e em áreas de vida administrativa diária;
- Constata-se uma certa estabilização de contactos transfronteiriços, i.e. a construção institucional, com o tempo.

Assim, em traços muito gerais, podemos dizer que a CT pretende, por um lado, atenuar a ausência de quadros jurídicos e de circuitos financeiros pertinentes nas RF e, por outro, tornar estas regiões em lugares de oportunidade e de criatividade (CE, 2002). Em rigor, pretende-se inverter um processo de crescente marginalidade económica e social em que muitas destas áreas se encontram, com claros prejuízos para o objectivo da coesão territorial, de modo a atingir um desenvolvimento harmonioso e equilibrado do território europeu.

Da mesma forma, a Associação Europeia para as Regiões Fronteiriças (AEBR) refere que a CT implica uma cooperação directa em todas as áreas da vida dos cidadãos, entre as autoridades regionais e locais ao longo de uma fronteira (CE, 2000f), considerando como elementos-chave para o sucesso deste processo:

- A proximidade dos cidadãos;
- O envolvimento dos políticos;
- A aplicação dos princípios de parceria e subsidiariedade - os níveis de actuação local e regional são os mais adequados para a gestão do processo de CT;
- A existência de estruturas conjuntas de CT, um gabinete de gestão conjunta, um orçamento conjunto (instrumentos financeiros, técnicos, e de decisão administrativa conjuntos);
- A concepção conjunta, desde o início, de uma estratégia de actuação e de um programa comum para o desenvolvimento da região de fronteira, que leve em conta as estratégias, os planos e os programas de desenvolvimento nacionais e europeus, de modo a criar um ambiente que ultrapasse o pensamento isolado de ambos os lados da fronteira e que permita desenvolver uma perspectiva conjunta de desenvolvimento regional transfronteiriço.

A mesma associação apresenta cinco motivos fundamentais para o estabelecimento do processo de CT no território da UE (AEBR, 2008):

- A transformação da fronteira, de uma linha de separação a um local de comunicação entre vizinhos;
- A superação de ódios e preconceitos mútuos entre os povos das regiões fronteiriças que resultam da herança histórica;
- O fortalecimento da democracia e do desenvolvimento dos programas operacionais regionais / estruturas administrativas locais;
- A superação da periferia nacional e do isolamento;
- A promoção do crescimento e desenvolvimento económico e da melhoria dos padrões de vida;
- A aproximação no sentido de uma Europa integrada.

2.2.2.O contexto histórico favorável à integração Europeia

Logo após o fim da segunda guerra mundial, e mais concretamente nos anos 50 do século XX, vários representantes de numerosas regiões de fronteira da Europa juntaram-se para discutir o desmantelamento das barreiras fronteiriças e as possibilidades para promover a CT, de modo a aumentar o nível de vida das populações e assegurar um período de paz mais duradouro (CE, 2000f). Efectivamente, os processos de CT na UE remontam aos anos 50 (na região do Vale do Reno), sendo que o Conselho da Europa ajuda, desde há muito, mesmo sem financiamento, muitos desses esforços precoces. Mesmo assim, foi só no fim da guerra-fria que os contornos de uma política comunitária das fronteiras mais coerente começaram a se cristalizar com a multiplicação das euroregiões (O'Dowd, 2002). Importa assim registar que foi logo em 1957 que a primeira região transfronteiriça oficial da UE foi criada, entre a fronteira da Alemanha e da Holanda (Euregio). Desde então uma série de acordos bilaterais e multilaterais semelhantes foram assinados, especialmente na Escandinávia e na Europa Central (ESPON, 2007).

Na década seguinte foram igualmente realizados vários estudos sobre as regiões fronteiriças da UE com o apoio da Comissão Europeia (Caramelo, 2007). De facto, o interesse pela problemática relacionada com as regiões de fronteira do território da UE remonta ao início da sua fundação, o que pode ser constatado pela leitura da "Primeira Comunicação da Comissão sobre a Política Regional na CEE, de 11 de Maio de 1965, que menciona expressamente que, no interior da Comunidade, as regiões fronteiriças possuem problemas específicos. A Comissão sublinha igualmente que considera necessário elaborar programas, para as regiões situadas junto às fronteiras comuns dos países da Comunidade, e que estes programas não só devem recair nas perspectivas de desenvolvimento destas regiões

estudadas, de forma conjunta, como devem ser implementadas de forma coordenada”. Da mesma forma, já em 1975 o regulamento do FEDER “considerava que o carácter transfronteiriço do investimento, ou seja, os investimentos localizados numa das regiões contíguas a um ou mais Estados-Membros, constituía um dos critérios a ter em conta na atribuição do apoio aos projectos, referênciando esta que se manteve no regulamento de 1984” (Caramelo, 2007: 36).

Em 21 de Maio de 1980, a CE adoptou o Convénio-Marco Europeu sobre a CT, do qual resultou um tratado internacional, com o objectivo de facilitar um marco jurídico para a CT entre autoridades e colectividades territoriais, entendendo por tal toda a concertação tendente a reforçar e desenvolver as relações de vizinhança entre colectividades ou autoridades territoriais dependentes de duas ou mais partes contratantes, assim como a conclusão de acordos e contratos úteis a este fim (Romani, 2000). Este convénio contempla a criação de organismos de cooperação, ou seja a cooperação do tipo formal, e contempla também a cooperação informal, que consiste em consultas e intercâmbios de informação, partindo da concepção de que a cooperação supra fronteira para as colectividades locais e regionais não é mais que um prolongamento natural da sua política regional interna, do mesmo modo que a cooperação europeia não é mais que um prolongamento natural da política interna (Locateli, 1982).

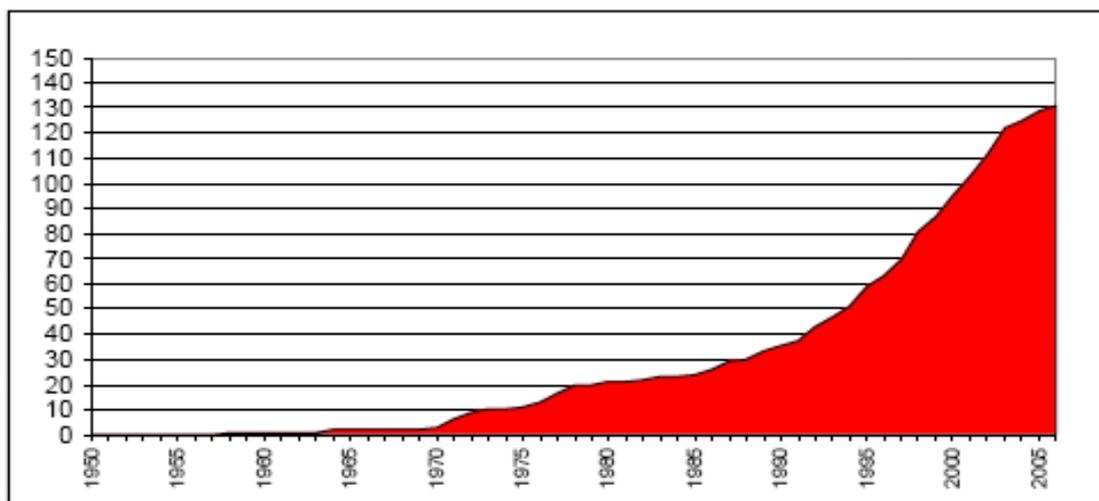
Em Outubro de 1981 a CE recomendou a coordenação transfronteiriça em matéria de desenvolvimento regional, e a CE através do regulamento 1784/84 relativo ao FEDER considerou que, no que respeita às regiões fronteiriças no interior da Comunidade, os Estados-Membros interessados procurarão garantir, no quadro das suas relações bilaterais, uma coordenação transfronteiriça do desenvolvimento regional, favorecendo a cooperação entre os órgãos regionais e locais correspondentes (Hernández, 1995, cit. por Silva, 1995).

Complementarmente, a Carta Europeia de Ordenamento do Território, assinada em 20 de Maio de 1983, em Torremolinos, na 6ª conferência da CEMAT, “teve uma importância fundamental para a afirmação entre o planeamento regional e o ordenamento territorial europeu, nomeadamente na definição de um novo quadro de políticas em que se destacaram dois grandes objectivos: a cooperação regional transfronteiriça e transnacional e a diminuição das desigualdades regionais à escala europeia” (Costa, 2005: 261). Poucos anos depois, a reforma dos fundos estruturais estabelecida no regulamento (Reg. 2052/88) identificou as regiões fronteiriças como regiões-problema, fixando os objectivos e os princípios de intervenção (concentração / cooperação / programação / subsidiariedade / adicionalidade) e

considerou a reconversão das regiões fronteiriças, reservando 10% dos meios financeiros para iniciativas próprias, com carácter de experiências-piloto, como o INTERREG (Silva, 1995).

Foi também nesse ano (1988) que se deu um passo mais firme no reforço dos processos de CT, quando a Comunidade Europeia iniciou um trabalho específico nessa matéria. Em concreto, o artigo 10 do Regulamento 4254/88 relativo ao FEDER concedeu à CE um poder de iniciativa que se concretizou na Comunicação C(90)1562/3, dirigida aos Estados-Membros, onde se estabelecem as directrizes dos programas operativos e onde se lhes pediam para elaborarem projectos dentro da Iniciativa Comunitária sobre zonas fronteiriças: INTERREG.

Assim, o INTERREG-A lançado em 1990 com o objectivo central de promover a CT e o desenvolvimento económico para preparar as regiões de fronteira para que estas aproveitassem ao máximo as oportunidades e os desafios da crescente integração europeia (CE, 1994), consolidou este processo de cooperação nas regiões comunitárias, ao concretizar em programas operacionais os processos relativos a este tipo de cooperação, por parte da UE, sempre na óptica de uma importante contribuição para o reforço da coesão (territorial, económica e social) das áreas fronteiriças (vertente A), tendo em conta a expressão dos interesses e problemas específicos das comunidades locais. A partir desta data, as iniciativas relacionadas com a CT cresceram exponencialmente (conforme se pode confirmar graficamente na figura seguinte), constatando-se uma correlação fortemente positiva entre o lançamento do INTERREG-A e o aparecimento de regiões fronteiriças com clara intenção de encetarem e reforçarem o processo de cooperação, bem como de estruturas de cooperação vocacionadas para esse tipo de cooperação (Medeiros, 2010).

Figura 3: Estruturas de cooperação transfronteiriça

Fonte: Dados AEFR (2008); Medeiros, (2010)

Um dos primeiros balanços realizados sobre a importância da CT no território comunitário surgiu de um relatório sobre a CT e cooperação inter-regional (CIR) da deputada do Parlamento Europeu Ritta Myller (1997), que já na altura, e muito sucintamente, entendia que este tipo de cooperação deveria ser reforçado na futura política regional da UE através de recursos suplementares concretos, sendo fundamental para a diminuição das desigualdades regionais. Este relatório refere também que ainda é raro verificar-se uma verdadeira cultura de CT, visto que a maioria dos programas do INTERREG II são realizados em ambos os lados das fronteiras enquanto projectos independentes e que não se conseguiu criar entre a UE e os países terceiros um verdadeiro espírito de CT. Por isso sugere que os Estados-Membros promovam a cooperação e que ajam no sentido de ultrapassarem os obstáculos nacionais, burocráticos e emocionais que se colocam à CT e à cooperação interregional; nomeadamente os estabelecidos em acordos bilaterais ou multilaterais, através da criação de um quadro comum de cooperação vinculativo para os Estados-Membros da UE.

Parece no entanto que, apesar dos impactos territoriais resultantes da aplicação dos vários projectos aprovados no âmbito do INTERREG-A ainda serem relativamente ténues em alguns casos, estes já podem ser constatados, com maior ou menor intensidade, numa boa parte destas regiões (Medeiros, 2010). Por exemplo, um estudo de caso que abrangeu seis áreas fronteiriças concluiu que, apesar das alterações desejáveis estarem ainda longe de serem atingidas, caminhamos para um processo de construção de uma nova Europa sobre as suas fronteiras antigas, internas e externas (CE, 2002). Segundo este estudo, estes impactos fizeram-se sentir sobretudo nos seguintes aspectos:

- A mudança de comportamentos, mais que a emergência de novas estruturas correspondentes às reformas institucionais;
- A ocasião de uma aprendizagem acelerada da descentralização, que conduz a uma melhoria da matriz dos utensílios de gestão pública local;
- Os decisores locais de um lado da fronteira que tomam em conta o que está decidido pelos vizinhos do outro lado da margem, para reorientar eventualmente as suas próprias decisões, ou mesmo para se entenderem entre eles sobre os projectos comuns que respondem à necessidade da sua área de fronteira comum;
- Uma vontade colectiva de trabalhar mais determinante que a existente antes da cooperação.

Neste estudo, o papel da iniciativa INTERREG é fortemente destacado, como um instrumento mobilizador da sociedade e dos actores locais (públicos, privados, económicos), concluindo que este processo de cooperação de proximidade torna a fronteira mais fluida para aqueles que aqui vivem no quotidiano (CE, 2002), nomeadamente, e por esta ordem, nos aspectos relacionados com a comunicação, a informação e a cultura, seguidos pela educação e a pesquisa, o emprego e a saúde, a economia e a inovação, o ócio e o turismo. O mesmo estudo salienta também que o primeiro objectivo da política comunitária transfronteiriça permanece orientada, em primeira instância, para a construção de mercados, e secundariamente para a construção política, constatando-se também um papel diminuto da iniciativa privada e um papel importante por parte das autoridades públicas e outras instituições não lucrativas (O'Dowd, 2002). De facto, como salienta Reigado (2002), a CT aos diversos níveis de actividade humana é uma concepção do Estado e por isso levanta uma série de dificuldades que vão desde obstáculos económicos, sociais, psicológicos, institucionais, culturais, linguísticos e outros.

A importância do papel da administração pública no processo de CT é também salientada por Gutiérrez (2002), que num estudo sobre a CT entre as regiões de Euskadi-Navarra-Aquitania, refere que esta apresentou resultados positivos quando foi entendida como um processo de colaboração entre as partes, que trouxesse mais-valias para cada uma delas individualmente. Contudo, quando houve necessidade de trabalhar em conjunto, emergiram os "particularismos regionais" que colocaram em evidência as distâncias reais existentes entre as partes. Resulta assim que a CT, entendida como um instrumento de repartição e gestão de um capital funcionou correctamente, mas apresentou problemas enquanto mecanismo de cooperação continuada e espontânea. Assim, para esta autora, as causas deste fracasso encontram-se nas motivações que favorecem a cooperação, em grande medida de natureza pessoal. Estas relações têm uma vida limitada pela própria mobilidade dos

sujeitos implicados, o que faz com que, com o tempo, esse interesse diminua. Uma possível solução poderia resultar do fomento da institucionalização das relações que supervisionasse os promotores destas iniciativas, para que perdurassem no tempo. Este constitui-se como um elemento, de veras, relevante para o presente estudo sobre o Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular.

Também outros autores (Hernández *et al.*, 2001), a propósito da região de fronteira Castelhana-Leonesa com Portugal, referem a incapacidade manifesta dos agentes socioeconómicos privados para subverter a tendência de despovoamento e o empobrecimento e integrar-se com êxito competitivo nas lógicas produtivas globais, o que requer um protagonismo público-institucional mais decidido, conectado, articulado e coordenado nos seus fins e nos seus meios, longe de rivalidades político-institucionais que enturvam os actuais processos no território. Todavia, o reforço desse papel institucional, resultante do processo de integração europeia, não deverá ter como objectivo a redução efectiva das autonomias regionais, mas sim, “a consolidação de um “bloco regional” e de uma soberania partilhada ao nível supranacional” (Caramelo, 2005: 224).

Este último autor refere também outro aspecto pertinente relacionado com o processo de CT que resulta da aplicação dos modelos adoptados neste tipo de cooperação, em diferentes regiões do espaço comunitário. Assim, em jeito de síntese, este refere que não encontrou uma convergência clara dos modelos de cooperação resultantes da implementação dos Instrumentos Financeiros Específicos para Regiões Fronteiriças (IRERF), e conclui que:

- Ainda que se registem características comuns a diversos programas, os modelos de cooperação decorrentes destes são todos distintos entre si;
- Mesmo quando se trata de uma única fronteira, designadamente o caso franco-belga e italo-eslovena, a implementação de dois programas individuais acaba por gerar modelos de cooperação com características diferentes;
- Apesar dos modelos de cooperação serem todos distintos, as similitudes entre eles parecem conformar dois grandes tipos de modelos, um marcadamente “aberto e transfronteiriço” e outro mais “fechado e unilateral”.

Uma das razões que explica a diversidade deste tipo de modelos passa, ainda segundo este autor, pelo facto de alguns IFERF terem sido implementados através de projectos suportados em parcerias transfronteiriças (tal é o caso dos programas da fronteira França/Bélgica e da fronteira França/Suíça/Alemanha), por oposição a outros que foram desenvolvidos unicamente com recurso a projectos unilaterais/não transfronteiriços (fronteira luso-espanhola e italo-eslovena). Mas, para além deste “carácter transfronteiriço”, surgem

ainda outros elementos que nos ajudam a compreender o “grau de abertura” dos programas, nomeadamente o facto de, no primeiro caso, a maioria dos projectos ter sido implementada por dois ou mais parceiros e existir um grande número/diversidade de actores que usufruem dos apoios comunitários. No segundo caso, encontramos o oposto, ou seja, projectos implementados por um só parceiro e uma pequena diversidade de actores.

Outra razão que fundamenta a existência de modelos de cooperação distintos resulta da também distinta capacidade financeira inerente a cada um dos países implicados. Por exemplo, a Noruega, e a um nível inferior a Suécia e a Finlândia, têm sociedades muito desenvolvidas, capazes de financiar quase na totalidade os organismos de cooperação (González, 2001).

Apesar dos diferentes resultados e impactos obtidos através dos diferentes processos e modelos de CT, a “Declaração de Dubrovnic” (CE, 2005b), salienta que a experiência mostra que este tipo de cooperação territorial tem ajudado as autoridades locais e regionais a levar a cabo as suas tarefas mais eficientemente, estimulando o progresso social e económico nas regiões de fronteira, através da intensificação da cooperação económica, social e cultural entre as populações, – dentro e fora da UE – e através do desenvolvimento de actividades comuns em áreas como o desenvolvimento regional, criação de emprego, fortalecimento das funções governamentais locais e regionais, e a melhoria da comunicação. Os cidadãos beneficiam directamente com estas iniciativas de cooperação. Elas levam a uma melhor compreensão de cada um e a uma melhoria na eficiência da organização da sociedade.

No mesmo sentido vão as conclusões do quarto relatório sobre a coesão económica e social da CE (CE, 2007b), que vai mais longe ao considerar o INTERREG como uma história de sucesso, tendo em conta que apesar da escala limitada de suporte em média (74 milhões de Euros por programa), os Programas tendem a ter um efeito de alavanca significativo (165€ por cada 100€ investidos, 5€ dos quais provenientes de fundos privados). Este tipo de investimento não teria por certo sido levado a cabo sem o INTERREG.

Mais adiante, o mesmo relatório exemplifica esta contribuição para o princípio da “adicionalidade”, mencionando o programa de CT INTERREG-A Suécia-Noruega onde se estima que 71% dos projectos aprovados não teriam tido lugar sem esta IC. Para além do mais, a IC INTERREG tem vindo a contribuir significativamente para o: (i) aumento do conhecimento mútuo entre os actores dos dois lados da fronteira; (ii) estabelecimento de novas parcerias e entidades de CT; (iii) estabelecimento e reforço de redes TF em diversas áreas (transportes, informação, tecnologia, protecção ambiental, empresariais, entre outras).

Foi neste quadro de aumento progressivo do processo de CT no território europeu que foi proposta pela AEBR uma carta europeia para as regiões de fronteira da UE (AEBR, 2004), que contempla os seguintes objectivos:

- Tornar as RF em espaços de encontro, com o objectivo de implementar estruturas e procedimentos de cooperação, bem como instrumentos que facilitem a remoção dos obstáculos e promovam a eliminação dos factores de divisão;
- Suavizar os interfaces da política de ordenamento territorial europeia;
- Ultrapassar os inconvenientes relacionados com as fronteiras e explorar oportunidades, melhorando as infra-estruturas, promovendo o desenvolvimento económico e a qualidade de vida das populações;
- Proteger o ambiente e a natureza;
- Promover a cooperação cultural;
- Tornar a subsidiariedade e as parcerias numa realidade.

Os enunciados constituem-se, eles próprios, como sustentáculos da questão de partida desta investigação, bem como, das hipóteses formuladas, no que concerne ao oportunismo dos actores do EANP.

2.2.3 Modelos de Cooperação Transfronteiriça

Fica por vezes a ideia da falta de adequação da denominação “Euroregião” ao grau de intensidade da CT. O Comité das Regiões (CE, 2003), existem quatro formas de CT:

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

Para Perkmann (2003) a CT pode ser dividida: de acordo com o seu alcance geográfico, que pode ser pequeno ou grande; conforme a área onde a região está estabelecida; de acordo com a intensidade de cooperação, que se refere à capacidade estratégica e o seu grau de autonomia face ao poder central e outras autoridades; de acordo com o tipo de actores, que vão desde o nível municipal (local) ao regional.

Ainda segundo este autor, em termos gerais, a intensidade de cooperação é mais elevada nos países escandinavos e na Alemanha, onde predominam os actores locais. Em

contraste, em países como a Itália e a França predominam os actores de nível regional e a intensidade de cooperação é muito mais reduzida, para além de predominarem as Micro-RF.

Não menos importante é a identificação de diferentes tipos de CT, tendo em conta o tipo de interacções e respectivos fluxos que nestas ocorrem e que, segundo André e Moreira (2006), podem ser divididas em quatro grupos distintos:

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

Quadro 8: Dimensões e tipos de cooperação transfronteiriça

Segundo:	Pequeno (a)	Grande
1. O alcance geográfico	Micro-RF (50 a 100km ²) – alguns milhares de habitantes	Macro-RF
2. A Intensidade de cooperação	Baixo grau de autonomia	Elevado grau de autonomia
3. O tipo de actores	Autores e autoridades locais	Autores e autoridades regionais

Fonte: Perkmann (2003) e Medeiros (2010)

Adicionalmente, tomando em conta as diferentes escalas territoriais em análise, Gabbe (2005) identificou duas formas de CT:

1 - Nacional / Regional: Essencialmente através do governo e das comissões de desenvolvimento regional (essencialmente recomendações e propostas, mas não decisões vinculativas);

2 - Regional / Local: Através de euroregiões e estruturas similares, que trabalham precisamente com mecanismos de decisão que são vinculativos para os seus membros (mas não para os estranhos).

Segundo o autor, das duas, aquela que se tem mostrado mais bem sucedida tem sido a segunda, nomeadamente nas dimensões sócio-cultural e económica, visto envolver a participação dos cidadãos e dos decisores políticos aos mais diversos níveis de actuação e tendo em conta as parcerias realizadas.

O conceito de Euroregião

Virtualmente todas as fronteiras europeias se encontram envolvidas em algum tipo de região transfronteiriça. Hoje existem mais de 70 estruturas deste tipo geralmente operando sob a designação de nomes como “Euroregiões” ou “Comunidades de Trabalho” (Perkman, 2008).

Embora as Regiões Transfronteiriças tenham uma longa tradição na Europa Ocidental no pós guerra (O’Dowd, 2003), os anos 90 viram um grande incremento destas estruturas por toda a Europa.

Entre os vários modelos as euroregiões, foram o alvo da mais recente atenção na prática política europeia, principalmente porque “encaixam” nos requisitos organizacionais e espaciais do programa da UE para as Regiões Transfronteiriças. Em oposição às grandes Comunidades de Trabalho Multi-regionais que frequentemente se espalham por vários países, as euroregiões são grupos de pequena escala constituídos por autoridades públicas ao longo das fronteiras de um ou mais estados-nação que podem ser referenciadas como micro-Regiões Transfronteiriças (Perkmann, 2003).

Serão as euroregiões um novo tipo de região, que abrange e liga as fronteiras nacionais e que criam territórios transfronteiriços? Desse modo, elas inserir-se-iam na tendência mais ampla de “rescaling” e “reterritorialização” teorizado por vários observadores (Blatter, 2001; Jessop, 2002; Brenner, 1999). Ao mesmo tempo, outros enfatizam o registo do percurso das Euroregiões europeias, quer em termos de “institution-building” bem como no que respeita ao seu impacto nos ambientes das relações transfronteiriças locais (Beck 1997; Church and Reid

1999; Liberda 1996; Scott 1998; Sidaway 2001). Por seu lado, a Comissão Europeia – a principal patrocinadora destas iniciativas de colaboração - admite que em geral tem sido difícil induzir projectos de colaboração transfronteiriça (O'Dowd, 2003).

O background do sistema de Governação multi-nível na UE providencia oportunidades a novos tipos de actores políticos para se apropriarem de competências ao nível das políticas e dos recursos de modo empresarial. Assume que para as Regiões Transfronteiriças terem impacto como actores independentes, elas necessitam de uma base organizacional, complementada pela capacidade de mobilizar recursos para alimentar as suas estratégias e intervenções (Perkman, 2008).

No que concerne a este tipo de cooperação existem alguns contributos que apresentam as diferenças entre a Europa e a América do Norte (Blatter, 2001; Brunet-Jailly, 2004), numa comparação sistemática das regiões onde se efectua a cooperação transfronteiriça.

Segundo Perkman (2008) particular ênfase deve ser colocado no contexto politico-administrativo no qual as euroregiões se desenvolvem, sendo as propostas desenvolvidas conforme as condições de contexto, que conduzem a regiões transfronteiriças de sucesso. Aquele autor refere que as regiões transfronteiriças europeias representam principalmente casos de integração local transfronteiriça numa base política (policy-driven) ao invés duma integração baseada no mercado (market-driven).

Esta distinção pode ser efectuada analisando o background dos principais drivers dos processos de integração transfronteiriça. A este respeito podem-se distinguir dois cenários principais:

(a) *Market-driven integration*: baseada na proliferação e / ou reactivação de relacionamentos sociais ou económicos. Tais processos de transfronteirização podem frequentemente ser considerados como predominantes no caso de fronteiras persistentes onde diferenciais transfronteiriços muito acentuados estimulam uma forte actividade transfronteiriça, por exemplo, em termos de factores de custos como trabalho. Exemplos são encontrados na 'Grande China' (Sum, 2002) ou na fronteira EEUU-Mexico (Scott, 1999); em cada um destes casos, a os processos de “market-driven integration” foram induzidos pela definição de Zonas Económicas Especiais.

(b) *Policy-driven integration*: baseada na construção de relacionamentos cooperativos entre entidades públicas e outras entidades que partilham determinados interesses, como lidar com as interdependências ambientais ou a criação de espaços económicos transfronteiriços. Estas networks surgem frequentemente como resposta a falhas das autoridades centrais, com os actores locais e regionais explorando a oportunidade da criação de novas estruturas derivada

da nova regionalização e globalização. Exemplos do referido são fornecidos pela maioria das regiões transfronteiriças europeias mas também pelas «‘compensatory’ meso-level networks» que surgem como uma reacção a interdependências ou externalidades negativas criadas por integrações transfronteiriças baseadas no mercado (market-driven), como sucede na fronteira EEUU-México (Scott, 1999).

Ainda de acordo com Perkman (2008) as regiões transfronteiriças europeias podem ser amplamente caracterizadas como do tipo “policy-driven” focadas na construção de instituições políticas transfronteiriças de nível intermédio (*meso-level cross-border policy institutions*). Esta constatação aplica-se, em particular, micro-regiões transfronteiriças - ou euroregiões, na linguagem comum - que são institucionalmente o tipo mais desenvolvido de região transfronteiriça (CBR) na Europa.

Na prática, tais regiões transfronteiriças são definidas por três características (Perkmann, 2003). Primeira, pertencem ao domínio das agências públicas, com os seus protagonistas sendo contíguas das autoridades públicas sub-nacionais de nível local distrital ou regional de dois ou mais países.

Várias regiões transfronteiriças surgem como resultado da estabilização dos contactos transfronteiriços ao longo do tempo, envolvendo uma institucionalização de-facto de estruturas de governança, mecanismos de tomada de decisão e de regras de distribuição.

Secundariamente, as regiões transfronteiriças são frequentemente baseadas em arranjos informais ou ‘*quasi-juridicos*’ entre as autoridades participantes. Isto sucede porque as autoridades sub-nacionais frequentemente não se encontram autorizadas a efectuar acordos ou tratados internacionais com autoridades estrangeiras.

Em terceiro lugar, em termos substantivos, as RT estão antes de mais preocupadas com a resolução prática de problemas num amplo leque de campos da vida administrativa quotidiana; estes tendem a ser áreas de política local com uma reconhecida necessidade de coordenação de políticas ou de gestão de interdependências transfronteiriças. A este respeito praticamente todas as regiões transfronteiriças se encontram envolvidas na implementação de medidas relativas ao Programa Europeu – INTERREG que inclui os mais diversos campos como apoio às Pequenas e Médias Empresas, tecnologia e inovação, educação e cultura, mercado de trabalho, ordenamento do território e ambiente.

Organizacionalmente muitas euroregiões possuem um conselho, uma presidência, grupos de trabalho sectoriais e um secretariado. Deste modo, o termo Região Transfronteiriça refere-se tanto a uma unidade territorial, concretizada a partir da agregação dos territórios das autoridades participantes, e uma entidade organizacional, geralmente o secretariado ou a

Unidade de Gestão. Na maior parte dos casos os participantes são autoridades locais, embora por vezes se envolvam autoridades regionais e distritais. Ocasionalmente, outras organizações como Agências de Desenvolvimento Regional, associações de interesse e câmaras de comércio também participam na governação das Euroregiões. A extensão espacial das micro-RT habitualmente varia entre 50 e 10 100km de comprimento; e tendem a ser habitadas por alguns (poucos) milhões de habitantes (Perkman, 2008).

A Cooperação Transfronteiriça Europeia - história e contexto político supra-nacional

A primeira região transfronteiriça formal - a EUREGIO -, foi estabelecida em 1958 na fronteira entre a Holanda e a Alemanha, seguida, pouco depois por algumas iniciativas ocorridas ao longo da bacia do Reno, nomeadamente a “Regio Basiliensis” à volta de Basel (Speiser 1993). Hoje municípios, distritos e autoridades regionais em mais de setenta locais cooperam com as suas contra-partes via uma grande variedade de arranjos organizacionais (Perkman, 2008).

Este processo foi facilitado, de modo crucial, pelas instituições supranacionais como o Conselho da Europa e a União Europeia, resultando em parte das estratégias de representação colectiva transnacional perseguida pelas autoridades de fronteiras, ajudou a criar as condições sob as quais as autoridades fronteiriças podiam colaborar num contexto caracterizado por alguma incerteza legal e por “soft institutions” (Perkman, 2003).

A forma clássica de euroregião é a associação gémea (twin association): de cada lado da fronteira, os municípios e/ou os distritos formam uma associação de acordo com a legislação aplicável no seio do seu próprio sistema legal nacional.

Numa segunda fase as associações juntam-se na base de um acordo transfronteiriço – tradicionalmente tendo por base a lei privada³² – para o estabelecimento da região transfronteiriça.

Em 1980, num tratado internacional conhecido como “Convenção de Madrid” foi acordado prover um primeiro passo em direcção às CBR como estruturas baseadas na “lei pública”. No entanto, muitas das euroregiões não fazem (ainda) uso desta oportunidade institucional-legal, preferindo colaborar na base de acordos alternativos. A Convenção de Madrid por esse facto não conseguiu fazer jus às expectativas dos proponentes / defensores das CBRs que aspiravam fornecer uma alternativa forte às “comissões fronteiriças” controladas centralmente por interdependências governamentais trans-fronteiras.

³² Caso do Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular (EANP).

Em contraste, foi criada uma política supranacional de forte impacto, quando a Comissão Europeia lançou o Programa Interreg I, concebido para apoiar financeiramente as Regiões transfronteiriças em 1990. Este foi seguido pelo Interreg II (1994-99) e pelo Interreg III (2000-06); ao último foi atribuído um orçamento de € 4.875b (preços de 1999), correspondendo a aproximadamente 2,3% do orçamento da política regional total da UE.

Autoridades locais e regionais e outras organizações situadas em fronteiras terrestres externas ou internas, assim como algumas áreas marítimas, são as elegíveis para solicitar apoio Interreg para a prossecução de projectos transfronteiriços. Dado que o objectivo da Comissão Europeia é o desenvolvimento de centros transfronteiriços sociais e económicos, através de estratégias comuns de desenvolvimento, os projectos elegíveis são obrigados a demonstrar um benefício estrutural económico para a área de fronteira.

O Interreg é de longe a mais importante fonte de financiamento para a maioria dos micro-regiões transfronteiriças, colocando-se a questão de saber se essas iniciativas só existem porque este tipo de recurso está disponível, e, nesse caso, eles qualificar-se-iam como pouco mais do que "grant coalitions" (Cochrane, Peck e Tickell 1996), que se desintegram uma vez que o fluxo de financiamento se esgote. A evidência sugere que este pode ser o caso para algumas, mas certamente não para todas as CBRs na Europa (Smyrl 1997). Por outro lado, observadores têm apontado que um certo grau de comportamento "empreendedor" / "empresarial" pode, de facto, indicar um efectivo "empowerment" (capacitação) das regiões relativamente às suas autoridades centrais no contexto da integração na UE (Smyrl 1997), e, neste sentido, a sua capacidade para mobilizar o financiamento poderia ser interpretado como sucesso.

Centremo-nos na essência do termo euroregião.

O conceito de euroregião, de acordo com o Guia Prático para a CT da AEBR (CE, 2000f) é visto essencialmente como uma estrutura ou entidade de CT que pode ser: (i) uma amálgama de autoridades locais e regionais de ambos os lados da fronteira nacional, por vezes com uma assembleia parlamentar, (ii) uma organização de CT com um secretariado permanente e com especialistas e pessoal administrativo, (iii) de acordo com o direito privado, baseada em associações nacionais ou fundações de ambos os lados da fronteira, de acordo com o respectivo direito público, (iv) nos termos do direito público, com base em tratados internacionais que regulem a adesão das autoridades regionais.

De acordo com esta classificação tão abrangente, já se constituíram mais de 70 entidades de CT que adoptaram essa designação na UE, numa lista que não inclui a totalidade das 60 recentemente criadas nas fronteiras dos países do leste da Europa, que em muitos

casos apresentam ainda uma permeabilidade fronteiriça muito débil (Tatzberger; Schindegger, 2004).

Medeiros (2010) propõe uma abordagem no que à definição do conceito de euroregião respeita, visto essencialmente numa perspectiva geográfica. Assim, refere que uma euroregião deverá representar uma região que compreenda uma ou mais fronteiras europeias e que apresente alguma distinção em relação ao território envolvente, consubstanciada; i) por um plano estratégico e uma visão para o seu desenvolvimento socioeconómico; (ii) pela presença de uma estrutura de gestão territorial (do tipo AECT) com personalidade jurídica; (iii) por um grau elevado de partilha de equipamentos sociais colectivos; (iv) por uma cooperação intensa e efectiva no domínio empresarial e tecnológico (universidades); (v) pela existência de uma rede urbana fortemente articulada e complementar.

Podemos concluir que, para o autor, uma euroregião para ser tida como tal, terá que apresentar um elevado grau de permeabilidade em todas as dimensões do EB, embora não tenha de formar necessariamente um nível administrativo adicional (Gabbe, 2005). Ainda segundo este autor é necessário um nível intermédio que equipare as diferentes competências e estruturas de ambos os lados da fronteira, que deverá resultar do trabalho de associações nacionais ou associações especialmente vocacionadas de acordo com a lei pública. Estas comunidades implementam as decisões tomadas pelas euroregiões, no nível nacional, em cooperação com as autoridades que já têm as competências necessárias. Só desta forma os conflitos relacionados com as competências na CT podem ser evitados.

Assim, segundo a definição de euroregião proposta, esta será uma RF onde a intensidade de CT é muito elevada. Mas afinal o que é uma Região Fronteiriça? Segundo (Perkmann, 2004: 157), pode ser definida como uma “unidade territorial que atravessa uma fronteira e que é composta por autoridades que participam numa iniciativa de CT. Isto implica que a RF não é vista apenas como um espaço funcional, mas como uma unidade sócio-territorial equipada com um certo grau de capacidade estratégia com base num certo grau de arranjos organizacionais”.

Por seu lado, e de acordo com o conselho da Europa, as RF apresentam características homogéneas e interdependências funcionais, visto que, caso contrário, não seria necessário o estabelecimento do processo de CT. Por outras palavras a RF é uma região potencial, inerente à sua geografia, história, ecologia, grupos étnicos, possibilidades económicas, etc., mas que foi rompida pela soberania governamental em ambos os lados da fronteira.

Por fim, salientamos que na opinião de Raich uma RF é uma unidade territorial que apresenta aspectos comuns em termos históricos, socioeconómicos e culturais, bem como, na

sua própria identidade regional e autonomia (política e social) institucional e consequentemente reclama uma definição autónoma das suas necessidades e interesses que é capaz de articular e defender (Perkmann, 2003).

2.2.4. Financiamento da Cooperação Transfronteiriça

Reconhecendo as enormes desigualdades económicas e sociais entre os Estados membros, mas sobretudo entre as diversas regiões que integram o espaço comunitário, foi aprovado o Artigo, 23.º do Acto Único, segundo o qual é aditado o título V à parte III do Tratado CEE relativo à coesão económica e social.

As Instituições definiram colocar em prática uma política regional, que se desenvolveu à volta dos seguintes parâmetros: Coordenação das políticas regionais nacionais com as políticas comunitárias; Desenvolvimento de um sistema de ajudas e empréstimos para incrementar as acções necessárias para aumentar a riqueza das regiões mais desfavorecidas; Atribuição de uma dimensão regional às outras políticas comunitárias. Foi efectuada uma reforma dos Fundos Estruturais que teve por finalidade promover o desenvolvimento regional com vista a reduzir os desequilíbrios entre as regiões mais prósperas e as menos desenvolvidas.

Depois da reforma de 1988, os fundos estruturais estão conformados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundo Social Europeu (FSE), Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola-Orientação (FEOGA-O) e pelo Instrumento de Financiamento e Orientação Pesqueira (IFOP). O Tratado da União Europeia (1993) criou os Fundos de Coesão para aqueles países que não atingiram 90% da média do PIB comunitária, à data, Espanha, Irlanda, Portugal e Grécia.

Referência para o Comité das Regiões que, apesar do seu nome, não é uma instituição exclusivamente de entidades regionais. Cada Estado, em função do seu próprio processo de regionalização interna, decide incluir, ou não, membros de entidades locais na sua representação. Assim a Bélgica é o único que só tem representantes regionais, por outro lado a Dinamarca, Grécia, Suécia, Finlândia, Irlanda, Luxemburgo, Países Baixos e Reino Unido não têm nenhum. Portugal envia a 2 representantes regionais entre os 12 que lhe correspondem. Espanha 17 dos seus 21.

De facto, o principal motor que vai impulsionar a cooperação transfronteiriça na Europa não vai ser o Comité das Regiões mas os fundos estruturais. Para poder regionalizar a aplicação destes fundos, a Comissão Europeia, através do Eurostat, elaborou uma divisão técnica do espaço regional europeu denominada *Nomenclature of Units for Territorial Statistics* (NUTS),

com três níveis diferentes em função do grau de desenvolvimento e, logo, com referência ou não para receber fundos estruturais. A Região Norte de Portugal e a Comunidade Autónoma da Galiza estão integradas nas NUTS II, e dentro delas aparecem as subdivisões em NUTS III (Domínguez, 2004) seguintes:

Quadro 9: Divisão em NUTS da Galiza e do Norte de Portugal (fonte: Domínguez, 2004)

NUTS II	NUTS III
Norte de Portugal	Alto Trás-os-Montes Ave Cávado Douro Entre Douros e Vouga Grande Porto Minho-lima Tâmega
Galiza	A Coruña Lugo Ourense Pontevedra

2.2.4.1 A Iniciativa Comunitária INTERREG

A Política Regional Comunitária, através dos Fundos Estruturais FEDER, FSE e FEOGA-Orientação tem por objectivo corrigir as disparidades estruturais que existem entre as várias regiões da Comunidade de forma a promover a Coesão Económica e Social da Europa. Como algumas regiões apresentavam problemas particulares que requeriam actuações específicas, a Comissão criou as Iniciativas Comunitárias que são financiadas pelos Fundos Estruturais, onde se inclui a Iniciativa Comunitária Interreg.

A impossibilidade de desenvolvimento das regiões fronteiriças decorre, em grande parte, do tipo de relações históricas que se estabelecem entre os Governos Centrais de cada país e as regiões periféricas dos mesmos. Este tipo de relacionamento incentivava o aparecimento de problemas específicos, que favoreceram o desenvolvimento do atraso estrutural dessas regiões em relação às restantes.

A Cooperação Transfronteiriça assume-se como um instrumento importante para a superação do obstáculo "distância", que priva essas regiões das vantagens inerentes à proximidade aos centros de decisão.

A iniciativa Interreg surgiu em 1989 com o intuito de desenvolver a cooperação transfronteiriça e auxiliar as regiões situadas ao longo das fronteiras internas e externas da União a superarem os problemas resultantes do seu isolamento (Calheiros, 2003).

Podemos identificar três princípios gerais que estão subjacentes a esta iniciativa: A coesão económica e social; O desenvolvimento equilibrado e sustentável do território europeu; A integração territorial e cooperação com os países vizinhos (Medeiros, 2005).

Estes três princípios estão de acordo com o objectivo central da iniciativa Interreg que foi, e continua a ser, garantir que as fronteiras nacionais não constituam um obstáculo ao desenvolvimento equilibrado e à integração do território europeu. O isolamento das zonas fronteiriças tem revelado uma dupla realidade: por um lado, a presença de fronteiras que separam comunidades fronteiriças ao nível económico, social e cultural, impedindo uma gestão coerente dos ecossistemas, e, por outro lado, a abordagem das políticas nacionais que têm frequentemente negligenciado as zonas fronteiriças, contribuindo para que as respectivas economias tendam a tornar-se periféricas dentro das fronteiras nacionais (CE, 2000a).

Interreg I: Numa primeira fase (período de 1989/93) o Interreg foi concebido como um "programa piloto", destinado na sua maioria ao melhoramento das acessibilidades inter e intra fronteiriças, nele participando basicamente investimentos elegíveis pelo FEDER, embora com alguma colaboração do FSE e FEOGA-Orientação, podendo ser ainda mobilizados empréstimos do Banco Europeu de investimento (BEI). (Calheiros, 2003).

Esta iniciativa foi desenvolvida sobre 31 programas operacionais que comportaram um montante de 1.082 milhões de euros investidos na criação de infra-estruturas de desenvolvimento regional que atenuassem a herança histórica do "efeito barreira" nas duas faixas adjacentes da linha de fronteira (Medeiros, 2005).

Foi um programa que serviu fundamentalmente de base para o lançamento de intervenções futuras mais vastas.

Interreg II: Numa segunda fase (Interreg II - 1994/99), as preocupações alargaram-se: passou a acumular as funções do Interreg I e do REGEN, dado constituir dois aspectos distintos (cooperação transfronteiriça e conclusão de redes de energia) (Calheiros, 2003).

A iniciativa, nesta fase dividia-se em três vertentes distintas: a vertente A (1994-99) – cooperação transfronteiriça; a vertente B (1994-99) – redes energéticas transnacionais; e a vertente C (1997-99) – cooperação transnacionais na área do planeamento.

Interreg II A: As áreas elegíveis para esta iniciativa eram todas as Nomenclaturas de Unidade Territorial (NUT) III da União Europeia situadas nas áreas de fronteira terrestre internas e externas, conjuntamente com algumas áreas de fronteira marítima.

Interreg II B: Esta iniciativa representou a continuação da iniciativa comunitária REGEN (1989-1993) e assentou em 4 projectos: Introdução do gás natural em algumas regiões da Grécia; Introdução do gás natural em certas regiões de Portugal; Ligação de rede de electricidade entre a Grécia e a Itália; Ligação entre os sistemas de transporte entre Portugal e a Espanha.

Interreg II C: O aumento da integração económica e da interdependência entre os Estados-Membros e as regiões da UE levou à necessidade de uma maior cooperação entre estas, nomeadamente em questões de planeamento territorial. Os principais objectivos deste programa eram os seguintes: Promover um desenvolvimento harmonioso de território da UE; Adoptar uma cooperação transnacional na vertente do planeamento territorial entre os Estados-Membros, as regiões, as autoridades locais e outros actores; Ajudar os Estados-Membros e as regiões a cooperar numa aproximação pró-activa de problemas comuns, incluindo os relacionados com a gestão dos recursos aquíferos causados pelas cheias e pela seca (Medeiros, 2005).

Interreg III: Na terceira fase (2000-2006) a iniciativa Interreg III alarga o seu campo de acção, concedendo igualmente um apoio a favor da cooperação inter-regional e transnacional. Deste modo, a Interreg III, à semelhança da iniciativa anterior, divide-se em três vertentes, desta vez em três níveis territoriais distintos: Vertente A: cooperação transfronteiriça entre comunidades fronteiriças contíguas, destinada a desenvolver pólos económicos e sociais transfronteiriços e estratégias de desenvolvimento territorial; Vertente B: cooperação transnacional entre autoridades nacionais, regionais e locais, visando promover um maior grau de integração em grandes grupos de regiões. Vertente C: cooperação inter-regional com a finalidade de melhorar a eficácia dos instrumentos de desenvolvimento regional, nomeadamente através da ligação em rede das regiões e autoridades públicas responsáveis pelas políticas regionais. Esta vertente também abrange a cooperação entre regiões não contíguas (Calheiros, 2003).

Interreg IV: Na última fase, aquela que se encontra em trânsito, a Interreg IV (2007-2013) destina-se a reforçar, em articulação com as prioridades estratégicas da União, as intervenções conjuntas dos Estados-Membros em acções de desenvolvimento territorial integrado. À semelhança do que tem vindo a acontecer também esta iniciativa apresenta três vertentes: Cooperação transfronteiriça, destinada a apoiar o desenvolvimento de actividades económicas e sociais transfronteiriças (Interreg IV A); Cooperação transnacional, destinada a reforçar a cooperação nos domínios de importância estratégica no âmbito dos espaços

transnacionais (Interreg IV B); Cooperação inter-regional, destinada a encorajar a formação de redes e a troca de experiências entre regiões não contíguas. (Interreg IV C).

O caso da iniciativa INTERREG na fronteira Hispano-Portuguesa.

As regiões de fronteira de Portugal e Espanha passaram, com a adesão dos dois países, a constituir o espaço comunitário fronteiriço interno mais extenso mas menos desenvolvido da UE. Em 1991, a Comissão Europeia lançou a iniciativa Interreg³³ que veio a revelar-se decisiva no fortalecimento da cooperação e integração transfronteiriça dos dois países ao contemplar importantes investimentos e sobretudo por mobilizar e articular as vontades e os actores intervenientes num vasto território (Pires e Pimentel, 2005).

No primeiro Interreg (1991-93) a contribuição comunitária foi de 355 milhões de euros (161,5 milhões para Portugal e 223,4 milhões para Espanha), tendo sido dada prioridade à melhoria da rede viária que absorveu cerca de 76% do montante inicial do Programa. No domínio da cooperação/integração transfronteiriça (subprograma 6) foram desenvolvidos vários projectos que incluíram a constituição de gabinetes e comissões sectoriais, a realização de seminários, exposições, feiras (muitas de iniciativa conjunta), o desenvolvimento da cultura, ambiente, desporto e turismo. Embora estas acções tenham representado menos de 7% do financiamento do Programa, tiveram sobretudo o mérito de dinamizar as relações entre as autoridades político-administrativas de Portugal e Espanha, face à inexistência de uma cultura de cooperação transfronteiriça (Pires e Pimentel, 2005). O Interreg I (1991-93) apoiou cerca de 180 projectos no domínio da cooperação que totalizaram 45 milhões de euros.

As orientações seguidas pelos dois países apresentam diferenças assinaláveis quanto ao tipo de acções e principais promotores. Enquanto em Portugal a maioria destes projectos centrou-se na realização de “estudos técnicos e científicos”, “produtos ou estudos de promoção e divulgação” e no desenvolvimento cultural, ambiental desportivo e turístico, “organização de feiras exposições e festivais”; em Espanha mais de metade dos projectos financiados pertenciam à categoria “desenvolvimento cultural, ambiental, desportivo e turístico”. Também as entidades promotoras foram distintas. Do lado português a iniciativa partiu sobretudo de organismos da Administração Central e Local, enquanto em Espanha a quase totalidade dos projectos no domínio da cooperação foram liderados pelas Associações de desenvolvimento local, regional ou de protecção da natureza e do património e por órgãos regionalizados da Administração Central (Pires e Pimentel, 2005).

³³ Como refere Silva, C. (1996:430), já em Outubro de 1981, a Comissão Europeia recomendava a cooperação transfronteiriça em matéria de desenvolvimento regional. O fracasso da política regional nas regiões de fronteira e a especificidade dos problemas no território fronteiriço ibérico conduziram à criação do Interreg. À fronteira luso-espanhola coube 43% dos fundos atribuídos ao Programa no período 1991-93.

Assim, apesar das dificuldades de implementação de algumas acções, em parte devido às débeis capacidades organizativas do tecido económico e social raiano, este primeiro programa de cooperação raiano aproximou as duas sociedades e deu início à construção de bases para o desenvolvimento endógeno destas regiões marginalizadas (López-Trigal, 1996).

O Interreg II (1994-99) vai precisamente procurar incentivar os mecanismos de cooperação transfronteiriça, através do reforço da cooperação institucional e do apoio à criação de redes ao nível empresarial e sócio-cultural. O campo de intervenção vai alargar-se ao ordenamento do território, nomeadamente pela via da gestão coordenada dos recursos naturais, e reforça-se a assistência técnica e as actividades de controlo e avaliação. Paralelamente, continuou o esforço para melhorar a permeabilidade da fronteira, nomeadamente com investimentos em acessibilidades e telecomunicações (subprograma 3).

A segunda geração do Interreg contou com 352,3 milhões de euros para Espanha e 199,7 milhões para Portugal, o que representou um aumento em relação ao Interreg I de 57,7% e de 23,7%, respectivamente. Foi, no entanto, ligeiramente menor a expressão financeira da componente cooperação – cerca de 40 milhões de euros (27,3 milhões para Portugal e 12,3 milhões para Espanha) que permitiram apoiar mais de duas centenas de projectos (125 para Portugal e 90 para Espanha).

Em Portugal o maior número de projectos apoiado pelo Interreg II (subprograma 6) insere-se na categoria “feiras, exposições e festivais”, seguida das de “estudos técnicos e científicos”, “reuniões, colóquios e seminários”, sendo significativo o aumento das verbas destinadas à categoria “estudos”, enquanto nos projectos e investimento relativos ao desenvolvimento cultural, ambiental, desportivo e turístico” sucede o contrário.

Por seu turno, em Espanha cerca de um terço dos projectos continuou a concentrar-se na promoção do “desenvolvimento cultural, ambiental, desportivo e turístico”, mas as maiores somas foram mobilizadas para a “criação de infra-estruturas/projectos de apoio empresarial e promoção do emprego” (passou de 7,4% para 58,3%, enquanto em Portugal estabilizou nos 15%).

Os principais promotores continuaram a ser os organismos de carácter regional ou sub-regional, mas as instituições de ensino e de investigação assumem um importante papel ao mobilizar mais de um terço das verbas para projectos de cooperação, tanto em Portugal como em Espanha. Em relação ao anterior Interreg é de destacar a maior intervenção das

Fundações em Espanha e das Associação de desenvolvimento local ou regional em Portugal (DGDR/DGFCFT³⁴, 2001).

Contudo, o aprofundamento da cooperação transfronteiriça ainda está condicionado pelas barreiras, nomeadamente de carácter institucional (falta de instituições com experiência de coordenação deste tipo de projectos, poderes regionais distintos dos dois lados da fronteira, excessivo poder da administração central em Portugal) e pela necessidade de maior desenvolvimento para ampliar as capacidades de cooperação (Reigado e Matos, 2001).

Assim, em relação ao Programa de Iniciativa Comunitária (PIC) Interreg III-A de cooperação transfronteiriça Portugal/Espanha³⁵, para o período 2000-2006, procurou-se que contribuísse para o “reforço da coesão económica e social através da cooperação transfronteiriça, do estabelecimento de parcerias e da complementaridade e integração com outras iniciativas”(DGDR, 2001). Se ao longo da década de 90 coube às primeiras gerações do Interreg “criar condições para o estabelecimento de estruturas e laços de cooperação efectiva”, o Interreg III teve subjacente uma nova estratégia, a abordagem “bottom up”, para prosseguir a integração transfronteiriça (Pires e Pimentel, 2005). O Interreg IV encontra-se em laboração.

Uma referência ao Programa de Cooperação Transfronteiriça Espanha - Portugal, este programa foi aprovado pela Comissão Europeia, a 25 de Outubro de 2007, e está datado entre 2007-2013, tendo como finalidade promover o desenvolvimento das regiões fronteiriças entre Espanha e Portugal, de modo a consolidar as relações económicas e as redes de cooperação que existem entre as cinco áreas definidas no programa em questão. Este programa modificou de forma substancial o papel da cooperação entre os Estados-Membros, dotando-a com maior conteúdo ao converter a “Cooperação Territorial Europeia” num dos três Objectivos Prioritários da União Europeia.

³⁴ Direcção Geral do Desenvolvimento Regional do Ministério Ambiente, Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional do Governo Português (DGDR) e Direcção Geral dos Fundo Comunitários e do Financiamento Territorial (DGFCFT) do Ministério das Finanças do Governo de Espanha.

³⁵ Abrange um território composto pelas 17 NUTS III fronteiriças: Minho-Lima, Cávado, Alto Trás-os-Montes, Douro, Beira Interior Norte, Beira Interior Sul, Alto Alentejo, Alentejo Central, Baixo Alentejo e Algarve, do lado português; Pontevedra, Ourense (Galiza), Zamora, Salamanca (Castilla y León) Cáceres, Badajoz (Extremadura) e Huelva (Anadaluzia), em Espanha. Estas unidades territoriais cobrem uma superfície de 136 640 km² (o que representa 23,5% da Península Ibérica) e onde residiam, em 2001, 5,4 milhões de pessoas (10,5% da população ibérica).

2.2.5. A cooperação transfronteiriça entre Portugal e Espanha

Enquadramento

A delimitação da Região Fronteiriça (RF) Portugal - Espanha corresponde às 17 NUTS III de fronteira que têm vindo a receber fundos relativos à IC INTERREG-A que correspondem a 22.9% de todo do território da Península Ibérica (PI) (137.015 km²).

Quadro 10 – Enquadramento geográfico e demográfico da raia ibérica

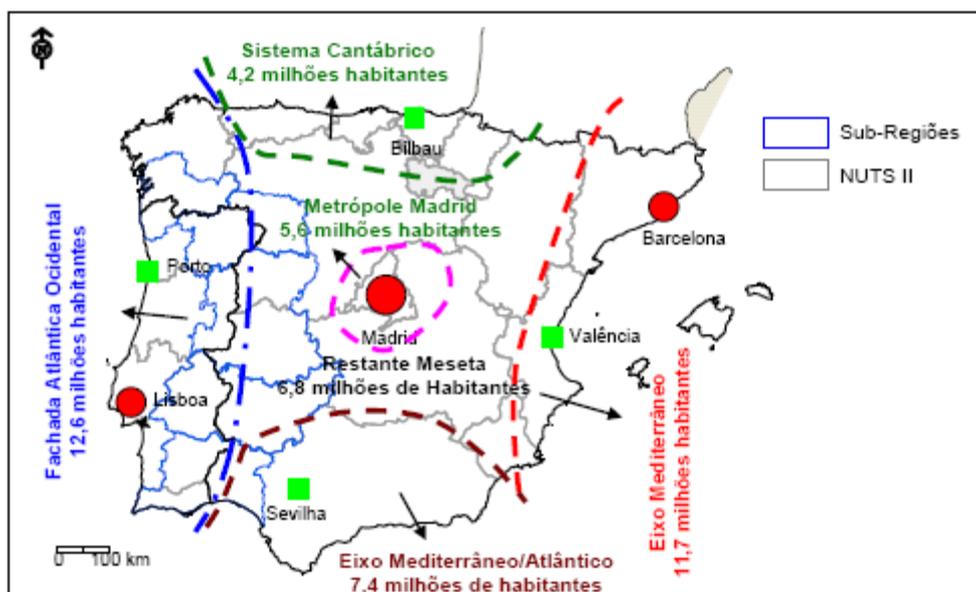
Unidade Territorial	Superfície (Km ²)	% Território	População 2001	% População	Densidade (Hb/Km ²)
Espanha	505.988	100.0	40.847.371	100.0	80.7
Portugal	92.152	100.0	10.356.117	100.0	112.4
Espanha e Portugal	598.140	100.0	51.203.488	100.0	85.6
Raia Espanhola	86.441	17.1	3.307.986	8.1	38.3
Raia Portuguesa	50.574	54.9	2.112.967	20.4	41.8
Raia Ibérica	137.015	22.9	5.420.953	10.6	39.6

Fonte: Cruz e Guillen (2005); adaptado por Medeiros (2010)

Pese embora o importante peso que esta faixa representa em termos territoriais, a condição de região marginal face às regiões envolventes resulta sobretudo do seu fraco dinamismo demográfico e socioeconómico. Na verdade, o conjunto destas unidades territoriais representava, em 2001, apenas 10,6% da população total da PI, não chegando aos 40 hab/km² (Quadro 3.1). Para além disso, os cerca de 1.234 km que dividem a fronteira hispano-portuguesa - por muitos considerada a mais antiga da Europa - tornam-na numa das maiores fronteiras internas da UE, e a sua localização, no contexto do território europeu, torna-a também, segundo Pariente (2000) na, periferia da periferia, por encontrar-se não só num limite de um Estado, mas também num limite de um continente.

Ainda segundo este autor, esta região revela, ainda hoje, vários obstáculos ao seu desenvolvimento, com destaque para: (i) o declínio demográfico registado na maior parte do seu território, associado às baixas densidades demográficas e ao desequilíbrio (ou mesmo a ausência) de uma rede urbana articulada; (ii) a debilidade do tecido económico e empresarial, agravado pela fraca utilização, preservação e valorização dos recursos endógenos, tais como a pesca, a aquicultura, a actividade agro-florestal, o património natural, histórico e cultural DGDR (2001c), e pela inexistência de actividades económicas complementares que incorporem maior especialização e diversificação, e com suficiente que sustente um desenvolvimento próprio (Pariente, 2000); (iii) a fragilidade dos equipamentos sociais e de algumas infra-estruturas essenciais ao desenvolvimento da região.

Figura 4: Península Ibérica e grandes conjuntos



Fonte: DGOTDU (2006); Adaptado por Medeiros (2010)

Todos estes factores contribuem assim para que esta RF apareça, na maior parte da sua extensão e no contexto peninsular, claramente descolada da dinâmica territorial apresentada pelas fachadas marítimas e da metrópole central peninsular (Madrid), dotadas de uma estrutura urbana caracterizada por um modelo de ocupação do território mais denso e articulado, que o núcleo continental, tornando-as, por conseguinte, mais atractivas e polarizadoras, e com maior capacidade de fixação de fluxos, capitais e recursos fundamentais ao desenvolvimento dos territórios.

Uma análise individualizada dos principais corredores e eixos de desenvolvimento em cada um dos países ibéricos salienta, mais uma vez, a marginalidade em que se encontra a maior parte do território raiano, no que respeita ao potencial dos principais eixos de desenvolvimento peninsulares. As excepções são os eixos litorais Norte - Galiza (Porto - Corunha) e Algarve - Andaluzia (Faro - Sevilha), a que se juntam os corredores Centro - Castela Leão (Viseu - Salamanca), Alentejo - Extremadura (Évora - Badajoz) e Nordeste Transmontano - Castela Leão. Todos estes eixos seguem, naturalmente, os principais eixos viários (sobretudo os rodoviários) que atravessam a fronteira e estão fortemente vinculados ao desenho da malha urbana peninsular.

De acordo com Medeiros (2010) se tivermos em conta o critério dos relatórios do ESPON sobre os principais pólos estruturadores do sistema urbano da UE, são facilmente reveladas as fragilidades de que enferma a maior parte território fronteiriço peninsular, marcado pela ausência de importantes áreas urbanas funcionais (FUAs), exceptuando os dois

pólos urbanos da Fachada Atlântica Ocidental (Vigo e Braga) e os dois pólos do Eixo Mediterrâneo - Atlântico (Faro e Huelva).

As potencialidades inerentes a estes dois eixos litorais, em contraste com a restante área fronteiriça, são também evidenciadas nos dados relativos à dinâmica demográfica e ao povoamento registados nos últimos quinze anos, nas NUTS III de fronteira da PI. De facto, a leitura dos mesmos (Quadro 3.2), permite-nos verificar que, de 1991 a 2005, apenas 6 NUTS III TF apresentaram resultados positivos na variação absoluta da sua população: 3 do lado português (Minho-Lima, Cávado e Algarve) e três do lado espanhol (Pontevedra, Badajoz e Huelva).

Quadro 11: Quadro resumo das NUTs III da Raia Ibérica (Medeiros, 2010)

Unidade Territorial	População			Var 91-01	Var 91-05
	1991	2001	2005	Absoluta	Absoluta
<i>Minho-lima</i>	250.059	250.275	252.272	216	2.231
<i>Cávado</i>	353.267	393.063	407.558	39.796	54.291
<i>Alto Trás-os-Montes</i>	235.241	233.333	219.240	-11.908	-16.001
<i>Douro</i>	238.695	221.853	215.527	-16.842	-23.168
<i>Beira Interior Norte</i>	118.513	115.325	112.114	-3.188	-6.399
<i>Beira Interior Sul</i>	81.015	78.123	75.282	-2.892	-5.733
<i>Alto Alentejo</i>	134.607	127.026	120.495	-7581	-14.112
<i>Alentejo Central</i>	173.216	173.646	170.896	430	-2.320
<i>Baixo Alentejo</i>	143.020	135.105	129.599	-7.915	-13.421
<i>Algarve</i>	341.404	395.218	416.847	53.814	75.443
<i>Raia- Portugal</i>	2.069.037	2.112.967	2.119.830	43.930	50.793
<i>Portugal</i>	9.867.147	10.356.117	10.569.592	488.970	702.445
<i>Pontevedra</i>	896.847	903.759	919.829	6.912	22.982
<i>Ourense</i>	353.491	338.446	334.438	-15.045	-19.053
<i>Zamora</i>	213.668	199.090	196.571	-14.578	-17.097
<i>Salamanca</i>	357.801	345.606	345.922	-12.192	-11.879
<i>Cáceres</i>	411.464	403.621	407.792	-7.843	-3.672
<i>Badajoz</i>	650.388	654.882	661.007	4.494	10.619
<i>Huelva</i>	443.476	462.579	475.601	19.103	32.125
<i>Raia-Espanha</i>	3.327.135	3.307.986	3.341.160	-19.149	14.025
<i>Espanha</i>	38.872.268	40.847.371	43.038.035	1.975.103	4.165.767
<i>Portugal e Espanha</i>	48.739.415	51.203.468	53.607.627	2.464.073	4.868.212
<i>Raia Ibérica</i>	5.396.172	5.420.953	5.460.990	24.781	64.818

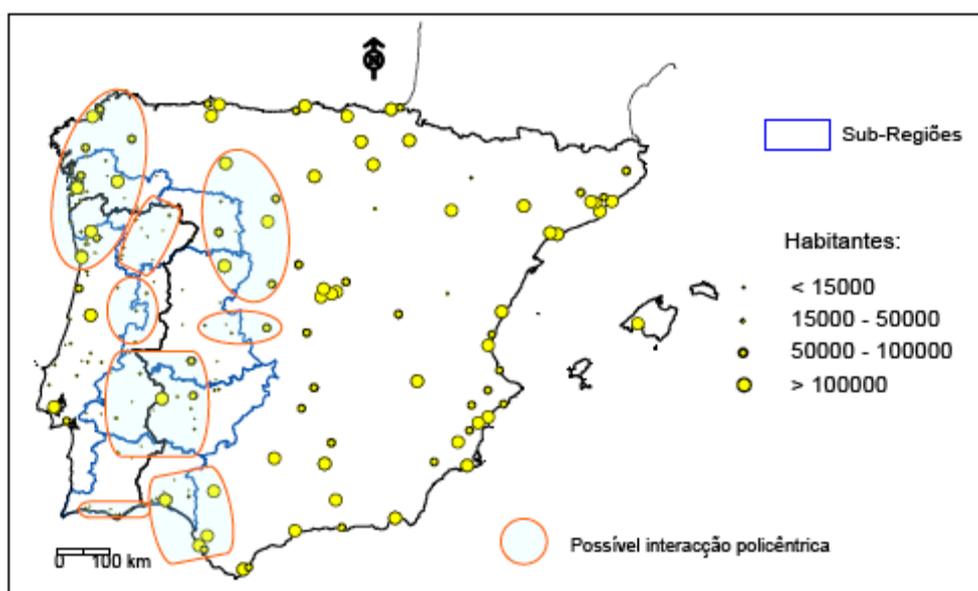
Fonte: M Cruz e L Guillén; INE; Medeiros (2010)

É possível constatar assim que, na desagregação territorial das NUTS III, este panorama pouco animador nos indicadores demográficos, só não se faz sentir nos dois eixos litorais da Raia Ibérica e na região de Badajoz, dado serem eixos com dinâmicas próprias de regiões não periféricas.

Segundo Medeiros (2010) a dimensão morfológica, que engloba entre outros aspectos o tamanho, a distribuição e a hierarquia dos centros urbanos, um relance global sobre todas estas características na Raia Ibérica permite-nos tirar as seguintes conclusões gerais:

- A dimensão dos centros urbanos é muito díspar, existindo apenas 6 cidades com mais de 100.000 habitantes. Destas, apenas três apresentam alguma proximidade entre si (à escala regional): Braga, Ourense e Vigo, que estruturam uma rede com uma importante densidade urbana, que se estende do Porto à Corunha. Essa proximidade e a similaridade nas dimensões e na hierarquia permitem inferir que existem condições adequadas para o desenvolvimento de um sistema urbano policêntrico na dimensão morfológica;
- Existem outras duas redes de cidades espanholas, que não atravessam a fronteira e que apresentam condições semelhantes à rede anterior (Salamanca, Zamora, Valladolid e León; Huelva, Sevilha, Jerez e Cádiz).
- É possível também identificar uma rede urbana TF que aparentemente apresenta características monocêntricas (Badajoz).
- Existem mais quatro possíveis redes urbanas de proximidade e dimensão semelhante dos seus pólos urbanos: Algarve, Nordeste Transmontano, Beira Interior, Plasência/Talavera.

Figura 5: Morfologia dos pólos urbanos da Raia Ibérica na PI – 2006



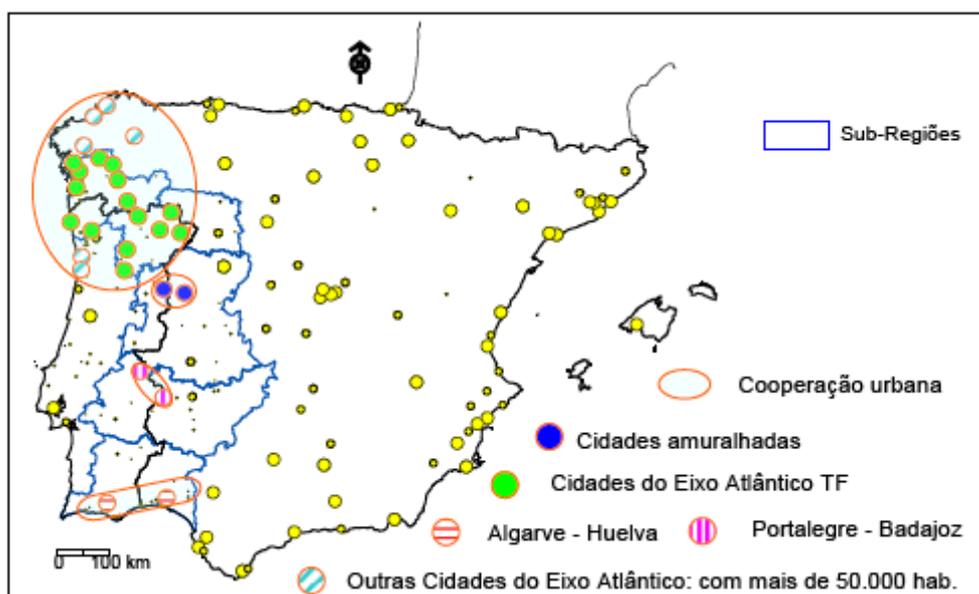
Fonte dados INE; Medeiros, 2010

Com base nessas conclusões o autor refere que existem apenas duas áreas TF com potencialidades morfológicas para a constituição de redes urbanas policêntricas: na SR1 e na SR4. A primeira (Norte de Portugal - Galiza) é a que apresenta condições mais propícias para que tal se concretize. Na segunda, o excessivo protagonismo da cidade de Badajoz terá que ser contrariado pela complementaridade funcional dos centros urbanos envolventes de menor dimensão, sobretudo no lado português.

A cooperação urbana

As cidades, entendidas como motores do crescimento económico, repositórios do conhecimento mais estruturado e incubadoras da cultura e da inovação (ESPON, 2006), têm muitas vantagens em desenvolver parcerias através de associações que lhes dêem uma maior visibilidade e capacidade de intervenção. A concretização das parcerias urbanas pode tomar várias formas, nem sempre fáceis de identificar e quantificar, daí termos optado por utilizar apenas dados referentes às associações de cidades TF, que nos revelam uma realidade não muito distante daquela que aguardávamos, ou seja, a rede de cidades da SR1 (Minho - Galiza) materializa a sua cooperação através da associação das cidades do Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular (EANP), que integra 34 cidades, entre elas 15 situadas no espaço transfronteiriço estudado, e cujos propósitos e objectivos se definem pelo levantamento dos problemas de ordem económica, social, técnica e cultural e pela busca das melhores soluções para os resolver (EANP, 2001).

Esta associação de cidades apresenta uma dinâmica muito significativa, estendendo a sua actividade aos mais diversos domínios da cooperação: económica, social, ambiental, planeamento, cultura, turismo, desporto e realização de estudos. Julgamos assim estar na presença de uma rede de cooperação urbana com bastante dinamismo que pode ajudar a sustentar um sistema urbano policêntrico, sobretudo no eixo Braga – Vigo (Medeiros, 2010).

Figura 6: A cooperação urbana na Raia Ibérica – 2006

Fonte: Medeiros (2010)

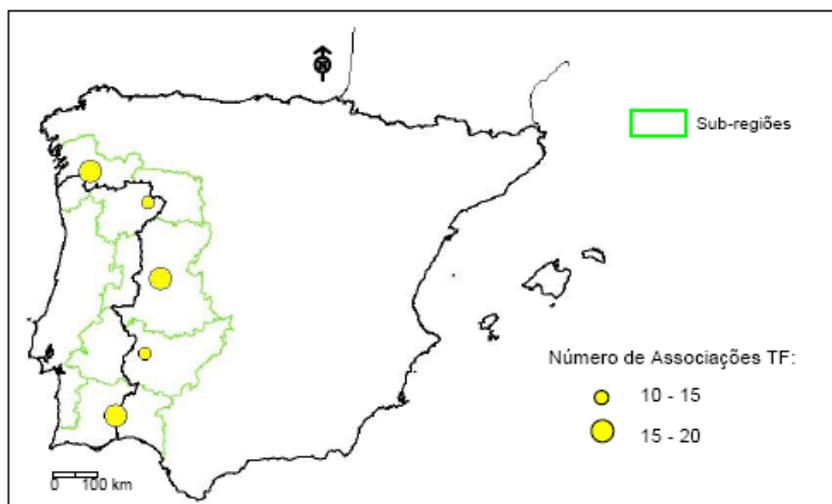
É de realçar também que em Novembro de 2007 foi constituído um secretariado para gerir o Plano Estratégico da Eurocidade Chaves - Verín que, segundo o plano de desenvolvimento estratégico de Chaves (2007), pretende ser um mecanismo da sustentabilidade do desenvolvimento da população que reside nessa região.

A presença de associações deste género no restante território da Raia Ibérica é quase inexistente, ressaltando-se a muito falada Eurocidade Elvas - Badajoz que, ainda não tem um plano estratégico elaborado à semelhança do que foi feito para Chaves – Verín (Medeiros, 2010).

A dimensão Institucional

Medeiros (2010) elaborou uma listagem com entidades e associações centradas no processo de CT, enquadradas por sub-região (Quadro 8). (nenhuma delas existia antes de 1990). A partir destes dados constrói a Figura 7 que dá uma ideia do grau de cooperação institucional ao longo da fronteira nas cinco sub-regiões TF estudadas.

Figura 7: Associações e gabinetes transfronteiriços em 2006



Fonte: Medeiros (2010)

Quadro 12: Associações e gabinetes transfronteiriços

Associações e gabinetes transfronteiriços

SR1 – minho /Galiza:

- Comunidade de trabalho Galiza – Norte de Portugal
- GIT – Norte – Galiza
- Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular
- Comunidade Territorial de Cooperação do Vale do Lima-Limia
- Comunidade Territorial de Cooperação do Vale do Tâmega
- Comunidade Territorial de Cooperação Vale do Minho (UNIMINHO)
- Comunidade Territorial de Cooperação do Vale do Cávado
- CEER Fundação Centro de Estudos Euro-Regionais Galiza-Norte de Portugal
- Fundação Observatório Urbano do Eixo Atlântico
- Confederação Luso-Galiza de pymes
- OSPEA – Organização Supranacional de pequenas e médias empresas do Eixo Atlântico
- Centro Euro-Fronteiriço de Emprego – Valença
- Comité Sindical Galiza-Norte de Portugal
- Clube de negócios Galiza-Norte de Portugal
- Feluga – Federacion Luso-galaica de indústrias metalúrgicas
- Fórum de formação pesqueira Galiza-Norte de Portugal
- CECOTRAN – Centro empresarial de cooperação transfronteiriça

SR2 – Nordeste transmontano /Zamora

- Comunidade de trabalho Norte de Portugal – Castela e Leão
- GIT – Castela e Leão
- Comunidade de trabalho Bragança – Zamora
- Associação Transfronteiriça de Cidades e Vilas Fortificadas
- Associação Transfronteiriça de Municípios das cidades de Fronteira
- Associação Transfronteiriça de Municípios das cidades Patrimoniais
- Associação de pueblos vivos – Zamora – Trás-os-Montes
- Associação Ibérica de Municípios Ribeirinhos do Douro
- Fundação hispânico-lusa-Rei Afonso Henriques

- Observatório territorial transfronteiriço
- Poló universitário (León – Porto – Salamanca – Valladolid)
- Grupo de trabalho hispano-português-Zamora-Trás-os-Montes
- Eurocidades Chaves – Verín
- COEMCA – Cooperação Empresarial entre Castela e Leão e Trás-os-Montes

SR3 – Raia Central:

- Comunidade de trabalho Centro – Castela e Leão
- Comunidade de trabalho Centro – Extremadura
- GIT – Centro – Extremadura
- Comunidade de trabalho Douro Superior – Salamanca
- Comunidade de trabalho Beira Interior Norte – Salamanca
- Centro de Estudos Ibéricos
- Associação transfronteiriça das arribas do Douro e Águeda
- Associação transfronteiriça de municípios da Raia Seca
- Consórcio transfronteiriço de cidades amuralhadas
- O Pólo Universitário transfronteiriço (Salamanca... Beira Interior...)
- Observatório transfronteiriço de fogos florestais
- Instituto interuniversitário (castelã e Leão e Região Centro)
- Mesa Permanente Luso-espanhola: Um caminho para a Europa
- Unidades Turístico Territoriais – (C. Rodrigo – Terras de Riba-Côa)
- TRIURBIR – Plasencia, Cáceres, Castelo Branco e Portalegre
- COEMBESA – Cooperação Empresarial Beira Interior Norte – Salamanca
- Associação Belgais – Educação
- RED PANDORA – Formação e criação de emprego

SR4 - Alentejo / Extremadura:

- Comunidade de trabalho Alentejo – Extremadura
- Comunidade de trabalho Alentejo – Centro – Extremadura (EURACE)
- GIT – Alentejo – Centro – Extremadura
- GIT – Alentejo – Algarve – Andaluzia
- Associação transfronteiriça de Municípios das Terras do Grande Lago Alqueva
- Instituto de desenvolvimento transfronteiriço – Mérida
- Centro de negócios transfronteiriços de Elvas
- Observatório Territorial Alentejo – Extremadura
- Concelho Sindical Interregional Alentejo – Extremadura
- OTALAX – Observatório territorial Alentejo - Extremadura
- Protocolo de cooperação entre Badajoz e Portalegre
- CIBCEM – Círculo Ibérico de economia empresarial – Uni. Évora e Extremadura

SR5 – Algarve / Andaluzia:

- Comunidade de trabalho Alentejo – Andaluzia
- Comunidade de trabalho Algarve – Andaluzia
- GIT – Alentejo – Algarve – Andaluzia
- Fórum empresarial Andaluzia – Algarve – Alentejo
- Fórum Portugal – Andaluzia
- Centro de cooperação Empresarial Regional do Algarve – Andaluzia – Alentejo
- Centro Empresarial Algarve – Andaluzia
- Gabinete de Aproximação das Empresas
- Observatório Sindical transfronteiriço para o emprego
- ATAS – Associação Transfronteiriça Alcoutim – Sanlúcar
- Instituto transfronteiriço universitário de ciência, cultura e ambiente
- Observatório transfronteiriço online – prevenção das tóxico-dependências
- Observatório turístico transfronteiriço Algarve – Andaluzia

- Comunidade de trabalho Algarve – Andaluzia
 - ANAS – Associação de Municípios Hispano – Lusa Algarve – Huelva
 - Comissão de Turismo, Cultura e Património Andaluzia – Algarve
 - Horizonte 2006 – Associação de Municípios Margem Esquerda do Guadiana
 - Municípios Onubenses fronteiriços do Andrévalo y Sierra
 - Protocolo de cooperação – 16 Municípios de Algarve – Huelva
 - CIBECEM – Círculo Ibérico de economia empresarial – Uni. Algarve e Huelva
-

Fonte: Medeiros (2010)

Partindo do princípio que a existência deste tipo de associações e entidades era muito residual, ou mesmo nula, antes de 1990, ao longo de toda a fronteira, pode-se inferir que existe hoje, uma realidade bem distinta. Com efeito, em todas as sub-regiões estas entidades têm vindo a surgir ano após ano, com particular destaque para as três sub-regiões (SR): 1, 3 e 5 (Minho - Galiza, Raia Central e Algarve - Andaluzia), onde o processo de cooperação institucional parece ter conseguido maiores proveitos gerais na aproximação institucional, ao longo destes últimos 16 anos (Medeiros, 2010).

Outra conclusão interessante resulta do tipo de agentes que constituem essas entidades ou associações, que não se conformam apenas a entidades ligadas à gestão de projectos comunitários e nacionais de âmbito regional (Gabinetes de Iniciativas Transfronteiriças - GIT, comunidades de trabalho e observatórios transfronteiriços) e local (Câmaras Municipais), mas expandem a sua actuação a outro tipo de entidades (empresariais/universitárias), com óbvios interesses no reforço da intensidade e relacionamento TF.

Em suma, e em termos meramente quantitativos percebe-se que de 1990 a 2006 houve uma evolução muito significativa na cooperação institucional na Raia Ibérica, que teve as suas raízes na ratificação do Convénio-Quadro Europeu sobre a CT entre Autoridades ou entidades territoriais (Convenção de Madrid 1989-90) (Domínguez, 2008b). Há contudo que reconhecer que este tipo de cooperação encontra, vezes sem conta, uma barreira que se tem revelado muito complicada de vencer, que é a barreira jurídico-administrativa, resultante da inexistência de níveis de governação local e regional equivalentes, em ambos os países, o que implica que “a parceria a nível regional se estabeleça entre as Comunidades Autónomas espanholas – órgãos políticos de administração regional dotados de amplas competências – e as Comissões de Coordenação Regional portuguesas – órgãos desconcentrados da Administração Central” (DGDR, 2001: 214).

A Dimensão jurídica – Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial

Segundo Ametller e Galán (2008)³⁶, a tradição conjuga a ideia de fronteira à de separação, ideia esta que se começa a esgotar com o falar dos limites geográficos e jurídicos entre os Estados. É no entanto ainda corrente associar a ideia de fronteira a um fosso que impede a comunicação entre as distintas realidades de ambos os lados.

A importância destas relações entre os territórios transfronteiriços não tem passado despercebida ao legislador, tendo sido objecto de atenção por parte do Direito, que as tem submetido a um regime jurídico específico. Ametller e Galán (2008) referem que esta situação tem ocorrido principalmente devido à presença cada vez mais frequente e com relevância do elemento fronteiriço na legislação administrativa, dado serem muitas as problemáticas que surgem em torno da fronteira e que requerem uma adequada resposta jurídico-administrativa, de que são exemplo, o urbanismo e o ordenamento do território.

Em Espanha já existe legislação aprovada nesse sentido como, contaminação transfronteiriça (Ley 34/2007 artículo 15), danos transfronteiriços (Ley 26/2007 artículo 8), criação de espaços naturais protegidos transfronteiriços (Ley 42/2007 artículo 40). Até mesmo, a inclusão em alguns estatutos, da questão transfronteiriça, como por exemplo Reforma do Estatuto de Autonomia da Catalunha e a Reforma do Estatuto de Autonomia de Aragón que referem: promover a cooperação com as regiões europeias com as que partilhe interesses económicos, sociais, ambientais, culturais.

Outro dos motivos que incrementou o interesse do Direito Administrativo e o Direito Local pela realidade transfronteiriça é a rica casuística que representam as experiências concretas de cooperação entre as entidades territoriais fronteiriças. Desta forma, a gestão dos serviços públicos dos municípios transfronteiriços é um âmbito em que está ganhar terreno o uso de instrumentos jurídicos de cooperação local, para articular a cooperação transfronteiriça.

Este tipo de relações de proximidade, que se geram em torno da fronteira, que podem ser definidos como uma modalidade de internacionalização das relações administrativas, constituem também uma nova tipologia de relações inter administrativas, que requer instrumentos jurídicos adequados, já conhecidos e inovadores, como é o caso dos Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial (AECT), criado pelo Regulamento (CE) 1082/2006, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Julho de 2006, e adoptadas as

³⁶ Dolors Canals Ameller - professora titular de Direito Administrativo na Universidade de Girona e Alfredo Galán Galán – professor titular de Direito Administrativo na Universidade de Barcelona e subdirector do Instituto de Direito Público de Barcelona.

medidas necessárias para aplicação efectiva do regulamento, em Espanha pelo Real Decreto 37/2008, de 18 de Janeiro e em Portugal, pelo Decreto-Lei nº 376/2007 de 8 de Novembro.

Anterior à criação dos AECT é o tratado de Valência que foi assinado em 2002, com o objectivo de constituir um novo marco para a cooperação transfronteiriça luso-espanhola visando, através de uma disciplina jurídica apropriada facilitar, harmonizar e desenvolver a cooperação transfronteiriça entre instâncias e entidades territoriais.

Os AECT são “entidades” dotadas de personalidade jurídica, que gozam de capacidade jurídica (que inclui a faculdade para adquirir ou alienar bens móveis ou imóveis e contratar pessoal), reconhecida às pessoas colectivas pela legislação de um dado Estado- Membro da Comunidade Europeia e que tem por objectivo, facilitar e promover a cooperação transfronteiriça, transnacional e/ou interregional entre os seus membros, visando reforçar a coesão social e económica, estando a sua actuação limitada à cooperação territorial nas fronteiras internas da União Europeia.

Venade, (2006), considera que o Regulamento (CE) 1082/2006³⁷, relativo aos AECT, constitui um instrumento jurídico comunitário com carácter profundamente inovador no âmbito da cooperação territorial intra-comunitária e, também, no âmbito da cooperação internacional de carácter infra-estadual.

Venade (2006), refere a *ratio legis* deste diploma: “facilitar o concurso da cooperação territorial para o objectivo da coesão económica e social prevista no Tratado que constitui a Comunidade Europeia (art. 158.º) e para o desenvolvimento harmonioso do conjunto da Comunidade.

As principais características de um AECT são, nomeadamente: a sua natureza voluntária; a personalidade jurídica; o objecto jurídico de um AECT; capacidade jurídica; a sua composição; a legislação aplicável e o seu âmbito de acção territorial.

Os AECT podem ser constituídos por membros de quatro categorias diferentes: autoridades locais; autoridades regionais; os Estados-Membros e ainda organismos de direito público (estes últimos, designados na Directiva 2004/18/CE). Podem também ser membros as associações constituídas por entidades pertencentes a uma ou mais das referidas categorias, temos o exemplo do Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, como associação cujos membros são autoridades locais (municípios do Norte de Portugal e da Galiza), por esse facto, pode ser membro de AECT.

As funções de um AECT são as que lhe forem atribuídas pelos seus membros no “convénio” assinado por estes, no respeito pelo estabelecido no Regulamento e demais

³⁷ Regulamento 1082/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 05/07/2006, publicado no Jornal Oficial da União Europeia n.º 210 de 31 de Julho de 2006.

disposições legais aplicáveis, estando estas funções limitadas aos primeiros objectivos estabelecidos no art. 159.º do Tratado, ou seja, “facilitar e promover a cooperação territorial” e “reforçar a coesão económica e social”.

2.3. GOVERNAÇÃO MULTI-NÍVEL

As novas formas de governação são impulsionadas pelas recentes mudanças nos tipos de interacções entre o sector público e o sector privado que, por sua vez, podem ser encaradas como causa e efeito da natureza «complexo, dinâmico e diverso» do mundo em que vivemos (Kooiman, 1994).

É curioso detectar-se nas novas formas de governação uma mudança do unilateral (governo ou sociedade separadamente), para uma concentração / interacção (governo com a sociedade). De acordo com Kooiman (1994), o conceito de *governance* constitui um processo de permanente equilíbrio (*balancing*) entre as necessidades e as capacidades de governar, isto é, aptidão de dirigir, própria de um sistema político.

Ora, esta perspectiva da governação social e política não se resume à interacção entre governo e sociedade. A governação surge como uma alternativa à coordenação tradicional de actividades colectivas, associada à especialização de muitos agentes económicos, sociais, culturais, administrativos.

Paralelamente, essa diversificação e especialização foram seguidas pela globalização, pelo derrube das fronteiras tradicionais e pela projecção de grande parte dos actores políticos e sociais a um cenário universal, a que a generalização da Internet e das grandes plataformas de informação deram origem. (Bilhim, 2004). Poder-se-á mesmo afirmar que a «governação», até certo ponto, elimina algumas tensões clássicas da economia e da política, designadamente entre o Estado e o mercado, entre o sector público e o privado, entre a soberania e a anarquia.

A governação erige a cidadania activa como factor crítico, preocupa-se com o capital social e os fundamentos sociais necessários para um desempenho económico e social efectivo (Putman, 1993).

O conceito de competição vertical – organização vertical do sector público - reporta-nos para a ideia de vários níveis de governo, que competem em termos de competências e de legitimidade. A esta está subjacente ao conceito de Governação Multi-Nível, isto é, ao invés de um governo unitário, existem diferentes sistemas de governação vertical [multi-level governance na terminologia de Hooghe e Marks, (2004)] o que, por sua vez, implica algum

grau de descentralização. Parte das competências do Governo Central, tendem a ser descentralizadas para outros níveis de governo, nomeadamente local e regional.

Quase todos os países do mundo contêm o desenho institucional do governo local, do mesmo modo, nos países da UE, exceptuando o Luxemburgo, todos os governos locais são eleitos democraticamente; sendo que todos são descentralizados politicamente. (Pollitt, 2003)

Tipicamente a Administração Pública é exercida em vários níveis territoriais, pelo que, em quase todos os países, há um governo com autoridade sobre todo o espaço nacional - governo central e, um determinado número de governos com jurisdição sobre subconjuntos do território nacional - governos subnacionais.

Figura 8: Governação Multi-nível



Adaptação – Baleiras (2001)³⁸

Ainda no que concerne à Governação Multi-Nível e, atentando nos contributos de Marks e Hooghe (2004), a “autoridade formal tem sido dispersa dos estados centrais quer para cima para instituições supranacionais, como para baixo, para os governos locais e regionais”.

Segundo a Comissão Europeia (2000), a governação designa o conjunto de regras, processos e práticas que dizem respeito à qualidade do exercício do poder a nível europeu, especialmente no que se refere à responsabilidade, legibilidade, transparência, coerência, eficiência e eficácia (...) a ideia de governação coloca, igualmente, a ênfase na participação de intervenientes infra-nacionais e não governamentais, ou seja, a combinação adequada entre modos de democracia representativa e participativa (...).

³⁸ Para mais referências consultar Bach e Flinders (2004) e George, Stephen. (2004).

Num acordo geral, a Governação multi-nível pressupõe a existência de níveis de governação que procuram administrar segmentos de território e população. A governação multi-nível, na óptica de Peters e Pierre (2001), define-se como sendo caracterizada por trocas negociadas e não-hierárquicas entre instituições a nível transnacional, nacional, regional e local. Conceito este que permite transcender as limitações da divisão entre o estudo da política internacional e da política nacional, uma dicotomia cada vez menos aplicável à realidade complexa e mutável gerada pelos processos de integração europeia.

Assim, o ponto de partida deste modelo reporta-se à existência de competências sobrepostas entre múltiplos níveis de governação e às interações dos actores políticos através desses níveis. Com isto, o característico “modelo *top-down*” sendo alterado, levando a que os diferentes Estados perdessem poder no que toca à tomada de decisões políticas/públicas. Desta forma, a governação multi-nível não põe em causa a centralidade dos Estados, mas reconhece que a estrutura dos poderes de controlo é mais fragmentada, englobando as dinâmicas comunitárias num contexto mais amplo e complexo (Lobo-Fernandes, 2007).

A relação entre os diferentes níveis não é caracterizada por uma definição jurisdicional clara, hierárquica e formal. As jurisdições podem ser diferentes, em diferentes áreas de políticas públicas, informais ou formais, mutáveis ao longo do tempo – governação em rede – entidades complexas porque seguem percursos rígidos. Assim, as competências para executar processos de decisão são partilhadas por diferentes actores, a diferentes níveis e não monopolizadas por órgãos nacionais (Marks e Hooghe, 2004).

Este modelo defende uma evolução no exercício do poder onde os actores subnacionais cada vez mais operam no espaço nacional e supranacional, não existindo uma separação mediada pelos Estados nacionais.

Na definição de Marks e Hooghe (2004) serão dos “Tipos I e II” de governação multi-nível, cada uma com implicações claras sobre o processo de governação. Tipo I - estrutura jurisdicional explícita, hierárquica e largamente estável entre os diferentes níveis. Tipo II – estrutura complexa, fluida, composta de inúmeras e sobrepostas jurisdições.

O impacto do nível europeu é sobretudo caracterizado pelo tipo II de governação multi-nível, isto é, jurisdições específicas em termos de funções, com níveis jurisdicionais que se cruzam e estão territorialmente sobrepostos, processo este apelidado de “*fragmação*”, (resultado da contracção das palavras “*fragmentação*” e “*integração*”), que ilustra o impacto distinto e aparentemente contraditório quando se analisa a governação multi-nível, em geral, e o impacto da europeização sobre os executivos nacionais, em específico. Assim, a “*fragmação*” ilustra a correlação entre o impacto da europeização e a estrutura do estado

pré-existente, tendo um impacto mais intenso em estados unitários do que nos estados federais ou com considerável grau de descentralização no poder, uma vez que implicam uma maior redução da “autonomia e controlo” do poder executivo.

Intimamente relacionado com este assunto está o princípio da subsidiariedade (artigo 5.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia) que pretende assegurar uma tomada de decisões tão próxima quanto possível do cidadão, mediante a verificação constante de que a acção a empreender a nível comunitário se justifica relativamente às possibilidades oferecidas pelo nível nacional, regional ou local. Concretamente, trata-se de um princípio segundo o qual a União só deve actuar quando a sua acção seja mais eficaz do que uma acção desenvolvida a nível nacional, regional ou local - excepto quando se trate de domínios da sua competência exclusiva. Este princípio está intimamente relacionado com os princípios da proporcionalidade e da necessidade, que supõem que a acção da União não deve exceder aquilo que seja necessário para alcançar os objectivos do Tratado.

Numa sùmula, a autoridade formal dos estados centrais tem sido dispersa para instituições supranacionais e para os governos locais e regionais.

Assim, a governação multi-nível é, actualmente, o modelo mais adequado para descrever o sistema governativo europeu. De facto, a participação de actores públicos e privados no processo de tomada de decisão representa um factor fulcral para assegurar a eficiência e a responsabilidade nas actividades das autoridades públicas. Abordaremos o sistema de governação multi-nível, a partir da perspectiva da distribuição de competências entre as autoridades dos níveis central, regional e local, abordando, especificamente, os casos Espanhol e Português.

2.3.1. Governação Multi-nível em Espanha e Portugal

A Ciência Política assume um papel de destaque como enfoque de análise das administrações públicas.

Nas ciências sociais encontramos um sério problema no que concerne à comparação, ao acto de medir realidades iguais ou similares [Perrosगतos, comenta Sartori (1984/1999)], sobre tudo quando estas são político-administrativas; e conseqüentemente, dependentes de sistemas políticos distintos, de articulações territoriais mais ou menos complexas, de organizações administrativas burocráticas ou postburocráticas, de culturas políticas diversas. Um exemplo do referido encontra-se na organização territorial local em Espanha e Portugal analisando o caso das “parroquias” galegas e as freguesias portuguesas; outro nos modelos de agências de gestão de serviços públicos criadas na Suécia e nos Estados Unidos.

Acresce que os métodos comparativos são recentes, não dispondo de elementos de análise e medição, além do necessário corpus teórico (enfoques, variáveis...), que garantem a fiabilidade da comparação entre duas administrações Centrais em países próximos (ex. Administración General del Estado em Espanha e Administração Central em Portugal); muito menos entre as estruturas multi-nível de ambos Estados, nomeadamente no que respeita aos governos e às administrações locais entidades objecto deste estudo.

A comparação na Ciência Política não é nova como referem Mackie e Marsh (1997: 181-195), e ainda que o método não se encontra isento de falhas, sobretudo no que se refere aos métodos de controlo da comparação (Bartollini, 1993: 39-78), foi crescendo em importância para o estudo dos sistemas políticos (Laiz e Román, 2003) e das políticas públicas (Hofferbert e Cingranelli, 1996: 593-608) conformando-se como um enfoque mais de análise da realidade dos complexos sistemas políticos contemporâneos (Mair, 1996: 309-335); nomeadamente servindo de base de comparação entre o sistema político (administrativo) espanhol e português.

Para Parrado (2002: 218-250), são três os elementos que conformam os sistemas administrativos: tensões, respostas e consequências.

– As tensões que se produzem fruto de ajustes entre Estado, mercado e sociedade; de onde se extraem um conjunto de linhas de tensão sobre os Estados-nação, como a internacionalização económica, o impacto das estruturas de integração regional (UE), a mudança das condições de contexto, alteração de valores sociais, a crise fiscal, o crescimento de funções públicas, a incorporação das tecnologias de informação e comunicação nas administrações públicas, e a “pressão democrática”.

– As respostas que são articuladas pelos Estados e suas diferentes Administrações Públicas, quer através da fragmentação administrativa (separação de funções públicas: provisão e produção; modelos de agências e/ou descentralização territorial); quer através da gestão das respectivas competências (eleição pública, privatizações, mecanismos de mercado e subcontratação).

– As consequências, ou a forma de organização dos serviços públicos através das alternativas que nos oferece a gestão pública actual, com opções de parcerias público-público; público-privado; público-privado-misto (terceiro sector).

Segundo Varela (2010) os elementos que integram o modelo de análise dos sistemas político-administrativos para o caso de Espanha e Portugal, em concreto são: o seu contexto geral, os elementos consubstanciais do nível central de governo (administração central) e os que têm que ver com os restantes níveis territoriais (administrações regionais e locais). Assim,

em primeiro lugar, é importante assinalar que a conformação da administração central em Espanha e Portugal, poderia ser definida em função de quatro elementos:

- A adopção e implantação de decisões em virtude de processos de divisão ou de fusão, sendo neste caso de analisar dimensões como: a divisão administrativa entre ministérios e agências executivas; responsabilidade entre agências e assembleia legislativa; relação entre agências e administração central e comunitária. Sendo que no caso português encontramos um modelo de tipo hierárquico (similar ao francês, alemão e italiano); enquanto que em Espanha se encontra um modelo de independência contratual (similar ao britânico), onde as agências se encontram vinculadas aos Ministérios por contrato.
- As relações entre política e administração, com três grandes modelos: de osmose ou fluidez, onde a esfera política e administrativa se entrecruzam. É o caso dos sistemas político-administrativos espanhol e português (tal como os franceses, suecos e alemães).
- A articulação de um Estado providencia e um outro Estado capacitador, implementado através de estratégias de provisão e/ou produção de serviços públicos. Espanha e Portugal partilham um modelo de providência similar, semelhante ao da França, Alemanha, Itália e Suécia.
- Finalmente, o estabelecimento de um estilo político e capacidade de coordenação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Nos casos de Espanha e Portugal é clara a coordenação em matéria de implementação (o que não sucede com a adopção), como nos sistemas da França, Alemanha, Suécia e Itália.

O contexto das administrações públicas, que apresenta um conjunto de diferenças e semelhanças de partida, estabelece diferenças que se articulam através da mistura da extensão do território e da população (densidade), mas também por via da presença do sector público na economia (como no bloco anglo-saxónico, França e Suécia) e a fortaleza ou debilidade dos governos locais (anglo-saxónicos e escandinavos versus franceses e alemães).

Dos vários estudos que existem em Espanha sobre o sistema político destaca o de López-Mira (2004b). Para Portugal, as análises politológicas são em menor número, sendo que se destacam as obras de Lagares (2000: 427-451) e Leite e Ferreiro (2001).

Destacam-se então os seguintes elementos:

- Ambos são países com Constituição e com uma incidência do sistema político no administrativo destacada, através da produção normativa (por ex., em matéria de leis de reforma da administração).
- O marco normativo para ambos os Estados, parte do direito administrativo, com influência no sistema administrativo como garante do interesse geral e bem comum. Assim, o

desenvolvimento da burocracia é elevado, existindo uma certa separação entre política e administração.

– As relações entre grupos de interesse e Estado, determinam um grande peso do corporativismo existente no conjunto do sistema político-administrativo luso, e de uma forma mais atenuada no espanhol.

– O sistema de partidos influi de forma determinante no subsistema administrativo, através da conformação da “força governamental” (transformação de votos em maiorias parlamentares e suas coligações), o que determina, tanto em Portugal como em Espanha um sistema pluralista com tendência para o bipartidarismo.

– O sistema eleitoral de ambos os Estados acaba por conformar um modelo de coligações através da fórmula da proporcionalidade.

– A religião é outro elemento, que incide igualmente no subsistema administrativo, sobre todo na implementação de determinadas políticas públicas, como são as sociais ou educativas. Tanto no caso português como no espanhol, e dado o predomínio da religião católica, produz-se um reforço dos níveis regionais de governo e/ou administração; no caso luso através da desconcentração e descentralização administrativa nas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), no caso espanhol, por via da descentralização político-administrativa nas Comunidades Autónomas.

– O último dos elementos está relacionado com o sistema de governo e o Poder Legislativo, onde se reflectem os modelos de governo de corte presidencialista ou parlamentar, além do número de câmaras legislativas de que dispõem no país (tanto ao nível central como territorial). Aqui reside uma das grandes diferenças entre os sistemas político-administrativos espanhol e português dado o diferente nível de descentralização, a existência de duas Câmaras legislativas em Espanha (uma delas de representação territorial), e de uma única em Portugal, com a excepção regional dos Açores e da Madeira, que gozam do estatuto de região autónoma.

Finalmente, mas muito importante para o presente estudo, encontramos os elementos que têm a ver com a distribuição territorial do poder, através de governos e/ou administrações sub-estatais, tanto regionais como locais. E neste caso podemos mencionar:

– Quando observamos o gasto e o emprego público territorializado as diferenças entre administrações territoriais, além das subvenções intergovernamentais, temos em ambos os Estados:

a) Uma grande debilidade dos governos sub-nacionais ante a administração central, no caso português, com inexistência de regiões administrativas, apenas duas autónomas, e um poder

local atenuado; no caso espanhol, o conjunto das Comunidades Autónomas têm maior poder de produção normativa e pessoal que o Estado Central, sendo os governos locais os mais debilitados no processo de construção autonómica;

b) Relativa uniformidade das entidades territoriais (mais no caso dos governos regionais que dos locais);

c) Governo local tipo dualista (Alcalde-Presidente e Pleno-Assembleia); e,

d) Mecanismos de implantação territorial: baseados no modelo prefetoral, com um Delegado do Governo em cada Comunidade Autónoma / Presidente da CCDR em cada Região, que dirige a administração periférica do Estado. Este é um modelo de grande presença em Portugal, e de menor expressão em Espanha, em virtude do extenso e intenso desenvolvimento autonómico.

– A integração vertical e horizontal, que mostra a repartição do poder pelo território, e que se pode analisar a partir de dois tipos de mecanismos:

a) Nos mecanismos de integração vertical, encontramos em Espanha e em Portugal um modelo de integração na periferia (delegado do governo ou prefeito e participação dos eleitos locais no âmbito nacional); que para o caso espanhol tende a desenvolver o modelo horizontal através dos mecanismos de cooperação intergovernamental que desenvolve a Administração Geral do Estado e as Comunidades Autónomas (por ex. através da Conferência de Presidentes Autonómicos);

b) No segundo dos casos, assistimos em ambos os Estados, a intentos de desenvolvimento efectivo de mecanismos de integração horizontal (através de fusões locais), ainda que o que realmente funciona são os mecanismos de associação de municípios, com diferentes versões e intensidades em ambos os casos.

Pontos comuns e assimetrias nos sistemas político-administrativos de Portugal e de Espanha

Portugal e Espanha são um produto político-administrativo da sua época, uma vez que as respectivas ditaduras (que perduraram até à década de 1970) os mantiveram afastadas do conjunto de Estados à sua volta. O ingresso na OCDE primeiro (1961) e vinte anos depois na União Europeia (1986) provocou a sua saída definitiva da autarquia e a participação nos grandes *fora* de decisão regional e mundial.

Apesar do referido e de acordo com Varela (2010) as parecenças concluem-se aqui e surgem as diferenças, que, nalguns casos, são assimetrias claras:

1. Espanha e Portugal partem de um modelo de sistema político e administrativo similar, no entanto, a construção de ambos os elementos é fruto da sua própria evolução democrática, ocorrida nas últimas três décadas:

- Os dois Estados possuem um modelo constitucional, ainda que sob fórmulas republicanas em Portugal e monárquico-constitucionais em Espanha; com um modelo de executivo dual (Presidente da República e Primeiro Ministro) e um sistema parlamentar unicameral no caso Português; e um modelo de executivo presidencialista e sistema parlamentar bicameral no caso espanhol, que serve de mote a uma peculiar representação territorial. O peso do direito administrativo verifica-se na construção do aparelho burocrático estatal nos dois casos, com uma ligeira separação entre política e administração, entre Governo e a estrutura ministerial (central, nuclear, periférica e funcional nos dois casos). O sistema eleitoral e de partidos possui um papel de destaque em Portugal e Espanha, apresentando uma evolução do pluralismo para o bipartidarismo, apoiado, nos mecanismos da proporcionalidade corrigida.
- Em ambos os casos encontramos modelos de decisões e implementação baseadas na hierarquia, sendo que Portugal se caracteriza como sendo um Estado unitário e Espanha caracterizada pelas autonomias.

2. O elemento que apresenta maiores assimetrias entre Portugal e Espanha está relacionado com o sentido, o papel, as funções e as características que têm as administrações territoriais, sub-nacionais, sub-estatais ou não centrais, em cada Estado. Ambos Estados desenvolveram experiências em matéria de descentralização político administrativa, com resultados distintos: gorada a regionalização política em Portugal; e bem sucedido o desenvolvimento autonómico espanhol, mas com alguns aspectos de fracasso no seu modelo político local:

- No caso Português, e apesar da denominação formal de Estado Regional (dada a existência das regiões autónomas nos arquipélagos dos Açores e da Madeira), possui uma concepção unitária e uniforme da estrutura territorial que assenta na desconcentração administrativa executada através das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento regional (CCDRs); nas quais os Governos locais têm um peso reduzido em matéria de gasto e emprego público, mantendo uma autonomia também limitada em matéria de auto-organização, decidida pelos Presidentes das Câmaras Municipais e suas Assembleias.
- Em Espanha, a situação difere substancialmente da portuguesa, existindo uma configuração real da descentralização político-administrativa através das Comunidades Autónomas, autênticas executoras do Estado de bem-estar, em detrimento do poder local (Carrillo, 1994: 1-34), submetido normativamente a estas. Deste modo adquire todo o sentido o Estado multi-nível, com esferas de competências repartidas entre a Administração Geral do Estado e as Comunidades Autónomas, e, em menor medida os governos locais (com menor peso em gasto público que qualquer dos outros dois níveis de governo, no entanto, com uma percentagem de

emprego público ligeiramente superior ao nível central, mas diferente do regional que dobra em número qualquer das duas outras estruturas de pessoal).

As discrepâncias nas divisões administrativas

As discrepâncias na distribuição dos poderes regionais dependem bastante do grau de autonomia formal dos órgãos sub-nacionais, sendo possível agrupar os Estados-Membros da UE (15) em quatro categorias gerais. Curiosamente esta tipologia junta no mesmo grupo Portugal e Espanha, classificando-os como estados regionalizados. Porém, no mesmo estudo, é feita a ressalva de que Portugal é há muito um sistema político centralizado, não só em termos do seu sistema jurídico, mas também em termos do seu sistema de administração pública. Porém deve ser classificado como Estado regionalizado, dada a existência dos arquipélagos dos Açores e da Madeira, que constituem “Regiões Autónomas”, com os seus próprios governos e assembleias legislativas, dotados de poderes consideráveis (CE, 2002c).

Quadro 13: Categorias de Estados-membros da União Europeia

1. Estados federais	Autoridades regionais (eleitas) com poderes legislativos genuínos, participação institucionalizada na tomada de decisões a nível federal, sistemas de três níveis (Alemanha, Áustria e Bélgica)
2. Estados com uma estrutura de níveis múltiplos	
a) Estados Regionalizados	- Autoridades regionais (eleitas com poderes legislativos limitados, grande autonomia, participação institucionalizada nula ou escassa na tomada de decisões a nível federal; sistemas de três níveis (França, Itália, Portugal, Espanha e Reino Unido).
b) Estados descentralizados	- Autoridades intermédias, subordinadas, acima do nível local, autonomia qualificada, sem poderes legislativos (Dinamarca, Finlândia, Países Baixos e Suécia).
3. Estados de dois níveis	Dois níveis de governação constituídos pelos níveis nacional e local, sem nível regional (Grécia, Irlanda e Luxemburgo).

Fonte: CE (2002c)

2.3.1.1. As divisões administrativas em Portugal

Vista a situação de Portugal, mas tendo em conta que a nossa área de estudo se encontra na parte continental dos dois Estados, seria mais adequado transferirmos Portugal

para o grupo dos Estados de dois níveis, já que a organização territorial da área continental ainda se mantém fortemente centralizada, apesar da Lei nº56/91 ter estabelecido a Lei-Quadro das regiões administrativas. Estas deveriam assumir as funções descentralizadas do poder central e, simultaneamente partilhariam algumas das atribuições dos municípios, nomeadamente as questões relacionadas com o desenvolvimento e ordenamento territorial, que exigem necessariamente, uma visão que ultrapassa a escala local (Costa, 2005b).

Mas a situação presente da distribuição das competências pelas diversas regiões administrativas em Portugal Continental é bem distinta, dado que, por exemplo, os distritos nem sequer funcionam como órgãos administrativos. Em resultado, a maioria das acções do Governo central é levada a cabo por delegações territoriais dos ministérios centrais. Assim sendo, os concelhos são hoje as entidades territoriais mais importantes de Portugal Continental, pois desempenham funções administrativas importantes, que as freguesias nunca puderam ter, em função do seu número mais reduzido de habitantes e dos seus recursos financeiros limitados (CE, 2002c). Em suma, os principais domínios de intervenção dos poderes nos diferentes níveis administrativos em Portugal são os seguintes:

- Distritos (18), com competências nas seguintes áreas: Manutenção da ordem pública (segurança pública e protecção civil); Realização de eleições; Controlo da acção do governo local; Aproximação do cidadão e a administração.

- Municípios (308), cujas competências são (entre outras): Fornecimento de energia; Eliminação de resíduos; Habitação pública; Construção rodoviária; Transportes públicos; Desporto e cultura; Protecção da paisagem local; Saúde pública.

- Freguesias (4241) competentes nas áreas de: Promoção do turismo; Prestação local de serviços públicos.

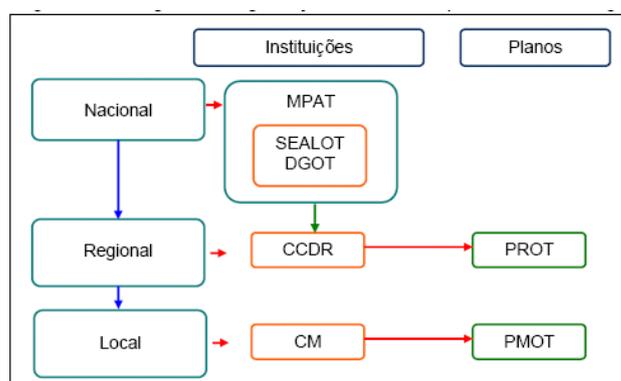
Entretanto, e enquanto não são criadas as regiões administrativas, os distritos são mantidos como órgãos descentralizados do poder central, mas já não são considerados pela lei como divisão regional do país (CE, 1997), e as CCDR - comissões de coordenação e desenvolvimento regional - constituídas pelo Decreto-Lei nº 104/2003, pretendem colmatar esta deficiência, cabendo-lhes um papel extremamente importante ao nível da orientação, dinamização e monitorização dos processos de desenvolvimento regionais (Costa, 2005). Na verdade, são muitas as atribuições e competências previstas para as CCDR (Decreto de Lei - 104/2003 de 23 de Maio), de entre as quais destacamos as seguintes:

- Contribuir para a definição das bases gerais da política de desenvolvimento regional, no âmbito da política de desenvolvimento económico e social do país, dinamizando e participando nos processos de planeamento estratégico;

- Assegurar a execução das intervenções operacionais regionais incluídas no Quadro Comunitário de Apoio (QCA);
- Assegurar o processo de concertação estratégica, ao nível regional, contribuindo para a coerência e articulação das acções de intervenção, nomeadamente no âmbito de intervenções desconcentradas da administração central;
- Dinamizar a cooperação inter-regional e assegurar a articulação entre instituições da administração directa e indirecta do Estado, autarquias locais e entidades equiparadas, contribuindo para a integração europeia do espaço regional e para o reforço da sua competitividade interna e externa, com base em estratégias de desenvolvimento sustentável de níveis regional e local;
- Fomentar formas de parceria e participação dos agentes regionais e locais na preparação, gestão, acompanhamento e avaliação de intervenções com incidência regional.

Tendo em conta apenas estas competências, podemos inferir, desde logo, o importante papel que as CCDR têm na estrutura de planeamento territorial de Portugal Continental, sendo responsáveis pela elaboração dos Planos Regionais de Ordenamento do Território. Isto permite colmatar, até certo ponto, a ausência de um nível administrativo regional forte que atenua os problemas decorrentes da “estrutura existente, caracterizada por um baixo nível de concertação entre as várias divisões regionais subjacentes aos vários órgãos da administração central desconcentrada”, o que é agravado pelo facto de Portugal possuir “38 diferentes divisões, consoante os departamentos do Estado, o que constitui um aspecto muito negativo no processo de planeamento e gestão sectorial e territorial” (Costa, 2005: 53).

Figura 9: Diagrama de organização sistema de planeamento - Portugal



2.3.1.2.As divisões administrativas em Espanha

Ao contrário de Portugal, a Espanha pode ser descrita como um Estado Regional, embora com características que se aproximam da estrutura federal, dispondo de três níveis de administração territorial: as comunidades autónomas, as províncias e os municípios (MEPAT, 1998). De facto, as comunidades autónomas têm competências de intervenção territorial de âmbito regional, embora se tenha de ter presente que as 17 comunidades de Espanha têm diferentes níveis de responsabilidade, devido às diferenças dos respectivos estatutos e aos vários processos de transferência, sendo ainda de referir que as funções dos municípios a nível local variam de acordo com a dimensão das suas populações (CE, 2002c). Resumidamente, os principais domínios de intervenção dos níveis administrativos em Espanha são os seguintes:

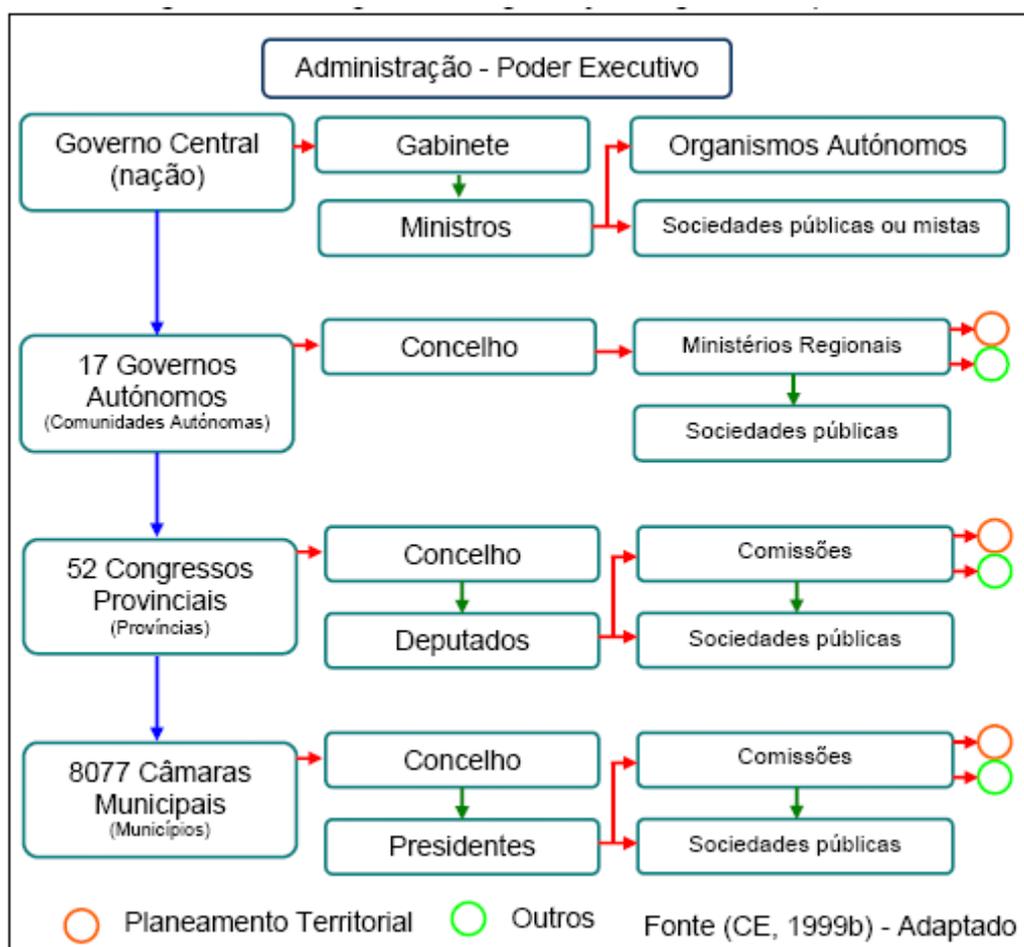
- Governo central: Política externa e defesa; Política fiscal e monetária; Direito penal; Coordenação entre as diversas esferas de acção a concretizar e desenvolver pelas comunidades autónomas e pelos municípios; Garantir o cumprimento de padrões mínimos à escala nacional.

- Comunidades autónomas (17): Poder de tributação próprio; Ordenamento do território, transportes e comunicações; Agricultura desenvolvimento rural; Património, cultura e desporto; Educação; Assistência social e saúde; Partilham com a administração central competências relativas à legislação do trabalho, segurança social, imprensa, rádio e televisão, segurança pública e ensino.

- Províncias (50): Coordenação e apoio das actividades intermunicipais ou supramunicipais; Competências relativas a um número limitado de serviços tais como hospitais e estradas provinciais.

- Municípios (8108): Proteção civil e Polícia municipal; Prevenção de incêndios; Planeamento urbanístico e transportes públicos; Abastecimento de água, gás e electricidade; Recolha e tratamento de lixo; Turismo; Defesa do consumidor; Nos domínios da educação e saúde, para além de disponibilizarem terrenos para a instalação de equipamentos, apenas os municípios de maior dimensão exercem ainda algumas competências de prestação de serviços.

Figura 10: Diagrama de organização do sistema de governo em Espanha (fonte: Medeiros, 2010)



2.3.2. Os Municípios em Espanha e Portugal

Este trabalho versa especificamente sobre a participação nos municípios na network Eixo Atlântico e também sobre a própria Associação transfronteiriça de Municípios. Deste modo afigura-se como central abordar a realidade municipal, nomeadamente aquela existente nas duas regiões que conformam a euroregião Galiza-Norte de Portugal, âmbito de existência e actuação do EANP.

A Carta Europeia de Autonomia Local (1985) veio conferir autonomia às autarquias locais ao consagrar o conceito de autonomia local como o “direito das autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos”.

O conceito de autarquia contempla quatro elementos essenciais, a saber: o território, o agregado populacional, os interesses comuns à população e os órgãos representativos. De acordo com estes elementos, Valente (sem data) refere que: “No sentido jurídico-constitucional é sabido que as autarquias locais, onde os municípios se integram, são pessoas

colectivas territoriais com autonomia e dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas.” (Valente, sem data). “Um município é, assim, uma organização constituída por pessoas, devidamente dirigidas, que desenvolvem actividades coordenadas e utilizam meios para atingirem determinados objectivos.” (Valente, sem data).

Neves (2004: 26) define município como “uma pessoa colectiva territorial de âmbito municipal dotada de órgãos representativos, que visa a prossecução dos interesses próprios das populações concelhias”.

De um modo geral, o município é uma entidade local, que tem como função a prestação de serviços públicos e assegurar a representação dos interesses dos seus habitantes perante o Governo central. Para tal são-lhe atribuídas competências por parte do poder central.

Como vimos em Portugal, existem três níveis de governo, o nível central que é composto pelo Estado, o nível regional composto pelas duas regiões autónomas e o nível local, as autarquias locais, composto pelos *municípios* (308) e as freguesias (cerca de 4400).

“O município é a categoria autárquica com mais profundas e importantes raízes no em Portugal e mesmo a mais actuante, dadas as atribuições e meios financeiros que possui para as realizar.” (Neves, 2005)

No caso espanhol “O Município passa a ocupar, na Lei de bases do regimento local (LBRL) de 2 de Abril de 1985, um lugar importante entre as entidades locais, recuperando assim a sua posição central originária no quadro tipológico da Administração Local Espanhola” (Borrell, 2001).

Cada Município (8111 no total) faz parte de uma Província (50 no total) que por sua vez faz parte ou a totalidade de uma Comunidade Autónoma (17 no total). Existem ainda algumas subdivisões suplementares das Comunidades Autónomas designadas por Comarcas e Mancomunidades.

A Lei 7/1985 (LBRL) refere no seu preâmbulo que, “o Município é, acima de tudo, a organização jurídica peculiar dos núcleos urbanos e seu contexto geográfico.” No que diz respeito à composição dos Municípios, o artigo 19.º determina que “ o governo e a administração municipal, excepto nos Municípios que funcionem legalmente em regime de Conselho Aberto, corresponde ao Ayuntamiento (Câmara Municipal), integrado pelo Alcalde (Presidente de Câmara) e por Concejales (Vereadores)”. Os órgãos municipais principais, tal como no caso português, são constituídos pelo Ayuntamiento / Câmara Municipal, integrada pelo Alcalde / Presidente de Câmara, vice-presidente e pelo Pleno / Assembleia Municipal. No

caso dos Municípios com mais de 5000 habitantes, existe ainda uma Comissão de Governo (art.20 Ley 7/1985, 1985). Estas Comissões são integradas por Comissões Informativas e por Comissões especiais de contas (art.20.1.c Ley 7/1985, 1985).

O Ayuntamiento³⁹, funciona como órgão colegial do município, com o objectivo de representar directamente a população local, defendendo assim os seus interesses.

O Alcaide (Presidente) é um órgão unipessoal, eleito por maioria absoluta dos votos dos vereadores e pelos habitantes. Os vereadores, por sua vez, são eleitos por sufrágio universal. “Os Vereadores são eleitos mediante sufrágio universal, igual, livre, directo e secreto, e o Presidente é eleito pelos Vereadores e pelos habitantes, todo isto nos termos estabelecidos pela legislação eleitoral geral” (Rubert, 1997).

O Pleno é um órgão colegial e é regulado pelos artigos 22.º da Lei 7/1985 e 23º do Decreto Real Legislativo 781/1986.

Mas vejamos mais concretamente a realidade do poder local nos dois países e, de modo mais específico, na Galiza e no Norte de Portugal que – apesar de tudo – são realidades algo distintas dos respectivos contextos nacionais.

Assim, e no que concerne ao caso específico da Galiza e do Norte de Portugal, servimo-nos do contributo de Domínguez (2004) intitulado “As dificultades para a cooperación transfronteiriza entre Galiza e a Rexión Norte” para abordar a realidade local das duas regiões.

De acordo com o mencionado autor “em toda Europa as diferenças na organização administrativa dos poderes regionais e locais em ambos os lados das fronteiras, constituem um dos obstáculos mais significativos para a cooperação transfronteiriça ao carecer de interlocutores homólogos claros. O território da euroregião Galiza-Norte de Portugal não é uma excepção. Enquanto a Galiza é um país conformado como Comunidade Autónoma com governo próprio e Parlamento com capacidade legislativa, o Norte de Portugal integra uma região administrativa que conta como elemento institucional comum uma Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional-Norte (CCDR-N)”⁴⁰, sem capacidade legislativa e sem auto-governo, mas com um importante poder de actuação graças á gestão de fundos comunitários e ao papel de controlo e assessoria técnica dos poderes locais no relativo ao desenvolvimento regional.

No que concerne à administração local as diferenças também são significativas, começando pelo facto de que, no em Portugal, as regiões administrativas (não implementadas) fariam parte do poder local. Em Portugal os municípios são muito menos numerosos que os

³⁹ Denominado “concello” em Galego.

⁴⁰ Que, desde 2003, substitui a anterior Comissão de Coordenação Regional (CCR-N).

existentes na Galiza. A Região Norte de Portugal é formada por um total de 86 municípios repartidos por 8 NUTS III.

Quadro 14: Número e distribuição dos municípios da Região Norte de Portugal

NUTS III	MUNICIPIOS	FREGUESIAS
Minho-lima	10	290
Cavado	6	265
Ave	8	240
Grande Porto	9	130
Tâmega	15	323
Entre Douro e Vouga	5	80
Douro	19	301
Alto Trás-os-Montes	14	395
Total	86	2.024

Fonte: Domínguez (2004)

Verificamos a partir deste mapa que a Região Norte que representa 23,1% do território português onde vive cerca de 35% da sua população e conta com 28% dos municípios e 48% das freguesias portuguesas.

Enquanto no caso dos municípios a proporção se encontra um pouco acima da superfície territorial, nas freguesias a desproporção é clara. Há razões históricas para justificar este resultado. As freguesias como instituições político-administrativas nascem, em 1836, tendo por base as paróquias católicas e nesse sentido, a maior antiguidade da presença cristã no Norte do país, explica o maior número de circunscrições eclesiásticas, este mesmo motivo surge quando observamos como os quatro municípios com maior número de freguesias são Barcelos, Guimarães, Braga e Vila Verde, todos eles no distrito da sede metropolitana (Braga); em segundo lugar, há razões de ordenação do território, efectivamente, o povoamento mais disperso do Norte reflecte-se no maior número de freguesias; por último, há razões antropológicas que faz com que as freguesias do norte registem uma forte componente de auto-identificação por parte dos cidadãos que as conformam, mesmo acima daquela existente no que aos municípios⁴¹ respeita (Marques, 1999).

As freguesias, verdadeira singularidade da organização do poder local português em relação com o espanhol, têm dois órgãos de governo: a Junta de Freguesia, órgão executivo, e a Assembleia de Freguesia, órgão deliberativo⁴² (Lei n.º 5-A/2002 de 11 de Janeiro). As

⁴¹ Numa pesquisa realizada por Marques (1999: 258-267) os portugueses do Norte consideram como espaços identitários básicos: a cidade (20,9%), a aldeia (18,7%), a região (15,1%), a freguesia (12,9%) e o concelho (7,9%); enquanto os galegos consideram como espaços identitários básicos: o bairro (21,3%), a Comunidade Autónoma (20,2%), a paroquia (19,1%), e a aldeia (12,4%).

⁴² A Assembleia de freguesia é eleita por sufrágio universal directo dos recenseados nessa circunscrição, naqueles casos em que não se alcance os 200 eleitores, a Assembleia é substituída pelo Plenário dos cidadãos eleitores. O cidadão que encabeça a lista

freguesias contam com orçamentos e pessoal próprio e possuem competências próprias no que respeita ao seu património e delegadas pelo seu município em matéria de ordenamento do território e urbanismo, bem como na gestão de serviços municipais. Importa não sobredimensionar a importância actual destas administrações locais isto porque são as decisões das Câmaras Municipais, muito mais que as das Juntas, as que incidem no viver quotidiano dos cidadãos⁴³ (Marques, 1999).

O município português conta, constitucionalmente (art. 250.º) com dois órgãos, a Assembleia Municipal e a Câmara Municipal. A Assembleia é formada pelos presidentes das Juntas de Freguesia e por membros eleitos pelo colégio eleitoral respectivo, em número igual ao de aqueles mais um⁴⁴ (Art. 42.º da Lei nº 5-A/2002 de 11 de Janeiro). As suas principais competências são: fiscalizar a actividade da Câmara e dos servidos municipalizados, para o que deve receber informação precisa do Presidente da Câmara em cada sessão ordinária, podendo votar moções de censura à Câmara Municipal⁴⁵ (Art. 53.º da Lei nº 5-A/2002 de 11 de Janeiro); aprovar, a proposta da Câmara os orçamentos e as taxas municipais, a criação de empresas públicas e serviços municipais, o planeamento urbano e a participação do município em associações e federações com outras instituições públicas, privadas ou cooperativas.

A Câmara Municipal é formada pelo Presidente, que é o primeiro candidato da lista mais votada, e um número variável de Vereadores. O Porto tem doze vereadores⁴⁶, os municípios que têm 100.000 ou mais eleitores dez, entre 50.000 e 100.000 oito, entre 10.000 e 50.000 seis, 10.000 ou menos quatro⁴⁷ (Art. 57.º da Lei nº 5-A/2002 de 11 de Janeiro). O Presidente nomeia um Vice-presidente entre os Vereadores. O Presidente e os Vereadores com dedicação exclusiva (a tempo inteiro) podem contar com gabinete de apoio pessoal. O Presidente da Câmara goza de amplas competências de governo que se podem incrementar com delegação de competências que pertencem à câmara.

Diferentemente do caso espanhol, a constituição portuguesa estabelece a participação dos municípios nas receitas dos impostos directos (art. 254)⁴⁸.

mais votada, torna-se no Presidente da Junta de Freguesia e também em membro da Assembleia Municipal. A Junta de Freguesia conta com um número variável de vogais, em função do n.º de recenseados, (Lei nº 5-A/2002 de 11 de Janeiro).

⁴³ Na pesquisa de Marques (1999: 266), realizada nos distritos de Braga e Vila Real, mais do 90% dos munícipes conhecem o nome do Presidente da Câmara Municipal, pouco mais do 63% conhecia o nome do seu Presidente de Freguesia. Para uma aproximação ao poder local bem como no que respeita à actuação das autarquias é de referenciar o trabalho de Ruivo (1993).

⁴⁴ Art. 42.º da Lei nº 5-A/2002 de 11 de Janeiro.

⁴⁵ Ponto I do art. 53 da Lei nº 5-A/2002 de 11 de Janeiro.

⁴⁶ Lisboa – capital do país – tem 16 vereadores (art.º 57, n.º 2 da Lei n.º 5-A/2002 de 11 de Janeiro).

⁴⁷ Art. 57 da Lei nº 5-A/2002 de 11 de Janeiro.

⁴⁸ Recentemente o marco do poder local português viu ser aprovada a Lei nº 10/2003 de 13 de Maio que estabelece o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das áreas metropolitanas e o funcionamento dos seus órgãos e a da Lei nº 11/2003 de 13 de Maio que estabelece o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das comunidades intermunicipais de direito público e o funcionamento dos seus órgãos. Esta lei foi substituída em 2008 com a Lei 45/2008 das Comunidades Intermunicipais (CIM).

Por seu lado, «na Galiza encontra-se um parcelamento muito mais acentuado do poder local, ao ponto do número de concelhos galegos superar o conjunto dos existentes em território português. Por outro lado, a “parroquia” galega apesar da sua importância histórica, não conta com nenhum tipo de reconhecimento legal institucional, e apenas 9 delas, sob a categoria de Entidades Locais Menores, gozam duma mínima capacidade de gestão autónoma. Acima dos concelhos aparecem como instituições fundamentais do poder local, especialmente no âmbito rural, as “Deputacións” Provinciais» (Domínguez, 2004).

Quadro 15: Poderes locais na Galiza

PROVINCIA	DEPUTACIONES	CONCELLOS	PARROQUIAS	COMARCAS
A Coruña	1	94	939	18
Lugo	1	67	1.273	13
Ourense	1	92	917	12
Pontevedra	1	62	670	10
TOTAL	4	315	3.799	53

Fonte: Domínguez (2004)

Os concelhos galegos têm um número de “concellais” que oscila entre 7 dos concelhos que não atingem os 1.001 habitantes e 27 das duas cidades mais povoadas, Vigo e A Corunha. O “Alcalde” é eleito pelos “concellais” entre eles por maioria absoluta, se nenhum concelhais obtiver aquela maioria é proclamado Alcaide quem encabeçou a lista mais votada. A estrutura organizativa do concelho é presidida pelo Alcaide, os Tenentes de Alcaide (nomeados discricionariamente pelo Alcaide), a Comissão de Governo (também nomeada discricionariamente pelo Alcaide) e o “Pleno” (Assembleia), integrado pelo Alcaide e todos os concelhais. As competências dos concelhos abrangem quase todos os aspectos do viver quotidiano dos seus habitantes: educação, cultura, ócio (lazer), saúde, segurança, tráfego, planeamento, licenças, impostos, etc, obrigatoriamente os concelhos de mais de 5.000 habitantes tem que dispor duma biblioteca pública, os de mais de 20.000 de serviços sociais e protecção civil, os de mais de 50.000 dum serviço de transporte colectivo urbano (Art. 26 da Lei 7/1985 de bases do réxime local).

As deputações provinciais, conformadas definitivamente desde 1834, tem a sua legitimação política na necessidade de garantir os princípios de solidariedade e equilíbrio intermunicipal, mediante os correspondentes planos provinciais, assegurando a prestação integral e adequada, na totalidade do território provincial, dos serviços de competência municipal (Art. 31 da Lei 7/1985 de bases do réxime local), graças à sua maior capacidade financeira. Os deputados provinciais, que oscilam entre os 25 de Ourense e Lugo e os 31 de A

Coruña, são eleitos mediante sufrágio universal indirecto por um colégio de eleitores em função dos votos que cada partido ou agrupamento de eleitores tivesse nas últimas eleições locais. O esquema organizativo das “deputacións” segue o modelo dos concelhos, com um Presidente, vários Vice-presidentes (segundo critério do Presidente), Comissão de Governo e Pleno.

Se verificamos o grande número de concelhos galegos, em relação aos existentes em Portugal, o mesmo cabe dizer das paróquias, 3.799 galegas frente a 4.257 freguesias em todo Portugal. Uma vez mais a especial característica do povoamento galego, hegemonizado pela dispersão e o espalhamento, aproveitando cada pedaço de vale, que a orografia adversa oferece, explica esse impressionante número de paróquias que se mantém muito estável no tempo, de facto, nos últimos cem anos, apenas aumentou em 30 o seu número total. Contudo, como o referido, a principal diferença entre a Galiza e o Norte de Portugal estriba na ausência de reconhecimento administrativo da paróquia no caso galego (Domínguez, 2004).

2.4. A Euroregião Galiza – Norte de Portugal

Numa primeira abordagem apresentaremos os modelos político-administrativos de âmbito puramente local da Galiza e da Região Norte de Portugal. No caso da Galiza e Portugal, o modelo “institucional” local galaico-português estaria integrado no seguinte marco euroregional:

Quadro 16: Modelo institucional Galiza e Norte de Portugal

	Principais elementos territoriais, institucionais, políticos e administrativos da Euroregião Galiza-Norte de Portugal			
	Espanha	Portugal	Galiza	Norte de Portugal
NUTs I	7 Agrupamentos de Comunidades autónomas	3 Territórios no Continente	Galiza, Astúrias e Cantábria	PT1
NUTs II (Regiões)	17 Comunidades autónomas e 2 cidades Autónomas	2 Regiões Autónomas (Açores e Madeira) e 5 Comissões de Coordenação e Desenvolvidimentos Regional)	Comunidade Autónoma da Galiza	Região Norte
Tipo de Região	Autónomas	Autónomas e Administrativas	Político-administrativas	Inexistentes
Instituições de Governo	Governo Autónomo	2 Governos Autónomos e 5 comissões de Coordenação e Desenvolvidimento Regional	Junta da Galiza	Comissão de Coordenação e Desenvolvidimento Regional do Norte (CCDR-N)
NUTs III (Províncias, sub-regiões e Distritos)	50 Províncias (de Regime comum e de	30 Unidades NUT III	Corunha, Lugo e Pontevedra	Trás-os-Montes e Alto Douro, Ave, Cávado,

	regime Foral) mais as entidades insulares	18 Distritos		Douro, Entre Douro e Vouga, Grande Porto, Minho – Lima, Tâmega; (e Distritos: Porto, Braga, Bragança, Viana do Castelo e Vila Real)
Entidades Supra-locais	2 Áreas metropolitanas, 997 Mancomunidades, Comarcas e 536 Consórcios	3 Grandes Áreas Metropolitanas, Comunidades Urbanas, Comunidades Intermunicipais (de fins Gerais e Associação de municípios)	39 Mancomunidades 27 Consórcios (Pendentes de aprovação à Lei das Áreas Metropolitanas em Vigo e na Corunha)	Grande Área Metropolitana do Porto e Grande Área Metropolitana do Minho; Comunidades Urbanas do Douro, baixo Tâmega, Valimar, Vale do Sousa e Trás-os-Montes; Comunidades Intermunicipal do Vale do Minho Associação de Municípios
Concelhos	8112 Municípios	308 Concelhos 4257 Freguesias	315 Concelhos 3781 Paroquias 29947 Entidades Singulares de Povo	86 Concelhos 2028 Freguesias
Órgãos de gestão da Euroregião	Secretaria de Estado da Fazenda e Orçamentos e Secretaria de Estado de Orçamentos do Ministério da Economia e Fazenda	Direcção geral do Desenvolvidos regional dependente do Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território	Secretaria-geral das Relações Exteriores, Presidência da Junta da Galiza (Xunta de Galicia)	Direcção Regional de Administração Local da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional-Norte (CCDR-N)
Instituição Comuns para a cooperação Transfronteiriça	Comunidade de Trabalho Galiza-Norte de Portugal, reconvertida actualmente, no Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial (AECT), denominada Galiza-Norte de Portugal – Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial. Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular.			

Fonte: Varela (2010) seguindo OLIVEIRA e FILIPE (2003); MARQUES (2006: 5-62; 2004:423-543); LOPES, MENDEZ e SOUTO (2005: 159-230); CANCELA (2008: 157-189); versão publicada em 2006 (RIO, ROJO, SA e VARELA, 2006: 116-118)

Esta euroregião, é um “produto” legal, institucional e organizativo próprio da União Europeia, da história comum dos dois países / regiões, dos aspectos básicos do contexto (territorial e socioeconómico), e das suas instituições administrativas, entre elas e como mais significativas encontram-se a Comunidade de Trabalho Galiza-Norte de Portugal e o Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular.

História

As relações históricas entre a Galiza e do Norte de Portugal remontam pelo menos de há dois mil anos atrás, antes da criação dos Estados-nação que posteriormente viram nascer a euroregião. As diferentes circunstâncias políticas e administrativas produziram duas realidades territoriais heterogéneas; no entanto, torna-se necessária uma breve referência histórica que mostre a consolidação duma tradição social, económica, cultural e linguística, sem a qual seria

difícil entender as raízes que favorecem ou limitam a CT, que deve estar ao serviço de uma cidadania que um dia integrou uma única entidade política e administrativa (López-Mira, 2004: 43-50).

O início da Euroregião Galiza-Norte de Portugal poderia situar-se na Gallaecia romana e sueva. É a partir do século XII, que existe uma delimitação fronteiriça entre Espanha (Castilla y León de Fernando IV) e Portugal (Dom Dinis) em virtude do Tratado de Alcanices de 1297 (De Albuquerque, Guerreiro, Nóvoa e Postigo, 2006).

Desde a romanização, passando pela Idade Antiga e Média, até aos nossos dias, muitos foram os motivos para que a Galiza e Portugal (em especial o Norte de Portugal), tenham mantido aquela tensão própria daqueles vizinhos que o foram e que não são capazes de deixar de o ser talvez pelo peso da própria história (López-Mira, 2000).

Hoje mais que nunca, os espaços político-administrativos são espaços de cidadania multi-nível (De Santiago, 2004: 51-60), onde estão integrados os Estados enquanto actores importantes mas não únicos, e onde as regiões e entidades locais têm um papel destacado.

Na euroregião Galiza-Norte de Portugal, de forma natural, ocorre a cooperação transfronteiriça, resultando uma plataforma para que os actores participantes possam actuar ao nível inter-regional e transnacional. Neste território se desenvolve o embrião das instituições que têm vindo a fortalecer desde 1986 (até mesmo antes) as relações transfronteiriças. É a história, como progresso (Carr, 1993), destes actores denominados por Hocking (2004: 395-426) como não centrais, entre os que brilham com toda a sua luz a Xunta de Galicia e a CCDR-N, e com sombras e luzes, a Comunidade de Trabalho Galiza-Norte de Portugal e o Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular (Souto, 1999 e Domínguez, 2004: 3-51, respectivamente).

Assumindo o rol protagonista dos mezzo-governos na Europa, das entidades e/ou governos regionais e locais que integram os seus Estados-nação, é aqui onde voltamos a encontrar a desculpa para poder falar de percepções e contactos entre a Galiza e a Região Norte de Portugal (Rojo, 2007: 235-252). Agora dentro dos novos “impérios” estatais, configurados como Estados-nação e Estados-membros da UE. A entrada de Espanha e Portugal nas Comunidades Europeias em 1986 outorgou um novo impulso a estes contactos (Gaspar, 2007: 169-187; Jiménez, J.C., 2007: 189-217; García, 2007: 219-233).

Porque, além do referido, a “Europa dos Estados” federalizou-se paulatinamente (Rojo, 1996 e Cancela, 2001), dando lentos, mas firmes, passos em direcção à “Europa das Regiões” (Rojo, 1991 e 2006: 119-142), em menor medida para a “Europa das Cidades” (Goldsmith, 1994: 173-185). Deste modo, se dá forma a uma visão mais localista do conceito de Europa,

uma “Europa Local” (Iglesias, 2002: 344-372) onde as cidades tomam posições como actores chave nas redes de políticas públicas.

Desta forma, tal como a UE evolui de uma União de Estados para uma união de regiões, também evolui para uma outra união, neste caso de cidades, de diverso tipo e condição, como por exemplo as “cidades empresariais” (Keating, 1994: 187-201).

De acordo com Morata (2000: 143-188) “... a integração europeia não conduziu à legitimação automática das regiões, mas a um tipo de governação complexa (policêntrica) baseada na interconexão dos distintos níveis de administração seguindo a imagem das redes de políticas públicas (Le Galès e Lequesne, 1997). Neste contexto, as regiões não apenas cooperam, mas também competem com os governos locais e, especialmente, com as grandes cidades, na promoção de iniciativas com o sector privado e na gestão das políticas europeias (Morata, 1996). Noutros casos, são os próprios programas comunitários que fomentam o protagonismo dos actores locais (Smith, 1997, daí que, no lugar de uma hipotética “Europa das Regiões”, pareça mais oportuno falar de uma “Europa com algumas regiões” (Hooghe, 1996), mas também com cidades ou grandes aglomerações urbanas interconectadas à escala europeia (Le Galès, 1998).

Hoje a ideia das euroregiões encontra-se muito presente e parte da responsabilidade é da denominada cooperação transfronteiriça, conjunto de programas promovido pela UE destinado a facilitar ajudas financeiras aos níveis sub-nacionais de governo e administração de um e de outro lado da fronteira entre dois Estados-membros (Domínguez, 2006: 151-185). O marco habitual em que ocorre esta cooperação transfronteiriça é o da política regional e de coesão coordenada pelos Estados e orientada para regiões e entidades locais (níveis NUTs II e III, respectivamente), que cada vez cobram maior presença e responsabilidade (Morata, 2000: 153). “A instituição comunitária de referência (embora não única) para questões relativas à cooperação entre regiões e autoridades locais na Europa é o Comité das Regiões, a se juntam outras como a Associação de Regiões Transfronteiriças Europeias (ARFE) e a Conferência de Regiões Periféricas e Marítimas (CRPM), à qual pertence o Arco Atlântico como uma comissão. Estas figuras associativas forneceram coesão ao movimento regionalista, e em menor medida o localista. Por via destas estruturas foram canalizadas ajudas sob a forma de fundos e subvenções comunitárias para apoiar o desenvolvimento regional e a coesão dos diferentes territórios num contexto de União Europeia em constante ampliação” (Varela, 2010).

Verdadeiramente relevantes para a cooperação transfronteiriça destacam-se as Iniciativas Comunitárias (IC), definidas por Izquierdo (2001: 286) como os “instrumentos básicos específicos da política estrutural da UE, propostos pela Comissão Europeia aos

Estados-membros, visando reforçar a coesão através de um desenvolvimento económico e social mais equilibrado”. Das IC constam os programas Interreg, Leader Plus, Equal o Urban, sendo neste grupo de destacar o programa Interreg que será aprofundado.

Como vimos antes, sobre o conceito de euroregião, paira alguma confusão (Fernández, 2008), é um facto que ao longo da construção europeia se criaram novas unidades territoriais que transcenderam os territórios dos Estados, como é o caso das regiões transfronteiriças, que desde a sua peculiar relação através da cooperação transfronteiriça têm contribuído para boa governança europeia (Christiansen e Jorgensen, 2004: 369-393). Sendo que para Venade (2004: 53-88), o problema da definição se encontra relacionado com a confusão criada em torno do território (euroregião) e seus órgãos de gestão (por ex. Comunidades de Trabalho ou Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial - AECT).

Etherington (2008: 76), citando Perkmann e Sum (2002: 27), caracteriza as regiões transfronteiriças ou euroregiões como “uma unidade territorial composta de unidades subnacionais de dois ou mais estados-nação”.

No mesmo sentido Domínguez (2004: 3-51), para quem as euroregiões seriam instrumentos de cooperação transfronteiriça entre colectividades territoriais que se concentram maioritariamente na fronteira alemã e que têm antecedentes na Euroregio holandesa-alemã criada nos anos 60 (Euroregio). Desta forma, Domínguez (2004: 15, 16) define-as em virtude das suas características: “Unha Eurorrexión ten carácter permanente, identidade propia, separada da dos seus membros, conta con recursos administrativos, técnicos e financeiros propios e posúe capacidade interna para a toma de decisións, as veces mesmo ten unha assemblea parlamentaria”. Este poderia ser o caso da Eurorregión Galicia-Norte de Portugal e do seu instrumento de gestão denominado Comunidade de Trabalho Galiza-Norte de Portugal que possui “...carácter permanente, pero acostuma a non ter identidade propia senón que se mantén a dos seus membros, tampouco posúen competencias separadas das dos seus compoñentes nin recursos financeiros e humanos propios e raramente gozan de autonomía decisoria respecto aos seus integrantes. Son, fundamentalmente, estruturas centradas en actividades de planificación estratéxica”.

Desde há cerca de uma década vem ocorrendo uma reformulação das fórmulas bem como novos marcos financeiros e jurídicos que estão a determinar a renovação das eurorregiões na Europa bem como dos seus modelos de gestão e relação entre actores transfronteiriços.

A referida reformulação tem por base quatro elementos chave:

- De base jurídica, através da aprovação do Regulamento (CE) N.º 1082/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2006, sobre os Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial (AECT);
- De base económica, vide a formulação e desenho da programação financeira comunitária 2007-2013;
- De base institucional, integrando as realidades heterogéneas que conformam as estruturas de cooperação como actores da cooperação territorial na Europa (Domínguez, 2006: 151-185 e 2008: 13-48; Morata, 2007: 7-39);
- Finalmente, os de base político-administrativa, em torno dos quais se organizam estas entidades para a gestão dos respectivos interesses (estatutos e mecanismos de produção de serviços) (Venade, 2004: 53-88; Cancela, 2008: 157-189).

Todos estes elementos se produzem de modo complementar e assíncrono nos diferentes espaços de fronteira, dando lugar a modelos diversos onde as instituições e os actores regionais e locais conformam autênticas policy networks, essas sim assimétricas entre elas, entre os territórios e com resultados díspares nas suas políticas públicas (Varela, 2010).

É este o caso da Península Ibérica onde poderes regionais (Fernández, 2008; Cancela, 2008; Domínguez, 2008) e locais, obrigam a definir um perfil específico para a realidade da euroregião Galiza-Norte de Portugal, diferente do existente no resto da realidades existentes na fronteira entre Espanha e Portugal (Pueyo e Ponte, 2007: 257-292; Brito, 2007: 293-306, Domínguez, 2008: 13-48), distinto, desde logo, das que se produzem entre a França, País Vasco, Catalunha e Aragão, distinta da existente entre as Cidades Autónomas de Ceuta e Melilha e Marrocos.

Características gerais: análise territorial e socioeconómica

O território da euroregião Galiza-Norte de Portugal é composto pela Comunidad Autónoma de Galicia pela Região Norte de Portugal (NUTs II), compreendendo uma superfície de 50.853 km², sendo a primeira a que ocupa uma maior extensão na euroregião (29.574,4 km²). Este espaço se reparte por 11 NUTs III, das quais 7 correspondem ao Norte de Portugal e 4 à Galiza: 5 básicas (Portugal: Minho-Lima, Cávado e Alto Trás-os-Montes – e Galiza - Pontevedra e Ourense-) e 6 adjacentes (Portugal: Grande Porto, Ave, Tâmega, Douro e Vouga – e Galiza: A Coruña e Lugo).

Relativamente à população, podemos confirmar que a euroregião Galiza- Norte de Portugal possui um total de 6,4 milhões de habitantes (11,2% do total da fronteira Hispano-Portuguesa) concentrados em maior número na parte portuguesa (3,7 milhões, 35,4% do total português), residindo na Galiza 2,7 milhões (12,1% da população espanhola). A parte portuguesa é a que mais cresce (6,2% entre 1991 e 2001), enquanto que a parte galega perde população (-1,3%), tal como sucede ao conjunto da fronteira entre a Galiza e o Norte de Portugal (- 2,4%).

Assim se denotam algumas disparidades transfronteiriças, tendo a Galiza uma densidade populacional de 93,4 habitantes/km² e Portugal de 168,2 (superiores nos dois casos às médias dos respectivos estados: 84 em Espanha e 113 em Portugal). Maioritariamente concentrados nas províncias costeiras galegas (A Coruña e Pontevedra) e no arco metropolitano do noroeste de Portugal (Braga e Porto).

Percebemos deste modo que a Região Norte de Portugal possui um milhão de habitantes mais que a Galiza e concentra a sua população em pouco menos que a quarta parte dos seus municípios (108 por 315), e em menos de metade das Freguesias (2.024 por 3.781 do total estatal) (Varela, 2010).

No que concerne ao envelhecimento da população, a Galiza destaca-se pela negativa possuindo 22,5% de habitantes com mais de 65 anos em 2001 (em Espanha, nesse ano o nível era de 17%), concentrados no interior da euroregião, sendo que a população jovem se encontra na franja atlântica e urbana da mesma. Já no que respeita ao nível de formação, é no Norte de Portugal que se encontram os níveis mais baixos (8,9% de taxa de analfabetismo), sendo que no conjunto da euroregião a percentagem de população sem qualquer qualificação académica é de 25,9%.

Os estudos que os agentes sociais e *think tanks* que as entidades financeiras vêm realizando nos últimos anos sobre as características socioeconómicas da euroregião Galiza-Norte de Portugal (Meixide e De Castro, 2001; Alcaide, 2002: 246-262; Gabinete Técnico de CC.OO., 2005: 1-31; VV.AA., 2007), apresentam – apesar de alguns dos elementos referidos - tendências de convergência entre ambas as realidades.

2.4.1. A Comunidade de Trabalho Galiza - Norte de Portugal (CT G-NP)

Em 1991, foi assinado entre a Xunta de Galicia e a Comissão de Coordenação da Região Norte um acordo de cooperação entre as duas regiões, denominado Acordo Constitutivo da Comunidade de Trabalho Galiza-Norte de Portugal.

A Comunidade de Trabalho estabelecida neste Acordo não explicitava concretamente a sua composição orgânica, visto que apenas se conseguem encontrar como referências uma composição com um Conselho, um Presidente, e um Comité de Coordenação (Venade 2004, p59-70).

Até Setembro de 2008, a Comunidade de Trabalho Galiza-Norte de Portugal (CT G-NP) era uma entidade jurídica ao nível europeu, que dependia dos seguintes níveis administrativos: a nível espanhol, da Xunta de Galicia, e a nível português da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDR-N)⁴⁹.

A Comunidade de Trabalho Galiza-Norte de Portugal estabelece como parâmetros de orientação - sendo essa também a sua missão - criar programas de cooperação transfronteiriça, inculcando aos diversos níveis de governo responsável, tais como a Comunidade e Administração Geral do Estado em Espanha, a CCDR-N e a Administração Central do Estado em Portugal, convocatórias comunitárias.

Esta estrutura foi criada seguindo etapas de institucionalização. Segundo Cancela (2008), a cooperação transfronteiriça inicia-se com a:

Fase Informal (1981-1991) em que, durante este período se dá a entrada de Portugal e Espanha na União Europeia, onde se aliam num Tratado de Amizade e Cooperação (22-11-1977) e a “Convenção-Quadro de 1980 do Conselho da Europa” (21-5-1980). Nesta fase existem várias tentativas de cooperação, onde o Governo de Espanha apresenta algumas reticências, mas nunca perdendo o diálogo político com Portugal.

Existem alguns pontos importantes tais como a Declaração Conjunta de Santiago de Compostela em 1986, que é o primeiro documento de cooperação transfronteiriça entre Portugal e Espanha, a realização das I e II Jornadas Técnicas entre Galiza e Região Norte de Portugal em 1992, que justificam a necessidade de institucionalização destes contactos luso-galegos, e um ponto fundamental que é a assinatura do Acordo Constitutivo da Comunidade de Trabalho Galiza-Norte de Portugal em 31 de Outubro de 1991. Este acordo definiu como objectivos o favorecimento de encontros entre as duas partes para se resolverem interesses comuns, troca de informações, coordenação de iniciativas e fomentação da dinâmica de cooperação entre os agentes económicos e as universidades de ambas as regiões.

Nos primeiros passos de cooperação transfronteiriça a posição de líder político está na Galiza, que representa os interesses conjuntos da região em termos comunitários, e fundos

⁴⁹ A Xunta de Galicia é uma entidade territorial do Estado Espanhol que tem autonomia legislativa e competências executivas que possuem representantes próprios. Quanto à CCDR-N, é uma instituição pública cuja actuação visa o desenvolvimento integrado e sustentado na região Norte de Portugal, e contribui para a competitividade e coesão a nível nacional (Portugal).

monetários que servem de base à euroregião. São enunciados, também, dois elementos que consolidaram a CT G-NP: Em primeiro lugar, a falta de iniciativa privada no momento da fundação; em segundo lugar, ao contrário das outras comunidades ou organizações que têm um trabalho semelhante, a iniciativa de criação não veio de autoridades locais, mas de entidades regionais. Este último, por um lado, facilita o seu funcionamento e a tomada de decisão entre os dois únicos parceiros e, por outra, proporcionando um maior peso político (incluindo a capital económica do Norte de Portugal, Porto) e permite empreender estratégias e projectos de dimensão supra-municipal. (Cancela, 2008: 164). O primeiro elemento enunciado reforça o carácter político, enquanto do segundo, resulta um passo definitivo, que abriu espaço para outras parcerias, especialmente o Eixo Atlântico no Norte Peninsular.

Seguiu-se a Fase Institucional, decorrente no período de 1991-2008, e que se divide em duas etapas:

No período de 1991-1996, a primeira etapa, cria-se o quadro institucional da CT G-NP que se iniciou formalmente com a assinatura do Acordo Constitutivo acima referenciado. Com este acordo estabelecem-se os estatutos de funcionamento, direcção, gestão e organização do corpo regional, formando comissões sectoriais: Agricultura e Pesca; Cultura e Desenvolvimento Local; Formação, Ciência e Tecnologia; Turismo e Ambiente; Planeamento e Recursos Naturais; e Administração Regional e Local.

Quanto ao período entre 1996-2008, a operacionalização de projectos de cooperação aprovada pela UE, que podem ser divididos num período executivo (1996-2002) e num período de transição (2006-2008): no primeiro há um esforço conjunto para se acordarem candidaturas a Bruxelas. Acontece, também, neste período a revisão do Acordo Constitutivo, em 1999, que levou à activação das Comissões Sectoriais. No segundo período inicia-se a incorporação do elemento local na CT G-NP através da entrada do Eixo Atlântico como uma instituição própria da euroregião.

Em 2006, com a Reforma da Política Regional Europeia criam-se os Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial, os chamados AECT. No caso desta euroregião, o agrupamento criado designou-se G-NP AECT, e foi criado em 2008⁵⁰.

Quanto à sua estrutura, a CT G-NP tem uma organização de natureza territorial e sectorial e que é composta por um Conselho, Presidência e Vice-Presidência, que por sua vez se subdivide num Secretariado, um Comité de Coordenação e um Grupo de Análise e Reflexão Estratégica, que serve de Observatório Inter-Regional.

Nestas estruturas enquadram-se ainda várias Comissões, chamadas de Comunidades Territoriais de Cooperação, com a missão de incorporar na organização a dimensão local e onde existe uma direcção e gestão da euroregião Galiza-norte de Portugal, através do envolvimento dos poderes locais mais próximos da fronteira.

As Comunidades Territoriais de Cooperação (CTC)⁵¹ têm como principais áreas de interesse e intervenção diferentes domínios sectoriais como o Meio Ambiente, o Ordenamento do Território e Desenvolvimento Rural, a Competitividade e Emprego, a Cooperação e Integração Socioeconómica e Institucional, além de se manter a específica que integra o Eixo Atlântico.

No Plano Estratégico 2007-2013 a CT G-NP assumiu o compromisso de reforçar a participação da Comunidade de Trabalho, do Eixo Atlântico e das Comunidades Territoriais de Cooperação assenta em cinco (5) prioridades: Promoção da inovação e da competitividade das PME; Protecção ambiental e desenvolvimento urbano sustentável; Impulso aos sistemas de transporte e acessibilidades (intermodalidades dos diferentes tipos de transporte); Cooperação no âmbito do mar (qualidade do meio marinho, recursos marinhos, sector alimentar, biotecnologia e novos produtos, estaleiros navais e náutica de recreio, cultura e turismo); Fomento de cooperação e Integração Social e Institucional (Eurocidades).

Em suma, com a criação do AECT G-NP a agenda para 2007/2013 pretende contribuir para estabelecer uma forte relação de cooperação institucional e inter-regional transfronteiriça entre o Norte de Portugal e a Galiza, beneficiando dos resultados alcançados

⁵⁰ A Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDR-N) e a Xunta da Galicia são as entidades fundadoras do Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial Galicia-Norte de Portugal (GNP-AECT), formalizado no Convénio de Cooperação Territorial Europeia assinado em Setembro de 2008, com os objectivos de facilitar e fomentar a cooperação territorial entre as regiões transfronteiriças. A operacionalização do GNP-AECT deu-se em Fevereiro de 2010 com a tomada de posse dos órgãos directivos, tendo entrado em funcionamento a 1 de Março. São prioridades do GNP-AECT promover e valorizar a competitividade do tecido empresarial através do conhecimento e da inovação, potenciar e racionalizar os equipamentos básicos transfronteiriços e aumentar a coesão social e institucional da Euroregião. A sua maior expectativa é a de promover interesses e objectivos comuns que criem maior valor do que o esperado individualmente pelos seus membros (fonte: <http://www.ccdrn.pt/pt/gca/?id=1483> consultado em 06/03/2012).

⁵¹ CTC do Vale do Tâmega, a CTC do Vale do Lima, a CTC do Vale do Cávado e a CTC do Vale do Minho.

até ao momento pola Comunidade de Traballo, tais como, as comunidades territoriais de cooperación ou o Eixo Atlántico.

Para efectuar em jeito de remate uma contextualização externa e interna da CT G-NP, socorrer-nos-emos da perspectiva de Varela, Salgado, et al. (2006): «Como “ecologia” externa da CT G-NP de enunciar que: Dende o punto de vista territorial, a Eurorrexión ten un carácter periférico non só con relación aos centros de decisión e económicos de Europa senón tamén dentro da Península Ibérica. Con todo, a súa extensión é considerable (8,5% do territorio peninsular) superando nesta variable a Bélxica, Dinamarca, Países Baixos e Luxemburgo. A poboación é igualmente significativa (maior que a de Dinamarca, Finlandia e Luxemburgo) con 6,3 millóns de habitantes, con poboación maioritaria portuguesa (57%), alta densidade e concentración na franxa litoral de ambos territorios. En relación coa pirámide de idade, a poboación portuguesa é máis xove e a galega altamente envellecida, sobre todo nas zonas do interior de ambas rexións.

En materia de emprego a taxa de ocupación é máis alta no Norte de Portugal do que en Galicia. Os sectores produtivos circunscríbense ao ámbito terciario (hostalaría, turismo e comercio), pero con peso importante e crecente do secundario, especialmente na construción, téxtil, automoción e vitivinícola, coa inquedanza crecente de adaptación aos modelos de I+D+i comunitarios.

Sobre o comercio internacional e intrarrexional, a Região Norte lidera este aspecto non so na Eurorrexión senón tamén en relación co seu país.

Déficits en coordinación de políticas públicas educativas e de emprego a un e outro lado da fronteira eurorrexional.

A pesares da existencia dun bo número de asociacións (sobre todo nas grandes cidades), é aínda insuficiente a implicación do terceiro sector (asociativo) e empresarial na Eurorrexión, con escasa cooperación dos gobernos locais respectivos, e con limitado desenvolvemento do capital social en cada unha das respectivas comunidades que a integran.

Déficits nas infraestruturas terrestres (autovías e trens), así como escasa coordinación de sistemas aeroportuarios na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal».

No que respeita ao contexto interno da organización, e aínda na perspectiva de Varela, Salgado, *et al* (2006), esta possui uma: «Estrutura político-administrativa asimétrica, con poderes legislativos en Galicia (Xunta de Galicia) e competencias descentralizadas na Região Norte (CCDR-N); Novo marco de reorganización administrativa en Portugal que pode potenciar os aspectos de coordinación e tamén políticos de CCDR-N; Alta diferenza no mapa local con maior número de Concellos en Galicia, pero con máis poboación e competencias locais en

Portugal; Aparición de novos actores supralocais en Galicia e consolidación dos existentes no Norte de Portugal (aínda que con problemas de gobernanza); Marco xurídico transfronteirizo en evolución que obriga a actualizar o Acordo de 1991 e a adaptalo ao novo escenario transfronteirizo, interrexional e transnacional comunitario, o que favorece modelos organizativos máis matriciales (sectoriais e territoriais) en 1999; Novos modelos normativos de xestión da Comunidade de Traballo xurdidos do “Tratado de Valencia” e as AECT, que permiten unha maior seguridade xurídica nas entidades público-privadas de xestión transfronteiriza, a adopción de entidades máis áxiles en dita xestión (Mancomunidades, Consorcios...), nun contexto renovado de escaseza e ampliación das perspectivas financeiras para o ciclo 2007-2013; Confusa organización administrativa e de xestión da Comunidade de Traballo, cunha inexistente definición de misión, solapamento de funcións co Eixo Atlântico, certa inoperancia na tecnoestrutura, e falla de unidades “ad hoc” para a xestión da Comunidade de Traballo, aproveitándose as estruturas propias da Xunta de Galicia e a CCDR-N; Necesidade de reorganizar o sentido estratéxico da Comunidade de Traballo diante do novo entorno de escaseza, de complexidade e competencia, así como prioridade en establecemento de nova estrutura organizativa en rede, asumindo os criterios de gobernanza, desenvolvemento sostible, e-Gobierno e de xestión cooperativa público-privada-mixta».

2.4.2. O Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular

O Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular (EANP), Associação Transfronteiriça de Municípios, sob a figura jurídica de “Associação de direito privado português” e com domicílio social no Porto (Portugal), possui uma estrutura de duas sedes (Porto e Vigo), pessoal técnico e orçamento próprio (em 2008, 2.906.990€), bem como uma posição de actor privilegiado (não apenas local) no contexto da euroregião galaico-portuguesa.

Tal como sucedeu à CT G-NP, desde a sua criação em 1992 (Domínguez, 2004: 37) o Eixo sofreu uma complexa evolução influenciada pelo contexto comunitário, em maior medida, e pelas condicionantes estatais e regionais (menor), dos Estados em que se inserem como instituição local transfronteiriça.

Segundo Cárdenas, Ramos e Varela (2008: 175):

– “[En el año 2007] deuse un paso cara a una nova etapa no Eixo, como asociación transfronteriza de Concellos da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal, caracterizada por un dobre proceso de integración territorial da súa trama urbana e de posicionamento transnacional.

- Por un lado, porque se produce a consolidación territorial da organización coa ampliación dos seus asociados a 34 membros, en 2008. O Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular integra deste xeito una estrutura urbana de cidades grandes e medianas galegas e portuguesas, que inclúe a case que seis millóns e medio de habitantes, e que ratifica o acerto da súa creación e expansión da visión e obxectivos, concluída a principios da presente década coas (pen)últimas incorporacións.
- Por outro, e complementario ao anterior, polo inicio dun dobre proceso de afianzamento transfronteirizo como un actor chave na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal, e de posicionamento noutros contextos transrexionais rexional-locais como pode ser a través da presenza nos Open Days da Comisión Europea, o una recién creada EUROMOT.
- Este dobre proceso de consolidación e expansión territorial, deixan ao Eixo Atlántico ante un novo reto que trascende as súas clásicas función de lobby transfronteirizo, de liderado local nos territorios de Galicia e do Norte de Portugal, de think tank en proxectos, investigación e actuacións de moi diverso tipo, desenvolvidas a través das súas Comisións Delegadas e dos grupos de traballo, que o Eixo viu de constituir nesta última década.
- Eixo Atlántico asume así o liderado local en materia de desenvolvemento local sostible nun entorno que lle é propio, pero con proxección cara a una Europa alongada”

Este “duplo proceso” passou pela aposta em cinco desafios:

1. Capacidade para desenvolver um papel de lobby efectivo na Europa a favor dos seus asociados.
2. Incremento da massa crítica institucional (Municípios integrantes). Passagem de 12 para 34 municípios e busca de maior eficácia na gestão de fundos comunitários, mantendo-se como actor central local da Euroregião Galiza-Norte de Portugal.
3. Exercício de una continuada liderança local (tanto pessoal – Natera, 1998 - como institucional – Borja e Castells, 1997: 150-155-) no território eurorregional (cidades medias e urbanas). Criando uma agenda política específica (Domínguez e Pardellas, 2007), dotando o Eixo de uma identidade concreta assim como de dimensão social e eurorregional nos seus projectos (desenvolvimento sustentável, estudos e publicações...) (Vanaclocha, 1997: 275-299).
4. Bom rendimento de gestão dos fundos próprios e comunitários conseguidos nos diferentes períodos de programação (1994-1999, 2000-2006 e 2007-2013), fundamentalmente dos PIC Interreg, com importantes níveis de execução orçamental e rentabilidade social (imagem, recursos materiais) para os seus asociados (<http://www.eixoatlantico.com>).

5. Construção de uma estrutura de gestão organizativa e de conhecimento, através de uma organização complexa em rede que colabora com os agentes sociais e com as universidades (Varela, 2010).

Mas, verifiquemos a evolução institucional do Eixo desde a sua fundação e seguindo Domínguez (2008) (mas também outros como Cancela, 2008: 162-167; Domínguez, 2004: 3-51):

A Declaração do Porto (1 de Abril de 1992), documento fundacional do Eixo Atlântico inicia afirmando que: «A aplicação e entrada em vigor da Acta Única Europeia a partir de 1 de Janeiro de 1993, bem como o desenvolvimento das medidas adoptadas na Conferência de Maastricht, requerem a urgência de adoptar medidas políticas que permitam assegurar o papel das cidades na construção da Europa Unida».

De acordo com Domínguez (2008)⁵² a Galiza e o Norte de Portugal estavam já antes na vanguarda do processo de integração europeia, pois, em Outubro de 1991 nascia a Comunidade de Trabalho Galiza – Norte de Portugal, a primeira da fronteira luso-espanhola e em Abril de 1992, nascia o Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, uma associação de municípios urbanos, uma singular rede de actores transfronteiriços que viria a ter um papel notável no futuro.

Na Declaração fundacional do Eixo é referido que «é indispensável ultrapassar as barreiras físicas mediante infra-estruturas públicas que permitam vertebrar um Mercado Único Transfronteiriço». Para poder tornar realidade as infraestruturas necessárias apontava-se para os apoios comunitários previstos no Pacote Delors II e a reivindicação era clara «Nós, em nome das cidades que subscrevemos este Documento, consideramos fundamental que ditos fundos sejam canalizados nas nossas regiões prioritariamente em torno dos meios urbanos».

A mencionada declaração refere «Nascemos com vontade de diálogo e acordo com todas as outras Instituições, *Xunta de Galicia*, Governo de Portugal, Governo de Espanha que estão objectivamente interessadas no Projecto de Unidade e Coesão Europeia».

Doze cidades, Ourense, Ferrol, A Coruña, Santiago, Pontevedra, Vigo, Porto, Braga, Bragança, Chaves, Viana e Vila Real – Lugo chegaria ainda a tempo de ser cidade fundadora na aprovação dos Estatutos – subscreviam esta Declaração fundacional que rematava dizendo: «Começamos desde hoje mesmo a trabalhar para que a Galiza e o Norte de Portugal sejam

⁵² Também disponível em texto publicado no sítio da internet do ENAP (consultado em 29/12/2010).

participantes das novas centralidades europeias, para que as nossas cidades sejam centros da periferia e deixemos de ser a periferia do centro».

O Eixo tem percorrido um longo caminho que segundo Domínguez (2008) se pode estruturar em três etapas:

A etapa fundacional (1992-1999): decorre com as presidências das duas cidades que iniciaram a constituição do Eixo: Porto e Vigo. Do ponto de vista organizativo, a associação de direito privado português que constitui o Eixo Atlântico começa já a dar mostra da sua singularidade. Efectivamente, os estatutos de 1992 contemplam uma Assembleia e uma Comissão Executiva na qual estão presentes todas as cidades, na primeira com três membros e no segundo com um; a Comissão Executiva tem a iniciativa na planificação e nos orçamentos e a Assembleia aprova essas iniciativas. A novidade está na Presidência e na Vice-presidência. O presidente é cooptado na Comissão Executiva com um mandato de dois anos, prorrogável por outros dois e indefinidamente por períodos anuais. Isto rompe com o tradicional princípio da rotatividade nacional de cargos das estruturas de cooperação na Europa.

Em 1995 incorporaram-se as cidades galegas de Vilagarcía de Arousa e Monforte de Lemos e, em 1997, três cidades portuguesas de Vila Nova de Gaia, Guimarães e Peso da Régua. Estas dezoito cidades vão fazer uma alteração dos estatutos, em 1997, que explana as competências e composição da Assembleia e da Comissão Executiva. A Assembleia passa a ser o órgão superior da associação integrada apenas pelos presidentes. A Comissão Executiva amplia os seus poderes com os de representação e de assinatura de acordos e contratos e reduz o seu número a seis presidentes, dois permanentes, Porto e Vigo, por serem as cidades fundadoras e terem sedes da associação, e quatro cooptados pela Assembleia.

Esta etapa fundacional dota a associação de duas sedes permanentes, no Porto e em Vigo, e do primeiro quadro de pessoal fixo – chegará mesmo a existir uma representação em Bruxelas mediante um convénio com a Fundação Galiza Europa – nos escritórios que abrem em 1995. Desde Outubro de 1995 o EANP passa a contar com um Director Técnico, que dá estabilidade e continuidade à gestão e à planificação do Eixo Atlântico. Ainda em 1995 são também criadas as primeiras Comissões Delegadas. Estes primeiros anos serviram ainda para apresentar a nova associação aos governos de Madrid e de Lisboa e ao Comissário de Política Regional em Bruxelas.

No âmbito das principais realizações desta etapa cumpre destacar, em primeiro lugar, a elaboração do I Estudo Estratégico do Eixo Atlântico, sob a coordenação dos professores António Figueiredo e Anxel Viñas⁵³.

Em segundo lugar, o Eixo apostou por uma série de actuações que o tornassem visível para a sociedade da euroregião. Neste contexto cumpre situar uma série de ações que pressupunham uma certa continuidade: os Jogos do Eixo Atlântico, a Regata do Eixo Atlântico, a Bienal de Pintura do Eixo Atlântico, o Prémio de Narrativa do Eixo Atlântico e as primeiras publicações com várias obras sobre a História e a Geografia do território eurorregional.

Por último, à luz da Declaração do Porto, o EANP começou a apresentar candidaturas competitivas a programas comunitários de apoio à cooperação transfronteiriça, tendo sido bem sucedido em dois deles: o Observatório Urbano do Eixo Atlântico, dentro do RISI II⁵⁴; e, o Millenium, dentro do RECITE II⁵⁵ (Domínguez, 2008).

A etapa da Consolidação (2000-2006): Em 2002 dá-se a alteração dos estatutos. Neste documento contempla-se um novo órgão: a Secretaria-geral, dotada de competências de gestão, de representação e de assinatura de contratos e acordos com terceiros, bem como todas as que a Presidência e a Comissão Executiva nela deleguem; como reforço da Secretaria fixam-se Coordenadoras para o Porto e para Vigo.

Do ponto de vista operativo, uma das grandes apostas desta etapa foi a integração euroregional. De facto, em 2000, assinou-se o acordo de integração do Eixo na estrutura da Comunidade de Trabalho Galiza - Norte de Portugal na qualidade de Comissão especial. Nesta dinâmica, será iniciativa do Eixo a constituição formal da Fundação Centro de Estudos euroregionais (CEER), em Dezembro de 2002.

A segunda das apostas feitas pelo Eixo nesta etapa foi a da *sociedade do conhecimento*. Assim, foi aprovado e publicado o Mapa de Infra-estruturas da euroregião Galiza – Norte de Portugal, em 2000, que contemplava como principais novidades o estabelecimento de um corredor interior Peso da Régua – Lugo, de auto-estrada ou vias rápidas que ajudasse a minimizar a deslocalização demográfica e económica a favor do corredor Atlântico Vila Nova de Gaia – Ferrol, e, em segundo lugar, a reivindicação de um

⁵³ Este estudo visava caracterizar o papel das treze cidades membros na altura, identificar perfis de complementaridade e/ou concorrência das mesmas, identificar carências e propor intervenções, tipificar as novas dinâmicas de práticas urbanas emergentes no que dizia respeito a experiências inovadoras e de qualificação da vida urbana, e, por último, propor âmbitos temáticos e ações possíveis para a promoção de redes de cooperação entre as cidades

⁵⁴ Pretendia ser uma experiência piloto no campo da sociedade da informação, através do desenvolvimento de uma comunidade virtual urbana, com aplicações no campo da economia, do turismo e da cultura, na qual participaram, como parceiros, 30 entidades civis, económicas e institucionais das duas regiões.

⁵⁵ Como laboratório de provas à escala, entre quatro regiões europeias (Brandenburgo, Alessandria, Galiza e Norte de Portugal) para desenvolver modelos e instrumentos de internacionalização de empresas

corredor ferroviário de Alta Velocidade Porto – A Coruña, dentro das prioridades das grandes redes transeuropeias. Este documento abriu caminho para os estudos feitos por equipas interdisciplinares e euroregionais tendo-se chegado à agenda estratégica do Eixo para 2007-2013. Como fruto desta aposta pela sociedade do conhecimento nasceu, em finais de 2006, o Serviço de Estudos do Eixo Atlântico (Domínguez, 2008).

A consolidação do Eixo também se traduziu na apresentação de candidaturas aprovadas a programas europeus, nos programas: Acções Inovadoras no FEDER; RECITE; Luta contra a exclusão; Urban; Interreg A (Espanha – Portugal); POCTEP (Espanha – Portugal); Interreg B Espaço Atlântico; Interreg C (Interregional Europeu).

A etapa da Projecção Internacional (2007-2010): Operou a ampliação substancial das cidades-membro, de 18 a 28, em 2007, com a incorporação das cidades portuguesas Barcelos, Mirandela, Famalicão, Vila do Conde e Matosinhos e as galegas de Viveiro, O Barco de Valdeorras, Lalín, Verín e Carballo. No ano seguinte, em 2008, passaram de 28 a 34, com a entrada por um lado de Lamego, Penafiel e Macedo dos Cavaleiros e por outro de Ribeira, Sarria e O Carballiño.

A Agenda Estratégica do Eixo Atlântico estabelecia sete ideias chave. Uma delas era a necessidade de fomentar a governança e o partenariado o que exigia uma dimensão peninsular e europeia, tendo sido desempenhado trabalho para alcançar projeção e visibilidade exterior⁵⁶.

O fomento de um modelo territorial equilibrado era outra das ideias chave, algo que sempre esteve presente em todos os estudos do Eixo desta etapa mas que, além disso, tomou forma em duas das apostas: A Eurocidade Chaves – Verín, em 2007, e a Agência de Ecologia Urbana com sede em Vila Real, em 2009⁵⁷.

Ter cidades com maior centralidade era outra das sete ideias chave expostas na Agenda Estratégica para alcançar este desafio, entre outras acções, o Serviço de Estudos elaborou uma Estratégia de Transportes da euroregião que incide na necessidade de apostar

⁵⁶ Objectivos desse rumo são: a organização dum workshop em cada uma das edições dos Open Days de 2007, 2008 e 2009; membro fundador da EUROMOT⁵⁶, em Lille, em Novembro de 2007, rede de cidades europeias que englobava o Eixo, a MOT francesa e as City Twins bálticas; o Serviço de Estudos do Eixo recebeu o Cross border award Sail of Papenburg 2008; o Eixo promoveu a criação e gere a secretaria-geral da Rede Ibérica de Entidades Transfronteiriças (RIET); por último, em 2010, promoveu e detém a presidência, através do Alcaide de Santiago de Compostela, da Conference of European Cross-border and Interregional Cities Networks (CECICN).

⁵⁷ Precisamente, a Agência de Ecologia Urbana, a primeira de carácter transfronteiriço na Europa, incide noutra das ideias chave da Agenda, a necessidade de ter um *sistema urbano sustentável*, um horizonte no qual cumpre enquadrar a sucessiva elaboração de agendas estratégicas da Galiza Central, da Galiza Interior e de Arousa-Barbanza, por parte do Serviço de Estudos do Eixo Atlântico, complementadas com as iniciativas na mesma linha do governo português com Douro Alliance e Quadrilátero [Domínguez (2008), e em <http://www.eixoatlantico.com/eixo/index.php?q=es/eixoatlantico/historia> consultado em 29/12/2010].

por uma mobilidade co-modal, respeitadora do ambiente, combinando os interesses de mobilidade das pessoas com os dos agentes logísticos responsáveis da mobilidade das mercadorias e, sobretudo, assente numa planificação e ordenamento do território racional.

Quadro 17: Fases do Eixo Atlântico

Fase / Etapa	Membros		Presidente	Factos
Fundação 1992	Galiza	Norte de Portugal		
	Ourense, Ferrol, A Coruña, Santiago, Pontevedra, Vigo, Lugo	Porto, Braga, Bragança, Chaves, Viana, Vila Real		- Declaração fundacional; Aprovação Estatutos
ETAPA FUNDACIONAL (1992-1999)	1995: Vilagarcía de Arousa, Monforte de Lemos;	1997: Vilanova de Gaia, Guimarães, Peso de Régua;	1993-1995: Fernando Gomes (Porto);	- 2 sedes permanentes (Porto e Vigo); - I Estudo Estratégico do Eixo Atlântico;
			1995 – 1999: Manuel Pérez (Vigo);	- Actuações que o fizeram visível para a sociedade da Euroregião
ETAPA DA CONSOLIDAÇÃO (2000-2006)			1999 – 2011: Mesquita Machado (Braga);	- Modificação dos estatutos de 2002; - um novo órgão: a Secretaría Geral;
			2001 – 2003: Manuel Cabezas (Ourense);	- integração eurorregional;
			2003 – 2005: Rui Rio (Porto);	- sociedade do conhecimento; - candidaturas a programas europeus
ETAPA DA PROECÇÃO INTERNACIONAL (2007-2010)	2007: Viveiro, O Barco de Valdeorras, Lalín, Verín e Carballo;	2007: Barcelos, Mirandela, Famalição, Vila do Conde e Matosinhos	2005 – 2007: Xosé Sanches Bugallo (Santiago);	- Fomentar a governança e o partenariado o que demandava uma dimensão peninsular e europeia;
	2008: Ribeira, Sarria e O Carballiño;	2008: Lamego, Penafiel e Macedo dos Cabaleiros;	2007 – 2009: Luís Filipe Menezes (V. N. Gaia);	- fomento dum modelo territorial equilibrado;
			Desde 2009: Abel Caballero (Vigo)	- cidades com maior centralidade

Elaboração própria [baseado em Domínguez (2004 e 2008); texto de Domínguez publicado também em <http://www.eixoatlantico.com/eixo/index.php?q=es/eixoatlantico/historia> consultado em 29/12/2010).

Quadro 18: Principais programas e iniciativas do EANP 2007-2013

Programas e iniciativas do EANP (2007 / 2013)		
Área	Objetivos	Programas
Desenvolvimento Sustentável	- Candidatura ao programa LIFE sobre resíduos; - Implementação das Agendas 21 nas cidades que ainda não tenham; Criação da Agência de Ecologia Urbana do Eixo Atlântico; - Projeto PISU (Plano Integrado de Sustentabilidade Urbana).	- Agência de Ecologia Urbana do Eixo Atlântico - BCN Ecologia - Agenda 21
Transportes	- Elaboração da estratégia dos transportes do Eixo Atlântico; - Desenvolvimento dos territórios de baixa intensidade do interior; - Estudo final sobre Sistema Ferroviário Interior na Euroregião.	- Intermodalidade - Serviço de Estudos e Publicações;
Desenvolvimento Social: - Juventude	- I Mostra Musical de Jovens Intérpretes; - Desenvolvimento do projeto educativo do EA; - Criação em 2008 do Fórum da Juventude EA.	- Fórum da Juventude - Mostra musical de novos intérpretes - Projeto educativo
Desenvolvimento Social: - Educação	- II Mostra Musical de Jovens Intérpretes; - Apresentação e debate de um projeto educativo do EANP; - Criação do Fórum da Juventude do EA	- Mostra Musical - Projeto Educativo
Modernização da Administração		- Agenda Local i-2010; - Siutea.
Cultura	- IX Bienal de Pintura do EANP; - Atualização do Guia de Recursos Culturais do Eixo Atlântico.	- IX Bienal de Pintura; - Agenda Cultural: - Quinta das Lágrimas; - Bienal de Fotografia.
Turismo	- Edição das guias da água do EA; - Segundos livros das Rotas pelas cidades do EA e a Gastronomia, procurando reforçar as cidades de nova incorporação; - Estudo sobre Políticas Turísticas cidades do EA	- Guias Turísticos
Desporto	- Jogos do Eixo Atlântico 2013; - Definição modelo desportivo EA; - Início novas atividades (Seminários, torneios)	- Seminário experiências em Desportos, Guimarães;

Fonte: sítio Internet do EANP (www.eanp.com), consultado em 18/01/2012.

Como vimos, atualmente - após os significativos alargamentos de 2007 e 2008 – o Eixo Atlântico compõe-se por 34 cidades, sendo elas: A Coruña, Barcelos, Braga, Bragança, O Carballiño, Carballo, Chaves, Ferrol, Guimarães, Lalín, Lamego, Lugo, Macedo de Cavaleiros, Matosinhos, Mirandela, Monforte de Lemos, O Barco de Valdeorras, Ourense,

Penafiel, Peso da Régua, Pontevedra, Porto, Riveira, Santiago de Compostela, Sarria, Verín, Viana do Castelo, Vigo, Vila do Conde, Vila Nova de Famalicão, Vila Nova de Gaia, Vila Real, Vilagarcía de Arousa e Viveiro.

A cooperação estabelecida pelo Eixo Atlântico Noroeste Peninsular constitui, em simultâneo, um espaço de cooperação regional e urbana, e um sistema de Cidades-Municípios. A associação engloba os municípios mais representativos da euroregião.

Quadro 19: Municípios participantes no Eixo Atlântico

Município	País	Localização	Habitantes	Membro EANP	Id. Política Ano - 2010
A Coruña	Espanha	Litoral	250.000	Fundador	Esquerda
Barcelos	Portugal	Litoral	122.096	2007	Esquerda
Braga	Portugal	Litoral	170.000	Fundador	Esquerda
Bragança	Portugal	Interior	35.000	Fundador	Direita
O Carballiño	Espanha	Interior	14.125	2008	Esquerda
Carballo	Espanha	Litoral	30.078	2007	Direita
Chaves	Portugal	Interior	45.000	Fundador	Direita
Ferrol	Espanha	Litoral	80.000	Fundador	Esquerda
Guimarães	Portugal	Litoral	170.000	1997	Esquerda
Lalín	Espanha	Transição	21.231	2007	Direita
Lamego	Portugal	Interior	28.081	2008	Direita
Lugo	Espanha	Interior	90.000	Fundador	Esquerda
Macedo Cavaleiros	Portugal	Interior	7.100	2008	Direita
Matosinhos	Portugal	Litoral	169.261	2007	Esquerda
Mirandela	Portugal	Interior	30.000	2007	Direita
Monforte de Lemos	Espanha	Interior	20.000	1995	Direita
O Barco Valdeorras	Espanha	Interior	13.943	2007	Esquerda
Ourense	Espanha	Interior	109475	Fundador	Esquerda
Penafiel	Portugal	Transição	72.000	2008	Direita
Peso da Régua	Portugal	Interior	20.000	1997	Direita
Pontevedra	Espanha	Litoral	80.000	Fundador	Direita
Porto	Portugal	Litoral	300.000	Fundador	Direita
Riveira	Espanha	Litoral	27.472	2008	Direita
Santiago Compostela	Espanha	Litoral	92.365	Fundador	Esquerda
Sarria	Espanha	Interior	13.582	2008	Esquerda
Verín	Espanha	Interior	13.991	2007	Direita
Viana do Castelo	Portugal	Litoral	89.000	Fundador	Esquerda
Vigo	Espanha	Litoral	300.000	Fundador	Esquerda
Vila do Conde	Portugal	Litoral	29.731	2007	Esquerda
V. N. Famalicão	Portugal	Litoral	127.567	2007	Direita
V. N. Gaia	Portugal	Litoral	300.000	1997	Direita
Vila Real	Portugal	Interior	50.000	Fundador	Direita
Vilagarcía de Arousa	Espanha	Litoral	35.000	1995	Esquerda
Viveiro	Espanha	Litoral	15.706	2007	Esquerda

Fonte n.º habitantes: EANP; Elaboração própria.

No que respeita à organização interna do EANP a estrutura de direcção, organização e gestão do Eixo Atlântico; é constituída pelas seguintes figuras (Domínguez, 2008: 51-56):

A. Figuras de alta direcção política:

- A1: Assembleia Geral, como plenário do ente integrado pelos Alcaldes dos Concelhos galegos e pelos Presidentes de Câmara portugueses, espaço de debate e aprovação das linhas estratégicas anuais; e Comissão Executiva, órgão de decisão estratégica na qual participam o Presidente, o Vice-presidente, 3 Alcaldes galegos e 3 Presidentes de Câmaras portuguesas.

- A2: Presidente, com um cargo rotativo entre Alcaldes-Presidentes da Galiza e Portugal, por um período de dois anos, a que substitui no final do mandato o Vice-presidente que o acompanha.

B. Figuras de direcção profissional e organização: Secretario Geral, Coordenadores para a Galiza e para o Norte de Portugal, Serviço de Estudos e Serviço de Publicações:

- Secretário-geral; nas palavras de Domínguez (2004: 42): “Esta figura, que se converte no actor central da Associação de Municípios, aparece em 1998 e tem o seu antecedente na Direcção Técnica criada em 1996”.

O Eixo Atlântico é constituído ainda por comissões delegadas e por comissões técnicas.

– Comissões Delegadas: autênticos instrumentos de gestão política desagregados em áreas temáticas integradas por representantes dos municípios integrantes do Eixo Atlântico. A responsabilidade fundamental destas comissões é manter informadas as estruturas políticas dos respectivos municípios dos avanços de cada um dos projectos em curso. São a correia de transmissão entre a parte política e administrativa nas respectivas organizações locais. Actualmente existem 6 comissões em funcionamento: Infra-estruturas e Mobilidade, Desenvolvimento sustentável e Governança, Desenvolvimento Social (Cultura, Educação e Juventude), Deporto, Turismo e Modernização da Administração.

– Comissões Técnicas: integradas por técnicos locais, de diferentes categorias e perfis em função da comissão e do projecto em que participe o Eixo e os municípios integrantes.

– Eventualmente, e em virtude da complexidade dos projectos, (ex. Agendas 21 Locais), podem ser constituídas Comissões de Seguimento (de apoio às de carácter técnico) e um Comité de Gestão (representantes técnicos de cada Município, bem como dos Departamentos implicados da Xunta e da CCDR-N, responsáveis do Eixo e Director (es) do (s) Projecto (s)).

Da análise institucional de gestão do EANP, Varela (2010) extrai um conjunto de elementos que divide entre positivos e negativos:

– “Elementos positivos:

- El éxito del Eixo radica en su capacidad para articular consensos entre actores eurorregionales y estatales (Lisboa, Madrid y los propios Concellos de Galicia y el Norte de Portugal). Siendo así reconocida por el poder local gallego (FEGAMP) y “premiada” con sucesivas ampliaciones.
- El refuerzo de su papel de lobby se extiende en la actualidad no sólo a Bruselas, sino a otras redes de cooperación local transfronteriza en Europa (EUROMOT), dentro del propio Eixo (por ejemplo, redes locales como Galicia Central, Galicia Interior, Douro Alliance y Cuadrilátero), así como a otros territorios de frontera entre España y Portugal (especialmente entre la Comunidad Autónoma de Extremadura y la CCDR-Centro).
- Todo ello ha consolidado su autonomía política y de gestión, así como el incremento de su liderazgo local, lo que la proyecta en el territorio transfronterizo como institución, y en la UE como gestora efectiva de proyectos (sobre todo de Interreg). Estas son las bases que posibilitan que el Eixo tenga agenda política y programática propia en la eurorregión Galicia-Norte de Portugal, publicada y difundida socialmente.
- En relación con la gestión de proyectos, podemos decir que el Eixo Atlántico ha conseguido situarse como referente en materia de desarrollo sostenible, y está en camino de hacerlo en materia de modernización local, en virtud de su candidatura a las Agendas Locales Digitales, y de reciente colaboración en procesos conjuntos de formación y gestión de la modernización con la FEGAMP.
- La consolidación institucional y organizativa del Eixo, se consigue a través de una doble vía:
 - Desde el punto de vista institucional, por un lado, a través del posicionamiento proactivo ante los núcleos de gestión del conocimiento en el territorio, encargando estudios e informes de interés para sus asociados y las futuras candidaturas; por otro, reforzando su liderazgo a través del impulso de instituciones comunes como fue el caso del CEER.
 - Desde la perspectiva de gestión, a través de la creación de los Servicios de Estudios y Publicaciones, lo que dota al Eixo de “cuerpo” organizativo (staff personal), estable y comprometido con su misión y visión. Esta visión organizativa es completada con la permanente orientación del Eixo hacia la visibilidad de su institución y proyectos, lo que la ha conducido a ser reconocido el Servicio de Estudios (2008) como una de las experiencias más innovadoras en Europa de gestión del conocimiento.
- Elementos negativos
- La relación entre CT G-NP y el Eixo no se ha consolidado más allá de la incorporación de este último a través de una Comisión. Ambos actores caminan por la misma senda eurorregional

pero con diferentes ritmos de pasos, y con visiones distintas de qué es aquello que debe ser la Euroregión Galicia-Norte de Portugal.

- Al igual que con la CT G-NP, la relación del Eixo con los gobiernos portugués y gallego depende de tiempo de programación y los proyectos. El gobierno portugués sigue siendo el máximo valedor del Eixo ante Europa, mientras que en España es el Gobierno español el que apoya sus iniciativas (en parte por su capacidad de ejecución de los fondos); teniendo con la Xunta una relación bilateral desigual en función de los departamentos (Consellerías).

- Es posible que los sucesivos procesos de ampliación estén provocando una situación que venía fraguándose desde sus orígenes y que tiene su base en el diferente interés político y de gestión que cada uno de los Concellos le otorgan al Eixo Atlántico.

Es por ello, por lo que en la actualidad, los concellos más activos son los del interior de Galicia y el Norte de Portugal, que son los que tienen mayores necesidades de cohesión, acceso a fondos y visibilidad en la Euroregión, decayendo la participación de los concellos de gran población. Esto, sin descartar el interés sectorial que despierta cada convocatoria, cada proyecto, que vincula a los concellos en función de sus propios intereses en determinadas arenas de políticas públicas; de esta forma, concellos que tienen intereses concretos en nuevas tecnologías participaran en los proyectos de forma activa, mientras que dejaran de lado su implicación en aquellos que tienen que ver con las infraestructuras (o no).

- La participación ciudadana es todavía limitada en el Eixo, aunque en los últimos años se ha realizado un gran esfuerzo para integrar en su estructura a la juventud (Foro de la Juventud del Eixo Atlántico), a diversos colectivos sociales con interés en participar (deportivos, culturales, musicales...).

- El reto de la visibilidad social en la Euroregión Galicia-Norte de Portugal está por consolidar, a pesar de los enormes esfuerzos por llegar a amplios sectores de la cultura, de la música, en materia de prensa y difusión audiovisual, etcétera”.

De acordo com Cancela (2008: 177-184) o Governo da Galiza e a CCDR-N propuseram a criação de um Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial (AECT), que dê apoio na implementação de políticas e programas à CT G-NP, e que se encarregará de gerir o Plano Estratégico de Cooperação Galiza-Norte de Portugal 2007-2013 da CT G-NP, aprovado em 2008.

Este AECT foi apresentado nos estudos prévios à formulação das posições de negociação galaicó-portuguesas para 2007-2013 como alternativa à consolidação institucional da euroregião conforme Mecega (:10): “partindo da experiencia adquirida en períodos anteriores, a programación 2007-2013 debe contribuir ao establecemento dunha cooperación

institucional sólida interrexional e transfronteiriça entre ambas as regiões, Galicia - Norte de Portugal. Neste sentido, a constituição dunha Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) favorecerá o lançamento dun proceso interinstitucional que integre os logros obtidos ata o momento pola Comunidade de Traballo de Galicia-Norte de Portugal, as comunidades territoriais de cooperación, a Fundación CEER ou o Eixo Atlântico”.

Finalmente de referir que em 10/01/2012 «a Comissão Executiva do Eixo Atlântico elegeu o presidente da Câmara de Viana do Castelo, José Maria Costa como presidente da associação transfronteiriça, sucedendo no cargo a Abel Caballero, alcaide de Vigo. Como vice-presidente foi eleito o alcaide de Monforte de Lemos, Severino Rodriguez. Esta é a primeira vez que Viana do Castelo - a cidade que viu nascer o Eixo Atlântico, em 1992 - assume liderança dos 34 municípios do Norte de Portugal e da Galiza associados. O mandato (...) terá na agenda as questões da mobilidade e da economia do mar. Com um orçamento de 4,3 milhões de euros para 2012, a associação gere 11 projetos de investimento, com participação de fundos comunitários, nas áreas do desenvolvimento sustentável, tecnológico e inclusivo.

Nas primeiras declarações como presidente do Eixo Atlântico, José Maria Costa prometeu “não abrandar nos esforços”, para ultrapassar “as ameaças à rutura da coesão territorial da euro-região”, com uma linha de fronteira de 100 quilómetros. Os obstáculos à mobilidade, nomeadamente o sistema de pagamento de portagens nas ex-Scut, e a desatualização das ligações ferroviárias são, para o autarca, as ameaças principais» (Jornal Público, 11/01/2012).

Conclusão sumária

Coligidos os elementos relativos ao entorno institucional da Associação Transfronteiriça de Municípios Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, nomeadamente: o âmbito da cooperação transfronteiriça na UE, os contextos de governação multinível em Espanha e em Portugal e, efetuada a aproximação ao caso específico da Galiza e Norte de Portugal – área de origem e atuação do EANP – no capítulo seguinte serão apresentados os resultados obtidos através dos instrumentos de recolha de dados - questionários e entrevistas em profundidade – que foram aplicados aos atores daquela Associação.

Capítulo III

Elementos Empíricos

Capítulo III

No capítulo que se inicia proceder-se-á à apresentação dos resultados dos questionários e das entrevistas em profundidade realizados, conforme a metodologia descrita previamente.

Tal como enunciado, quando considerado útil a apresentação dos elementos empíricos será exibida expondo para além dos resultados globais, dois subgrupos, por nacionalidade dos inquiridos e por antiguidade do município que representam os entrevistados na Associação Transfronteiriça de Municípios Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular. Começemos pelos dados recolhidos através do questionário.

3.1 Elementos relativos ao questionário

Como mencionado anteriormente a Associação Transfronteiriça de Municípios (ATM) Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular (EANP) é constituída por 34 municípios, sendo que a amostra ficou composta por 33 municípios⁵⁸ (97,05% do total), dos quais 51,5% são portugueses (n=17) e 48,5% (n=16) são municípios espanhóis. Da amostra, o equivalente a 54,5% (n=18) é composta por municípios que aderiram à ATM até ao ano de 1997 e 45,5% (n=15) aderiu à Associação recentemente.

Tabela 1 – Municípios inquiridos

		n	%
Município	Portugal	17	51,5%
	Espanha	16	48,5%
Antiguidade	Municípios até 1997	18	54,5%
	Municípios recentes	15	45,5%
Total		33	100,0%

Quanto ao cargo ocupado nos municípios pelos respondentes, verifica-se que a maioria dos elementos que respondeu ao questionário desempenha as funções de Alcaide / Presidente da autarquia: 41,2%; n=7 nos municípios portugueses, e 62,6%; n=10 nos municípios espanhóis. Destaca-se ainda nas autarquias portuguesas as funções de Vereador (35,3%; n=6), sendo “Concejal” também uma das percentagens mais salientes dos respondentes Dos municípios espanhóis (12,5%; n=2)

⁵⁸ Não respondeu o município de Viveiro.

Tabela 2 – Caracterização do Cargo Ocupado pelos inquiridos

	Portugal		Espanha	
	n	%	n	%
Chefe de Gabinete	1	5.9	0	0
Director Municipal Serviços Presidência	1	5.9	0	0
Presidente da Câmara / Alcaide	7	41.2	10	62.6
Responsável Gab. Relações Internacionais	1	5.9	0	0
Vereador / Consejal	6	35.3	2	12.5
Vice-Presidente da Câmara	1	5.9	0	0
Agente de emprego e desenvolvimento local	0	0	1	6.3
Coord. Geral Desenvolvimento Local e Projectos Europeus	0	0	1	6.3
Director de Planificação	0	0	1	6.3
Dir. Geral Emprego e Promoção Económica	0	0	1	6.3
Total	17	100.0	16	100.0

3.1.1 Surgimento e Adesão

Antes iniciar a apresentação dos resultados importa ressaltar que o objectivo primordial da recolha de informação pretende conhecer a opinião geral dos membros da ATM-EA mas, sempre que se considere necessário e relevante, a apresentação dos resultados será baseada no cruzamento das questões mediante a antiguidade da adesão (municípios fundadores ou que aderiram ao EANP até 1997 e municípios cuja adesão é mais recente: 2007/2008) e nacionalidade dos municípios.

3.1.1.1. Surgimento do EANP

Assim, a primeira questão do instrumento de recolha de dados pretende saber quais os dois aspectos mais importantes, que os membros definem como justificativos da razão do surgimento da ATM, sendo apresentada mediante cruzamento com a antiguidade da adesão.

Na tabela seguinte é possível verificar que, no geral, o primeiro aspecto eleito como sendo o considerado mais importante para o aparecimento da ATM é a promoção do desenvolvimento regional (60,6%; n=20), seguindo-se a obtenção de apoios da União Europeia (18,2%; n=6). Pela antiguidade não existem grandes diferenças percentuais, já que em ambos os casos os mesmos motivos são os mais apontados: 61,1%; n=11 e 90%; n=9 na primeira opção e 22,2%; n=4 e 13,3%; n=2 na segunda categoria.

Quanto ao segundo aspecto mais relevante as percentagens encontram-se mais dispersas, contudo, o segundo motivo considerado mais importante é a oportunidade de

desenvolver actividades que não seriam possíveis de ser realizadas de outra forma por falta de dimensão (24,2%; n=8), seguido da promoção do desenvolvimento regional (21,2%; n=7), da obtenção de apoios da União Europeia e da criação de maior capacidade de pressão (lóbi) regional junto da União Europeia (UE) (ambas com 18,2%; n=6). Por grupos, verifica-se que são estes os motivos mais apontados, quer pelos municípios anteriores a 1997, quer pelos mais recentes, sem grandes diferenças percentuais.

Tabela 3 – Aspectos mais Importantes para o Surgimento da ATM

	Municípios at 1997		Municípios recentes		Total		
	n	%	n	%	n	%	
1º Aspecto	Promover o Desenvolvimento Regional	11	61,1%	9	60,0%	20	60,6%
	Obter apoios da União Europeia	4	22,2%	2	13,3%	6	18,2%
	Criar maior capacidade de pressão regional junto da Adm. Central	1	5,6%	0	0%	1	3,0%
	Criar maior capacidade de pressão regional junto da UE	0	0%	2	13,3%	2	6,1%
	Desenvolvimento de actividades que de outra forma não poderiam ser desenvolvidos	0	0%	2	13,3%	2	6,1%
	Necessidade Política	2	11,1%	0	0%	2	6,1%
Total	18	100%	15	100%	33	100%	
2º Aspecto	Promover o Desenvolvimento Regional	4	22,2%	3	20,0%	7	21,2%
	Obter apoios da União Europeia	3	16,7%	3	20,0%	6	18,2%
	Criar maior capacidade de pressão regional junto da Adm. Central	2	11,1%	1	6,7%	3	9,1%
	Criar maior capacidade de pressão regional junto da UE	3	16,7%	3	20,0%	6	18,2%
	Buscar um maior desenvolvimento institucional	2	11,1%	1	6,7%	3	9,1%
	Desenvolvimento de actividades que de outra forma não poderiam ser desenvolvidos	4	22,2%	4	26,7%	8	24,2%
Total	18	100%	15	100%	33	100%	

Verificamos que as razões centrais para o surgimento do EANP foram, segundo os municípios participantes: a promoção do desenvolvimento regional; o desenvolvimento de actividades que não seriam possíveis de serem realizadas de outra forma por falta de dimensão; a possibilidade de aceder a fundos comunitários; e, a capacidade de criar uma associação que se consubstancia-se como um lóbi junto de outros actores como as administrações centrais e principalmente junto da União Europeia (UE).

Conforme considerado anteriormente, quando falamos em governação, referimo-nos a *Networks* inter-organizacionais auto-organizadas caracterizadas pela interdependência, troca de recursos, regras e autonomia significativa do Estado (Rhodes, 1997: 15); tratando-se de um

processo contínuo através do qual interesses diversos ou conflituosos são acomodados e a acção co-operativa desenvolvida. (*Commission on Global Governance*, 1995: 2). Estes Arranjos interactivos nos quais actores públicos e privados participam têm como objectivo o solucionamento de problemas sociais e a criação de oportunidades sociais, atendendo às instituições, no interior das quais, estas acções de governo têm lugar (Kooiman, 1999), no caso do EA as oportunidades são as avançadas.

Verifica-se o carácter auto-interessado dos actores nestas estruturas e pelos resultados a esta questão encontramos esse ímpeto auto-interessado, de criação do EANP para aproveitamento de oportunidades (maior dimensão, fundos comunitários, lóbi, maior capacidade política e organizativa).

De facto, as *networks* são formadas por organizações que precisam de trocar recursos (financeiros, informativos, experiência, entre outros) para atingir os seus objectivos. A governação encarrega-se de gerir tais relações inter-organizacionais em vez de confiar exclusivamente no Estado ou no mercado.

Klijn (1997), aponta a dependência, variedade de actores e objectivos e as relações como características principais das *networks*. As *networks* políticas são definidas como padrões mais ou menos estáveis de relações sociais entre actores interdependentes, que tomam forma em volta de problemas de política e/ou programas de política. No caso do EA os municípios percebendo uma oportunidade social (financiamento, lóbi, capacidade política) resolveram “institucionalizar” a sua cooperação numa Associação Transfronteiriça de Municípios.

Actualmente a gestão pública pode ser vista como gestão de *networks*. Os actores das *networks* são interdependentes, porque não conseguem atingir os seus objectivos por si próprios, mas precisam dos recursos de outros actores para o conseguir (Kickert, 1997). A interdependência é baseada na distribuição de recursos pelos vários actores, nos objectivos que perseguem e na percepção da dependência de recursos. Informação, recursos e objectivos são trocados em interacções. Porque estas interacções são frequentemente repetidas, ocorrem processos de institucionalização: percepções partilhadas, padrões de participação e regras de interacção desenvolvem-se e são formalizadas, conforme sucede no EA.

Sorabji (2000) aponta a definição de Benson (1978) de *networks* organizacionais como um *cluster* ou complexo de organizações ligadas umas às outras pela dependência de recursos. A dependência de recursos surge como o elemento base da criação de *networks*. No caso da associação estudada começamos a verificar que estamos perante dependência de recursos

(conforme mencionado capacidade política, estrutura organizativa, financiamento, entre outros).

Mattessich *et al* (2001) ao tratar da questão da colaboração apresenta-a como um relacionamento bem definido com benefício mútuo entre duas ou mais organizações com o objectivo de atingir objectivos comuns. Segundo os autores o relacionamento inclui um empenho conjunto para relacionamentos e objectivos; o desenvolvimento conjunto de uma estrutura bem como responsabilidade partilhada; autoridade partilhada e prestação de contas; e ainda partilha de recursos e de recompensas, é o que aparentemente se denota no EANP, com o intuito de alcançar os frutos (já mencionados) dessa colaboração, que conforme se verifica, através das razões avançadas pelos actores para o surgimento da network, têm um carácter intrinsecamente auto-motivado e oportunista.

3.1.1.2 Adesão ao EANP

No que concerne aos dois motivos mais relevantes de adesão de cada um dos membros à ATM verifica-se que a promoção do desenvolvimento regional surge como o motivo primordial de adesão (57,6%; n=19), seguindo-se de imediato a obtenção de apoios da UE (12,1%; n=4). Nos municípios aderentes até 1997 o motivo principal é promover o desenvolvimento regional (61,1%; n=11) e a obtenção de apoios (16,7%; n=3), enquanto para os municípios mais recentes aparece a promoção do desenvolvimento regional e a criação de maior pressão regional junto da UE (53,3%; n=8 e 20%; n=3 respectivamente).

Salienta-se que após a opção pela resposta mais abrangente e subjectiva que é o desenvolvimento regional a ideia de obtenção de apoios comunitários e a possibilidade de formar lóbi junto de entidades como a UE são as escolhas que se destacam, o que sucedeu de modo ainda mais evidente nas entrevistas efectuadas aos municípios, de facto, quase todos os entrevistados, participantes do EANP vincaram a “importância central dos apoios comunitários”, entre outras) como elemento importante para a adesão à estrutura, tendo sido mesmo adjectivado como “essencial” e “fundamental” em várias entrevistas.

A capacidade incrementar o “poder reivindicativo de modo consequente” junto dos governos centrais e, mais incisivamente, junto da UE foi outro dos aspetos mais referidos.

Tabela 4 – Motivos mais Importantes para a Adesão à ATM

	Municípios até 1997		Municípios recentes		Total		
	n	%	n	%	n	%	
1º Motivo	Promover o Desenvolvimento Regional	11	61,1%	8	53,3%	19	57,6%
	Obter apoios da União Europeia	3	16,7%	1	6,7%	4	12,1%
	Criar maior capacidade de pressão regional junto da Adm. Central	1	5,6%	0	0%	1	3,0%
	Criar maior capacidade de pressão regional junto da UE	0	0%	3	20,0%	3	9,1%
	Buscar um maior desenvolvimento institucional	0	0%	1	6,7%	1	3,0%
	Desenvolvimento de actividades que de outra forma não poderiam ser desenvolvidos	1	5,6%	2	13,3%	3	9,1%
	Necessidade Política	2	11,1%	0	0%	2	6,1%
	Total	18	100%	15	100%	33	100%
2º Motivo	Promover o Desenvolvimento Regional	5	27,8%	2	13,3%	7	21,2%
	Obter apoios da União Europeia	2	11,1%	4	26,7%	6	18,2%
	Criar maior capacidade de pressão regional junto da Adm. Central	2	11,1%	0	0%	2	6,1%
	Criar maior capacidade de pressão regional junto da UE	2	11,1%	2	13,3%	4	12,1%
	Buscar um maior desenvolvimento institucional	3	16,7%	1	6,7%	4	12,1%
	Desenvolvimento de actividades que de outra forma não poderiam ser desenvolvidos	4	22,2%	5	33,3%	9	27,3%
	Necessidade Política	0	0%	1	6,7%	1	3,0%
Total	18	100%	15	100%	33	100%	

Deste modo, em geral como motivações dos municípios para a adesão ao Eixo Atlântico destacam-se fundamentalmente estes dois elementos: financiamento, através de candidaturas a fundos comunitários e a capacidade de pressão, de se fazer ouvir, actuar como lóbi junto de instâncias comunitárias, e naturalmente também aí o elemento financiamento se encontra patente. Este elemento relativo ao lóbi regional é mais escolhido pelos membros mais recentes na estrutura o que denota uma mudança qualitativa e significativa na lógica da adesão, desvendando uma dimensão política mais esclarecida.

No seguimento do referido acresce o contributo de Kickert e Koppenjan (1997) que referem que esta nova forma de governação promove a cooperação entre os participantes dentro da estrutura de relacionamentos inter-organizacionais. Deste modo no EA verificamos que é do interesse de cada município que a network-EA seja activa e frutuosa.

Quanto ao segundo motivo de adesão, no todo as respostas mais frequentes vão no sentido do desenvolvimento de actividades que não seriam possíveis de outra forma (27,3%; n=9) e da promoção do desenvolvimento regional (21,2%; n=7). Destaca-se, também, como motivo subsequente a obtenção de apoios da UE (18,2%; n=6).

Por grupos, constata-se que os municípios anteriores a 1997 optaram pela promoção do desenvolvimento regional e pelo desenvolvimento de actividades (27,8%; n=5 e 22,2%; n=4 respectivamente), bem como pela procura do desenvolvimento institucional (16,7%; n=3). Por outro lado, nos municípios recentes surge o desenvolvimento de actividades (33,3%; n=5) e a obtenção de apoios da UE (26,7%; n=4).

Além dos elementos destacados anteriormente, como segundo motivo destaca-se a ideia do desenvolvimento de actividades, iniciativas que de outro modo não seriam possíveis de concretizar por falta de dimensão. Este é um aspecto chave e, por definição, caracterizador da associação, entre estas iniciativas verificou-se - conforme veremos - que na maioria das entrevistas efectuadas se destaca naturalmente o financiamento, a possibilidade de aceder a fundos comunitários, a capacidade de pressão (efeito lóbi), quer a nível comunitário quer nacional e nesse particular foi por várias vezes salientado em entrevistas o exemplo das “infra-estruturas quer rodoviárias quer ferroviárias” tendo sido reiteradamente citado o exemplo do “TGV”.

Outro elemento exemplificativo relativo à questão da associação como potenciador de iniciativas de outra grandeza, superiores às dos municípios singularmente considerados foi a da promoção, nomeadamente “a nível turístico.

Assim, verificamos que o EANP se define como *Network* inter-organizacional caracterizada pela interdependência, troca de recursos, regras e autonomia significativa do Estado (Rhodes, 1997: 15); (...) têm como objectivo o solucionamento de problemas sociais e a criação de oportunidades sociais, atendendo às instituições, no interior das quais, estas acções de governo têm lugar (Kooiman, 1999), no caso do EANP o aumento da dimensão de actuação e a capacidade de influência aumentada são oportunidades que os municípios procuram aproveitar com esta estrutura transfronteiriça, que beneficia de apoios da UE e que permite aos municípios aumentar o seu “poder político”, agindo concertada e colaborativamente.

No que concerne ao interesse que as organizações teriam, aquando da adesão à Associação (tabela 5), verifica-se que a percentagem mais expressiva dos representantes dos municípios-participantes referiu que a ATM teria interesse elevado para os Municípios (60,6%; n=20), seguindo-se o interesse moderado (33,3%; n=11). Somente duas entidades assinalaram pouco interesse (6,1%; n=2). Por comparação da antiguidade, constata-se que nenhum dos elementos dos municípios mais antigos referiu pouca conveniência, distribuindo-se a

totalidade percentual entre o interesse elevado e moderado (55,6%; n=10 e 44,4%; n=8), mas a presença de interesse elevado é mais saliente nos municípios mais recentes (66,7%; n=10).

Tabela 5 – Interesse que teria, aquando da adesão, a ATM para as organizações

		Municípios até 1997		Municípios recentes		Total	
		n	%	n	%	n	%
Interesse, aquando da adesão, da ATM para a sua organização	Pouco	0	0%	2	13,3%	2	6,1%
	Moderado	8	44,4%	3	20,0%	11	33,3%
	Elevado	10	55,6%	10	66,7%	20	60,6%
Total		18	100%	15	100%	33	100%

O interesse elevado (mais vincado nos municípios mais recentes) foi – conforme se confirmará à frente nas entrevistas - associado por grande parte dos actores a factores financeiros mas também estratégicos sendo mesmo elencados a “partilha de informação de experiência e de conhecimentos.”

No que respeita à questão do envolvimento na fundação/criação da Associação (tabela 6) verifica-se que para os municípios que são membros fundadores, e tendo em consideração as repostas válidas (15), observa-se que o envolvimento das organizações na criação/fundação da ATM foi elevado (53,3%; n=8) ou moderado (40%; n=6) para a maioria dos membros. Através da comparação entre os municípios portugueses e espanhóis verifica-se que o envolvimento é considerado maior por parte das autarquias portuguesas, já que o correspondente a 71,4% (n=5) refere que o envolvimento foi elevado e 28,6% (n=2) assinalou participação moderada. Por outro lado, nos municípios espanhóis o envolvimento foi maioritariamente moderado (50%; n=4) e existe a percentagem de 12,5% (n=1) que menciona que a participação foi escassa.

Tabela 6 – Grau de envolvimento na criação/fundação da ATM

		Portugal		Espanha		Total	
		n	%	n	%	n	%
Grau de envolvimento na criação/fundação da ATM	Escasso	0	0%	1	12,5%	1	6,7%
	Moderado	2	28,6%	4	50,0%	6	40,0%
	Elevado	5	71,4%	3	37,5%	8	53,3%
Total		7	100%	8	100%	15	100,0%

3.1.2 Avaliação do Funcionamento da ATM

Na segunda parte do questionário e das entrevistas procurou perceber a qualidade do funcionamento do Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular e assim, compreender a concretização dos elementos referentes à governação de redes, nomeadamente, procurando-se aferir e avaliar as dinâmicas existentes na *network* Eixo Atlântico.

De facto, e conforme enunciado em parte anterior, a abordagem da governação em rede resulta dos esforços de intervenção de todos os actores envolvidos no sistema, influenciando o comportamento de cada actor e o tipo de interacção emergente na *network* a eficiência do sistema.

No que respeita às respostas ao questionário verifica-se que o funcionamento desta ATM (tabela seguinte n.º 7) é considerado bom por 84,8% (n=28) do total de membros. Por antiguidade, verifica-se que não existe grande diferença percentual, já que em ambos os grupos a percentagem mais expressiva está no bom funcionamento (88,9%; n=16 e 80%; n=12 respectivamente).

Relativamente ao grau de utilidade dos contactos que o município mantém com a ATM a maioria dos respondentes considera que a utilidade é alta (66,7%; n=22), mas enquanto nos municípios mais antigos a percentagem de 38,9% (n=7) considera a utilidade dos contactos baixa - o que pode indicar erosão da rede - nos municípios recentes a percentagem é de 13,3% (n=2). Assim, a utilidade dos contactos é considerada mais elevada por parte dos municípios com a adesão recente.

A frequência dos contactos é maioritariamente mensal (36,4%; n=12), mas também se denota que, nas autarquias com adesão mais recente os contactos são mais amiudados, já que as maiores percentagens se encontram entre as categorias “mensal” e “trimestral” (46,7%; n=7 e 26,7%; n=4) e nos municípios antigos a percentagem está mais distribuída pelas várias categorias.

Tabela 7 – Funcionamento, Utilidade e Frequência dos Contactos com a ATM

		Municípios até 1997		Municípios recentes		Total	
		n	%	n	%	n	%
Funcionamento da ATM	Mau	1	5,6%	1	6,7%	2	6,1%
	Bom	16	88,9%	12	80,0%	28	84,8%
	Ótimo	1	5,6%	2	13,3%	3	9,1%
Total		18	100%	15	100,0%	33	100,0%
Grau de utilidade dos contactos	Muito baixo	0	0%	1	6,7%	1	3,0%
	Baixo	7	38,9%	2	13,3%	9	27,3%
	Alto	11	61,1%	11	73,3%	22	66,7%
	Muito alto	0	0%	1	6,7%	1	3,0%
Total		18	100%	15	100,0%	33	100,0%
Frequência dos contactos	Semanais	3	16,7%	2	13,3%	5	15,2%
	Mensais	5	27,8%	7	46,7%	12	36,4%
	Trimestrais	3	16,7%	4	26,7%	7	21,2%
	Semestrais	3	16,7%	2	13,3%	5	15,2%
	Anuais	2	11,1%	0	0%	2	6,1%
	Outro	2	11,1%	0	0%	2	6,1%
Total		18	100%	15	100,0%	33	100,0%

Relacionamento no Eixo Atlântico é avaliado pelos actores como sendo bom; Os contactos como frequentes, sendo a sua utilidade elevada com uma incidência de opiniões positivas mais acentuada para os municípios com a adesão recente (2007/2008).

Verificamos que o relacionamento na *network* tem como características a interdependência. Podemos também conferir que actualmente no EANP se verifica a ocorrência de um processo de aprendizagem pela experiência (para todos os atores) - atendendo à existência de reuniões e à frequência de participação nos encontros de membros antigos e recentes – nesse processo cada participante ajusta naturalmente o seu comportamento, desenvolvendo um conjunto de normas como o hábito, acordos e expectativas tácitos, que consolidam a interacção no sistema (Araújo, 2000).

3.1.2.1 Comunicação, reuniões, periodicidade

Nas próximas questões interessará a análise os resultados gerais. As formas de comunicação mais frequentes entre os membros da Associação são o e-mail (54,5%; n=18), as reuniões (42,4%; n=14) e o telefone (30,3%; n=10). Conforme elucidado na tabela seguinte (tabela 8) a maioria dos participantes afirma que as reuniões entre os membros são periódicas (87,5%; n=28) e a periodicidade mais habitual de participação nas reuniões é trimestral (42,3%;

n=11). Destaca-se ainda quem tenha referido participação mensal nas reuniões (23,1%; n=6) ou bimensais (15,4%; n=4).

Tabela 8 – Forma de Comunicação, Realização de Reuniões e Periodicidade

		n	%
Forma de comunicação	Ofício	3	9,1%
	E-mail	18	54,5%
	Telefone	10	30,3%
	Reunião	14	42,4%
	Outra	2	6,1%
Reuniões periódicas	Sim	28	87,5%
	Não	4	12,5%
Periodicidade	Mensal	6	23,1%
	Bimensal	4	15,4%
	Trimestral	11	42,3%
	Semestral	3	11,5%
	Anual	1	3,8%
	Outra	1	3,8%
Total		26	100,0%

Confirma-se que os contactos na Associação são relativamente frequentes, tendo sido enunciados os contactos através de e-mail e das reuniões, sendo que nestas há dois tipos as “reuniões políticas” da Comissão Executiva e da assembleia Geral e, num outro patamar, as mais frequentes “reuniões técnicas sectoriais”.

Conforme Rhodes (1997) a governação de networks resulta dos esforços de intervenção de todos os actores envolvidos no sistema, cada ator tem influência na interação que emerge na *network*.

Ao estipular uma definição para o conceito de governação enquanto «redes inter-organizacionais auto-organizadas», Rhodes (1997: 53) pretende salientar a presença de quatro elementos básicos: interdependência entre organizações; interacções continuadas entre os membros da rede, com vista à troca de recursos e à negociação de objectivos; interacções assentes na confiança mútua e em regras de jogo reguladas pelos membros da rede; e um significativo grau de autonomia face ao estado.

Por outro lado, verificamos que se os actores são auto-interessados e os contactos são frequentes isso indicia a existência de dinâmicas de cooperação na rede para concretizar o potencial de proveitos do EANP⁵⁹.

Segundo March e Olsen (1989) o sistema funciona por causa dos limites institucionais e da confiança mútua. Cada actor no sistema partilha normas e um interesse mútuo. Cada um no sistema ganha se mantiver a *network* activa. Acções individuais para explorar oportunidades vão minar a confiança entre os participantes reduzindo o nível de eficiência dos resultados do sistema. Neste sentido, há uma conduta oportunista dos diferentes actores para melhorar as interacções no sistema. Mas a coerência é realizada em parte através das normas desenvolvidas entre os participantes. Há um processo de aprendizagem pela experiência em que cada participante ajusta o seu comportamento, desenvolvendo um conjunto de normas como um hábito, acordos e expectativas tácitos, que consolidam a interacção do sistema.

3.1.2.2 Ambiente de Trabalho

O ambiente de trabalho na ATM é visto pela maioria como bom (84,4%; n=27), e esta opinião é partilhada pela maioria dos respondentes de ambos os grupos (81,4%; n=14 e 86,7%; n=13). No entanto a classificação do ambiente de trabalho é um pouco mais negativa por parte dos municípios mais antigos, já que o valor de 17,6% (n=3) referiu que o mesmo é mau e o equivalente a 13,3 (n=2) dos municípios recentes classificou-o como óptimo.

Conforme veremos, também nas entrevistas efetuadas a municípios mais antigos na ATM foi referido que o funcionamento a 34 é mais difícil, a tomada de decisão mais lenta, não apenas pela quantidade de membros mas principalmente pela sua heterogeneidade de dimensão, estrutura, interesses e objectivos.

Na tabela seguinte é também possível observar que a interacção que resulta da participação na ATM é vista como medianamente útil pela maioria dos participantes (57,6%; n=19), como muito útil por 30,3% (n=10) e pouco útil por 12,1% (n=4). Embora as percentagens mais expressivas de ambos os grupos estejam na categoria “medianamente útil”

⁵⁹ São exemplos de financiamentos conseguidos pelo EANP: Ações Inovadoras - Art.º 10 FEDER; Programa RECITE; Programa Urban; Iniciativa Interreg A (Espanha – Portugal); POCTEP (Espanha -Portugal); Interreg B Espaço Atlântico; Interreg C (Interegional Europeu); Exemplos de actividades podem ser mencionados os seguintes: promoção turística (das várias cidades e eventos por estas desenvolvidos), do fomento de um modelo territorial equilibrado, da agência de ecologia urbana de carácter transfronteiriço (sede em Vila Real), da Eurocidade Chaves-Verín, das agendas estratégicas (Galiza Central, Galiza Interior; Arouza – Barnanza), do Serviço de Estudos, Estratégia de transportes, entre outras.

(66,7%; n=12 e 46,7%; n=7), a interacção é vista como mais positiva por parte dos membros mais recentes uma vez que 40% (n=6) refere que a participação é muito útil.

Tabela 9 – Ambiente de Trabalho e Interação da Participação na ATM

		Municípios até 1997		Municípios recentes		Total	
		n	%	n	%	n	%
Ambiente de trabalho na ATM	Mau	3	17,6%	0	0%	3	9,4%
	Bom	14	82,4%	13	86,7%	27	84,4%
	Ótimo	0	0%	2	13,3%	2	6,3%
Total		17	100,0%	15	100%	32	100%
Interação da participação na ATM	Pouco útil	2	11,1%	2	13,3%	4	12,1%
	Medianamente útil	12	66,7%	7	46,7%	19	57,6%
	Muito útil	4	22,2%	6	40,0%	10	30,3%
Total		18	100,0%	15	100%	33	100%

Os factos apresentados encontram coerência explicativa na linha do já referido. Nas entrevistas efectuadas, conforme veremos, os membros mais antigos consideram que após o alargamento a ATM não possui uma identidade consolidada, existindo muita diversidade ao nível das motivações para a participação e dos objectivos dos vários actores, o que faz com que o rumo da estrutura, as iniciativas e a tomada de decisão não sejam tão partilhadas como antes da ampliação, o que resulta numa interacção aquém das suas expectativas, nomeadamente no que respeita às iniciativas e à tomada de decisão. No que respeita aos municípios mais recentes na estrutura, parece existir uma sensação de novo estatuto pela pertença a este “clube”, e deste modo, a pertença é reconhecida como prestigiante e uma mais-valia, sendo que alguns destes membros, apesar de contarem com 3 ou 4 anos no Eixo Atlântico, consideram que é ainda tempo de adaptação à estrutura e aos outros membros.

Neste contexto de número de membros que ultrapassa as três dezenas e de significativa heterogeneidade é referido nas entrevistas que ganha relevância a figura do secretário-geral como integrador, dinamizador e mesmo decisor. Este assunto abordar-se-á em fase posterior.

Como referido por Peters (1998), a coordenação é o estado em que as políticas e programa do governo são caracterizados por mínima redundância, incoerência e lacunas. Nesta fase, contudo, o EANP encontra-se claramente num momento de adaptação e de reorganização interna, face aos alargamentos de 2007 e 2008 de 18 para 34 actores na rede.

No que à informação existente na associação respeita (tabela 10), a maioria dos elementos pertencentes à ATM afirma que existe um sistema de recolha e distribuição de informação (93,8%; n=30). O meio mais frequente é a Internet (utilizado por 83,9% dos casos; n=26), seguida das *newsletters* (29%; n=9) e da via postal (22,6%; n=7). Existe o valor de 19,4% (n=6) que referiu outros meios de divulgação da informação como, por exemplo, o telefone e o fax ou as publicações de trabalhos. Da mesma forma, a maioria dos respondentes considera que a informação circula pelos membros (96,9%; n=31).

Tabela 10 – Sistema de Recolha e Divulgação da Informação pelos Membros

		n	%
Sistema de recolha e distribuição da informação	Sim	30	93,8%
	Não	2	6,3%
Total		32	100,0%
Sistema	Intranet	3	9,7%
	Internet	26	83,9%
	Jornal informativo	3	9,7%
	New s letters	9	29,0%
	Via postal	7	22,6%
	Outra	6	19,4%
A informação circula pelos membros	Sim	31	96,9%
	Não	1	3,1%
Total		32	100,0%

Relativamente ao grau de utilidade da informação que é divulgada, a percentagem mais expressiva de inquiridos considera que a utilidade é alta (65,6%; n=21), mas o valor de 31,3% (n=10) refere que a informação é pouco útil. Por antiguidade constata-se que a utilidade da informação é considerada mais elevada por parte dos municípios recentes, pois o equivalente a 73,3% (n=11) assinalou a opção “alto” sendo a percentagem equivalente nos municípios mais antigos de 58,8% (n=10).

Tabela 11 – Grau de Utilidade da Informação Distribuída

		Municípios até 1997		Municípios recentes		Total	
		n	%	n	%	n	%
Grau de Utilidade da Informação	Muito baixo	1	5,9%	0	0%	1	3,1%
	Baixo	6	35,3%	4	26,7%	10	31,3%
	Alto	10	58,8%	11	73,3%	21	65,6%
Total		17	100,0%	15	100,0%	32	100%

Os municípios mais recentes na estrutura, são também os membros de menor dimensão e estrutura interna, tendem a avaliar de modo mais positivo a actividade da estrutura, nomeadamente relativamente à informação por aquela disponibilizada, cujo acesso se constitui como uma mais-valia para esses municípios, cuja capacidade institucional é menor. Rhodes (1996) alerta para o facto de a dependência poder também ajudar a explicar porque diferentes níveis de poder interagem na *network*.

Na questão se são elaborados planos estratégicos (tabela 12), a maioria dos respondentes respondeu afirmativamente (93,5%; n=29), e os planos são aceites e partilhados por todos os membros (83,3%; n=25).

Tabela 12 – Elaboração, Aceitação e Partilha de Planos Estratégicos

		n	%
Elaboração de planos estratégicos	Sim	29	93,5%
	Não	2	6,5%
Total		31	100,0%
Os planos são aceites e partilhados por todos os membros	Sim	25	83,3%
	Não	5	16,7%
Total		30	100,0%

Conforme se verifica na tabela seguinte (tabela 13), o grau de envolvimento dos municípios na elaboração do planeamento é, em geral e para a maioria dos membros, considerado alto (54,8%; n=17), embora o valor de 29% (n=9) refira que o envolvimento do seu município é baixo. Por antiguidade não se observam grandes diferenças percentuais e ambos os grupos apresentam a percentagem mais saliente no envolvimento alto (56,3%; n=9 e 53,3%; n=8).

No que concerne à implementação, o equivalente a 65,5% (n=19) considera que, até ao momento, o plano foi implementado. Porém, são os municípios mais antigos que apresentam maioritariamente esta opinião (80%; n=12), pois apenas 50% dos membros mais recentes (n=7) consideram que a implementação do plano está a ser cumprida. Da mesma forma, a maior parte dos respondentes consegue identificar iniciativas do plano (70,4%; n=19), e a percentagem afirmativa é também mais elevada nos membros mais antigos (78,6%; n=11).

Para os respondentes dos inquérito que afirmaram conseguirem identificar iniciativas do plano, as mais apontadas estão relacionadas com “Lobi, Jogos do Eixo do Atlântico (...)”, ou iniciativas relacionadas com gastronomia/artesanato, ambiente (agenda XXI), agenda cultural e desportiva, património, infra-estruturas, entre outras. Para outros respondentes, trata-se de

iniciativas do “Plano de sustentabilidade da Região” que envolvem “(...) candidatura a novos projectos (...)” ou ainda relacionado com o “Transporte transfronteiriço (TGV)...).

Tabela 13 – Envolvimento na Elaboração e Implementação do Plano

		Municípios até 1997		Municípios recentes		Total	
		n	%	n	%	n	%
Grau de envolvimento do seu Município na elaboração do Planeamento	Muito baixo	0	0%	1	6,7%	1	3,2%
	Baixo	5	31,3%	4	26,7%	9	29,0%
	Alto	9	56,3%	8	53,3%	17	54,8%
	Muito alto	2	12,5%	2	13,3%	4	12,9%
Total		16	100,0%	15	100,0%	31	100%
O plano foi implementado	Sim	12	80,0%	7	50,0%	19	65,5%
	Não	3	20,0%	7	50,0%	10	34,5%
Total		15	100,0%	14	100,0%	29	100%
Consegue identificar iniciativas do plano	Sim	11	78,6%	8	61,5%	19	70,4%
	Não	3	21,4%	5	38,5%	8	29,6%
Total		14	100,0%	13	100,0%	27	100%

Do conteúdo da tabela verifica-se, no que respeita ao grau de envolvimento dos atores, que os resultados obtidos são algo polarizados:

Embora 54,8%; (n=17) considere esse envolvimento alto, 29% (n=9) refere que o envolvimento do seu município é baixo.

No que respeita às principais iniciativas identificadas destacam-se eventos de grande visibilidade do EANP como os “Jogos do Eixo” ou as candidaturas a projectos e Lóbi.

Rhodes (1996) constata que, apesar do modelo do processo político intergovernamental reconhecer a importância do comportamento negocial, este não inclui várias formas de negociação: persuasão, jogos de poder, estabelecimento de acordos e concessões. E no caso do EA, o alargamento de 18 para 34 membros induz a necessidade de uma reorganização interna, de concessões, por um lado, de alguma diluição de poder entre os municípios e por outro de fornecer capacidade de gestão mais alargada à estrutura permanente (com o secretário-geral à cabeça) para que seja facilitada a criação de dinâmicas na network EANP.

3.1.2.3 Relacionamento

Um dos aspetos a considerar como muito importante no que respeita ao funcionamento das *networks* é o dos relacionamentos. Foi proposto aos respondentes que caracterizassem os vários domínios das relações entre os membros da ATM, em que 1=más e

4=excelentes. Através do cálculo de médias é possível situar a avaliação das relações e verificar quais as mais valorizadas.

Conforme plasmado na tabela seguinte verifica-se que, no geral, todas dimensões de análise das relações (cooperação, amizade, confiança, abertura, compromisso, honestidade) são aquilatadas como positivas, já que, a média se situa sempre aproximada do valor “3”. Os domínios em que as relações são consideradas mais positivas são da honestidade ($m=3,3$; $dp=0,5$) e da amizade ($m=3,0$; $dp=0,7$). Seguidamente surge a cooperação ($m=2,9$; $dp=0,8$), a confiança ($m=2,9$; $dp=0,6$) e a abertura ($m=2,9$; $dp=0,6$). O domínio onde a média é mais baixa é o de compromisso ($m=2,6$; $dp=0,7$). Por antiguidade, constata-se que em ambos os grupos e nas várias dimensões a média também está sempre aproximada do valor “3”, mas a relação tende a ser ligeiramente superior nos municípios antigos nos domínios da amizade e da honestidade. Nas restantes dimensões a média é mais elevada nos municípios recentes.

Tabela 14 – Caracterização das Relações Entre os Membros da ATM

	Municípios até 1997			Municípios recentes			Total		
	n	Média	dp	n	Média	dp	n	Média	dp
Cooperação	17	2,6	,7	15	3,1	,7	32	2,9	,8
Amizade	17	3,1	,7	12	2,9	,7	29	3,0	,7
Confiança	17	2,8	,6	15	3,1	,6	32	2,9	,6
Abertura	17	2,9	,7	11	3,0	,4	28	2,9	,6
Compromisso	17	2,5	,6	14	2,9	,8	31	2,6	,7
Honestidade	16	3,4	,5	13	3,2	,4	29	3,3	,5

Verifica-se que no geral todas as relações são avaliadas positivamente, já que, a média se situa sempre aproximada do valor “3”.

Numa análise mais fina, constata-se que, dentre os membros com mais anos na estrutura, a avaliação do item “honestidade” se encontra próxima do máximo, o que poderia levar a supor que tal avaliação conjugada com a existência de um relacionamento consolidado que chega às duas décadas - entre municípios deste grupo de análise – os índices de “cooperação”, “compromisso” e principalmente de “confiança” gozassem de maior solidez.

Nos municípios recentes a opção “amizade” foi das menos valoradas, o que poderá ter como explicação, a relativamente recente integração destes na Associação. Contudo o relacionamento na rede é avaliado de modo francamente positivo pelo conjunto dos actores.

Conforme referido, para March e Olsen (1989) o sistema funciona por causa dos limites institucionais e da confiança mútua. Cada actor no sistema partilha normas e um

interesse mútuo e isso justificará a avaliação positiva das relações na ATM. Cada membro no sistema ganha se mantiver a *network* activa. Acções individuais para explorar oportunidades vão minar a confiança entre os participantes reduzindo o nível de eficiência dos resultados do sistema. Neste sentido, há uma conduta oportunista dos diferentes actores para melhorar as interacções no sistema. Mas a coerência é realizada em parte através das normas desenvolvidas entre os participantes. Há um processo de aprendizagem pela experiência em que cada participante ajusta o seu comportamento, desenvolvendo um conjunto de normas como um hábito, acordos e expectativas tácitos, que consolidam a interacção do sistema.

No que concerne ao grau de confiança que os membros demonstram na Direção da ATM (e conforme dados apresentados na tabela seguinte), constata-se que a maioria dos municípios do Eixo Atlântico afirma ter um grau de confiança alto (71%; n=22) e muito alto (19,4%; n=6). Por antiguidade, a confiança parece ser mais elevada nos membros mais recentes, pois enquanto nos municípios antigos, o equivalente a 81,3%; n=13) apresenta um grau de confiança alto, no grupo mais recente o valor de 60% (n=9) demonstra confiança alta mas 33,3% (n=5) assinalou o grau de confiança mais elevado (muito alta).

Quanto à confiança nos outros municípios da ATM a maior incidência percentual mantém-se na categoria “alto” (83,3%; n=25) e, nesta variável, a diferença percentual por antiguidade não tão é saliente.

As relações entre o Conselho de Administração da ATM e os restantes membros são consideradas boas e muito boas pela totalidade de respondentes (80,6%; n=25 e 19,4%; n=6). Porém, as relações são avaliadas como mais positivas por parte dos municípios mais recentes já que o valor de 33,3% (n=5) classificou as relações de “muito boas”.

O grau de coordenação das relações entre os vários actores no âmbito da Associação é visto como alto por parte de 59,4% dos respondentes (n=19), mas o valor de 37,5% (n=12) considera que o grau de coordenação é baixo. O mesmo se verifica em relação ao grau de integração/coesão dos membros na Associação, já que o valor de 56,3% (n=18) avalia como alto, mas 40,6% (n=13) refere que a integração dos membros na Associação é baixa. Por grupos, não se detectam grandes diferenças percentuais em ambas as variáveis.

Tabela 15 – Confiança e Relação com a Direcção e Restantes Membros da ATM

		Municípios até 1997		Municípios recentes		Total	
		n	%	n	%	n	%
Grau de confiança na direcção da ATM	Muito baixo	1	6,3%	1	6,7%	2	6,5%
	Baixo	1	6,3%	0	0%	1	3,2%
	Alto	13	81,3%	9	60,0%	22	71,0%
	Muito alto	1	6,3%	5	33,3%	6	19,4%
Total		16	100%	15	100%	31	100%
Grau de confiança nos outros membros da ATM	Baixo	0	0%	1	6,7%	1	3,3%
	Alto	13	86,7%	12	80,0%	25	83,3%
	Muito alto	2	13,3%	2	13,3%	4	13,3%
Total		15	100%	15	100%	30	100%
Relações entre o Conselho de Adm. da ATM e membros	Boas	15	93,8%	10	66,7%	25	80,6%
	Muito boas	1	6,3%	5	33,3%	6	19,4%
Total		16	100%	15	100%	31	100%
Grau de coordenação das relações entre os vários actores no âmbito da ATM	Muito baixo	0	0%	1	6,7%	1	3,1%
	Baixo	7	41,2%	5	33,3%	12	37,5%
	Alto	10	58,8%	9	60,0%	19	59,4%
Grau de integração/coesão dos membros da ATM	Muito baixo	0	0%	1	6,7%	1	3,1%
	Baixo	8	47,1%	5	33,3%	13	40,6%
	Alto	9	52,9%	9	60,0%	18	56,3%
Total		17	100%	15	100%	32	100%

Verifica-se a existência de elevada confiança na direcção da estrutura: Neste elemento nevrálgico da análise da *network*, a confiança, entre os participantes do EANP dos elementos empíricos recolhidos, e apesar dos desafios (alargamento, dimensão, menor homogeneidade a 34, entre outras) denota-se de modo consistente a sua existência.

É efetuada pelos municípios uma avaliação positiva do relacionamento na rede.

Já no que concerne ao grau de coordenação das relações entre os vários actores no âmbito da Associação as opiniões são polarizadas: alto grau de coordenação para 59,4% (n=19) dos respondentes, e baixo para 37,5% (n=12).

O mesmo se verifica em relação ao grau de integração/coesão dos membros na Associação: alto para 56,3% (n=18); baixo para 40,6% (n=13) (Percentagens partilhadas entre grupos de antiguidade).

As questões da coordenação e da integração/coesão dos membros na rede são fulcrais para o desempenho das redes. De acordo com os dados empíricos recolhidos (ver tabela anterior), verifica-se que os municípios participantes no EANP consideram que há margem significativa de progressão para estes dois elementos vitais da *network*.

Os elementos apontados pelos actores como sendo justificantes dos valores não muito elevados nestes itens são o alargamento (2007 e 2008) e a consequente fase de consolidação, que a estrutura ainda se encontra a viver. Sendo que os membros com uma pertença mais antiga à estrutura patenteiam maior consciência da necessidade de evolução nesses domínios e da consentânea necessidade de aprofundamento dos relacionamentos intra-associação.

Granovetter (1993) sustenta que toda acção social está "inserida" numa teia de relações e redes sociais. As "Instituições" são entendidas como regras informais do jogo, normas sociais, práticas sociais estabilizadas e recorrentes sendo enfatizadas as bases não-económicas da organização do mercado (redes de sociabilidade, o papel da confiança entre actores, entre outros).

Para Williams e Ryan (sem data) a cooperação inter-organizacional é a extensão da preocupação de cada organização nos interesses e bem-estar de cada parceiro da *network*, sua confiança e confidencia nos parceiros, assim como a preocupação de cada parceiro nos interesses e bem-estar da organização.

Aqueles autores apontam como barreiras a cooperação a falta de confiança entre parceiros, a dificuldade das organizações abdicarem do controlo, a complexidade dos projectos conjuntos e a diferente capacidade das organizações na aprendizagem de capacidades de colaboração. A *network* inter-organizacional assenta na reciprocidade, colaboração, complementaridade, interdependência, relacionamento e clima informal orientado para o ganho comum. As estruturas inter-organizacionais de coordenação e controlo variam, pelo que os problemas que afectam a *network* inter-organizacional surgem não só da natureza da própria estrutura, mas também das relações entre membros mais e menos poderosos e do tipo de controlo usado para regular as relações na *network* inter organizacional.

Relativamente à coordenação esta é caracterizada por relacionamentos mais formais e pelo entendimento da existência de missões compatíveis. Requer algum planeamento e divisão de "papéis", estando os canais de comunicação definidos. A autoridade continua a pertencer a cada uma das organizações, existindo, no entanto, um maior grau de risco para todos os participantes. Os recursos estão disponíveis para todos os participantes sendo as recompensas comuns (Mattessich *et al*, 2001).

Na ATM, após o alargamento esta coordenação carece dum processo de adaptação de aprendizagem e de conhecimento mútuo para que seja atingido um melhor funcionamento da *network* e consequentemente melhores resultados.

3.1.2.4 Tomada de decisão

Na avaliação do processo de decisão na rede foi pedido aos respondentes para assinalar de 1 a 4 (mínimo e máximo) a sua apreciação das várias dimensões da tomada de decisão no Eixo Atlântico, a saber: envolvimento, transparência, justiça e fundamentação.

Verifica-se (conforme elementos apresentados na tabela seguinte) que é positiva a avaliação efetuada pelos dos municípios no que respeita à tomada de decisão na ATM. Em todos os domínios, a média está aproximada do “3”, sendo que a melhor avaliação surge na justiça ($m=2,9$; $dp=0,7$) e a mais baixa é no grau de envolvimento dos diferentes membros ($m=2,7$; $dp=0,6$). Estes é igualmente um importante indicador da “saúde” da *network* e pelos elementos recolhidos e analisados a opinião unânime é a de que a o processo de tomada de decisão na estrutura se encontra positivamente cotado no que às expectativas dos participantes respeita.

Tabela 16 – Caracterização do Processo de Decisão

	Municípios até 1997			Municípios recentes			Total		
	n	Média	dp	n	Média	dp	n	Média	dp
Grau de envolvimento dos diferentes membros	17	2,6	,6	15	2,7	,7	32	2,7	,6
Transparente	17	2,7	,8	15	2,9	,6	32	2,8	,7
Justo	16	2,7	,8	15	3,1	,6	31	2,9	,7
Fundamentado	17	2,5	,8	15	3,1	,7	32	2,8	,8

Os resultados são, em geral, positivos ($> 2,5$ numa escala de 1 a 4). São, no entanto, mais positivos para os municípios recentes, pois em todos os domínios a média é mais elevada neste grupo, com especial destaque para a justiça e a fundamentação do processo de decisão ($m=3,1$; $dp=0,6$ e $0,7$ respectivamente).

A este respeito menção a Rhodes (1997) quando aponta que Klijn (1995) defende que as *networks* não respondem aos gestores, enquanto controladores do sistema. Os gestores desempenham um papel facilitador, não visando atingir os seus objectivos pessoais. Procura-se identificar as condições que sustentam a acção conjunta e as estruturas das relações inter-organizacionais, que envolvem a mudança das regras do jogo. Tenta-se promover situações de ganho, em que todos os actores envolvidos beneficiem, ainda que muitos actores não atinjam os seus objectivos iniciais. Neste sentido, mudanças na distribuição de recursos, podem ser usadas para encorajar determinado tipo de comportamentos, para introduzir novos actores ou para enfraquecer outros. Os gestores também podem assumir um papel relevante ao nível do

próprio funcionamento das relações inter-organizacionais, papel esse que pode passar pela formação e formulação das decisões, organização das relações (formais ou informais) existentes e principalmente no que diz respeito a coordenação de actividades.

O grau de receptividade da organização ao envolvimento/participação das pessoas é maioritariamente encarado como sendo alto (67,7%; n=21), mas para 25,8% (n=8) e 6,5% (n=2) a receptividade é baixa e muito baixa.

No que concerne à prática concreta da tomada de decisões na ATM (tabela seguinte – 17) os respondentes consideram que as decisões são tomadas por consenso (72,4%; n=21) ou por maioria (27,6%; n=8). Na questão mais directa, que aborda se a ATM procura promover decisões consensuais, a maioria dos elementos respondeu positivamente (96,6%; n=28).

Tabela 17 – Processo de Tomada de Decisões

		n	%
Grau de receptividade ao envolvimento/participação das pessoas	Muito baixo	2	6,5%
	Baixo	8	25,8%
	Alto	21	67,7%
Total		31	100,0%
Tomada de decisões na ATM	Por consenso	21	72,4%
	Por maioria	8	27,6%
Total		29	100,0%
Procura-se promover decisões consensuais	Sim	28	96,6%
	Não	1	3,4%
Total		29	100,0%

Resultados algo paradoxais para a questão do grau de receptividade da organização ao envolvimento/participação das pessoas. O referido grau é maioritariamente encarado como sendo alto (67,7%; n=21), mas, para 25,8% (n=8) e 6,5% (n=2) a receptividade é considerada baixa e muito baixa, o que no conjunto perfaz cerca de 1/3 dos inquiridos (10), um número expressivo.

Conforme mencionado, nas *networks* “os actores têm de actuar para alcançar um resultado próximo do consenso entre um grande grupo de participantes auto-interessados que têm alguma influência sobre as políticas” (Peter, 1996:8). A governação é um processo de negociação e mediação mais do que a simples aplicação de leis.

Deste modo, constata-se que no EANP existe um caminho a percorrer para se alcançar um maior envolvimento dos actores, sendo que naturalmente o contexto actual é o do pós-alargamento e, por esse facto, de adaptação e aprendizagem.

As dificuldades na tomada de decisão (conforme tabela seguinte) são ultrapassadas recorrendo maioritariamente ao aprofundamento da discussão (55,2%; n=16) e através da procura de alternativas mais consensuais (41,4%; n=12). Há quem tenha referido igualmente que recorrem a pareceres/opiniões a entidades externas (24,1%; n=7), e em 17,2% dos casos (n=5) adiam a decisão.

Os respondentes afirmam que os membros são sempre consultados na tomada de decisão (48,3%; n=14) ou apenas são ouvidos quando se trata de assuntos importantes (41,4%; n=12). Nesta variável há quem tenha referido que a consulta dos membros se realiza quando não há alternativa e a lei/estatutos assim obrigam. Para 6,98% (n=2) a consulta realiza-se especialmente quando há afectação de recursos.

Na variável da ratificação das decisões as opiniões encontram-se mais divididas. Para 32,1% (n=98) e 25% (n=7) as decisões são muitas vezes ou sempre certificadas, mas a restante percentagem não acredita que a ratificação seja com muita frequência, pois referem que nunca ou raramente as decisões são ratificadas por alguém (14,3%; n=4 e 26,6%; n=8).

Tabela 18 – Ultrapassar Dificuldades, Consulta dos Membros e Ratificação das Decisões

		n	%
Ultrapassar discussões	Aprofundar a discussão	16	55,2%
	Pedir pareceres/opiniões	7	24,1%
	Adiar a decisão	5	17,2%
	Procurar alternativas	12	41,4%
Total		29	100,0%
Em que circunstâncias os membros são consultados	Assuntos importantes	12	41,4%
	Sempre	14	48,3%
	Afectação de recursos	2	6,9%
	Outro	1	3,4%
Total		29	100,0%
As decisões são ratificadas por alguém	Nunca	4	14,3%
	Raramente	8	28,6%
	Muitas vezes	9	32,1%
	Sempre	7	25,0%
Total		28	100,0%

A questão da tomada de decisão é um elemento vital neste tipo de estruturas / redes, sendo que, no Eixo Atlântico, é opinião generalizada entre os municípios participantes que as decisões são tomadas de modo colegial e procurando consensos, sendo certo que, a facilidade na busca de acordos será inversamente proporcional à quantidade e principalmente à heterogeneidade dos participantes, daí alguma dificuldade neste processo.

Para Kickert (1997), a gestão pública não trata somente de aumentar a eficiência e a eficácia, mas está também ligada à legalidade e à legitimidade, pelo que a interacção político-social desempenha um papel crucial. Este autor regista a tendência do aumento da primazia das políticas sobre a burocracia e a tendência para introduzir a gestão empresarial na governação. Encontramos, então, uma distinção das características da Nova Gestão Pública face à governação pública. A Nova Gestão Pública pressupõe uma clara responsabilização da gestão de topo, utilização de indicadores de performance, orientação pelos outputs e *outcomes*, desagregação de grandes burocracias em mais pequenas, existência de mais unidades autónomas, orientação para o mercado e para a competição, ênfase na gestão como negócio e disciplina (Hood, 1991).

A governação pública pressupõe um conjunto de normas e valores, em que o governo tem objectivos, é honesto, justo, robusto e persistente. Encontramos ênfase em valores como a eficiência a eficácia, aposta na produção de bens e serviços, adequação do processo governamental entre os envolvidos, possibilidade de representação e de controlo de poder (*power checks*). No EANP, pela informação recolhida neste item relativo à tomada de decisão verifica-se que há uma partilha entre os actores dos desideratos pretendidos com a estrutura.

3.1.2.5 Dinâmicas de participação: Municípios Espanhóis e Municípios Portugueses

Como podemos verificar na tabela seguinte (tabela 19) a maioria dos participantes considera que a dinâmica/participação dos municípios espanhóis e portugueses na ATM é semelhante entre os actores dois países (68,8%; n=22). No entanto, o equivalente a 35,3% (n=6) dos participantes portugueses considera que a participação é maior por parte dos municípios espanhóis. Paradoxalmente, dentre os municípios espanhóis o valor de 26,7% (n=4) atribui maior participação aos municípios portugueses.

Tabela 19 – Dinâmica/Participação dos Municípios Espanhóis e Portugueses na ATM

		Portugal		Espanha		Total	
		n	%	n	%	n	%
A participação/interesse dos municípios é:	Maior nos municípios Portugueses	0	0%	4	26,7%	4	12,5%
	Maior nos municípios Espanhois	6	35,3%	0	0%	6	18,8%
	Semelhante entre os dos dois países	11	64,7%	11	73,3%	22	68,8%
Total		17	100%	15	100%	32	100,0%
A diferença de dinâmica influencia a ATM	Sim	4	80,0%	2	50,0%	6	66,7%
	Não	1	20,0%	2	50,0%	3	33,3%
Total		5	100%	4	100%	9	100,0%
A diferença de dinâmica é:	Benéfica	1	25,0%	0	0%	1	16,7%
	Prejudicial	3	75,0%	2	100%	5	83,3%
Total		4	100%	2	100%	6	100,0%

A maioria dos participantes considera que a dinâmica/participação dos municípios espanhóis e portugueses na ATM é semelhante entre os actores dois países.

No entanto, mais de 1/3 [35,3% (n=6)] dos participantes portugueses considera que a participação é maior por parte dos municípios espanhóis. Paradoxalmente, dentre os municípios espanhóis o valor de 26,7% (n=4) atribui maior participação aos municípios portugueses. Nas entrevistas a questão da assimetria da participação é clarificada e fundamentada com base na inexistência de regionalização em Portugal continental.

3.1.3 Actividades e Participação

De acordo com os dados recolhidos, o grau de concordância com as actuais áreas de intervenção da Associação é alto para 74,2% dos participantes (n=23). É nesta categoria que se centra a maior incidência percentual dos dois grupos de antiguidade, constata-se, no entanto, que existe tendência para que a concordância seja mais elevada por parte dos municípios mais recentes, já que a taxa de acordo é mais elevada (80%; n=12 em “alto”).

Este facto explica-se pelas razões já enunciadas, que fazem diferir a avaliação entre os municípios mais antigos (e de maior dimensão), que possuem uma experiência prévia no EANP a dezoito e os municípios mais recentes na estrutura, que com a sua adesão e pertença conseguem, desde logo, estatuto, prestígio e reconhecimento, uma vez que o EANP é visto como um clube da elite das cidades do noroeste peninsular.

Por outro lado, embora se verifique que o grau de contribuição para a escolha das áreas de intervenção por parte dos membros seja maioritariamente alto (54,8%; n=17), nesta variável a percentagem das categorias “baixo” e “nenhum” já é expressiva (25,8%; n=8 e 16,1%; n=5). Nesta questão o grau de contribuição é mais elevado por parte dos municípios antigos, uma vez que 62,5% (n=10) assinalaram uma participação alta nas escolhas das áreas de intervenção.

Tabela 20 – Áreas de Intervenção da ATM

		Municípios até 1997		Municípios recentes		Total	
		n	%	n	%	n	%
Grau de concordância com as actuais áreas de intervenção da ATM	Muito baixo	2	12,5%	1	6,7%	3	9,7%
	Baixo	2	12,5%	1	6,7%	3	9,7%
	Alto	11	68,8%	12	80,0%	23	74,2%
	Muito alto	1	6,3%	1	6,7%	2	6,5%
Total		16	100%	15	100%	31	100,0%
Grau de contribuição para a escolha das áreas de intervenção	Nenhum	3	18,8%	2	13,3%	5	16,1%
	Baixo	3	18,8%	5	33,3%	8	25,8%
	Alto	10	62,5%	7	46,7%	17	54,8%
	Muito alto	0	0%	1	6,7%	1	3,2%
Total		16	100%	15	100%	31	100,0%

A avaliação do grau de contribuição para a escolha das áreas de intervenção por parte dos membros é também polarizada. Para 54,8% (n=17), essa contribuição é elevada mas para 25,8% (n=8) é “baixo” e para 16,1% (n=5) é inexistente (agregado 41,9%).

Já natural é que o grau de contribuição seja mais elevado por parte dos municípios antigos [62,5% (n=10) destes assinalaram uma participação alta nas escolhas das áreas de intervenção].

Como vimos, para Mattessich *et al* (2001) a colaboração define-se como um relacionamento mais durável e persistente. A colaboração traz organizações anteriormente separadas para uma estrutura nova com total envolvimento e empenhamento numa missão comum. Este tipo de relacionamento requer um planeamento estruturado e canais de comunicação bem definidos, operando em diferentes níveis. A autoridade é definida pela estrutura onde se processa a colaboração. O risco é elevado dado que cada membro contribui com os seus próprios recursos, bem como, com a sua reputação. Os recursos e os produtos são partilhados.

Mattessich *et al* (2001), identificam as diferentes características organizacionais que influenciam a implementação dos *outcomes*: i) Estabilidade ou instabilidade da implementação de rotinas a actores principais, relacionamentos de trabalho, e suporte ideológico e organizacional ou oposição a implementação de decisões; ii) relações de poder entre actores e instituições; iii) tipo de política a implementar.

A ênfase é colocada no modo como diferentes relações e estruturas podem condicionar o aparecimento de *outcomes* positivos em diferentes ambientes políticos. A teoria e a pesquisa das relações inter-organizacionais reconhecem a importância da cooperação voluntária entre organizações, tentando antever os efeitos da implementação de políticas de estruturas / *networks* nos *outcomes* da cooperação.

De acordo com Williams e Ryan (sem data) a cooperação inter-organizacional é a extensão da preocupação de cada organização nos interesses e bem-estar de cada parceiro da *network*, sua confiança e confiança nos parceiros, assim como a preocupação de cada parceiro nos interesses e bem-estar da organização.

Nas relações de cooperação todas as partes devem ganhar, enquanto que, nas relações de competição os objectivos relevantes das diferentes partes não podem ser simultaneamente satisfeitos. A *network* inter-organizacional tem, deste modo, custos e riscos para as organizações que a constituem.

Como vimos na tabela anterior, no EANP existe um número significativo de actores cuja concordância com as actuais áreas de intervenção da estrutura não é elevada e tal sucede de modo mais significativo quando se trata da avaliação do contributo de cada município para a escolha das áreas de intervenção da *network* que para mais de 40% dos inquiridos é baixa ou nenhum. É um elemento que induz reflexão sobre a rede. E a que não é alheio o alargamento de 18 para 34 membros e as mudanças internas percebidas pelos diferentes actores (diluição do poder dos municípios, maior entropia, maior autonomia da estrutura-permanente do EANP em detrimento da intervenção dos municípios em grande número, com dimensão e interesses heterogéneos (como veremos na apresentação dos elementos recolhidos nas entrevistas em profundidade efectuadas).

A avaliação da relevância da participação de cada membro na ATM (conforme tabela seguinte e tendo em conta que 1=nenhuma relevância e 4=máxima relevância), para a maior

parte dos associados a participação é relevante, com especial realce nas reuniões ($m=2,9$; $dp=0,7$). Na operacionalização das iniciativas a média é de 2,5 ($dp=0,7$), o que indica uma participação satisfatória neste campo mas, com menor efectividade. A participação nas reuniões é mais saliente nos membros presentes há mais tempo na estrutura ($m=3,0$; $dp=0,7$), no entanto, no que concerne à operacionalização das iniciativas a avaliação é análoga independentemente da data de adesão.

Tabela 21 – Avaliação da Relevância da Participação na ATM

	Municípios até 1997			Municípios recentes			Total		
	n	Média	dp	n	Média	dp	n	Média	dp
Nas reuniões	17	3,0	,7	15	2,8	,8	32	2,9	,7
Na operacionalização das iniciativas	17	2,5	,8	15	2,5	,5	32	2,5	,7

Como podemos constatar na tabela seguinte (tabela 22), desde a adesão à ATM para 53,1% dos actores ($n=17$) a participação aumentou, para 25% ($n=8$) manteve-se e 21,9% dos membros ($n=7$) consideram que a participação diminuiu. Algo semelhante sucede com a cooperação, que para 53,1% ($n=17$) dos associados aumentou, já 31,3% ($n=10$) afirmam que se manteve igual e, 15,6% ($n=5$) referem que diminuiu.

Relativamente à promoção da participação entre os actores envolvidos, o equivalente a 61,3% ($n=19$) refere que a promoção é significativa, no entanto, 22,6% ($n=7$) considera que se promove pouco a participação dos intervenientes.

Tabela 22 – Evolução da Participação e da Cooperação; Promoção da Participação dos Membros

		n	%
Evolução da participação	Aumentou	17	53,1%
	Diminuiu	7	21,9%
	Manteve-se	8	25,0%
Total		32	100,0%
Evolução da cooperação	Aumentou	17	53,1%
	Diminuiu	5	15,6%
	Manteve-se	10	31,3%
Total		32	100,0%
Promoção da participação dos actores envolvidos	Nada	2	6,5%
	Pouco	7	22,6%
	Bastante	19	61,3%
	Muito	3	9,7%
Total		31	100,0%

De salientar que para quase 22% dos inquiridos (7 municípios; 6 dos quais membros que aderiram ao EANP até 1997) a participação na estrutura diminuiu. O mesmo sucedendo com a avaliação da cooperação que para 15,6% (5 actores) diminuiu. Este fenómeno será melhor compreendido na análise ao conteúdo das entrevistas em profundidade efectuadas, sendo a justificação avançada o alargamento de 2007 e 2008.

Praticamente na mesma proporção (22,6%; 7 membros, de entre estes 6 dos mais antigos no EANP) consideram que a participação na estrutura é pouco promovida.

Em suma, destes dois elementos salienta-se que se a maioria dos actores indica o incremento da participação desde a adesão e que essa participação é promovida, não deixa, de ser importante a percentagem de actores (principalmente membros fundadores) que parecem manifestar algum descontentamento ao considerarem que desde a adesão a sua participação a cooperação entre os membros diminuiu e que a promoção da participação é insuficiente. Nas entrevistas (conforme veremos) os actores elucidam esta ideia aludindo à quantidade e heterogeneidade dos 34 actores, concomitantemente com alguns membros consideram existir uma dilatada autonomia e algum ensimesmamento da estrutura permanente do EANP.

Como vimos Williams e Ryan (sem data) apontam como barreiras a cooperação a falta de confiança entre parceiros, a dificuldade das organizações abdicarem do controlo, a complexidade dos projectos conjuntos e a diferente capacidade das organizações na aprendizagem de capacidades de colaboração. A *network* inter-organizacional assenta na reciprocidade, colaboração, complementaridade, interdependência, relacionamento e clima informal orientado para o ganho comum. As estruturas inter-organizacionais de coordenação e controlo variam, pelo que os problemas que afectam a *network* inter organizacional surgem não só da natureza da própria estrutura, mas também das relações entre membros mais e menos poderosos e do tipo de controlo usado para regular as relações na *network* inter organizacional.

De facto, o alargamento e a consequente fase de adaptação, aprendizagem e acomodação “marca” o momento da *network*-EANP, sendo naturalmente esta menor dinâmica mais “sentida” pelos municípios mais antigos com experiência prévia do funcionamento do EANP, e logo, com uma base de comparação.

A importância na ATM-EANP do município que os inquiridos representam (tabela seguinte) é considerada como sendo alta por 58,1% (n=18), e é nesta categoria que está a

percentagem mais expressiva de ambos os grupos (56,3%; n=9 e 60%; n=9), pelo que não existe grande diferença percentual pela antiguidade de adesão à ATM.

Na questão que procura aferir se a organização que representam tem recursos envolvidos, verifica-se que a maior parte dos participantes respondeu afirmativamente (93,3%; n=28) não existindo, de igual modo, diferenças muito visíveis por grupo (87,5%; n=14 e 93,3%; n=14).

Tabela 23 – Importância do Município na ATM e Existência de Recursos Envolvidos

		Municípios até 1997		Municípios recentes		Total	
		n	%	n	%	n	%
Importância do município a que pertence na ATM	Baixa	4	25,0%	4	26,7%	8	25,8%
	Alta	9	56,3%	9	60,0%	18	58,1%
	Muito alta	3	18,8%	2	13,3%	5	16,1%
Total		16	100%	15	100%	31	100,0%
Tem recursos envolvidos	Sim	14	87,5%	14	93,3%	28	90,3%
	Não	2	12,5%	1	6,7%	3	9,7%
Total		16	100%	15	100%	31	100,0%

Relativamente aos recursos envolvidos, em que 1=nenhuma importância e 4=muito importante, constata-se que os recursos com maior relevância são os financeiros (m=2,4; dp=0,8) e os humanos (m=2,3; dp=0,8) e os recursos com menor relevância são os materiais (m=1,5; dp=0,7) e os tecnológicos (m=1,7; dp=0,8). Por antiguidade verifica-se que é atribuída maior importância em todos os recursos por parte dos municípios mais antigos, com a diferença mais acentuada nos materiais e tecnológicos.

Tabela 24 – Importância dos Recursos Envolvidos

	Municípios até 1997			Municípios recentes			Total		
	n	Média	dp	n	Média	dp	n	Média	dp
Humanos	13	2,5	,5	14	2,1	,9	27	2,3	,8
Financeiros	14	2,5	,9	14	2,4	,7	28	2,4	,8
Materiais	12	1,8	,7	12	1,2	,4	24	1,5	,7
Tecnológicos	11	2,1	,9	12	1,2	,5	23	1,7	,8
Informativos	12	2,3	,7	13	1,8	1,0	25	2,0	,9

Municípios mais antigos no Eixo Atlântico consideram ter mais meios envolvidos na estrutura EANP, o que parece ser uma assunção natural, uma vez que a estrutura possui quase duas décadas e os 16 municípios mais recentes aderiram há 3 ou 4 anos.

Como podemos verificar na tabela seguinte, desde que os participantes fazem parte da ATM que consideram que os relacionamentos com os outros membros se intensificaram bastante (59,4%; n=19) ou muito (12,5%; n=4). A intensificação do relacionamento é mais visível por parte dos municípios mais recentes, já que, a percentagem nas categorias “bastante” e “muito” são moderadamente mais elevadas (60%; n=9 e 20%; n=3).

No que concerne à existência de iniciativas conjuntas entre os membros da Associação as opiniões encontram-se mais polarizadas. Enquanto o valor de 48,4% (n=15) considera que poucas vezes existem iniciativas conjuntas, o correspondente a 41,9% (n=13) acha que essas iniciativas acontecem muitas vezes. Os municípios recentes consideram que as iniciativas conjuntas ocorrem com mais frequência (46,7%; n=7) e os municípios antigos consideram maioritariamente que acontecem poucas vezes (56,3%; n=9).

Tabela 25 – Intensificação dos Relacionamentos e Realização de Iniciativas Conjuntas

		Municípios até 1997		Municípios recentes		Total	
		n	%	n	%	n	%
Intensificaram-se os relacionamentos com os outros membros	Nada	1	5,9%	2	13,3%	3	9,4%
	Pouco	5	29,4%	1	6,7%	6	18,8%
	Bastante	10	58,8%	9	60,0%	19	59,4%
	Muito	1	5,9%	3	20,0%	4	12,5%
Total		17	100%	15	100,0%	32	100%
Iniciativas conjuntas entre os membros da ATM	Não	1	6,3%	2	13,3%	3	9,7%
	Poucas vezes	9	56,3%	6	40,0%	15	48,4%
	Muitas vezes	6	37,5%	7	46,7%	13	41,9%
Total		16	100%	15	100,0%	31	100%

Verifica-se pela avaliação dos municípios-participantes que a rede consegue gerar dinâmicas endógenas entre os municípios: a pertença ao Eixo Atlântico permitiu e promoveu o conhecimento mútuo e a criação de relações.

Apesar disso, a maioria dos membros do EANP considera que existem poucas iniciativas conjuntas, sendo os municípios que aderiram à estrutura em 2007 e 2008 (ao invés dos restantes) os que consideram mais frequentes as iniciativas.

Conforme já referido, ao estipular uma definição para o conceito de governação enquanto «redes inter-organizacionais auto-organizadas», Rhodes (1997: 53) pretende salientar a existência de interdependência entre organizações; interacções continuadas entre os membros da rede, com vista à troca de recursos e à negociação de objectivos; interacções assentes na confiança mútua e em regras

de jogo reguladas pelos membros da rede; e um significativo grau de autonomia. No EANP os actores vislumbram margem significativa para se potenciarem os relacionamentos conjuntos, para se “promover a cooperação” (Kikert, 1997).

Quando abordados acerca da existência de organizações com maior protagonismo na ATM, a maioria dos elementos respondeu afirmativamente (64,5%; n=20). No entanto, a maior parte destes elementos considera que a existência de protagonismo não é prejudicial (66,7%; n=12).

Tabela 26 – Protagonismo de Organizações e Grau de Interesse dos Membros nas Actividades

		n	%
Organizações com maior protagonismo e influência	Sim	20	64,5%
	Não	11	35,5%
Total		31	100,0%
O protagonismo é:	Benéfico	12	66,7%
	Prejudicial	6	33,3%
Total		18	100,0%
Grau de interesse dos outros membros na actividade da ATM	Muito baixo	1	3,6%
	Baixo	5	17,9%
	Alto	22	78,6%
Total		28	100,0%

Para Williams e Ryan as estruturas inter-organizacionais de coordenação e controlo variam, pelo que os problemas que afectam a *network* inter-organizacional surgem não só da natureza da própria estrutura, mas também das relações entre membros mais e menos poderosos e do tipo de controlo usado para regular as relações na *network* inter-organizacional. No caso do EANP é reconhecida a assimetria de protagonismo entre os membros, sendo este maioritariamente considerado como benéfico.

Esta questão levanta-nos o véu sobre as assimetrias existentes entre os actores do EA, essencialmente surgidas com o alagamento de 2007 e 2008 e que será tratada de modo mais centrado na análise das entrevistas em profundidade. Para os actores de menor dimensão o pertencer ao EA é um reconhecimento de “cidade” com dimensão (euroregional) e, por outro lado, é uma oportunidade para “conviver” com actores relevantes nos panoramas nacionais / regionais respectivos (como os casos do Alcaide de Vigo ou do Presidente da Câmara do Porto por exemplo). Por seu lado, para os actores de maior dimensão a assimetria legou entropia à

estrutura considerando que os municípios recentes pouco podem aportar, como mais-valia, à mesma.

Na variável referente a se a pertença à ATM potenciou novas parcerias entre os municípios participantes (tabela seguinte), uma percentagem significativa respondeu positivamente (72,4%; n=21). É de mencionar que, quando solicitado para referirem as parceiras mais importantes que estabeleceram, alguns participantes mencionaram os municípios enquanto outros mencionaram as áreas da parceria. Desta forma, os municípios portugueses nomearam alguns municípios espanhóis, primordialmente Vigo, Santiago de Compostela, Lugo e Verín, e as áreas do turismo, desporto e juventude, enquanto que os municípios espanhóis, referiam primordialmente parcerias de turismo, cultura e desporto, destacando municípios como Chaves, Guimarães e Vila Nova de Gaia.

Nas parcerias elencadas anteriormente são de distinguir os exemplos das parcerias das cidades património da humanidade; os casos da Galicia Central e da Galicia Interior; e, a promoção turística, por exemplo a parceria Santiago de Compostela – Guimarães na promoção conjunta do *Xacobeo* 2010 e da Capital Europeia da Cultura Guimarães – 2012;

Tabela 27 – Criação de Novas Parcerias entre os Municípios

		Municípios até 1997		Municípios recentes		Total	
		n	%	n	%	n	%
A pertença à ATM potenciou novas parcerias entre os municípios	Sim	11	73,3%	10	71,4%	21	72,4%
	Não	4	26,7%	4	28,6%	8	27,6%
Total		15	100,0%	14	100,0%	29	100%

Para mais de 70% dos membros do EANP a pertença à esta *network* potenciou novas parcerias entre os municípios participantes.

3.1.4 A Associação Transfronteiriça: O Município e a População

O EANP existe desde 1992 sendo que sofreu um significativo alargamento em 2007/2008. Assim existem como vimos dois tipos de municípios na rede (os mais antigos adesões até 1997) e os mais recentes (adesões em 2007 e 2008). Neste contexto procurou-se inquirir os actores sobre o grau de maturidade da ATM-EANP enquanto instituição com funcionamento regular com cerca de duas décadas. Como podemos observar na tabela

seguinte, a maturidade da *network* é avaliada, por uma grande maioria dos seus municípios-participantes (dos dois grupos sem distinção significativa), como sendo elevada (80,6%; n=25). Existe contudo 16,1% (n=5) dos inquiridos que assinala a maturidade como sendo agora baixa, devido à abertura a novos membros em 2007 e 2008.

Também a importância atribuída a este tipo de estruturas (ATM) na governação local é caracterizada pela maioria dos actores como alta (64,5%; n=20), de salientar, no entanto que, quase um terço dos municípios participantes - o equivalente a 32,3% (n=10) - refere que este tipo de entidades não apresenta importância relevante.

No que toca à concretização dos mais recentes modelos de Associativismo (Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial) a experiência da ATM é considerada como tendo sido muito importante (71%; n=22) ou fundamental (16,1% (n=5).

Tabela 28 – Maturidade da ATM e Importância da ATM

		n	%
Grau de maturidade da ATM	Baixa	5	16,1%
	Alta	25	80,6%
	Muito alta	1	3,2%
Total		31	100,0%
Importância deste tipo de estruturas na governação local	Muito baixa	1	3,2%
	Baixa	10	32,3%
	Alta	20	64,5%
Total		31	100,0%
Importância da experiência das ATMs para a concretização dos modelos de AECTs	Foi pouco importante	4	12,9%
	Muito importante	22	71,0%
	Fundamental	5	16,1%
Total		31	100,0%

A maioria dos actores-EANP considera elevada a maturidade da estrutura, sendo que, os municípios com opinião contrária, apontam o alargamento como razão para a necessidade de amadurecimento da *network*.

Granovetter (1993) que sustenta que toda acção social está "inserida" numa teia de relações e redes sociais. Para Scott (1995:33), "as instituições consistem em estruturas e actividades cognitivas, normativas e reguladoras que dão estabilidade e sentido ao comportamento social". Sendo que a transacção entre indivíduos dentro dos limites das instituições é a unidade básica de análise do neo-institucionalismo económico. Às instituições é atribuído o papel principal da vida política, sendo elas as "moldadoras" das preferências e quem determina a extensão das transacções (Williamson, 1985).

Conforme referido por Olsen (1989), as decisões não são adaptações instantâneas e unívocas a um ambiente objectivo e a umas preferências formuladas externamente; as rotinas organizativas constroem os processos de tomada de decisões tanto no que se refere à influência ambiental como no que respeita aos comportamentos baseados nos interesses pessoais dos participantes. Assim, para se poder predizer o comportamento organizativo e os resultados das decisões é necessário compreender previamente os processos que traduzem as condições ambientais e as preferências dos indivíduos na acção organizativa.

O alargamento operado pelo EANP em 2007 e 2008 levou a estrutura à actual fase de aprendizagem, com 16 novos membros há a necessidade de conhecimento mútuo, adaptação, criar sintonias, desenvolver a confiança, adoptar estruturas de procedimentos para tornar a *network* novamente dinâmica. Nesta perspectiva percebe-se que uma rede com quase duas décadas necessite agora de se adaptar e de reaprender e logo de amadurecer para evoluir.

A maioria dos participantes considera que a experiência da participação na ATM-EANP aumentou o espírito de colaboração entre os municípios (87,1%; n=27) e aumentou a confiança entre os participantes (90,3%; n=28). Do mesmo modo, a participação na Eixo Atlântico ajudou a criar uma identidade supra municipal europeísta (66,7%; n=20), mas não ajudou a gerir melhor os recursos dos municípios (54,8%; n=17) nem ajudou a vencer/resolver problemas históricos entre os municípios (72,4%; n=21).

A percentagem mais expressiva considera que a participação na ATM não ajudou a criar uma elite política mais preparada (56,7%; n=17), não contribuiu para aumentar a confiança da população no governo municipal (82,8%; n=24) nem diminuiu as assimetrias entre os municípios (54,8%; n=17).

Tabela 29 – Contributos da Participação na ATM

		n	%
Aumentou o espírito de colaboração entre os municípios	Sim	27	87,1%
	Não	4	12,9%
Aumentou a confiança entre os municípios	Sim	28	90,3%
	Não	3	9,7%
Ajudou a criar uma identidade supramunicipal europeísta	Sim	20	66,7%
	Não	10	33,3%
Ajudou a gerir melhor os recursos dos municípios	Sim	14	45,2%
	Não	17	54,8%
Ajudou a vencer/resolver problemas históricos entre os municípios	Sim	8	27,6%
	Não	21	72,4%
Ajudou a criar uma elite política mais preparada	Sim	13	43,3%
	Não	17	56,7%
Ajudou a aumentar a confiança da população no governo municipal	Sim	5	17,2%
	Não	24	82,8%
Diminuiu as assimétrias entre os municípios	Sim	14	45,2%
	Não	17	54,8%
Total		31	100,0%

A pertença ao EANP aumentou o espírito de colaboração entre os municípios e a confiança entre os actores.

A governação de *networks* é um processo contínuo através do qual interesses diversos ou conflituosos são acomodados e a acção co-operativa desenvolvida. (*Commission on Global Governance*, 1995: 2). As *networks* - como sucede com o EANP - são formadas por organizações que precisam de trocar recursos (financeiros, informativos, experiência, entre outros) para atingir os seus objectivos.

Para March e Olsen (1989) o sistema funciona por causa dos limites institucionais e da confiança mútua. Cada actor no sistema partilha normas e um interesse mútuo. Cada um no sistema ganha se mantiver a *network* activa. Acções individuais para explorar oportunidades vão minar a confiança entre os participantes reduzindo o nível de eficiência dos resultados do sistema. Neste sentido, há uma conduta oportunista dos diferentes actores para melhorar as interacções no sistema. Mas a coerência é realizada em parte através das normas desenvolvidas entre os participantes. Há um processo de aprendizagem pela experiência em que cada participante ajusta o seu comportamento, desenvolvendo um conjunto de normas como um hábito, acordos e expectativas tácitos, que consolidam a interacção do sistema.

De facto, a não cooperação torna-se mais onerosa para as empresas pois os custos de transacção aumentam. Verifica-se no EANP este duplo ímpeto auto-interessado dos actores: por um lado na adesão buscando mais-valias que isoladamente não conseguiriam, por outro

lado, na estrutura, ajustam o seu comportamento procurando gerar confiança buscando uma interacção mais frutuosa.

No entanto, de referir que, os dados da tabela anterior (tabela 29) parecem sugerir que o EANP ainda não se abriu suficientemente à comunidade. Parecendo existir a necessidade da associação envolver a sociedade civil, aumentar a participação, vislumbra-se, eventualmente a ausência de uma dimensão política.

Apesar da maioria dos participantes não ter assinalado positivamente todos os contributos da participação na ATM anteriormente referidos, a maior parte deles atribui um alto grau de importância do associativismo municipal transfronteiriço para o seu município (tabela seguinte) (60,6%; n=20). Por seu lado, 24,2% (n=8) refere que a importância da ATM para o seu município é baixa.

Quando questionados sobre as vantagens que advieram para o município da pertença à estrutura as respostas foram no sentido do “Acesso a fundos comunitários; promoção da cidade, intercâmbio da juventude”. De facto, a maioria dos participantes considera que a pertença à ATM dá maior visibilidade ao município por via da colaboração com outras localidades e do intercâmbio da juventude (e neste particular os Jogos do Eixo, a Bienal de pintura, entre outras, são iniciativas preponderantes). Outros referiram vantagens a nível desportivo e cultural, bem como da “Participação em projectos supra-municipais transfronteiriços e europeus que de outra maneira não beneficiaríamos (...)”. É também mencionado a partilha de experiências e o acesso a maior informação sobre política e coordenação.

O impacto orçamental que resulta da pertença à ATM, para a maioria dos municípios, é baixo (63,3%; n=19). Relativamente ao reconhecimento que crêem que os munícipes possuem da pertença do seu município à ATM, este é considerado baixo por 71% (n=22).

Em relação aos benefícios que consideram que os munícipes colhem da participação do respectivo município na ATM, as respostas apontam novamente para o intercâmbio de juventude, promoção turística, bem como para a maturidade política do município, a promoção da cidadania, o alargamento de projectos, expectativas e maior dimensão ao nível da visibilidade (“Aumento do potencial, maior qualidade de vida, aumento da voz no contexto da região”). Há ainda municípios que consideram ainda não ter alcançado benefícios com a participação na ATM, para além da participação em eventos culturais e desportivos.

Tabela 30 – Importância da ATM, Impacto Orçamental e Reconhecimento dos Municípios

		n	%
Grau de importância do ATM para o município	Muito baixo	3	9,1%
	Baixo	8	24,2%
	Alto	20	60,6%
	Muito alto	2	6,1%
Total		33	100,0%
Impacto orçamental que resulta da pertença à ATM	Muito baixo	8	26,7%
	Baixo	19	63,3%
	Alto	3	10,0%
Total		30	100,0%
Grau de reconhecimento que os seus municípios possuem da pertença à ATM	Nenhum	2	6,5%
	Baixo	22	71,0%
	Alto	6	19,4%
	Muito alto	1	3,2%
Total		31	100,0%

A grande maioria dos respondentes considera que, além da grande importância da ATM como porta de acesso a fundos e programas comunitários existem outros interesses que justificam a pertença do município à ATM (83,9%; n=26), como, por exemplo, os eventos desportivos e culturais, projectos ambientais, aumento da solidariedade e cooperação entre os municípios, expansão turística, desenvolvimento das infra-estruturas, entre outras.

No que respeita às áreas que mais beneficiaram da pertença à ATM surge o turismo (61,3%; n=19), o ambiente (48,4%; n=15) e a cultura (45,2%; n=14) como áreas privilegiadas. Destaca-se ainda o desenvolvimento económico e o desporto, com 25,8% (n=8) e 22,6% (n=7) respectivamente. Os domínios com menos intervenção são a saúde (0%; n=0), o lazer e as vias de comunicação (ambas com 6,5%; n=2).

Quando questionados se recordam alguma actividade da ATM que tenha envolvido especialmente a população, o equivalente a 53,3% (n=16) dos municípios participantes respondeu afirmativamente, tendo sido referidos os Jogos do Eixo Atlântico como actividade primordial, seguindo-se outras actividades relacionadas com desporto e cultura (como a bienal de pintura, concursos literários, outros certames culturais como o teatro e cinema e eventos desportivos como a regata do Eixo).

Tabela 31 – Benefícios Resultantes da Pertença à ATM

		n	%
Outros interesses para além do acesso a fundos	Sim	26	83,9%
	Não	5	16,1%
Total		31	100,0%
Áreas que beneficiaram	Saúde	0	0%
	Educação	5	16,1%
	Turismo	19	61,3%
	Ambiente	15	48,4%
	Lazer	2	6,5%
	Cultura	14	45,2%
	Vias de comunicação	2	6,5%
	Infra-estruturas	3	9,7%
	Desporto	7	22,6%
	Desenv. económico	8	25,8%
	Outra	3	9,7%
Total		31	100,0%
Actividade que a ATM tenha desenvolvido para a população	Sim	16	53,3%
	Não	14	46,7%
Total		30	100,0%

Além da grande importância da ATM como porta de acesso a fundos e programas comunitários existem outros interesses que justificam a pertença do município à ATM, tais como eventos desportivos e culturais, projectos ambientais, aumento da solidariedade e cooperação entre os municípios, expansão turística, desenvolvimento das infra-estruturas, entre outras. Das áreas consideradas como as que mais beneficiaram da pertença à ATM destacam-se assim, o turismo, o ambiente, a cultura e o desenvolvimento económico.

3.1.5 Associação Transfronteiriça de Municípios e Outras Entidades

Para a maioria dos elementos participantes a ATM a que pertencem é uma estrutura bem-sucedida (93,3%; n=28)⁶⁰. A principal razão apresentada pelos actores como fundamento do sucesso do Eixo atlântico é a existência de afinidades históricas entre os municípios e regiões (32,1%; n=9) seguida da liderança/direcção da ATM (28,6%; n=8). A segunda razão

⁶⁰ Embora dois elementos tenham referido que a estrutura não é bem-sucedida, não indicaram quais os motivos que justificam a ausência de sucesso da ATM.

mais apontada é o acesso a fundos comunitários (29,6%; n=8). Destaca-se ainda a direcção da ATM e as afinidades linguísticas entre os municípios (ambas com 22,2%; n=6).

Tabela 32 – Sucesso/Insucesso da Estrutura; Razões para o Sucesso

		n	%
A ATMa que pertence é uma estrutura:	Sem sucesso	2	6,7%
	Com sucesso	28	93,3%
Total		30	100,0%
1ª Razão	Direcção/liderança da ATM	8	28,6%
	Confiança existente entre os envolvidos	6	21,4%
	Afinidades históricas entre os municípios e regiões	9	32,1%
	Afinidades linguísticas entre os municípios e as regiões	1	3,6%
	Acesso a fundos comunitários	4	14,3%
Total		28	100,0%
2ª Razão	Direcção/liderança da ATM	6	22,2%
	Confiança existente entre os envolvidos	4	14,8%
	Afinidades históricas entre os municípios e regiões	3	11,1%
	Afinidades linguísticas entre os municípios e as regiões	6	22,2%
	Acesso a fundos comunitários	8	29,6%
Total		27	100,0%

Deste modo, os elementos mais valorados foram as afinidades históricas / culturais entre a Galiza e o Norte de Portugal, bem como o acesso a fundos comunitários, o que alimenta a ideia de partilha de elementos de base (de que são exemplos a cultura similar, idioma idêntico, análoga necessidade de vencer atrasos ao nível do respectivo desenvolvimento) e a partir dessa afinidade e partilha, procurar soluções para problemas comuns - com que cada município se debate - nomeadamente através da busca de financiamento (UE), da sua concretização como movimento de pressão (lóbi) e materializando a promoção económica, social, turística, ao nível das infra-estruturas, entre outras.

Kickert inventaria diversas perspectivas que possibilitam a análise das relações. Numa perspectiva interactiva importa analisar o conceito de acção colectiva, bem como as consequências das relações e interdependências na coordenação das acções dos actores, com vista a atingir *outcomes* comuns; neste caso os actores dependem mutuamente uns dos outros, por causa da divisão dos recursos e da interdependência dos objectivos. Segundo a

perspectiva institucional, a *network* é analisada como um todo, focando aspectos estruturais como actores, relações, divisão de recursos e organizações; bem como aspectos “culturais”: regras, normas, percepções e instituições. Parecem verificar-se ambas as perspectivas no EANP.

O grau de envolvimento da UE face ao Associativismo Municipal Transfronteiriço é percebido como sendo alto por 46,9% (n=15) dos participantes mas como baixo por 40,6% (n=13) (conforme tabela seguinte). Nenhum elemento considera que a pertença do município à ATM-EANP tenha piorado a imagem da UE, pelo contrário, o valor de 80,6% (n=25) referiu que manteve a mesma imagem da UE e a demais percentagem referiu inclusivamente que essa associação melhorou a imagem da UE (19,4%; n=6).

Da mesma forma, a maior parte dos participantes menciona que o interesse da UE relativamente ao desenvolvimento do Eixo Atlântico é alto (50%; n=12) e muito alto (20,8%;n=5), isto justificado pela existência fundos comunitários especialmente dirigidos a este tipo de cooperação intermunicipal transfronteiriça.

Por seu lado, o interesse das Administrações Centrais na ATM-EANP é caracterizado como sendo maioritariamente baixo (65,6%; n=21), e apenas o valor de 31,3% (n=10) considera que o interesse seja alto. Por países, dos participantes portugueses 75% referiu que o grau de interesse do Estado português na ATM é baixo, já dentre os municípios espanhóis esse valor relativamente ao interesse do Estado espanhol na ATM é de 56% em baixo interesse e de 6,3% em nenhum interesse.

Tabela 33 – Interesse da UE e das respectivas Administrações Centrais na ATM

		n	%
Grau de envolvimento da UE no desenvolvimento da ATM	Muito baixo	2	6,3%
	Baixo	13	40,6%
	Alto	15	46,9%
	Muito alto	2	6,3%
Total		32	100,0%
A pertença à ATM:	Melhorou a imagem da UE	6	19,4%
	Manteve a mesma imagem da UE	25	80,6%
Total		31	100,0%
Grau de interesse da UE no desenvolvimento da ATM	Baixo	7	29,2%
	Alto	12	50,0%
	Muito alto	5	20,8%
Total		24	100,0%
Grau de interesse da Adm. Central na estrutura da ATM	Nenhum	1	3,1%
	Baixo	21	65,6%
	Alto	10	31,3%
Total		32	100,0%

Quando questionados sobre o grau de autonomia da ATM relativamente à UE, no que toca à escolha das suas áreas de intervenção, as respostas vão no sentido de existir autonomia satisfatória (56,3%; n=18 em “alto” e 9,4%; n=3 em “muito alto”), mas existe a percentagem que não atribui autonomia à ATM na decisão da intervenção (34,4%; n=11). Isto justifica-se pela ideia disseminada pelos participantes e referida em entrevistas que a aprovação das candidaturas a fundos comunitários pela UE, tem em consideração os objectivos e propósitos da própria União Europeia, enunciados nos seus fundos como o Interreg e o FEDER, tais como a coesão, os projectos de cariz transfronteiriço, as infra-estruturas, entre outros.

Por seu lado, a autonomia do Eixo Atlântico relativamente à Administração Central, do país de cada participante, é considerada como sendo mais elevada (65,6%; n=21 em “alto” e 12,5%; n=4 em “muito alto”) de modo semelhante entre os actores de Portugal e de Espanha.

Comparativamente a outras regiões, a atenção dispensada pela UE à ATM-EANP é considerada semelhante à atenção dispensada às demais entidades congéneres do Eixo (82,1%; n=23).

Tabela 34 – Autonomia da ATM e Atenção Dispensada pela UE

		n	%
Grau de autonomia da ATM em relação à UE	Baixo	11	34,4%
	Alto	18	56,3%
	Muito alto	3	9,4%
Total		32	100,0%
Grau de autonomia da ATM em relação à Adm. central	Baixo	7	21,9%
	Alto	21	65,6%
	Muito alto	4	12,5%
Total		32	100,0%
Relativamente a outras regiões, atenção que a UE dispensa à ATM que pertence	Maior	3	10,7%
	Igual	23	82,1%
	Menor	2	7,1%
Total		28	100,0%

O interesse da UE no EANP é considerado como sendo elevado. O interesse das Administrações Centrais (Espanha e Portugal) é visto como baixo.

No entanto a autonomia do EA é maior em relação às administrações centrais (apesar do centralismo português) do que relativamente à UE e, neste particular, a justificação prende-se com o financiamento através de fundos comunitários.

3.1.6 Futuro do Associativismo Municipal Transfronteiriço

De uma forma geral, os participantes atribuem importância elevada ao ordenamento jurídico criado com os Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial (AECT) (51,7%; n=15 em “alta” e 10,3%; n=3 em “muito alta”), e é um pouco mais relevante por parte dos municípios recentes.

Já no que concerne ao potencial de crescimento/consolidação do Associativismo Municipal Transfronteiriço, a maioria considera que esse potencial é alto (71%; n=22), sendo esta ideia mais forte junto dos municípios que aderiram mais recentemente ao Eixo Atlântico.

A margem de evolução do envolvimento/comprometimento dos municípios na ATM-EANP é estimada como sendo potencialmente elevada (70%; n=21), mais uma vez com uma visão mais positiva por parte dos municípios mais novos no EANP, já que o valor de 31,3% (n=5) dos municípios até 1997 considera que a margem de evolução é baixa.

Tabela 35 – Potencial de Evolução da ATM

		Municípios até 1997		Municípios recentes		Total	
		n	%	n	%	n	%
Relevância do ordenamento jurídico criado com os AECTs	Muito baixa	1	6,3%	0	0%	1	3,4%
	Baixa	6	37,5%	4	30,8%	10	34,5%
	Alta	8	50,0%	7	53,8%	15	51,7%
	Muito alta	1	6,3%	2	15,4%	3	10,3%
Total		16	100,0%	13	100%	29	100%
Potencial de crescimento/consolidação do ATM	Baixo	3	18,8%	2	13,3%	5	16,1%
	Alto	13	81,3%	9	60,0%	22	71,0%
	Muito alto	0	0%	4	26,7%	4	12,9%
Total		16	100,0%	15	100%	31	100%
Margem de evolução do envolvimento na ATM	Baixa	5	31,3%	2	14,3%	7	23,3%
	Alta	10	62,5%	11	78,6%	21	70,0%
	Muito alta	1	6,3%	1	7,1%	2	6,7%
Total		16	100,0%	14	100%	30	100%
O modelo da ATM tem respondido às necessidades e objectivos	Sim	10	62,5%	10	76,9%	20	69,0%
	Não	6	37,5%	3	23,1%	9	31,0%
Total		16	100,0%	13	100%	29	100%

De referir, no entanto, e conforme a tabela, que a maioria dos participantes considera que o modelo da ATM tem respondido às necessidades e objectivos (69%; n=20).

Dos elementos que responderam afirmativamente a essa efectividade do EANP, as respostas justificativas mais comuns apontam no sentido da “existência de organização, da existência de uma lógica na organização e de se verem resultados do trabalho e dos

projectos”. Deste modo, estes os participantes consideram que o desempenho da ATM-EANP se encontra dentro do esperado, sendo considerado que algumas falhas são aceitáveis já que se trata de um conjunto vasto de cidades. Um participante avalia o desempenho do Eixo atlântico referindo: “Porque o processo é dinâmico e [o EANP] esteve sempre acima do esperado”.

No que respeita aos actores com opinião contrária é mencionado que a ATM não se adequa às necessidades sendo, por isso mencionando que: o EANP “ (...) encontra-se sem rumo”, apresenta uma fraca implementação do modelo e dos planos, “(...) necessita melhorar a infra-estrutura organizativa e o compromisso dos membros” e porque “(...) não se vislumbram em marcha mudanças e decisões imprescindíveis”.

Foi, finalmente, solicitado aos intervenientes para descreverem quais os desafios futuros da ATM. Nem todos os elementos deram uma resposta, mas das alcançadas verifica-se que os desafios passam por “Sedimentar o trabalho de relacionamento e convergência para projectos de interesse comum”, “definir o seu rumo”, “Redimensionamento do EANP, saber o que se pretende com ao EANP”; desenvolver a sustentabilidade das cidades nas áreas do turismo e da cultura.

Outros desafios elencados são: “Superar barreiras administrativas (...)”, e a promoção da coesão territorial e dos membros, tendo por base uma estratégia de integração; ajustar o modelo de funcionamento da Associação tendo em conta as diferentes dinâmicas dos dois países. Outra proposta passa pelo densificar do papel do funcionamento em rede dos municípios, a partilha de conhecimento institucional; aumentar a visibilidade dos municípios; “Liderar projectos de desenvolvimento regional – infra-estruturas”; “abrir o EANP aos empresários, homens da cultura (...)” e a criação de parcerias sócio-económicas.

Passemos à apresentação dos elementos recolhidos nas entrevistas em profundidade.

3.2. Entrevistas em Profundidade

As entrevistas em profundidade foram realizadas entre Abril e Junho de 2011 (com a presença dos resultados dos 33 inquéritos). Os entrevistados foram representantes de 10 municípios integrantes do EANP seleccionados em função do país de origem: Espanha/Portugal), da localização geográfica: Litoral/Interior; e do tempo de pertença à estrutura: até 1997 após 2007.

Os entrevistados foram:

Quadro 20: Entrevistas em profundidade realizadas

Entrevistas Municípios Eixo Atlântico / Norte de Portugal		
Município	Adesão EANP	Entrevistado
Município de Guimarães	Até 1997	Presidente da Câmara
Município de Porto	Até 1997 (fundador)	Director Presidência
Município de Matosinhos	Após 2007	Vice-Presidente / Directora
Município de Vila do Conde	Após 2007	Vereador (com Pelouro do EA)
Município de Viana do Castelo	Até 1997 (fundador)	Presidente da Câmara ⁶¹
Entrevistas Municípios Eixo Atlântico / Galiza		
Município	Adesão EA	Entrevistado
Município de Lugo	Até 1997 (fundador)	Coor. Geral Desenv. Local
Município Ourense	Até 1997 (fundador)	D.G. Emp. Prom. Econ
Município de Verín	Após 2007	Conselheiro (Euro-cidade)
Município de Carballiño	Após 2007	Conselheira Edu. / Cultura
Mun. Santiago de Compostela	Até 1997 (fundador)	Alcaide

3.2.1 Questões das entrevistas em profundidade e respostas dos entrevistados

Questão 1: 1.1. Qual a motivação para o surgimento do Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular?

Respostas:

Quando foi criado o EA foi para se constituir como um lobi político os objectivos primordiais eram o EA como lóbi, priorização de grandes projectos (13/05/2011).

A ideia inicial era aprofundar o relacionamento entre cidades na cultura, turismo, desporto e fomentar uma comunidade intermunicipal (11/05/2011).

Já na Comunidade de trabalho Galiza / Norte de Portugal (...) o objectivo era obter um maior peso no relacionamento com a Administração central. Em 1994 os objectivos passavam pelo desenvolvimento da via-férrea Norte de Portugal / Galiza, depois auto-estradas e universidades, turismo, centros históricos, infra-estruturas, portos, acessibilidades, aeroportos, e desenvolvimento do relacionamento com as Administrações Centrais” e “Promover diálogo

⁶¹ Presidente do EANP desde Janeiro/2012

intercultural, vários projectos e vários eventos de aproximação (13/06/2011).

A ideia-força base do EANP é: “Juntos para ser mais fortes”. O EANP possui uma massa crítica de 7 milhões de cidadãos uma rede de captação de investimentos. Sendo o próximo desafio o quadro comunitário 2014/2020 que será radicalmente diferente. O lóbi do EANP tenta influenciar esse quadro comunitário fazendo Lobi de fronteira. Objectivo é não perder verbas. A voz do EANP chega a Bruxelas o que não acontece com os municípios. É uma rede local que é interlocutor da UE (transferências). Assim, o EANP gera serviços de valor acrescentado / benefícios para os municípios. O EANP efectua uma dinamização da cooperação que move a população e os interesses económicos (ex. fundos, turismo, etc.) (entrevista 31/05/2011).

As razões do surgimento do EANP são, atendendo às respostas a concretização de um Lobi político: maior peso no relacionamento com a Administração central; desenvolvimento do relacionamento com as Administrações Centrais; tentar influenciar o quadro comunitário (financiamento) fazendo Lobi de fronteira; a dinamização da cultura do turismo; Promoção do diálogo intercultural, vários projectos eventos de aproximação. Objectivo muito realmente relevante é o financiamento. Em suma, a voz do EANP chega a Bruxelas o que não acontece com os municípios. É uma rede local que é interlocutor da UE (transferências).

Perkman (2008) refere que as regiões transfronteiriças europeias representam principalmente casos de integração local transfronteiriça numa base política (policy-driven) ao invés duma integração baseada no mercado (market-driven). Esta distinção pode ser efectuada analisando o background dos principais drivers dos processos de integração transfronteiriça. A este respeito podem-se distinguir dois cenários principais:

(a) *Market-driven integration*: baseada na proliferação e / ou reactivação de relacionamentos sociais ou económicos. Tais processos de transfronteirização podem frequentemente ser considerados como predominantes no caso de fronteiras persistentes onde diferenciais transfronteiriços muito acentuados estimulam uma forte actividade transfronteiriça, por exemplo, em termos de factores de custos como trabalho. Exemplos são encontrados na 'Grande China' (Sum, 2002) ou na fronteira EEUU-Mexico (Scott, 1999); em cada um destes casos, a os processos de “market-driven integration” foram induzidos pela definição de Zonas Económicas Especiais.

(b) *Policy-driven integration*: baseada na construção de relacionamentos cooperativos entre entidades públicas e outras entidades que partilham determinados interesses, como lidar com as interdependências ambientais ou a criação de espaços económicos transfronteiriços.

Estas networks surgem frequentemente como resposta a falhas das autoridades centrais, com os actores locais e regionais explorando a oportunidade da criação de novas

estruturas derivada da nova regionalização e globalização. Exemplos do referido são fornecidos pela maioria das regiões transfronteiriças europeias (Scott, 1999), como sucede com o Eixo Atlântico.

De acordo com Perkman (2008) as associações transfronteiriças europeias podem ser amplamente caracterizadas como do tipo “policy-driven” focadas na construção de instituições políticas transfronteiriças de nível intermédio. Na prática, tais regiões transfronteiriças são definidas por três características (Perkmann, 2003). Primeira, pertencem ao domínio das agências públicas, com os seus protagonistas sendo contíguas das autoridades públicas sub-nacionais de nível local distrital ou regional de dois ou mais países, o que é o caso da estrutura que serve de base a esta investigação o Eixo Atlântico. Várias regiões transfronteiriças surgem como resultado da estabilização dos contactos transfronteiriços ao longo do tempo, envolvendo uma institucionalização de-facto de estruturas de governança, mecanismos de tomada de decisão e de regras de distribuição.

Secundariamente, as regiões transfronteiriças são frequentemente baseadas em arranjos informais ou *‘quasi-juridicos’* entre as autoridades participantes. Isto sucede porque as autoridades sub-nacionais frequentemente não se encontram autorizadas a efectuar acordos ou tratados internacionais com autoridades estrangeiras.

Em terceiro lugar, em termos substantivos, estas associações estão antes de mais preocupadas com a resolução prática de problemas num amplo leque de campos da vida administrativa quotidiana; estes tendem a ser áreas de política local com uma reconhecida necessidade de coordenação de políticas ou de gestão de interdependências transfronteiriças. A este respeito praticamente todas as regiões transfronteiriças se encontram envolvidas na implementação de medidas relativas ao Programa Europeu – INTERREG que inclui os mais diversos campos como apoio às Pequenas e Médias Empresas, tecnologia e inovação, educação e cultura, mercado de trabalho, ordenamento do território e ambiente.

Verificamos das respostas às entrevistas estes factores descritos por Perkmann, sendo que constatamos o ímpeto dos municípios para – com a constituição do EANP - aproveitarem as oportunidades geradas pela adesão à CEE e pelo contexto comunitário e, conseqüentemente, garantirem proveitos por via da cooperação entre pares, que se consubstancia em dimensão euroregional.

Questão: 1.2. Motivação para a adesão do município a que pertence ao Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular?

Respostas:

Aproveitamento dos apoios comunitários destinados a este tipo de associações; (07/06/2011)

Fundamental é: o financiamento, a rede de contactos e, o ter uma estrutura internacional que fala a uma só voz (31/05/2011)

Poder reivindicativo de modo consequente (24/06/2011)

Possibilidade de aceder a fundos comunitários, a capacidade de pressão (efeito lóbi), quer a nível comunitário quer nacional nesse particular, foi por várias vezes salientado em entrevistas o exemplo das infra-estruturas quer rodoviárias quer ferroviárias tendo sido reiterado o exemplo do “TGV”. (14/05/2011; 24/06/2011)

A associação é elemento como potenciador de iniciativas de outra grandeza, superior à dos municípios singularmente considerados, como é o caso da promoção turística. (11/05/2011)

Os municípios mais recentes na estrutura, são os que mais acentuaram o elemento *capacidade de efectuar pressão junto de outras entidades (20/05/2011; 31/05/2011; 27/06/2011).*

Um responsável de um município de menor dimensão e importância ter a possibilidade de se sentar à mesa com um Presidente da Câmara do Porto ou com o Alcaide de Vigo (por exemplo) é já uma conquista assinalável e muito importante para si e para o seu município (24/06/2011).

De destacar como razões para a adesão o acesso privilegiado a fundos comunitários, o peso reivindicativo exponencialmente alargado, a capacidade de participar num lóbi; a rede de contactos (networking) “do” e “no” Eixo; potenciar iniciativas de outra grandeza, superior à dos municípios singularmente considerados, como é o caso da promoção turística.

Conforme referido antes, quando falamos em governação, referimo-nos a *Networks* inter-organizacionais auto-organizadas caracterizadas pela interdependência, troca de recursos, regras e autonomia significativa do Estado (Rhodes, 1997: 15); tratando-se de um processo contínuo através do qual interesses diversos ou conflituosos são acomodados e a acção co-operativa desenvolvida. (*Commission on Global Governance*, 1995: 2). Estes Arranjos interactivos nos quais actores públicos e privados participam têm como objectivo o solucionamento de problemas sociais e a criação de oportunidades sociais, atendendo às instituições, no interior das quais, estas acções de governo têm lugar (Kooiman, 1999). As razões apontadas como motivações para a adesão ao EA são espelho destes princípios

Verifica-se deste modo o carácter auto-interessado dos actores nestas estruturas e pelos resultados a esta questão encontramos esse ímpeto auto-interessado, de criação do EA

para aproveitamento de oportunidades (maior dimensão, fundos comunitários, lóbi, maior capacidade política e organizativa).

De facto, as *networks* são formadas por organizações que precisam de trocar recursos (financeiros, informativos, experiência, entre outros) para atingir os seus objectivos. A governação encarrega-se de gerir tais relações inter-organizacionais em vez de confiar exclusivamente no Estado ou no mercado.

Klijn (1997), aponta a dependência, variedade de actores e objectivos e as relações como características principais das *networks*. As *networks* políticas são definidas como padrões mais ou menos estáveis de relações sociais entre actores interdependentes, que tomam forma em volta de problemas de política e/ou programas de política. No caso do EANP os municípios percebendo uma oportunidade social (financiamento, lóbi, capacidade política) resolveram “institucionalizar” a sua cooperação numa Associação Transfronteiriça de Municípios.

Actualmente a gestão pública pode ser vista como gestão de *networks*. Os actores das *networks* são interdependentes, porque não conseguem atingir os seus objectivos por si próprios, mas precisam dos recursos de outros actores para o conseguir (Kickert, 1997). A interdependência é baseada na distribuição de recursos pelos vários actores, nos objectivos que perseguem e na percepção da dependência de recursos. Informação, recursos e objectivos são trocados em interacções. Porque estas interacções são frequentemente repetidas, ocorrem processos de institucionalização: percepções partilhadas, padrões de participação e regras de interacção desenvolvem-se e são formalizadas, conforme sucede no EANP.

Sorabji (2000) aponta a definição de Benson (1978) de *networks* organizacionais como um *cluster* ou complexo de organizações ligadas umas às outras pela dependência de recursos. A dependência de recursos surge como o elemento base da criação de *networks*. No caso da associação estudada começamos a verificar que estamos perante dependência de recursos (conforme mencionado capacidade política, financiamento, entre outros).

Mattessich *et al* (2001) ao tratar da questão da colaboração apresenta-a como um relacionamento bem definido com benefício mútuo entre duas ou mais organizações com o objectivo de atingir objectivos comuns. Segundo os autores o relacionamento inclui um empenho conjunto para relacionamentos e objectivos; o desenvolvimento conjunto de uma estrutura bem como responsabilidade partilhada; autoridade partilhada e prestação de contas;

e ainda partilha de recursos e de recompensas, é o que aparentemente se denota no EANP, com o intuito de alcançar os frutos (já mencionados) dessa colaboração, que conforme se verifica, através das razões avançadas pelos actores EA para o surgimento da network, têm um carácter intrinsecamente auto-motivado e oportunista.

Isto mesmo constata Perkmann (2003) que defende que esta cooperação (transfronteiriça) pode ser definida de acordo com quatro critérios: os protagonistas são sempre as autoridades públicas; os actores das regiões sub-nacionais não são normalmente reconhecidos como “sujeitos legais” de acordo com a lei internacional; as principais preocupações prendem-se com a resolução prática de problemas numa escala alargada e em áreas de vida administrativa diária; constata-se uma certa estabilização de contactos transfronteiriços, i.e. a construção institucional, com o tempo.

Confirmamos o conjunto de características espelhadas no EANP, sendo que se verifica o ímpeto auto-interessado dos municípios que os leva a aderirem a estas estruturas, tendo em vista a: “resolução prática de problemas numa escala alargada e em áreas de vida administrativa diária”

Questão 2: Da sua experiência enquanto membro da estrutura considera que existem diferenças nas dinâmicas entre municípios galegos e do Norte de Portugal?

Respostas Municípios Norte de Portugal

Em Espanha há regionalização. Há um planeamento regional comum a todos os municípios o que faz com que possuam uma estratégia / rumo partilhado e coerente. (27/06/2011)

Existe uma menor disparidade entre os municípios espanhóis (do que entre os portugueses). Os espanhóis são mais combativos, são (...) mais pragmáticos, mais atentos e mais objectivos. (13/06/2011)

Os municípios galegos têm aproveitado mais a dinâmica de concretização de projectos. (24/06/2011)

Existem dinâmicas distintas dos dois lados da fronteira. Em Portugal os municípios agem a velocidades diferentes. Raramente se consegue que uma estratégia global se sobreponha à de cada um dos municípios. O lado espanhol dá mais importância à organização (EANP) do que o lado Português. A organização territorial de cada país é diferente o que leva a dinâmicas diferentes. A estrutura administrativa espanhola permite maior celeridade, em parte porque são regionalizados. Há decisões regionais que podem ser desenvolvidas a nível regional. No caso português o entendimento é muito mais difícil. Vários municípios são da Área Metropolitana do Porto, enquanto outros pertencem a outras estruturas / associações de

municípios diferentes. A forma de funcionamento da Associação Transfronteiriça de Municípios não tem em conta as diferenças de dinâmica entre os dois lados da fronteira. Percebem melhor o lado espanhol que o português porque a organização espanhola é mais eficiente. (07/06/2011)

Portugal não está descentralizado. Por um lado tem a vantagem das câmaras possuírem uma significativa dimensão política, o que é muito importante. O aspecto negativo prende-se com a ausência de regionalização. Em Portugal o relacionamento é entre dois níveis (Municípios e Administração central) em Espanha, o município galego relaciona-se com a Xunta de Galicia. Em Portugal os municípios têm maior autonomia mas mais dificuldade no lóbi. Vigo e Porto têm mais ou menos o mesmo n.º de habitantes., no entanto, o Porto tem mais importância em Portugal do que Vigo na Espanha. No entanto, a maior parte das decisões tomam-se na Galiza (...) A Galiza resolve todos os problemas em Santiago. Os concelhos e a Xunta [de Galicia] têm a mesma missão: Promover a Galiza. Já do lado português, a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDR-N), não tem competências. Os objectivos de Lisboa e de Madrid são diferentes dos do EANP. Mas na Galiza para resolver os problemas não é necessário ir a Madrid, pois são resolvidos em Santiago. Ao contrário, do que sucede em Portugal onde, é necessário ir a Lisboa. Tudo o resto é secundário. Portugal não tem regionalização o que é mau e prejudicial. (15/06/2011)

Do ponto de vista das dificuldades no EANP há um outro problema [além do alargamento]. A ausência de regionalização em Portugal. Exemplo da ferrovia: O Governo galego interlocutor com capacidade de decisão. O Norte de Portugal é representado pela Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, onde falta um interlocutor que é o governo português onde, de facto, são tomadas as decisões. Existe uma escala diferente. A relação com a Galiza passa muito ao lado do Governo Português. Perdem-se muitas oportunidades. Falta paridade / regionalização entre as duas regiões. Em Portugal o processo de decisão é muito lento. (13/06/2011)

Os entrevistados acreditam que inexistência de regionalização em Portugal afecta a participação dos municípios e consequentemente a actividade do EANP. Possuem a percepção que os municípios galegos têm uma maior proximidade com um centro de real decisão política a Xunta de Galicia (que fornece uma estratégia concertada para a NUT II) ao contrário dos Portugueses cujo centro de decisão se encontra apenas em Lisboa, pois a CCDR-Norte é um actor desconcentrado da Administração Central cuja capacidade política é muito escassa. Deste modo, consideram que por esse facto a participação dos municípios Galegos e do Norte de Portugal no EANP é assimétrica.

Como vimos anteriormente o background do sistema de Governação multi-nível na UE providencia oportunidades a novos tipos de actores políticos para se apropriarem de competências ao nível das políticas e dos recursos de modo empresarial. Assume que para as Regiões Transfronteiriças terem impacto como actores independentes, elas necessitam de uma base organizacional, complementada pela capacidade de mobilizar recursos para alimentar as suas estratégias e intervenções (Perkmann, 2008), no entanto, muitas vezes, o sistema de governação multi-nível instituído em cada estado-membro pode induzir - aos municípios de determinado país - dificuldades ou descoordenação quando buscam a cooperação transfronteiriça. Tal parece ser o “sentido” pelos municípios do norte de Portugal pertencentes ao Eixo Atlântico.

Respostas Municípios Galiza

A participação na estrutura é, por vezes, maior por parte dos membros portugueses: decidiram mais rápido a opção pela adesão aos AECT; considero haver uma maior participação portuguesa nas reuniões; e, porque nos municípios portugueses não existe tanta rivalidade política/histórica como existem entre os municípios espanhóis. (13/05/2011)

Não se percebe a diferença entre municípios portugueses e espanhóis no Eixo Atlântico. (14/05/2011)

Os objectivos de Lisboa e de Madrid são diferentes dos do EANP. (11/05/2011)

Esta diferença influencia o funcionamento e é prejudicial para o EANP porque (...) todos os objectivos comuns são mais difíceis de concretizar, existindo um estatuto de intervenção diferente, sendo que se deverá procurar o compromisso e a participação de todos. (14/05/2011)

É reconhecida a importância da regionalização como poder de proximidade e facilitador de uma estratégia de desenvolvimento comum e coerente. Curiosamente um actor considera os municípios portugueses mais participativos vislumbrando como justificante uma menor rivalidade entre eles. Conclui-se que existe, de facto, um estatuto de intervenção diferente no EANP em virtude das diferenças ao nível da governação multi-nível entre Portugal (estado não regionalizado) e Espanha (estado significativamente descentralizado).

Questão 3: Qual a sua opinião sobre os alargamentos 2007/2008 / Dimensão do EANP? A estrutura mudou? Em que sentido? Qual a sua opinião sobre o actual funcionamento da estrutura?

Respostas: Municípios que aderiram ao Eixo Atlântico até 1997

Após o alargamento a estrutura não possui uma identidade consolidada, existindo muita diversidade ao nível das motivações para a participação e dos objectivos dos vários actores o que faz com que o rumo da estrutura, as iniciativas e a tomada de decisão não sejam tão partilhadas como antes da ampliação, o que resulta numa interacção aquém das expectativas, nomeadamente no que respeita às iniciativas e à tomada de decisão. (15/06/2011)

Após os dois últimos alargamentos (2007 e 2008) em que o EANP passou de 18 participantes para 34 a estrutura passou a funcionar de modo menos efectivo e, por isso, a nossa contribuição registou um decréscimo, até porque a secretaria-geral com o alargamento ganhou poder, tendo passado a decidir com maior independência e autonomia em virtude da necessidade de, com trinta e quatro participantes, o EA passar a ter que ter mecanismos de decisão e iniciativa mais expeditos o que permitiu uma maior independência e capacidade de gestão da estrutura-permanente liderada pelo secretário-geral

O alargamento levou mais cotas à associação mas também diluiu mais o poder político, dando maior poder ao secretário-geral. Este é definitivamente um elemento que actualmente se constitui como gerador de alguma tensão na estrutura. (14/05/2011)

O alargamento trouxe descontentamento: desde a adesão a participação a cooperação entre os membros diminuiu sendo que actualmente a promoção da participação é insuficiente. (11/05/2011)

Existe grande quantidade e heterogeneidade de municípios (34), concomitantemente existe uma dilatada autonomia e algum ensimesmamento da estrutura permanente do EANP. (07/06/2011)

O alargamento efectuado em 2007 e em 2008 não foi uma decisão consensual, sem reservas, houve discordâncias e impasse relativamente ao alargamento do EANP (que ocorreu em 2007 de 18 para 28 membros e em 2008 para 34 membros). Abriu as portas do Eixo Atlântico a municípios demasiadamente pequenos, que pouco aportam à estrutura. (13/05/2011)

Com o alargamento a estrutura perdeu coesão, ficou com uma composição muito assimétrica, no que concerne à dimensão dos seus membros e, não foi ainda possível a criação de uma nova identidade do Eixo. Hoje o EANP tem 34 membros de dimensões e realidades díspares, o que acarreta algum desfoque. (13/06/2011)

Qualquer vila passa a poder ostentar o cartaz de cidade com a pertença ao Eixo adquire um estatuto de pertença ao clube das cidades mais representativas no Noroeste peninsular. (13/05/2011)

Existe uma menor dinâmica do EA depois do alargamento. Perdeu capacidade de intervenção do ponto de vista político, e do ponto de vista dos projectos, perdeu agilidade. Com o alargamento a articulação tornou-se mais difícil. Há mais gente com problemas diferentes. Há muita heterogeneidade. Continua a ser uma associação importante. Há um relacionamento de alguma afectividade porque se conhecem os alcaides e os problemas das cidades mas o relacionamento mudou e a estrutura igualmente. O alargamento introduziu entropia. Maior dificuldade nas reuniões, nas decisões, etc.. (15/06/2011)

Verifica-se hoje, no EANP, a necessidade de que se desenvolvam projectos mobilizadores para o conjunto dos membros ou então iniciativas de geometria variável: por exemplo o TGV, qual a motivação dos municípios do interior? No EANP tem que se encontrar projectos para municípios de nível 1 e de nível 2. Qual a motivação política para os municípios mais pequenos? Que projectos? O alargamento introduziu dificuldades. Anteriormente foram feitas auto-estradas, acessos às cidades, etc., foram realizados. Agora o que está em jogo já não é tão relevante. Há a necessidade de proceder a um redimensionamento do EA – é necessário saber o que se pretende com a Associação. Depois do alargamento o EA ainda não encontrou o seu elan, a sua ideia força, por ex. as questões do mar (e o interior?); inovação tecnológica / informação; Inovação / qualificação dos recursos; Desenvolvimento rural / património; Certificação de produtos (interior); Promoção turística: aeroporto/ Douro/ Santiago. Agora é possibilitada uma aprendizagem aos pequenos municípios que participam no EA, nomeadamente na participação nas comissões delegadas. O problema é a visão política. (14/05/2011)

Houve sedimentação do relacionamento entre os primeiros 18 membros entre os seguintes ainda não existiu essa sedimentação. O alargamento levou mais cotas à associação e também diluiu mais o poder político, dando maior poder ao secretário-geral. A entrada de mais sócios diminuiu a capacidade de trabalho em conjunto, o interesse e a mobilização. Actualmente o Eixo Atlântico procura identidade. Está num momento de crise por causa do alargamento (...). O alargamento descaracterizou o EA. O diálogo é muito diferente. Os interesses dos diferentes municípios são muito diferentes. A dimensão dos municípios é muito díspar. As prioridades estratégicas dos municípios são muito diferentes. (07/06/2011)

Nos últimos tempos (desde o Mandato de Luís Filipe Menezes), EA mudou e não considero que tenha sido para melhor. Quando percebermos que deixou de ser útil a este município retiramo-nos. (13/06/2011)

Nos dois últimos mandatos a estrutura tem piorado (funcionamento e relacionamento entre os membros). As mais recentes eleições para a presidência não foram positivas e quebraram o

bom ambiente até então existente. E que quando Luís Filipe Menezes foi presidente do EANP a estrutura perdeu também porque o mandato coincidiu com a sua eleição para Presidente do Partido Social Democrata.” (entrevistas de 13/06/2011, de 14/05/2011).

Sou defensor do alargamento o EANP abriu ao interior por uma questão de coesão territorial litoral-interior, deu dimensão à ATM e cotas. Agora é tempo de consolidação do EA a trinta e quatro, sendo que há cidades em fila de espera para entrar no eixo mas novo alargamento só daqui a dez anos. (11/05/2011)

Pelas respostas dos actores mais antigos na associação/rede percebemos que a decisão de partir para o alargamento não foi consensual. É também partilhado por vários entrevistados que a concretização do alargamento do EANP em 2007 e 2008 gerou entropia na estrutura devido ao número diversidade e heterogeneidade dos membros tendo induzido perda de coesão em muito devido à maior assimetria (de dimensão e peso político) entre os actores que além de diferentes são muitos (34 quando eram 18). De facto a existência de realidades muito díspares de acordo com os entrevistados induz desfoque na estrutura e consequentemente nos resultados esperados. É afirmado de modo partilhado que a interacção se encontra aquém das expectativas existindo dificuldade na tomada de decisão na network em muito devido à grande diferença de estatuto dimensão interesses e objetivos dos municípios-atores do EANP. Alguns actores referem o decurso numa fase de adaptação e de aprendizagem, bem como, da necessidade procurar objectivos que sejam partilhados e mobilizadores para o conjunto dos actores (novos e antigos).

Se por um lado há uma menor dinâmica, por outro existem mais cotas a entrar na associação e, de acordo com praticamente todos os entrevistados, mais poder e autonomia para a estrutura permanente (secretário-geral), fruto da diluição do poder dos municípios-participantes.

Assim, destes elementos empíricos conclui-se que o EANP perdeu dinâmica, coesão, identidade e capacidade de intervenção, ganhou cotas e dimensão (num contexto de alargamento da UE);

No EANP o momento é de conhecimento, adaptação, sedimentação das relações, de tensão e de busca de identidade.

Tal tem inclusive reflexo público, tendo surgido na comunicação social (jornais de grande tiragem) notícias que dão conta da falta de sintonia entre os membros do EA, a título de exemplo se elencam as notícias de jornais e portugueses como o “Jornal de Notícias” de 01 de Agosto de 2011 e de televisões portuguesas como a SIC (01/08/2011), no que respeita à

notícia que dava conta do alegado apelo do Secretário-Geral do EA para que os galegos não paguem nas SCUT's do Norte de Portugal, a título de exemplo se dá conta do teor de alguns títulos: «O presidente da Câmara de Braga, Mesquita Machado, considera que as declarações do secretário-geral do Eixo Atlântico são "insultuosas" e "um claro apelo à insubordinação" por "encorajarem" os galegos a não pagarem portagens nas ex-scuts.». «Além de "inaceitáveis", Mesquita Machado classificou as afirmações de Xoán Mao de "insultuosas". "Estas declarações ultrapassam os limites do bom senso. São um insulto", disse. Mesquita Machado realçou ainda que "Xoán Mao é um funcionário do Eixo Atlântico que está a usurpar funções e não tem poder para vincular a organização"»⁶². Como resposta o Secretário-Geral do EA em 01/08/2011 à agência de notícias "LUSA" (com amplo destaque em Jornais e Televisões Portuguesas) que «diz-se "surpreendido" com as críticas de que foi alvo por parte do autarca de Braga, sobre as portagens, lembrando que "há mais de três anos" que Mesquita Machado não aparece às reuniões. "Há mais de três anos que não participa nas reuniões do Eixo Atlântico. Se o fizesse, talvez percebesse a dinâmica actual e que se tratou de uma tomada de posição conjunta. Mas bastava um telefonema para o esclarecer", disse à Agência Lusa o secretário-geral do Eixo Atlântico, Xoán Mao⁶³». Saliente-se que há cerca de três anos (2008) efectuou-se o mais recente processo de alargamento do EANP.

Conforme verificamos o relacionamento na *network* tem como características centrais a reciprocidade e a interdependência baseada na confiança. Podemos também conferir que actualmente no EANP se verifica a ocorrência de um processo de aprendizagem pela experiência (para todos os actores) pelo qual cada participante ajusta o seu comportamento, desenvolvendo um conjunto de normas como o hábito, acordos e expectativas tácitos, que consolidam a interacção no sistema (Araújo, 2000).

Poder-se-á prever que atendendo ao referido por Kickert e Koppenjan (1997) que esta forma de governação promove a cooperação entre os participantes dentro da estrutura de relacionamentos inter-organizacionais, que o actores do EANP superarão este momento conturbado e de alguma tensão aprendizagem e adaptação e que no futuro a estrutura volte a ter um relacionamento mais sólido e eficiente, pois, a não cooperação torna-se mais onerosa pois tem como consequência o aumento dos custos de transacção (Williamson, 1985). É do

⁶² Jornal de Notícias (01/08/2011):

http://www.jn.pt/PaginalInicial/Economia/Interior.aspx?content_id=1941221

⁶³ SIC 01/08/2011: <http://sicnoticias.sapo.pt/Lusa/2011/08/01/portagens-criticas-de-mesquita-machado-surpreendem-secretario-geral-eixo-atlantico>

interesse de cada município-participante que a network-EANP seja activa e frutuosa, caso contrário torna-se inútil.

Apoiamo-nos ainda em March e Olsen (1989) para referir que o sistema funciona por causa dos limites institucionais e da confiança mútua. Cada actor no sistema partilha normas e um interesse mútuo. Cada um no sistema, ganha se mantiver a *network* activa. Acções individuais para explorar oportunidades vão minar a confiança entre os participantes reduzindo o nível de eficiência dos resultados do sistema. Neste sentido, há uma conduta oportunista dos diferentes actores para melhorar as interacções no sistema. Mas a coerência é realizada em parte através das normas desenvolvidas entre os participantes. Há um processo de aprendizagem pela experiência em que cada participante ajusta o seu comportamento, desenvolvendo um conjunto de normas como um hábito, acordos e expectativas tácitos, que consolidam a interacção do sistema. É este momento de adaptação e aprendizagem misturados com alguma tensão que se vive actualmente no EANP, é como que a configuração de um processo contínuo através do qual interesses diversos e/ou conflituosos são acomodados e a acção co-operativa desenvolvida. (Commission on Global Governance, 1995: 2).

Respostas Municípios aderentes em 2007 e 2008

A entrada para o Eixo é prestigante e uma mais-valia existe a noção de um estatuto diferente pela pertença a este “clube” das cidades mais representativas da Euroregião. (24/06/2011)

Apesar de contar com 4 anos no Eixo Atlântico, é ainda tempo de adaptação à estrutura e aos outros membros. (31/05/2011)

Participação em projectos supra municipais transfronteiriços e europeus que de outra maneira não beneficiaríamos (27/06/2011)

Partilha de experiências e o acesso a maior informação sobre política e coordenação. (31/05/2011)

Até agora a adesão ao Eixo não serviu para nada apenas para comer. (20/05/2011)

Para os municípios que aderiram em 2007 e 2008 a adesão é visto como o chegar ao grupo das cidades mais representativas/importantes da euroregião Galiza/Norte de Portugal, o que lhes fornece uma maior visibilidade, um estatuto de intervenção política maior, uma rede de contactos, aquisição de conhecimentos, acesso a informação e financiamento. Existem também relatos de que a adesão ao EANP gerou alguma frustração em expectativas de dinâmicas mais ambiciosas.

Rhodes (1996) alerta para o facto, da dependência poder ajudar a explicar porque diferentes níveis de poder interagem, explicando variações na distribuição de poder entre e dentro das políticas da network.

Para Mattessich *et al* (2001) a colaboração define-se como um relacionamento mais durável e persistente. A colaboração traz organizações anteriormente separadas para uma estrutura nova com total envolvimento e empenhamento numa missão comum. Este tipo de relacionamento requer um planeamento estruturado e canais de comunicação bem definidos, operando em diferentes níveis. A autoridade é definida pela estrutura onde se processa a colaboração. O risco é substancialmente maior dado que cada membro contribui com os seus próprios recursos, bem como, com a sua reputação. Os recursos e os produtos são partilhados.

Conforme enunciado por Rhodes (1996) apesar do modelo do processo político intergovernamental reconhecer a importância do comportamento negocial, este não inclui várias formas de negociação: persuasão, jogos de poder, estabelecimento de acordos e concessões. E no caso do EA, o alargamento de 18 para 34 membros induz a necessidade de uma reorganização interna, de concessões, por um lado, de alguma diluição de poder entre os municípios e por outro de fornecer capacidade de gestão mais alargada à estrutura permanente (com o secretário-geral à cabeça) para que seja facilitada a criação de dinâmicas na network EANP.

Como vimos Williams e Ryan apontam como barreiras a cooperação a falta de confiança entre parceiros, a dificuldade das organizações abdicarem do controlo, a complexidade dos projectos conjuntos e a diferente capacidade das organizações na aprendizagem de capacidades de colaboração. A network inter-organizacional assenta na reciprocidade, colaboração, complementaridade, interdependência, relacionamento e clima informal orientado para o ganho comum. As estruturas inter-organizacionais de coordenação e controlo variam, pelo que os problemas que afectam a network inter organizacional surgem não só da natureza da própria estrutura, mas também das relações entre membros mais e menos poderosos e do tipo de controlo usado para regular as relações na network inter organizacional.

Ainda seguindo Williams e Ryan de referir que as estruturas inter-organizacionais de coordenação e controlo variam, pelo que os problemas que afectam a *network* inter-organizacional surgem não só da natureza da própria estrutura, mas também das relações entre membros mais e menos poderosos e do tipo de controlo usado para regular as relações na *network* inter-organizacional. No caso do EANP é reconhecida a assimetria de protagonismo entre os membros.

Questão 4: Qual o futuro do Eixo Atlântico? Qual o futuro da sua participação no eixo atlântico?

Respostas:

AECT: um desafio significativo e um passo a estudar cautelosamente, não apenas por causa dos recuos de que o diploma foi já alvo por parte da União europeia, mas também pela nova relação de forças e competências que introduziria no EANP, sendo que, tal formato jurídico reforçaria o poder e a autonomia da estrutura-permanente em detrimento da direcção política. (13/06/2011)

Relativamente à constituição como AECT: o EA encontra-se num impasse / hesitação e que “o AECT há 4 anos que se discute no EANP. A UE já recuou várias vezes no processo dos AECTs. Actualmente o AECT deixou de ser uma prioridade para o EA. (14/05/2011)

Tem existido e que continue a existência de organização, de uma lógica na organização e de se verem resultados do trabalho e dos projectos. (15/06/2011)

O desempenho da ATM-EANP encontra-se dentro do esperado, algumas falhas são aceitáveis, já que se trata de um conjunto vasto de cidades O processo é dinâmico e [o EANP] esteve sempre acima do esperado. (15/06/2011)

O EANP, em virtude do alargamento, (...) encontra-se sem rumo, apresenta uma fraca implementação do modelo e dos planos, (...) necessita melhorar a infra-estrutura organizativa e o compromisso dos membros e porque (...) não se vislumbram em marcha mudanças e decisões imprescindíveis. (13/06/2011)

O Eixo tem que se reencontrar. De reflectir e encontrar um rumo. (13/05/2011)

Os desafios futuros do Eixo Atlântico passam por sedimentar o trabalho de relacionamento e convergência para projectos de interesse comum, definir o seu rumo, Redimensionamento do EA, saber o que se pretende com o EA; desenvolver a sustentabilidade das cidades nas áreas do turismo e da cultura. (11/05/2011)

Superar barreiras administrativas (...), a promoção da coesão territorial e dos membros, tendo por base uma estratégia de integração; ajustar o modelo de funcionamento da Associação, tendo em conta as diferentes dinâmicas dos dois países. (07/06/2011)

Densificar o papel do funcionamento em rede dos municípios; a partilha de conhecimento institucional; aumentar a visibilidade dos municípios; liderar projectos de desenvolvimento regional – infra-estruturas; abrir o EA aos empresários, homens da cultura (...) e a criação de parcerias sócio-económicas. (11/05/2011)

Candidatar a ATM - EANP a AECT é considerado como um passo a estudar cautelosamente, por causa dos recuos de que o diploma foi já alvo por parte da União europeia, mas também pela nova relação de forças e competências que introduziria no EANP, sendo que, alguns actores referiram nas entrevistas que, tal formato jurídico reforçaria o poder e a autonomia da estrutura-permanente em detrimento da direcção política. Vários entrevistados relativamente à constituição como AECT referiram que o EANP se encontra num impasse / hesitação e que o AECT há 4 anos que se discute no EANP. A UE já recuou várias vezes no processo dos AECTs. Sendo que para os entrevistados actualmente o AECT deixou de ser uma prioridade para o EANP.

O EANP vive um momento de adaptação e até de redefinição a 34 por isso existem entrevistados a falar na necessidade do EANP encontrar o seu rumo. Por outro lado outros consideram que apesar dos problemas (entropia, falta de sintonia, heterogeneidade de objectivos e de motivações entre os actores pós-alargamento 2007/2008) o alargamento ao longo da sua história existido organização e uma lógica na organização sendo que é de esperar que tal continue e que o EANP seja uma mais-valia para os municípios integrantes da rede e para a euroregião Galiza-Norte de Portugal.

Conforme referido por Olsen, as decisões não são adaptações instantâneas e unívocas a um ambiente objectivo e a umas preferências formuladas externamente; as rotinas organizativas constringem os processos de tomada de decisões tanto no que se refere à influência ambiental como no que respeita aos comportamentos baseados nos interesses pessoais dos participantes. Assim, para se poder predizer o comportamento organizativo e os resultados das decisões é necessário compreender previamente os processos que traduzem as condições ambientais e as preferências dos indivíduos na acção organizativa. Assim, o EANP procura o conhecimento mútuo para se adaptar à nova realidade e encontrar forma de concretizar os seus objectivos enquanto associação-network.

5. Que conselhos daria a um município que acaba de incorporar-se no EANP sobre: a participação nos projectos; A colaboração com outros municípios; A participação na tomada de decisões; Liderança; Gestão de conflitos...

Considero que neste momento o EA não tem capacidade para considerar adesão de novos membros, e por outro lado, não existem cidades com dimensão para poderem fazer parte do EA, pelo menos como o concebemos (13/06/2011).

A fase é de aprendizagem, de adaptação e de conhecimento. O EA é importante como rede de

contactos e de outras dimensões que um município médio não conheceria de outra forma. (31/05/2011)

Por vezes as personalidades são o mais importante. Os conflitos ocorrem muito entre grandes e muitas vezes da mesma cor partidária (ex. Porto e Gaia) mas a razão são as individualidades e suas incompatibilidades pessoais. É preciso ser algo "low profile", conciliador, aberto (07/06/2011).

O alargamento foi um passo errado. No entanto está feito. É preciso que as pessoas falem e conciliem objectivos passíveis de serem partilhados e uma mais-valia na associação (14/05/2011).

É preciso atender ao já feito e aprender com quem tem mais experiência e maior capacidade institucional (24/06/2011).

O EA é uma importante fonte de contactos e uma oportunidade de aprendizagem (27/06/2011).

O conselho que daria era para não entrar com expectativas muito altas (20/05/2011).

Verificamos que nesta respostas a ênfase nas questões de socialização, tão caras a estruturas de governação e às networks. De facto tal como sustentado por Granovetter (1993) toda acção social está "inserida" numa teia de relações e redes sociais. Olhar o EANP como "instituição" tornam-se relevantes questões como as regras informais do jogo, normas sociais, práticas sociais estabilizadas e recorrentes sendo enfatizadas as bases não-económicas da organização do mercado (redes de sociabilidade, o papel da confiança entre actores, entre outros).

Expostos e comentados os elementos empíricos obtidos para esta investigação, passemos à enunciação e análise das conclusões a que chegamos, atendendo às questões colocadas e aos objectivos propostos para este trabalho.

Capítulo IV

Conclusões

Capítulo IV

Conclusões

Depois de termos analisado os resultados dos instrumentos de recolha de dados (questionários e entrevistas em profundidade), passaremos à apresentação das conclusões obtidas, atendendo às questões de investigação colocadas e aos propósitos apontados para o presente estudo.

Iniciemos recuperando o contributo de Perkmann (2003) que considera que a Cooperação Transfronteiriça (CT) pode ser caracterizada como uma colaboração mais ou menos institucionalizada entre autoridades sub-nacionais contíguas através das fronteiras nacionais. De acordo com quele autor na CT: os protagonistas são sempre as autoridades públicas; os actores das regiões sub-nacionais não são normalmente reconhecidos como “sujeitos legais” de acordo com a lei internacional; as principais preocupações prendem-se com a resolução prática de problemas numa escala alargada e em áreas de vida administrativa diária; e constata-se uma certa estabilização de contactos transfronteiriços, isto é a construção institucional, com o tempo. O EANP parece concentrar este conjunto de elementos.

Verifiquemos, as conclusões obtidas com este estudo:

4.1 Do comportamento auto-interessado e oportunista dos municípios participantes no Eixo Atlântico:

A primeira questão de investigação definida para este trabalho foi:

A participação dos municípios na Associação Transfronteiriça de Municípios “Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular” (EANP) tem por base um comportamento oportunista e auto-interessado dos mesmos.

Verifiquemos as conclusões a que chegamos, relativamente a esta hipótese, no que respeita, por um lado, às razões para o surgimento do EANP, e por outro às razões que estiveram na base da adesão dos municípios à estrutura.

4.1.1 Surgimento do EANP

Conforme veiculado a partir dos elementos empíricos, constatamos, nos questionários⁶⁴ que as razões avançadas pelos municípios como motivadores do surgimento do EANP foram: a promoção do desenvolvimento regional; o desenvolvimento de actividades que não seriam passíveis de serem realizadas de outra forma por falta de dimensão; a possibilidade de aceder a fundos comunitários.

Também as entrevistas foi reiteradamente mencionado que: *quando foi criado o EANP foi para se constituir como um lóbi político sendo que os objetivos primordiais eram o EANP como lóbi para a priorização de grandes projetos* (entrevista de 13/05/2011) tais como o *desenvolvimento da via-férrea Norte de Portugal / Galiza, depois autoestradas e universidades, turismo, centros históricos, infraestruturas, portos, acessibilidades, aeroportos, e desenvolvimento do relacionamento com as Administrações Centrais e a promoção do diálogo intercultural: projetos e eventos de aproximação* (13/06/2011); De facto, *a ideia-força base do EANP é: “Juntos para ser mais fortes”(…) o EANP efetua uma dinamização da cooperação que move a população e os interesses económicos de que são exemplo o financiamento, os fundos comunitários, o turismo, entre outros* (entrevista 31/05/2011).

De facto, e conforme nos refere Domínguez (2010)⁶⁵: “à luz da Declaração do Porto (1992), o Eixo começou a desde logo a apresentar candidaturas competitivas a programas comunitários de apoio à cooperação transfronteiriça com êxito alcançado em dois deles: o Observatório Urbano do Eixo Atlântico, dentro do RISI II, que pretendia ser uma experiência piloto no campo da sociedade da informação, através do desenvolvimento de uma comunidade virtual urbana, com aplicações no campo da economia, do turismo e da cultura, na qual participaram, como parceiros, 30 entidades civis, económicas e institucionais das duas regiões; Millenium, dentro do RECITE II, como laboratório de provas à escala, entre quatro regiões europeias (Brandenburgo, Alexandria, Galiza e Norte de Portugal) para desenvolver modelos e instrumentos de internacionalização de empresas”.

Além destes são posteriormente de destacar as candidaturas aos seguintes programas de financiamento europeus: Ações Inovadoras no Art. 10 FEDER; RECITE; Luta contra a exclusão; Urban; Interreg A (Espanha – Portugal); POCTEP (Espanha – Portugal); Interreg B Espaço Atlântico; Interreg C (Interregional Europeu) (Domínguez; 2010); acresce a busca pela capacidade de criar uma associação que se consubstancia-se como um lóbi junto de outros actores como as administrações centrais e a União Europeia (UE). De facto, o aproveitamento

⁶⁴ Conforme exposto na Tabela 3 – “Aspectos mais Importantes para o Surgimento da ATM”.

⁶⁵ Em artigo publicado no sítio do EANP na internet, disponível em:

http://www.eixoatlantico.com/eixo_2009/contenido.php?idpag=2006&idcon=pag20101027171149 e consultado em 26/01/2012)

das oportunidades geradas pela adesão de Espanha e Portugal à então Comunidade Económica Europeia (CEE), nomeadamente no que concerne à candidatura a fundos de financiamento comunitário foram a “pedra de toque” do surgimento do EANP.

A própria Declaração fundacional do EANP (1992) refere que: “é condição indispensável a superação das barreiras físicas mediante infraestruturas públicas que permitam verberar um Mercado Único Transfronteiriço”. Para poder fazer realidade as infraestruturas necessárias eram apontadas as ajudas comunitárias previstas no pacote Delors II e a reivindicação era clara: “Nós, em nome das cidades que subscrevemos este Documento, cremos fundamental que ditos fundos se canalizem nas nossas regiões prioritariamente em torno dos meios urbanos” (Domínguez, 2010).

Constatamos assim o carácter nevrálgico do elemento financiamento no surgimento do EANP, que, no entanto, e apesar do referido, não se consubstancia definitivamente como a única razão para o surgimento da associação, como veremos.

De facto, do enunciado constatamos a busca pelo solucionamento de problemas sociais e a criação de oportunidades sociais, conforme aludido por Kooiman (1999), no caso do EANP as oportunidades percebidas pelos municípios são as que avançamos. Verificamos o carácter auto-interessado dos actores nestas estruturas constatando-se um ímpeto oportunista na criação do EANP como veículo para aproveitamento das oportunidades proporcionadas pela adesão de Espanha e Portugal à CEE, entre elas: maior dimensão que possibilita a atuação a um espaço euroregional e europeu; capacidade de concretização de candidaturas a fundos comunitários; possibilidade alargada de se consubstanciarem como grupo de pressão / lóbi, maior capacidade política e organizativa; entre outras.

Como nos refere Kickert (1997) os atores das *networks* são interdependentes, porque não conseguem atingir os seus objectivos por si próprios, mas precisam dos recursos de outros actores para o conseguir, esta é uma pressão para a associação constatável no EANP. A interdependência é baseada na distribuição de recursos pelos vários actores, nos objectivos que perseguem e na percepção da dependência de recursos. Informação, recursos e objectivos são trocados em interações. Porque estas interações são frequentemente repetidas, ocorrem processos de institucionalização: percepções partilhadas, padrões de participação e regras de interação desenvolvem-se e são formalizadas, conforme sucedeu com o Eixo Atlântico.

Klijn (1997), aponta a dependência, variedade de actores e objectivos e as relações como características principais das *networks*. As *networks* políticas são definidas como padrões mais ou menos estáveis de relações sociais entre actores interdependentes, que

tomam forma em volta de problemas e/ou programas de política. No caso do EANP os municípios percebendo uma oportunidade social (financiamento, lóbi, capacidade política) resolveram “institucionalizar” a sua cooperação numa Associação Transfronteiriça de Municípios.

Sorabji (2000) aponta a definição de Benson (1978) de *networks* organizacionais como um *cluster* ou complexo de organizações ligadas umas às outras pela dependência de recursos. A dependência de recursos surge como o elemento base da criação de *networks*. No caso da associação estudada verificamos que estamos perante dependência de recursos, conforme mencionado: dimensão, capacidade política, estrutura organizativa, financiamento, entre outros.

Ao tratar da questão da colaboração, Mattessich *et al* (2001), apresentam-na como um relacionamento bem definido com benefício mútuo entre duas ou mais organizações com o objectivo de atingir objectivos comuns. Este relacionamento inclui um empenho conjunto para relacionamentos e objectivos; o desenvolvimento conjunto de uma estrutura bem como responsabilidade partilhada; autoridade partilhada e prestação de contas; e ainda partilha de recursos e de recompensas. Encontramos tais características no EANP, com o intuito dos participantes em alcançar os frutos dessa colaboração que - conforme verificado através das razões avançadas pelos atores do EANP para o surgimento da *network* - têm um carácter intrinsecamente auto-motivado e oportunista.

Em suma, as razões percebidas como tendo estado no âmago do surgimento do EANP são, a associação como veículo potenciador de dimensão e captador das oportunidades ao alcance de um *player* de dimensão euroregional, nomeadamente: a concretização de um Lóbi político: maior peso no relacionamento com as Administrações centrais; procurar influenciar o quadro comunitário (financiamento) fazendo Lóbi de fronteira; a dinamização da cultura e do turismo, entre outros. Os objectivos realmente relevantes são três e são interdependentes: a dimensão, o financiamento e, a capacidade de Lóbi.

4.1.2 Motivos subjacentes à decisão de adesão dos municípios ao EANP

Como motivações dos municípios para a adesão ao Eixo Atlântico, à semelhança dos enunciados como pressões para o surgimento do EANP destacam-se (nos questionários⁶⁶ e nas entrevistas) fundamentalmente dois elementos que fazem uso do factor dimensão: financiamento, através de candidaturas a fundos comunitários⁶⁷ e o incremento da capacidade de efectuar pressão, de se fazer ouvir, de actuar como lóbi junto de instâncias comunitárias e nacionais [como exemplo paradigmático deste particular atente-se na atuação recente (2010, 2011 e 2012) do EANP relativamente à introdução de portagens nas auto-estradas “SCUT⁶⁸” do Norte de Portugal].

Conforme verificamos - quer nas entrevistas quer nos questionários⁶⁹ efetuados - o leitmotivo dos municípios para a adesão ao EANP passou pela: possibilidade e capacidade para aceder e aproveitar fundos e apoios comunitários (entrevistas de 07/06/2011, 14/05/2011, 31/05/2011, 24/06/2011); incrementar poder reivindicativo consequente, a capacidade de pressão - efeito lóbi - quer a nível comunitário quer nacional de que são exemplos as infraestruturas quer rodoviárias quer ferroviárias como o “TGV”. (entrevistas de 14/05/2011; 24/06/2011, 31/05/2011, 24/06/2011). Além do referido, a associação é vista também como elemento potenciador de iniciativas de outra grandeza, superior à dos municípios singularmente considerados, como é o caso da promoção turística. (entrevista de 11/05/2011);

Quer nas entrevistas, quer nos questionários⁷⁰ os municípios mais recentes na estrutura, são os que mais acentuaram o elemento capacidade de efetuar pressão junto de outras entidades (entrevistas de 20/05/2011; 31/05/2011; 27/06/2011); Este elemento relativo ao lóbi regional - mais seleccionado pelos membros mais recentes na estrutura - parece desvelar uma mudança qualitativa e significativa na lógica da adesão, revelando uma dimensão política mais esclarecida.

Do produto desta investigação confirma-se o aludido por Kickert e Koppenjan (1997) quando referem que esta nova forma de governação promove a cooperação entre os participantes dentro da estrutura de relacionamentos inter-organizacionais. Deste modo no EANP verificamos que é do interesse de cada município que a network-EANP seja activa e frutuosa, sendo que, cada actor tem interesse nas consequências da acção da rede e, por isso,

⁶⁶ Conforme Tabela 4: “Motivos mais Importantes para a Adesão à ATM”.

⁶⁷ De que como já vimos, são exemplos no EANP: Ações Inovadoras - Art.º 10 FEDER; Programa RECITE; Programa Urban; Iniciativa Interreg A (Espanha – Portugal); POCTEP (Espanha -Portugal); Interreg B Espaço Atlântico; Interreg C (Interegional Europeu)

⁶⁸ Autoestradas SCUT - Sem Custos para o Utilizador.

⁶⁹ Conforme Tabela 4: “Motivos mais Importantes para a Adesão à ATM”.

⁷⁰ Conforme elementos constantes na Tabela 4 (Capítulo III).

adapta o seu comportamento, de modo a potenciar o aparecimento dos frutos esperados por esta.

São, assim, merecedoras de destaque, como razões para a adesão dos municípios ao EANP: o acesso privilegiado a fundos comunitários, o peso reivindicativo exponencialmente alargado, a capacidade de participar num lóbi, mas também, a rede de contactos (networking) “do” e “no” Eixo; e a capacidade para potenciar iniciativas de outra grandeza, superior à dos municípios singularmente considerados, como são os casos da promoção turística (das várias cidades e eventos por estas desenvolvidos), do fomento de um modelo territorial equilibrado, da agência de ecologia urbana de carácter transfronteiriço (sede em Vila Real), da Eurocidade Chaves-Verín, das agendas estratégicas (Galiza Central, Galiza Interior; Arouza – Barnanza), do Serviço de Estudos, Estratégia de transportes, entre outras.

Verificamos assim, o carácter auto-interessado dos actores nestas estruturas e encontramos o ímpeto auto-interessado, de criação e adesão ao Eixo Atlântico para aproveitamento das oportunidades geradas via dimensão euroregional.

Tendo apurado que as razões para adesão dos municípios ao EANP são intrinsecamente auto-interessadas e oportunistas, convém, no entanto, escarpelizar e distinguir os vários subtipos de razões:

Se por um lado, comum a todos os municípios temos o elemento associação como factor indutor de dimensão, que capacita os actores a actuarem num espaço euroregional potenciador de oportunidades de dimensão superior à dos municípios singularmente considerados, e numa lógica diferenciada relativamente a outras estruturas associativas intermunicipais mas integradas apenas por actores de um país, concomitantemente e conseqüentemente ocorre a possibilidade de acesso a concursos destinados a apoiar a cooperação transfronteiriça, o que se consubstancia, desde logo, como um primeiro forte motivo para a participação na associação.

Podemos, no entanto, encontrar outras pressões para a associação a este nível: por um lado, um factor endógeno: os municípios pretendem através da associação entre pares resolver problemas com que singularmente se debatem, designadamente: a concretização de infra-estruturas, acessibilidades, promoção / dinamização turística, aumento da capacidade reivindicativa, política, administrativa e institucional, entre outros; por outro lado, um factor exógeno aos municípios, mas que os impele à cooperação: a própria União Europeia consubstancia-se como uma fonte de incentivos e logo, de pressão para a associação, ao disponibilizar verbas (por exemplo via a IC Interreg ou Programa Operacional Cooperação Transfronteiriça Espanha-Portugal 2007-2013) para estruturas com esta configuração

transfronteiriça. Reitera-se a confirmação do aludido por Perkmann (2003) de que estas entidades estão, antes de mais, preocupadas com a resolução prática de problemas num amplo leque de campos da vida administrativa quotidiana; estes tendem a ser áreas de política local com uma reconhecida necessidade de coordenação de políticas ou de gestão de interdependências transfronteiriças.

Vislumbra-se, finalmente, um outro tipo de motivações, para a associação que se prendem com o factor estatuto. Para os municípios de maior dimensão o facto de “liderar” estas estruturas aumenta o seu poder político, quer no âmbito nacional, quer no espaço euroregional e, conseqüentemente, junto da UE, sendo que, potencia ainda a sua capacidade institucional e administrativa, fornecendo legitimidade acrescida para actuação num espaço regional e euroregional, mas também, nacional e europeu.

Já no caso dos municípios de menor dimensão – nomeadamente os que aderiram à associação em 2007 e 2008 – pertencer ao EANP é, por um lado, uma experiência enriquecedora a um patamar euroregional, é fonte de proveitos (financiamento) e de aprendizagem, mas também de estatuto: é ser membro de uma associação onde (só) se encontram as cidades mais representativas da Euroregião Galiza-Norte de Portugal. Por outro lado, é politicamente valioso para um líder de um município de menor dimensão encontrar-se e trabalhar com actores políticos proeminentes nos respectivos panoramas nacionais, como são os casos dos Alcaldes de Vigo ou de A Corunha, ou dos Presidentes das Câmaras Municipais do Porto ou de V. N. Gaia (entrevista de 24/06/2011).

4.2 O EANP e os modelos de Governação multi-nível em Portugal e Espanha

Conforme postulado por Perkmann (2008) o background do sistema de Governação multi-nível na UE providencia oportunidades a novos tipos de actores políticos para se apropriarem de competências ao nível das políticas e dos recursos. Aquele autor (Perkman, 2008) assume que as Associações Transfronteiriças para terem impacto como actores independentes, necessitam de uma base organizacional, complementada pela capacidade de mobilizar recursos para alimentar as suas estratégias e intervenções.

As regiões transfronteiriças europeias representam principalmente casos de integração local transfronteiriça numa base política (*policy-driven*) ao invés duma integração baseada no

mercado (*market-driven*)⁷¹. Estas networks surgem frequentemente como resposta a falhas das autoridades centrais, com os actores locais e regionais explorando a oportunidade da criação de novas estruturas derivada da nova regionalização e globalização (Scott, 1999).

Assim, segundo aspecto desta investigação relaciona-se com as diferenças em termos das estruturas de governação multinível existentes em Portugal e Espanha e eventuais repercussões provocadas pelas mesmas no funcionamento do EANP. Deste modo, foi gizada a seguinte questão de investigação:

Regionalização: O modelo de governação multi-nível existente em Espanha e em Portugal, nomeadamente, no que respeita à existência de regionalização na Espanha (Galiza) e a sua inexistência no Norte de Portugal, afeta a dinâmica e a participação dos municípios no Eixo Atlântico bem como funcionamento da network;

Verificamos que maioria dos participantes considera, nos questionários⁷², que a dinâmica/participação dos municípios espanhóis e portugueses na ATM é semelhante entre os actores dos dois países, no entanto, e expressivamente, mais de 1/3 dos participantes portugueses considera que a referida participação é maior e, mais conseguida, por parte dos municípios espanhóis, devido ao facto de Espanha ser um Estado regionalizado e dos municípios espanhóis do EANP se encontrarem numa estrutura de governação multinível, onde existe um governo regional: a Xunta de Galicia⁷³. A alegada assimetria da participação no EANP entre os municípios dos dois países foi clarificada e fundamentada com base na inexistência de regionalização em Portugal continental.

De facto, os membros do EANP acreditam que a inexistência de regionalização em Portugal afecta a participação dos municípios portugueses e, conseqüentemente, a actividade da associação de municípios. Existe no EANP a percepção de que os municípios galegos têm uma maior proximidade com um centro de real decisão política a Xunta de Galicia (que fornece uma estratégia concertada para a NUT II - Galiza) ao contrário dos Portugueses, cujo verdadeiro centro de decisão se encontra apenas na Administração Central, pois a CCDR-Norte

⁷¹ Como vimos esta distinção pode ser efetuada analisando o background dos principais drivers dos processos de integração transfronteiriça. A este respeito podem-se distinguir dois cenários principais:(a) *Market-driven integration*: baseada na proliferação e / ou reactivação de relacionamentos sociais ou económicos. Tais processos de transfronteirização podem frequentemente ser considerados como predominantes no caso de fronteiras persistentes onde diferenciais transfronteiriços muito acentuados estimulam uma forte actividade transfronteiriça, por exemplo, em termos de factores de custos como trabalho. Exemplos são encontrados na 'Grande China' (Sum, 2002) ou na fronteira EEUU-Mexico (Scott, 1999); em cada um destes casos, a os processos de "market-driven integration" foram induzidos pela definição de Zonas Económicas Especiais.(b) *Policy-driven integration*: baseada na construção de relacionamentos cooperativos entre entidades públicas e outras entidades que partilham determinados interesses, como lidar com as interdependências ambientais ou a criação de espaços económicos transfronteiriços.

⁷² Conforme Tabela 19 – Dinâmica/Participação dos Municípios Espanhóis e Portugueses na ATM.

⁷³ É um facto que os municípios espanhóis o valor de 26,7% (n=4) atribui maior participação aos municípios portugueses, mas ressalvam que a regionalização em Espanha funciona para estes como um factor de relevância e uma mais-valia e que os municípios portugueses teriam a ganhar com a existência de uma entidade de verdadeiro poder regional no Norte de Portugal.

é (vista como) um actor desconcentrado da Administração Central cuja capacidade política é muito escassa.

Nas entrevistas foram, reiteradamente, sublinhados estes elementos, tendo sido apresentadas, por vários entrevistados, as diferenças entre Espanha e Portugal no que à regionalização respeita, sendo defendida a coerência estratégica que a inserção de um conjunto de municípios num espaço regionalizado pode catalisar. Tal leva os entrevistados a concluírem pela existência de *dinâmicas distintas dos dois lados da fronteira* afirmando que *em Portugal os municípios agem a velocidades diferentes, onde raramente se consegue que uma estratégia global se sobreponha à de cada um dos municípios e que estrutura administrativa espanhola permite maior celeridade, (...) justificada pela regionalização. Há decisões regionais que podem ser desenvolvidas a nível regional. No caso português o entendimento é muito mais difícil - vários municípios pertencem à Área Metropolitana do Porto, enquanto outros integram outras estruturas / associações de municípios diferentes. Pelo elencado, a organização espanhola torna-se mais eficiente*, concluem (entrevistas de 07/06/2011, 13/06/2011 e de 27/06/2011);

Portugal não está descentralizado (...) sendo o relacionamento entre dois níveis (Municípios e Administração central) em Espanha, o município galego relaciona-se com a Xunta de Galicia. (...) Do lado português, a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDR-N), não tem competências (...) é necessário ir a Lisboa (entrevistas de 13/06/2011 e de 15/06/2011). *Em Portugal, dada a ausência de regionalização, o processo de tomada de decisão torna-se mais lento.* (entrevista de 13/06/2011).

Perkman (2008) refere que particular ênfase deve ser colocada no contexto político-administrativo no qual as euroregiões se desenvolvem, sendo as propostas desenvolvidas conforme as condições de contexto. Como vimos, no caso do EANP, os elementos empíricos recolhidos sugerem que a existência de regionalização em Portugal e, em particular, a concretização de uma região administrativa no Norte de Portugal poderia facilitar a actividade dos municípios portugueses (nomeadamente, pelo fornecimento de um contexto e indução de uma estratégia comuns) e consequentemente potenciaria a acção da associação.

Por outro lado, os municípios consideram também que o interesse das respectivas administrações centrais (Madrid e Lisboa) na associação é pouco ou mesmo nenhum: *Os objetivos de Lisboa e de Madrid são diferentes dos do EANP* (entrevistas de 13/06/2011 e de 15/06/2011). Já no que concerne à autonomia do Eixo Atlântico relativamente à Administração Central, do país de cada participante, a mesma é considerada como sendo elevada, de modo semelhante entre os actores portugueses e espanhóis.

Assim, apoiados no postulado por Rhodes (1997:15), referimos que o EANP configura uma “network inter-organizacional auto-organizada caracterizada pela interdependência, troca de recursos, regras e autonomia significativa do Estado”. Efectivamente a autonomia da network relativamente às administrações centrais parece ser significativa, no entanto, a inexistência de uma região administrativa no norte de Portugal influencia a capacidade de concertação, sincronização e acção dos municípios portugueses e do EANP, até porque existe comparação com o que sucede do lado galego.

Por seu lado, o grau de autonomia do EANP relativamente à UE, no que toca à escolha das suas áreas de intervenção é considerado pelos membros satisfatório mas limitado. Esta avaliação justifica-se pela ideia disseminada pelos participantes que a aprovação das candidaturas a fundos comunitários pela UE, tem em consideração os objectivos e propósitos da própria União Europeia, enunciados nos seus fundos como o Interreg e o FEDER, e nos respectivos concursos. São exemplos desses objectivos comunitários: a coesão, os projectos de cariz transfronteiriço, as infraestruturas, entre outros.

4.3 O Eixo Atlântico e o alargamento de 2007 e 2008

Procurou-se, no âmbito desta investigação perceber a opinião dos municípios do EANP sobre o alargamento ocorrido em 2007 e 2008 e que ampliou a Associação de 18 para 34 municípios. Deste modo, tendo por base o referido alargamento, foram colocadas duas questões:

Por um lado considerando a posição dos municípios individualmente considerados, colocou-se a hipótese:

As motivações para a adesão ao EANP dos municípios integrados em cada fase, condicionam dinâmicas de relação / participação diversas.

Por outro lado, procurando-se compreender a magnitude das alterações e o impacto das mesmas - na percepção dos actores - na network EANP, conjecturou-se:

O aumento do número de membros do Eixo Atlântico induz uma progressiva entropia da dinâmica organizativa.

Os municípios pertencentes ao primeiro grupo de estudo (fundadores e primeiras adesões até 1997) são os municípios mais representativos do espaço euroregional Galiza-Norte

de Portugal. Desde logo Porto e Vigo como as grandes referências da euroregião e cidades-sede do EANP; Santiago de Compostela, capital da comunidade autónoma da Galiza; as capitais provinciais galegas (A Corunha, Pontevedra, Lugo e Ourense), as outras capitais de distrito do Norte de Portugal (Braga, Viana do Castelo, Vila Real e Bragança) a que se juntaram para a fundação os concelhos de Ferrol e de Chaves. Mais tarde aderiram os municípios de Vilagarcía de Arousa e Monforte de Lemos (1995) e Vila Nova de Gaia, Guimarães e Peso da Régua (1997). Neste conjunto de 18 municípios (que se consubstanciou como um grupo na investigação) encontram-se as cidades que são referências em termos populacionais, geográficos, económicos, sociais e políticos da euroregião.

Em 2007 e 2008 aderiram à associação mais 16 municípios do espaço Galiza - Norte de Portugal, naturalmente, cidades de dimensão demográfica, política, económica e social menor, conforme verificamos de elementos apresentados anteriormente neste trabalho⁷⁴.

Ora, como avaliam os municípios o EANP a 34? Os municípios mais antigos na estrutura - que para além de uma certa homogeneidade possuem um relacionamento consolidado com pelo menos 14 anos de convivência - consideram que o funcionamento⁷⁵ da associação com 34 participantes é mais difícil, sendo a tomada de decisão mais lenta, não apenas pela quantidade de membros mas, principalmente, pela sua heterogeneidade, em termos de: dimensão, estrutura, interesses e objectivos. Os municípios mais antigos consideram que após o alargamento a organização deixou de ter uma identidade consolidada, existindo muita diversidade ao nível das motivações para a participação e dos objectivos dos vários actores, o que faz com que o rumo da associação, as iniciativas e a tomada de decisão não sejam tão partilhados como antes da ampliação, o que resulta numa interacção aquém das suas expectativas (entrevistas de 15/06/2011, 14/05/2011, 11/05/2011, 13/05/2011).

Pelas respostas dos municípios mais antigos na estrutura percebe-se que a decisão de partir para o alargamento não foi consensual no Eixo, sendo partilhado por vários actores que a concretização do alargamento do EANP em 2007 e 2008 gerou entropia na estrutura, devido ao número, diversidade e heterogeneidade dos membros, tendo induzido perda de coesão na associação. De facto, além da falta de entrosamento entre os actores, a existência na Associação de realidades municipais muito díspares induz desfoque e consequentemente

⁷⁴ Em termos de dimensão populacional neste grupo, distingue-se o concelho de Matosinhos (com mais de 150 mil habitantes) que geograficamente se insere na zona suburbana do grande Porto.

⁷⁵ Conforme Tabela 15 – Confiança e Relação com a Direção e Restantes Membros da ATM; Tabela 17 – Processo de Tomada de Decisões; Tabela 22 – Evolução da Participação e da Cooperação e Promoção da Participação dos Membros

resultados aquém dos esperados (entrevistas de 15/06/2011, 14/05/2011, 11/05/2011, 13/05/2011).

Por seu lado, no que respeita aos municípios mais recentes na estrutura, percebe-se a existência duma sensação de novo estatuto pela pertença a este “clube”, sendo que, a pertença à associação é reconhecida como prestigiante e uma mais-valia, ressalvando que alguns destes membros, apesar de contarem com 3 ou 4 anos no Eixo Atlântico, consideram que é ainda tempo de adaptação à estrutura e aos outros actores (entrevistas de 24/06/2011, 31/05/2011, 27/06/2011).

Para os municípios que aderiram em 2007 e 2008 a entrada no EANP é vista como o chegar ao grupo das cidades mais representativas/importantes da euroregião Galiza/Norte de Portugal, o que lhes fornece uma maior visibilidade, um estatuto de intervenção política maior, uma rede de contactos, aquisição de conhecimentos, acesso a informação e financiamento (entrevistas de 31/05/2011, 24/06/2011 e 27/06/2011), contudo, existem também alguns destes actores que sustentam que o momento pós-adesão ao EANP lhes gerou alguma frustração, devido a expectativas de dinâmicas mais ambiciosas (entrevistas de 31/05/2011 e 27/06/2011).

É partilhado entre os membros (curiosamente também entre alguns dos municípios mais recentes na estrutura) que a interação⁷⁶ no Eixo Atlântico se encontra aquém das expectativas, existindo dificuldade no processo de tomada de decisão, em muito devido à grande diferença de estatuto, dimensão, interesses e objetivos dos municípios (entrevistas de 15/06/2011, 14/05/2011, 11/05/2011, 13/05/2011). Alguns participantes aludem ao decurso duma fase de adaptação e de aprendizagem, bem como, da necessidade de procurar objectivos que sejam transversalmente partilhados e mobilizadores para o conjunto dos actores: os mais recentes na estrutura e os mais antigos; os de maior e os de menor dimensão; os do litoral e os do interior (entrevistas de 07/06/2011, 13/06/2011 e 14/05/2011).

Se por um lado há uma menor dinâmica, por outro, existem mais cotas a entrar na associação e, significativo em termos de mudanças na estrutura EANP - de acordo com praticamente todos os actores - mais poder e autonomia para a estrutura permanente (secretário-geral), fruto da diluição – tácita e efectiva - do poder dos agora 34 municípios-participantes (entrevistas de 07/06/2011, 13/06/2011, 15/05/2011, 11/05/2011).

Assim, segundo os participantes, com o alargamento o EANP perdeu dinâmica, coesão, identidade e capacidade de intervenção, tendo ganho cotas e dimensão. Por isto, no Eixo

⁷⁶ Conforme Tabela 9 – Ambiente de Trabalho e Interação da Participação na ATM; e. Tabela 8 – Formas de Comunicação, Realização de Reuniões e Periodicidade

Atlântico o momento é de conhecimento, adaptação, sedimentação das relações, de tensão, de busca de identidade e de rumo.

Em suma, verifica-se que o EANP pós-2008 vive um momento de adaptação e até de redefinição da sua existência a 34 (entrevistas 13/06/2011, 07/06/2011, 11/05/2011). Por outro lado, é considerado que apesar dos problemas (entropia, falta de sintonia, heterogeneidade de objectivos e de motivações entre os actores pós-alargamento 2007/2008) ao longo da história do EANP tem existido organização e uma lógica na estrutura, sendo que, é de esperar que tal continue e que o Eixo Atlântico se constitua como uma mais-valia para os municípios integrantes e para a euroregião Galiza-Norte de Portugal (entrevistas 14/05/2011, 13/06/2011).

Analisemos, seguidamente, um outro desiderato promovido pelo alargamento: a indução de mudanças na estrutura do Eixo Atlântico. Na associação de municípios o relacionamento a 34 é distinto daquele que ocorria a 18, sendo que, além do factor quantidade emerge o elemento qualidade: os municípios aderentes após 2007 são – em geral - qualitativamente diferentes dos primeiros, em termos de dimensão - demográfica, política, institucional, entre outras - mas também, em termos de experiência, de conhecimento do EANP e até de expectativas de benefícios resultantes da sua participação (entrevistas 07/06/2011, 13/06/2011, 07/06/2011). Neste contexto de número de membros aumentado quase para o dobro, com significativa heterogeneidade o “jogo de forças” na estrutura alterou-se, verificando-se que a estrutura-permanente e, em particular, a figura do secretário-geral, passou deter relevância acrescida (entrevistas de 07/06/2011 e 15/06/2011).

Dos elementos recolhidos no questionário⁷⁷ entre os membros do EANP constata-se a existência de uma elevada confiança na direcção política da estrutura e denota-se, de modo consistente, a existência de confiança entre os participantes, sendo também efectuada pelos municípios uma avaliação positiva do relacionamento na rede.

Já no que concerne ao grau de coordenação das relações entre os vários actores, no âmbito da Associação, as opiniões – expressas nos questionários⁷⁸ - são polarizadas. O mesmo se verificando em relação ao grau de integração/coesão⁷⁹ dos membros na Associação. Estas questões da coordenação e da integração/coesão dos membros na rede são fulcrais para o desempenho destas estruturas. Os municípios participantes no EANP consideram que há

⁷⁷ Conforme Tabela 14 – Caracterização das Relações Entre os Membros da ATM e Tabela 15 – Confiança e Relação com a Direcção e Restantes Membros da ATM.

⁷⁸ Tabela 15 – Confiança e Relação com a Direcção e Restantes Membros da ATM

⁷⁹ Conforme Tabela 15 – Confiança e Relação com a Direcção e Restantes Membros da ATM; e Tabela 14 – Caracterização das Relações Entre os Membros da ATM;

margem significativa de progressão para estes dois elementos vitais da network. Os elementos justificantes dos valores não muito elevados nestes itens são o alargamento (2007 e 2008) e a consequente fase de consolidação, que a estrutura ainda se encontra a viver (entrevistas de 11/05/2011, 07/06/2011, 13/06/2011). Sendo que os membros com uma pertença mais antiga à estrutura, patenteiam uma maior consciência da necessidade de evolução nesses domínios e da consentânea necessidade de aprofundamento dos relacionamentos intra-associação (entrevistas de 11/05/2011, 14/05/2011, 15/06/2011). Como referido por Peters (1998), a coordenação é o estado em que as políticas e o programa são caracterizados por mínima redundância, incoerência e lacunas. Nesta fase o EANP encontra-se, claramente, num momento de adaptação e de reorganização interna, face ao alargamento de 2007 e 2008 de 18 para 34 actores na rede.

Também no que respeita ao grau de envolvimento dos actores os resultados – obtidos nos questionários⁸⁰ – foram polarizados. Conforme verificamos, o alargamento de 18 para 34 membros induziu a necessidade de uma reorganização interna, de concessões, de alguma diluição de poder entre os municípios mas, por outro lado, forneceu à estrutura permanente uma capacidade de gestão mais alargada - verificando-se um fenómeno de *empowerment* da secretaria-geral - para que seja facilitada a criação de dinâmicas na *network* EANP (entrevistas 07/06/2011, 15/06/2011). Conforme exposto no marco teórico as "instituições" são entendidas como regras informais do jogo, normas sociais, práticas sociais estabilizadas e recorrentes sendo enfatizadas as bases não-económicas da organização do mercado (redes de sociabilidade, o papel da confiança entre actores, entre outros). No EANP verifica-se com o aumento da complexidade da network o deslocamento de parte do poder para o "gestor" da rede, que trata da estrutura a *full-time* e que tem como função a coordenação e a dinamização da mesma.

Para Williams e Ryan (sem data) a cooperação inter-organizacional é a extensão da preocupação de cada organização nos interesses e bem-estar de cada parceiro da network, sua confiança e confiança nos parceiros, assim como a preocupação de cada parceiro nos interesses e bem-estar da organização. Aqueles autores apontam como barreiras a cooperação a falta de confiança entre parceiros, a dificuldade das organizações abdicarem do controlo, a complexidade dos projectos conjuntos e a diferente capacidade das organizações na aprendizagem de capacidades de colaboração. A network inter-organizacional assenta na reciprocidade, colaboração, complementaridade, interdependência, relacionamento e clima

⁸⁰ Conforme Tabela 16 – Caracterização do Processo de Decisão.

informal orientado para o ganho comum. As estruturas inter-organizacionais de coordenação e controlo variam, pelo que os problemas que afectam a *network* inter-organizacional surgem não só da natureza da própria estrutura, mas também das relações entre membros e do tipo de controlo usado para regular as relações na *network* inter-organizacional.

Após o alargamento o Eixo Atlântico enquanto *network* / organização tem a concretizar um percurso de adaptação, sendo que, no que respeita ao futuro da estrutura um cenário alternativo se poderá colocar: os actores e o EANP não se adaptarem a este “novo formato” e a estrutura deixar de ter viabilidade, em virtude das diferenças acentuadas entre os actores, ou ainda, que a decisão de ampliação (2007/2008) - tomada mas, aparentemente, não totalmente partilhada - e as suas consequências provoquem a saída de municípios da estrutura. Como vimos, participantes afirmaram que quando o EANP deixar de lhes ser útil abandonarão a estrutura, tendo outros, confidenciado que poderão simplesmente deixar de comparecer às reuniões e de pagar as cotas (entrevistas de 14/05/2011 e de 13/06/2011).

O EANP é uma estrutura de colaboração, sendo que Mattessich *et al* (2001) caracterizam estas estruturas pelos relacionamentos formais e pelo entendimento da existência de missões compatíveis. Requerem planeamento e divisão de “papéis”, estando os canais de comunicação definidos. A autoridade continua a pertencer a cada uma das organizações, existindo, no entanto, um maior grau de risco para todos os participantes. Os recursos estão disponíveis para todos os participantes sendo as recompensas comuns. No EANP, após o alargamento esta colaboração carece – pelo menos – de um processo de adaptação, de aprendizagem e de conhecimento mútuo para que seja atingido um melhor funcionamento da *network* e consequentemente alcançados melhores resultados.

Adicionalmente socorremo-nos de Sorabji (2000) que refere que uma *network* governamental para ser competitiva, necessita que a comunicação e a infra-estrutura de coordenação da *network* sejam suficientemente robustas para permitir a emergência de objectivos comuns e valores partilhados por toda a *network*; e que a percepção que afecta os processos que são aplicados na *network* alcancem os valores comuns esperados e os valores partilhados. É o que se presume que venha a ocorrer no EANP, pelo menos, o cenário que perante os dados se vislumbra como mais plausível.

Efectivamente nas *networks* “os actores têm de actuar para alcançar um resultado próximo do consenso entre um grande grupo de participantes auto-interessados que têm alguma influência sobre as políticas” (Peter, 1996:8). De facto, governação é um processo de negociação e mediação mais do que a simples aplicação de leis. Assim, constata-se que no Eixo

Atlântico existe um caminho a percorrer para se alcançar um maior envolvimento dos actores, sendo que, naturalmente, o contexto actual é o do pós-alargamento (2007/2008) e, por esse facto, de tensão, adaptação e aprendizagem.

4.4. Propostas para futuras investigações

Após este trabalho que tanto teve de árduo e de exigente como de fonte de aprendizagem e de realização, resta-nos, em suma, reiterar as conclusões obtidas e avencar propostas para possíveis futuras investigações sobre o tema.

Assim mediante as questões colocadas a montante e, atendendo aos objectivos pretendidos com a investigação à Associação Transfronteiriça de Municípios Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular constatou-se que o seu surgimento, bem como a adesão dos municípios à mesma teve, por base, um ímpeto oportunista e auto interessado daqueles actores locais. Verificou-se também que o sistema de governação multi-nível português e, nomeadamente a ausência duma região administrativa na NUT II – Norte de Portugal, ao invés do que sucede na Galiza, condiciona a concertação e a actuação dos municípios portugueses na associação e, conseqüentemente, é prejudicial à dinâmica da própria rede EANP. Finalmente, constatamos que, a profunda transformação operada no Eixo Atlântico em 2007 e 2008 com o alargamento - que aumentou o número de municípios associados de 18 para 34 - teve conseqüências significativas, na participação, nas dinâmicas e nas expectativas dos participantes da estrutura e na própria associação, uma vez que, efectivado o aumento quase para o dobro do número de actores e passando estes a ser caracterizados por uma significativa heterogeneidade, tal induziu entropia à estrutura e necessidade de readaptação ou de rupturas na mesma, verificando-se, por esse facto, que actualmente a tensão se encontra latente no EANP. Internamente, percebe-se uma reorganização do poder, verificando-se que, com o aumento do número de participantes na rede, ganhou relevo na organização a estrutura técnica permanente e, em particular, a figura do secretário-geral, como coordenador, dinamizador e interface da rede.

Apresentadas as conclusões deste estudo, resta-nos discorrer sobre possíveis pistas para eventuais futuras investigações sobre a temática. Tais investigações poderão ancorar-se nos desenvolvimentos a ocorrer na estrutura-EANP, resultantes do momento de tensão, entre adaptação e ruptura, a que se assiste no Eixo nesta fase e verificar as evoluções da *network*, inclusive numa perspectiva comparada com as conclusões ora expostas.

Por outro lado, afigura-se como passível de se consubstanciar como futuro tema de estudo a análise, numa perspectiva institucional, à estrutura EANP, isto, procurando-se perceber evoluções nas perspectivas complementares do Neo-Institucionalismo quer económico (comportamento maximizador / oportunismo) quer Sociológico (evolução e consolidação dos relacionamento e da estrutura), uma vez mais, percebido e superado o momento actual do Eixo que é de mudança, tensão e adaptação.

Finalmente, outro objecto que se torna passível de estudo, relaciona-se com a aferição duma eventual relação entre as identidades (e sintonias) política e partidária de actores da estrutura em determinadas épocas desde a fundação e a existência de relação dessa identidade com estímulos e dinâmicas na actividade do Eixo Atlântico.

Bibliografia

Bibliografia

Abler, Ronald; Adams, John; Gould, Peter (1972), *Spatial diffusion: meshing space and time*, in: *Spatial Organization*, Prentice-Hall International, Londres, pp. 389-422.

AEBR/Task Force on External Borders(ed.): *New EU Neighbourhood Policy: the European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI) and the Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)*

AEBR (ed.) (2009) ,*Newsletter September, Partnership in a Europe without borders*

AEBR(ed.)(2001), *New Ways towards a New Europe - A Political Approach for the Benefit of Citizens and Regions all across Europe: Future Regional Policy, Cohesion and Community Initiatives*, Discussion Paper, Gronau

AEBR (ed.), (2002), *Basic Guidelines for establishing a European-wide System of 'Thematic Networks between Cross-border regions' under the INTERREG III C Initiative*

AEBR (ed.), (2003), *The added value of cross-border cooperation*

AEBR (ed.) (2003), *Summary of the SAPIR-Report "An Agenda for a growing Europe" and AEBR's statement Gronau*

AEBR (ed.), (2003), *Statement to: "Communication from the European Commission "Paving the way for a New Neighbourhood Instrument" Gronau,*

AEBR(ed.), (2004), *Zusammenarbeit von Universitäten und Hochschulen in den Grenzgebieten Europas Zusammengefasste Ergebnisse einer Umfrage der Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG) bei den europäischen Grenzregionen im Jahre 2003 Gronau*

AEBR(ed.) (2004), *Towards a New Community Legal Instrument Facilitating Public Law Based Transeuroparan Co-operation among Territorial Authorities in the European Union*

AEBR (2004) , *European Charter for Border and Cross-Border Regions, AEBR - Draft New Version, Gronau.*

AEBR (ed.) (2004), *Comments of the AEBR on the proposal of the European Commission for a [...] Regulation Laying Down General Provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund*

AEBR (ed.) (2004), *Comments of the AEBR on the proposal of the European Commission for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a European Grouping of Cross-border Co-operation (EGCC)*

AEBR (ed.) (2004), *Opinion to the third report on economic and social cohesion by the European Commission*

AEBR (2005), *Contribution of cross-border cooperation to implementing the Lisbon Strategy Final declaration of the AEBR Annual Conference held on 21-22 October 2005 in Drama, Euroregion Nestos-Mesta, Greece Drama*

AEBR (ed.), (2006), *Comments on the Report of the European Parliament, Committee on Regional Development, on the role of territorial cohesion in regional development (FINAL A6-0251/2005)*

AEBR (ed.): (2007), *Innovative solutions in cross-border rural areas Conclusions of the Annual Conference of AEBR on 13/14 September in Region of South Karelia (Finland) Lappeenranta*

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

AENOR (2004), *Informes AENOR. Certificación y Normalización. Sector Administraciones Públicas 2003*, AENOR, Madrid.

Agoiz, Artémio B. (1996), *El sistema e ciudades*, in: *Atlas Visual de Extremadura y Alentejo*, Editorial Extremadura, Cáceres.

Agoiz, Artémio B. (2005), *Redes Urbanas Transfronterizas*, in: *La Raya Ibérica Centro-Sur nº 21 – Papeles de Economía Española, economía de las comunidades autónomas, fundación de las cajas de ahorros*, Madrid, pp. 147-162.

Agranoff, R. y Mcguire, M., (1998), *Multinetwork Management: Collaboration and the Hollow State in Local Economic Policy*, en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Nº 8(1998): 1: 67-91.

Agranoff, R. (1997), *Las Relaciones y la Gestión Intergubernamental*”, en Bañón, R. y Carrillo, E., (Comps.). *La nueva Administración Pública*, Alianza, Madrid, pp. 125-170.

Agranoff, R., (1993), *Las relaciones intergubernamentales y el Estado de las Autonomías*, en *Política y Sociedad*, Nº 1: 87-105.

Agranoff, R., (1989), *Managing Intergovernmental Processes*, en Perry, J.L. (Ed.). *Public Administration Handbook*, San Francisco: Jossey-Bass, pp. 131-147.

Alba, C. (1997). *Gobierno local y ciencia política: una aproximación*, en Alba, C.R. y Vanaclocha, F.J. (Dirs.). *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Madrid: Universidad Carlos III y Boletín Oficial del Estado, pp. 15-36.

Alexander, Ernest, (1995), *How Organizations Act Together: Interorganizational Coordination in Theory and Practice*, Gordan and Breach Publishers, Luxemburgo.

Alfageme, Gonzalo B.; Díaz, António P; Alfergaria, Henrique (2005), *La población en la raia Extremeño-Alentejana*, in: La Raya Ibérica Centro-Sur nº 21 – Papeles de Economía Española, economía de las comunidades autónomas, fundación de las cajas de ahorros, Madrid, pp. 63-81.

Alves, Teresa (1995b), *Serviços de apoio à produção na agricultura na raia central de Portugal*, in: Cavaco, C. (coord.) As Regiões de Fronteira: Inovação e Desenvolvimento na perspectiva do Mercado Único Europeu, Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica e Centro de Estudos Geográficos, Lisboa, pp. 169-186.

Alves, Teresa (1995c), *Política regional nas áreas de fronteira em Portugal*, in: Cavaco, C. (coord.) As Regiões de Fronteira: Inovação e Desenvolvimento na perspectiva do Mercado Único Europeu, Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica e Centro de Estudos Geográficos, Lisboa, pp. 247-262.

Alker, H. R. (1996), *Political Methodology: Old and New*, en Goodin, R.E. y Klingemann, H.-D. (Ed.). *A New Handbook of Political Science*, Oxford: Oxford University Press, pp. 787-799.

Amaro, Maria; Fernández, Manuel (2005), *Ordenamento territorial e planeamento legal nas cidades do eixo atlântico*, in: Segundos Estudos estratégicos do Eixo Atlântico - <http://www.eixoatlantico.org>, pp. 165-206.

Anderson J, O'Dowd, L, Wilson, T H (2003), *New borders for a changing Europe: cross-border cooperation and governance*, Frank Cass, London.

Anderson M, (1997), *"Transfrontier co-operation - history and theory"*, in *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa: Theorie - Empirie - Praxis*, Eds G Brunn, P Schmitt-Egner, Nomos, Baden-Baden, pp 78-97

André, Isabel; Moreira, Fernando (2006), *A progressiva aproximação das duas margens da raia*, in: *Aproximar as margens - Cooperação transfronteiriça e desenvolvimento local no espaço rural do Alentejo e da Extremadura - Coordenação de Patrícia Rego*, Universidade de Évora, Évora, pp. 24-35.

André, Isabel; Moreira, Fernando (2006b), *Conceitos e perspectivas*, in: *Aproximar as margens - Cooperação transfronteiriça e desenvolvimento local no espaço rural do Alentejo e da Extremadura - Coordenação de Patrícia Rego*, Universidade de Évora, Évora, pp. 17-23.

André, Sofia (2004), *A cooperação transfronteiriça e o desenvolvimento sustentável: aspectos sociológicos*, in: *Congresso Internacional "ordenamento territorial e desenvolvimento urbano"*, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa.

Anduiza, E., Crespo, I. y Méndez, M. (1999), *Metodología de la Ciencia Política*, en Cuadernos Metodológicos Nº 28, CIS, Madrid.

Araújo, J.F. (1993). *Tendências de reforma da Administração Pública na Comunidade, particularmente em Portugal, Braga* (Universidade do Minho) (dissertação apresentada á Universidade do Minho para a obtenção do Mestrado em Estudos Europeus; sin publicar).

Araújo, J. F., (1998), *Hierarquia Mercado e Networks: Mudança Institucional, controlo e avaliação no Reino Unido*, in *1º Encontros do INA: A Avaliação na Administração Pública*, Edições INA, Oeiras, pp. 291-310.

Araújo, J. F. (2000), *Hierarquia e Mercado: a experiência recente da administração gestonária*, in *“2º Encontros do INA: Moderna Gestão Pública dos meios aos resultados*, Edições INA, Oeiras, pp. 149-161.

Araújo, J.F. (2000). *Tendências Recentes de Abordagem à Reforma Administrativa*, en *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, Vol. I, Nº 1: 38-47.

Araújo, J.F. (2001). *Considerações sobre o conceito de reformas administrativas*, en *Revista de Administração e Políticas Públicas*, Vol. II, Nº 2: 60-63.

Araújo, J. F., Silva, N. (2002), *Gestão Pública em Portugal: Mudança e Persistência institucional*, Quarteto, Coimbra.

Araújo, J.F. (2002). *Gestão Pública em Portugal: mudança e persistência institucional*, Quarteto Editora, Coimbra.

Araújo, J.F. (2004a). *A Reforma da Gestão Pública: do mito à realidade*, en *Seminário Internacional Luso-Galaico, “A Reforma da Administração Pública, apostas e casos de sucesso”*, IGAP-EGAP, Braga, 18 y 19 de mayo de 2004, pp. 1-10.

Araújo, J.F. (2004b). *Teorias e Modelos de Gestão Pública. Relatório da Disciplina*, en *Departamento de Relações Internacionais e Administração Pública. Escola de Economia e Gestão. Universidade do Minho* (sin publicar).

Araújo, J. F., Silva, N. (2005), *Interorganizational cooperation al local level: the case of municipal associations in the District of Braga*, Study Group IV - *Local Governance and Democracy*, EGPA – Conference 2005, Berna.

Araújo, J. F. (2005), *Joined-Up Governance in the District Braga in Portugal* (Forthcoming)

Araújo, J.F. e Varela, E.J. (2006). *Teaching and Training in Public Administration and Public Management in Iberian Countries: A Comparative Approach*, comunicación presentada al *European Group of Public Administration (EGPA)*, Milán (Italia), 6-9 de septiembre de 2006.

Araújo, J.F. e Vilela, M.A. (2006). *A nova gestão pública na Administração Local: O caso do Noroeste de Portugal*, en Eixo Atlântico. Revista da Eurorexión Galicia-Norte de Portugal, Nº 9: 59-80.

Arcolatino (2008) - *Estudio sobre cooperación territorial y sistemas locales en el Mediterráneo ampliado*", Associação Arcolatino, Torino.

Ares, Juan; Bande Roberto; Fernández Melchor (2008), *Evaluación de la Cooperación Transfronteriza en Galicia*, in: a cooperação transfronteiriça entre Portugal e Espanha, Colección Biblioteca de Estudos Estratégicos, Vigo.

Arenilla, M. y Canales, J.M. (Coords.) (1999), *Gobierno y Pacto Local*. Madrid: Ministerio de la Presidencia y B.O.E.

Armijo, M. (2004), *Buenas prácticas de gestión pública en América Latina*, en IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 - 5 Nov. 2004: 1-18.

Association of European Border Regions and European Commission (1997), *Practical Guide to Cross-border Cooperation*. Enschede: AEBR.

Baena, M. (1992). *Instituciones Administrativas*, Madrid: Marcial Pons

Baena, M. (1997), *Problemas políticos y administrativos de los Municipios españoles*, en Alba, C.R. y Vanaclocha, F.J. (Dirs.). *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Madrid: Universidad Carlos III y Boletín Oficial del Estado, pp. 301-319.

Baena, M. (1988). *Curso de Ciencia de la Administración*. Volumen I, Tecnos (segunda edición), Madrid.

Baena, M. (2000), *Curso de Ciencia de la Administración*. Volumen I, Tecnos (cuarta edición reformada), Madrid.

Baena, M. (2005), *Manual de Ciencia de la Administración*, Editorial Síntesis, Madrid.

Baena, M. (2009), *Administración Local*, en REYES, R. (Ed.). *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Terminología Científico-Social*, Plaza y Valdés Editores, México, pp. 74-79.

Baleiras, Rui N.; Barreira, Ana P. (2005), *El sector público local en el Alentejo Rayano*, in: *La Raya Ibérica Centro-Sur nº 21 – Papeles de Economía Española*, economía de las comunidades autónomas, fundación de las cajas de ahorros, Madrid, pp 297-314.

Ballesteros, A. y Ballesteros, M. (2005), *Manual de Gestión de Servicios Públicos Locales (Doctrina, Jurisprudencia y Formularios)*, El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, Madrid.

Balme R., Ed (1996), *Les politiques du néo-régionalisme. Action collective régionale et globalization*, Economica, Paris.

Bañón, R. (1997), *Los enfoques para el estudio de la Administración pública: orígenes y tendencias actuales*, en Bañón, R. y Carrillo, E. (Comps.). *La nueva Administración Pública*, Alianza, pp. 17-50, Madrid.

Bañón, R. y Carrillo, E. (Comps.). *La nueva Administración Pública*, Alianza, Madrid, pp. 105-123.

Barbero, Roberto E (2000), *El desarrollo económico en la raya de Castilla y León*, in: *La frontera hispano-portuguesa: Nuevo espacio de atracción y cooperación*, Fundación Rei Afonso Henriques, Lorenzo López Trigal e François Guichard (coord.), Madrid, pp.309-313.

Bartolini, S. (1993), *Metodología de la investigación política*, en Pasquino, G.; Bartolini, S.; Cotta, M.; Morlino, E.; y Panebianco, A. *Manual de ciencia política*, Madrid: Alianza Universidad, pp. 39-78.

Bazaga, I. Carrillo, E. y Delgado, I. (1997), *La organización de las economías públicas locales: el caso de la Comunidad Valenciana*, en Alba, C. y Vanaclocha, F.J. (Dirs.). *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Madrid: Universidad Carlos III y Boletín Oficial del Estado, pp. 415-443.

Beck J (1997), *Netzwerke in der transnationalen Regionalpolitik: Rahmenbedingungen, Funktionsweise, Folgen*, Nomos, Baden-Baden.

Beltrán, S. (2008), *Puesta a punto de la figura de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial en el ordenamiento español, ¿más fácil y más difícil?*, en Eixo Atlântico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal, Nº 13: 23-38.

Benson, L., (1978), *Proletarians and Parties*, Tavistock, London.

Benz A. Eberlein B. (1999), *The Europeanization of regional policies: patterns of multi-level governance*, *Journal of European Public Policy*, 329-4828

Bessa (2005), *Daniel Bessa*, en *Revista de Pensamento do Eixo Atlântico*, Nº 7: 33-36.

Bevir, M., Rhodes, R.A.W. y Weller, P. (2003), *Traditions of governance: interpreting the changing role of the public sector*, en *Public Administration*, Vol. 81, Nº 1: 1-17.

Bilhim, J. (2000). *Ciência da Administração*, Universidade Aberta, Lisboa.

Bilhim, J. (2004). *A Governação nas Autarquias Locais*, Sociedade Portuguesa da Inovação, Porto.

Blatter J. K. (2001), *Debordering the world of states: Towards a multi-level system in Europe and a multi-polity system in North America insights from border regions*; European Journal of International Relations 7 175-209

Bogason, Peter (2000), *Public Policy and Local Governance*, Cheltenham, Edward, Elgar.

Bogdan, R. e Biklen, S., (1999), *Investigação qualitativa em educação. Uma introdução à teoria e aos métodos*, Porto Editora, Porto

Bonoma, Thomas V. (1985), *Case Research in Marketing: Opportunities, Problems, and Process*, Journal of Marketing Research, Vol XXII.

Borja, J. (1987), *Descentralización del Estado y democracia local*, en Borja, J. (Coord.). Manual de Gestión Municipal Democrática, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, pp. 21-36.

Borja, J. y Castells, M. (1997), *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Barcelona.

Botella, J. (1992). *La galaxia local en el sistema político español*, en Revista de Estudios Políticos, Nº 76: 145-160.

Botella, J. (1999), *Gobierno local y democracia en España: Experiencias, problemas y líneas de futuro*, en Botella, J. (Coord.). La ciudad democrática, Ediciones del Serbal, Barcelona, pp. 206-222.

Bouzas, R. (1995). *Introducción ó estudio da organización e elementos de xestión administrativa*, EGAP, Santiago de Compostela.

Bouzas, R. (2004). *La organización administrativa de la Xunta de Galicia: 20 años de autonomía*, en WP Institut de Ciències Polítiques i Socials, Nº 235: 1-33.

Bovaird, T., Löffler, E. y Parrado, S. (Eds.) (2002). *Developing Local Governance. Networks in Europe*, Nomos Verlag, Baden-Baden.

Bovaird, Tony and Elke Löffler (2003), *Public Management and Governance*, Routledge, London.

Brenner N. (1999), *Globalisation as reterritorialisation: The re-scaling of urban governance in the European union*, Urban Studies 36(3): 431-451

Brinkhoff, A., Gabbe J., Martinos H., et al: VADE MECUM (1997), Cross-Border and interregional cooperation on external borders of the European Union AEER(ed.), Gronau.

Brito, W. (2007), *As novas tendências da cooperação transfronteiriça entre a Galiza e o Norte de Portugal*, en García, R. e Lobo, L. (Coords.). España y Portugal. Veinte años de integración europea, Tórculo Edicións, Santiago de Compostela, pp. 293-306.

Broecker, C. (1984), *How do international trade barriers affect interregional trade?*, in: Andersson AE, Isard W, Puu T (edt), *Regional and industrial development theories*, Amesterdão, pp. 219-239.

Bröcker, Johannes; Rochweder, Herold C (1990), *Barriers to international trade*, in: The annals of regional science, Bellingham – vol. 24, nº4, Boston, pp. 271-288.

Brouard S. (1996), *L'Arc Atlantique comme entreprise politique: coopération interregional et leadership politique*, in Les politiques du néo-régionalisme, Ed R Balme Economica, Paris.

Brugué, Q. (2002), *Nuevos Ayuntamientos, Concejales diferentes: Del gobierno de las instituciones al gobierno de las redes*, en Revista Española de Ciencia Política, Nº 7: 9-37.

Brugué, Q. y Gomá, R. (2008), *Nuevas formas de gobernar: límites y oportunidades*, en Fleury, S. Subirats, J. y Blanco, I. (Eds.). Respuestas locales a inseguridades globales. Innovación y cambios en Brasil y España, Fundació CIDOB, Barcelona, pp. 265-284.

Brugué, Q. y Gomá, R. (1998), *Gobierno local: de la nacionalización al localismo y de la gerencialización a la repolitización*, en BRUGUÉ, Q. y Brugué, Q. y SubiratSs, J. (Selección de textos). Lecturas de Gestión Pública, Ministerio de Administraciones Públicas, Ministerio de la Presidencia y Boletín Oficial del Estado, Madrid, pp. 79-100.

Brugué, Q. (2002), *Nuevos Ayuntamientos, Concejales diferentes: Del gobierno de las instituciones al gobierno de las redes*, en Revista Española de Ciencia Política, Nº 7: 9-37.

Brugué, Q. y Gomá, R. (2008), *Nuevas formas de gobernar: límites y oportunidades*, en Fleury, S. Subirats, J. y Blanco, I. (Eds.). Respuestas locales a inseguridades globales. Innovación y cambios en Brasil y España, Fundació CIDOB, Barcelona, pp. 265-284.

Brugué, Q. y Gomá, R., (1998), *Gobierno local: de la nacionalización al localismo y de la gerencialización a la repolitización*, en BRUGUÉ, Q. y Brugué, Q. y SubiratSs, J. (Selección de textos). Lecturas de Gestión Pública, Ministerio de Administraciones Públicas, Ministerio de la Presidencia y Boletín Oficial del Estado, Madrid, pp. 79-100.

Brunet-Jailly E., (2004), *Comparing Local Cross-Border Relations under the EU and NAFTA*, Canadian-American Public Policy 58

Cabral, D., Sousa, R., Ramos, L., Mourão, P., (2002), *Indicadores de desempenho macroeconómico – NUT do Vale do Cávado: análise comparativa com as principais NUT*

III do Continente, o Continente e a Galiza; Os Municípios do Vale do Cavado – um breve diagnóstico, Agência de Desenvolvimento Regional do Vale do Cávado, Braga.

Caetano, José; Ferreira, Ricardo; Blanco, Raquel G., (2005), *El comercio Luso-Español y la Raya Ibérica*, in: La Raya Ibérica Centro-Sur nº 21 – Papeles de Economía Española, economía de las comunidades autónomas, fundación de las cajas de ahorros, Madrid, pp. 315-327.

Caciagli, M. (1997), *El gobierno local en Europa: perspectivas comparadas*, en Alba, C.R. y Vanaclocha, F.J. (Dir.). El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno, Universidad Carlos III y Boletín Oficial del Estado, Madrid, pp. 77-90.

Caínzos, M. y Corrales, J. (2008), *Una experiencia de integración de investigación y formación al servicio de la mejora de la gestión: el modelo de la Escola Galega de Administración Pública*, en XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 4 - 7 nov. 2008, pp. 1-29

Calvo, Miguel M. (2000), *Los efectos de la política regional comunitaria en la zona transfronteriza*, in: Cooperación transfronteriza: Castilla y León y Portugal, Centro de documentación europea, Universidad de Salamanca, Salamanca, pp. 83 - 94.

Camagni, Roberto (1991), *Innovation networks – spatial perspectives*, in: Edição de Roberto Camagni – GREMI – Behalven Presse – Londres.

Campomar, Marcos C., (1991), *Do uso do "Estudo de Caso; em Pesquisas para Dissertação e Teses em Administração"*. Revista de Administração, São Paulo, v.26, nº 3, p. 95-97, Julho-Setembro.

Canales, J.M. (2002), *Lecciones de Administración y de Gestión Pública*; Universidad de Alicante, Alicante.

Canales, J.M. (2001), *Gobernabilidad y gestión pública*, en OLÍAS, B. (Coord.). La Nueva Gestión Pública, Prentice Hall, Madrid, pp. 35-48.

Canales, J.M. y Pérez, P.L. (2002), *Introducción al Gobierno y a la Gestión Local*, Editorial Club Universitario, Alicante.

Cancela, C. (2001). *El proceso de constitucionalización de la Unión Europea. De Roma a Niza*, Universidade de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela.

Cancela, C. (2005), *Un acercamiento ao quadro teórico da gobernanção multinivel e algún apuntamentos críticos*, en Pereira, A.-C. y Rojo, A. (Coords.). Multiconstitucionalismo e Multigoberno. Estados e Rexións na Unión Europea, Publicacións da Cátedra Jean Monnet de la Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela pp. 57-85.

Cancela, C. (2008), *Una nueva fase en la cooperación transfronteriza: Galicia-Norte de Portugal-Agrupación Europea de Cooperación Territorial*, en Cancela, C. (Coord.). *Cooperación transfronteriza: comparando las experiencias ibéricas*, Tórculo Edicións, Santiago de Compostelapp. 157-189.

Canotilho, G. e Moreira, V., (1993), *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª ed., Coimbra.

Cantalapiedra, C. (Dir.) (2009). *Manual de apoio a cargos políticos locais*, Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza (Xunta de Galicia), Santiago de Compostela.

Caramelo, Sérgio (2005), *União Europeia, Fronteira e Território – políticas territoriais e impactos das políticas e instrumentos comunitários*, Tese de Doutoramento, Salamanca.

Caramelo, Sérgio (2007), *União Europeia, Fronteira e Território*, Campo das Letras - Editores, S,A, Porto.

Carapeto, C. y Fonseca, F. (2006), *Administração Pública. Modernização, Qualidade e Inovação*, Edições Sílabo, Lisboa.

Cárdenas, F. (2006), *Agendas 21 de los Municipios del Eixo Atlántico. Una visión de futuro más sostenible*, en Eixo Atlántico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal, 10: 63-77.

Cárdenas, F. (2007), *Planificación estratégica de las ciudades, Vigo: Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular* (versão cd-rom).

Cárdenas, F., L. y Varela, E. (2008), *Desenvolvimento Sustentável do Eixo Atlântico 2013*, Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, Vigo.

Carmin J, Hicks B, Beckmann A. (2003), *Leveraging local action – Grassroots initiatives and transboundary collaboration in the formation of the White Carpathian Euroregion*; International Sociology 18 703-725

Carneiro, R. (2003), *Globalização, governança e cidadania*, en Salis Gomes, MªT. A face oculta da governança. Cidadania, Administração Pública e Sociedade, INA, Oeiras pp. 17-25.

Carta Europeia de Autonomia Local, aprovada pela Assembleia da República, n. 28/90 de 23 de Outubro

Carr, E.H. (1993), *¿Qué es la historia?*, Ariel, Barcelona.

Carrillo, E. (2002), *Los Gobiernos Locales*, en Román, P. (Coord.). Sistema Político Español, Madrid: McGraw-Hill, pp. 315-338.

Carrillo, E. (1994), *El Gobierno y la Administración Local en el Estado de las Autonomías*, en Papeles de Trabajo de Gobierno y Administración Pública (IUOG), Nº 0695: 1-34.

Caseiro, Rui (2009), *AECT ZASNET*, Apresentação em PowerPoint – *Conferência sobre a Cooperação Transfronteiriça de segunda geração*, Guimarães.

Castells, Manuel (1996), *The Rise of the Network Society. The information Age: Economy, Society and Culture*, Vol. I, Cambridge, MA; Oxford, Blakwell, Londres.

Cavaco, Carminda (1995), *As regiões de fronteira – Inovação e desenvolvimento na perspectiva do Mercado Único Europeu*, in: estudos para o desenvolvimento regional e urbano, CEG, UL, Lisboa.

Cavaco, Carminda (1995b), *Planificação transfronteiriça e desenvolvimento regional e local*, in: as regiões de fronteira – inovação e desenvolvimento na perspectiva do Mercado Único Europeu, Estudos para o desenvolvimento regional e urbano, CEG, UL, Lisboa, pp. 263-277.

Cavaco, Carminda (1995c), *Turismo rural e desenvolvimento local*, in: as regiões de fronteira – inovação e desenvolvimento na perspectiva do Mercado Único Europeu, Estudos para o desenvolvimento regional e urbano, CEG, UL, Lisboa, pp. 351-401.

Cavaco, Carminda (1995d), *A fronteira política: da divisão à integração territorial*, in: as regiões de fronteira – inovação e desenvolvimento na perspectiva do Mercado Único Europeu, Estudos para o desenvolvimento regional e urbano, CEG, UL, Lisboa, pp. 9-17.

Cavaco, Carminda (1995e), *Um olhar sobre a fronteira Portugal-Espanha*, in: as regiões de fronteira – inovação e desenvolvimento na perspectiva do Mercado Único Europeu, Estudos para o desenvolvimento regional e urbano, CEG, UL, Lisboa, pp. 19-34.

Cavaco, Carminda (1995f), *Abandono ou revitalização dos campos raianos de Portugal?*, in: as regiões de fronteira – inovação e desenvolvimento na perspectiva do Mercado Único Europeu, Estudos para o desenvolvimento regional e urbano, CEG, UL, Lisboa, pp. 319-350.

Cavaco, Carminda (1997), *Fronteira Portugal-Espanha e individualidade territorial*, in: Finisterra XXXII, nº 63, CEG, UL, Lisboa, pp. 159-166.

Cavaco, Carminda (2006), *Novas formas de habitar os espaços rurais*, in: Geografia de Portugal, vol. 3 – Atividades económicas e espaço geográfico, Circulo de Leitores, Lisboa, pp. 79-91.

Cernadas, A. y Fentanes, R. (2004), *Cultura política e participación cidadá na Administración local en Galicia*, en Revista Galega de Administración Pública, Nº 36: 77-107.

Cerrillo, A. (Coord.) (2005), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, INAP, Madrid.

Christiansen, Th. y Jorgensen, K.E. (2004), *La Gobernanza Transregional en la Nueva Europa*, en MORATA, F. (Ed.). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 369-393.

Church A, Reid P. (1999), *Cross-border co-operation, institutionalization and political space across the English Channel*; *Regional Studies* 33 643-655

Clarke, J e Newman, J. (1997), *The Managerial State*, Sage Publications, London.

Cazes, G; Domingo, J; Gauthier A. (1985), *L'Espagne et le Portugal – aux portes du Marché Commun*, Collection histoire et géographie économique, Bréal Editeur, Montreuil.

CCDRN (2006), *Norte 2015 - Competitividade e Desenvolvimento - uma visão estratégica (Versão de Trabalho)*, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, Porto.

CE (1990), *Interreg – Breaking through borders*, in: InfoBackground B-501-90, CE, Luxemburgo.

CE (1990b), *Interreg*, in: InfoTechnique B-501-90, CE, Luxemburgo.

CE (1991), *Europe 2000: Outlook for the development of the community's territory*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburgo.

CE (1992), *Interregional Cross-Border Cooperation*, in: InfoBackground B-532-92, CE, Luxemburgo.

CE (1993), *Iniciativas comunitárias*, in: Publicações da UE, Luxemburgo.

CE (1993b), *Coopération Interrégionale et Transfrontalière*, in: Regional, Février 1993, CE, Luxemburgo.

CE (1994), *Cross-Border Cooperation*. Serviço das publicações oficiais das Comunidades Europeias, CE, Luxemburgo.

CE (1994b), *Interregional and cross-border cooperation in Europe – Proceedings of the conference on interregional cooperation – regional development studies*, CE, Luxemburgo.

CE (1994c), *Guia para as iniciativas comunitárias 1994-1999*, in: Publicação dos fundos estruturais comunitários: 1ª Edição, CE, Luxemburgo.

CE (1995), *Europa 2000+ - Cooperação para o ordenamento do território europeu*, Serviço das publicações oficiais das Comunidades Europeias, CE, Luxemburgo.

CE (1996), *Cross-Border and inter-regional cooperation in the European Union – executive summary - conclusions and recommendations*, in: Regional policy series, W-19, CE, Luxemburgo.

CE (1996b), *Portrait des Regions - Tome 3 - Portugal, Espagne, Italie, Grèce*. EUROSTAT, Luxemburgo.

CE (1996d), *First Cohesion Report*, Luxemburgo.

CE (1997), *Municípios e a Europa - o guia prático de geminações*, CE, Luxemburgo.

CE (1998), *Guia para as iniciativas comunitárias 1994-1999*, in: Publicação dos fundos estruturais comunitários: volume 2, CE, Luxemburgo.

CE (1999), *Esquema de desenvolvimento do espaço comunitário - EDEC*, Serviço das publicações oficiais das Comunidades Europeias, CE, Luxemburgo.

CE (1999b), *The EU compendium of spatial planning systems and policies - SPAIN*, Regional development studies 28M, CE, Luxemburgo.

CE (2000), *Initiative communautaire INTERREG II 1994-1999 – Un premier bilan*, Politique Régionale, CE, Luxemburgo.

CE (2000b), *Ex-Post Evaluation of Interreg II Community initiative (1994-99). General Summary Report*. CE, Bruxelas.

CE (2000c), *EX-ante evaluation and indicators for Interreg (strand A and B)*, CE, Bruxelas.

CE (2000d), *Community initiative INTERREG II 1994-1999 – An initial evaluation*, Regional Policy, CE, Luxemburgo.

CE (2000e), *The EU compendium of spatial planning systems and policies - PORTUGAL*, Regional development studies 28L, CE, Luxemburgo.

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

CE (2000g), *The EU compendium of spatial planning systems and policies - SWEDEN*, Regional development studies 28N, CE, Luxemburgo.

CE (2000h), *Initiative communautaire INTERREG II 1994-1999 – Un premier bilan*, Politique Régionale, CE, Luxemburgo.

CE (2000i) - *Ex-Post Evaluation of Interreg II Community initiative (1994-99). General Summary Report*. CE, Bruxelas.

CE (2001), *Segundo relatório sobre a coesão económica e social*, CE, Luxemburgo.

CE (2001b), *Ao serviço das regiões*, A Europa em acção, Serviço das publicações oficiais das Comunidades Europeias, CE, Luxemburgo.

CE (2002), *Cooperation transfrontaliere et transnationale, la nouvelle Europe s'invente sur ses marges*. <http://www.notre-europe.eu>, Paris.

CE (2002c), *Poderes regionais e locais na Europa - educação e juventude, cultura, saúde pública, redes transeuropeias e política regional e estrutural*, Comité das Regiões, Bruxelas.

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

CE (2003d), *As dimensões regional e local na criação de novas formas de governança na Europa*, Comité das Regiões, Bruxelas.

CE (2004), *A new partnership for cohesion – convergence, competitiveness, cooperation*, Third report on economic and social cohesion, CE, Luxemburgo.

CE (2004b), *Orientações para uma iniciativa comunitária relativo à cooperação transeuropeia*, in: Jornal oficial da UE de 2 de Setembro de 2004, CE, Bruxelas.

CE (2004c), *Inforegio – Ficha Síntese de 2004*, Política regional, CE, Bruxelas.

CE (2004d), *Interim territorial cohesion report*, Preliminary results of ESPON and EU Commission studies, ESPON, Luxemburgo.

CE (2004e), *Terceiro relatório sobre a coesão económica e social*, CE, Luxemburgo.

CE (2005), *Cross-border cooperation in Europe – An overview of INTERREG IIIA programmes 2000-2006*, INTERACT, Viborg, Dinamarca.

CE (2005b), *Declaration of Dubrovnik – Cross-Border cooperation bringing citizens together*, EPP – Group in the committee of the region - European people's party group in the committee of the regions, Dubrovnik.

CE (2005c), *Overview of the draft regulations for the new period, 2007–2013 – An INTERREG practitioner's Guide*. Interact, Estocolmo.

CE (2005d), *A study of the mid term evaluations of INTERREG programmes – for the programming period 2000 until 2006, 2007*, Interact, Viena.

CE (2005e), *INTERACT - Community Initiative Programme 2002 – 2006*. Interact, Viena.

CE (2005f), *INTERREG – An assessment of needs by Interact*, Interact, Viena.

CE (2006), *Good Practice INTERREG III – Quality Project Generation*, Interact, Estocolmo.

CE (2006b), *Regulamento CE) N.O 1082/2006 do parlamento europeu e do concelho de 5 de Julho de 2006 relativo aos agrupamentos europeus de cooperação territorial (AECT)*, in: *Jornal Oficial da UE, CE, Luxemburgo*.

CE (2006c), *Programme Summary of the Spain - Portugal INTERREG IIIA Programme*, Interact, Viena.

CE (2006d), *Inforegio News - Boletim informativo Setembro de 2006 - Nº149*, Interact, Viena.

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

CE (2007b), *Growing Regions, Growing Europe. Fourth report on economic and social cohesion*, CE, Bruxelas.

CE (2007c), *Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça Portugal-Espanha 2007-2013*, CE, Bruxelas.

CE (2007d), *Territorial agenda of the European Union - towards a more competitive and sustainable Europe of diverse regions - final draft*, UE, Bruxelas.

CE (2008), *Programmanual INTERREG Sverige-Norge 2007-2013, 2008-05-13, Program för Europeiskt territoriellt samarbete*, CE, Bruxelas.

CE (2008b), *Regions 2020, An assessment of Future Challenges for UE Regions*, CE, Bruxelas.

CE (2008c), *EU Cohesion Policy 1988-2008: Investing in Europe 's Future*, Inforegio nº26 - June 2008 - Panorama, CE, Bruxelas.

CE (2008d), *Green Paper on Territorial Cohesion - turning territorial diversity into strength*, CE, Bruxelas.

CE (2008e), *EVALSED - The resource for the Evaluation for Socio-Economic Development*, CE, Bruxelas.

CE (2009), *Sexto Relatório Intercalar sobre a Coesão Económica e Social*, CE, Bruxelas.

CE (2009b), *Ex-Post Evaluation of INTERREG 2000-2006 - 1st Interim Report to the European Commission DG REGIO - Main Report*, CE, Panteia, Bruxelas.

CM Chaves (2007), *Plano de desenvolvimento estratégico Chaves - 2015*, Câmara Municipal de Chaves.

Centeno, Luís G (coord.) (2006), *Estudo preparatório do contributo da CCDR Algarve para o plano estratégico sobre a cooperação transfronteiriça Algarve-Andaluzia*, Relatório Final - Preliminar, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve, Sociedade de estudos económicos e sociais, Faro.

Chislett, W. (2004), *España y Portugal: de vecinos distantes a socios incómodos*, Real instituto el cano de estudios internacionales y estratégicos, Madrid.

Cloted, M. A. (1992), *La cooperación internacional de los Municipios en el marco del Consejo de Europa. La obra de la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa*, Editorial Civitas, Madrid.

Co. E. (1972), *1. Europäisches Symposium der Grenzregionen. Die Zusammenarbeit europäischer Grenzgebiete*, Council of Europe, Strassbourg.

Coase, R.H. (1937), *The Nature of the Firm*, in Louis Putterman and Randall S. Knoszner (Ed.), 1996, *The Economic Nature of the Firm: a reader*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 89-104.

Coase, R. (1993), *The Institutional Structure of Production*, in Williamson, editor, *Nature of the Firm*

Cochrane A, Peck J, Tickell A. (1996), *Manchester plays games: exploring the local politics of globalization*, *Urban Studies* 33 1319-1336

Coelho, Maria Helena da Cruz, e J. R. Magalhães (1986), *O Poder Concelhio – Das Origens às Cortes Constituintes*, Ed. Centro de Estudos de Formação Autárquica,

Coghill, Ken, (2000), *Ministers in Office: Preparation and Performance, Main Committee Room, Parliament House, Canberra, Austrália* (Paper: Friday 29 September 2000, 12.15pm–1.15pm)

Cohen M D, March J G, Olsen J P (1972), *A garbage-can model of organizational choice*; *Administrative Science Quarterly* 17 1-25

Coimbra, Colwell, John (1990), *Qualitative Market Research: a Conceptual Analysis and Review of Practitioner Criteria*, *Journal of the Market Research Society*, Vol. 32, nº 1, Jan

Colino, C. y Molino, I. (2000), *Teaching Public Administration in Spain: A Review Article*, en *Public Administration*, Vol. 78, Nº 1: 233-250.

Coller, X. (2000), *Estudio de casos, en Cuadernos Metodológicos Nº 30*, C.I.S, Madrid.

Comisión de las Comunidades Europeas (2001), *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco*, Bruselas, 428.

Commons, John (1934), *Institutional Economics: Its Place in Political Economy*, University of Wisconsin Press, Madison.

Consello de Contas de Galicia (2003), *Resumo de fiscalizacións horizontais a concellos galegos: urbanismo e gastos de persoal, Área de Corporacións Locais, Memoria 2003*, Consello de Contas de Galicia, Santiago de Compostela, pp. 1-27.

Conzelmann T. (1998), *Europeanisation" of regional development policies? Linking the multi-level governance approach with theories of policy learning and policy change*. European Integration online Papers 2(4): <http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-004a.htm>

Crespo, J. (2001a), *Gestión pública y gestión intergubernamental en la Unión Europea*, en olías, B. (Coord.). *La Nueva Gestión Pública*, Prentice Hall, Madrid, pp. 339-367.

Cunningham, J.B. (1993), *Action research and organisation development*, Praeger, Westpoint, CT.

Considine, M and Lewis, JM (1999), *Governance at ground level: the front-line bureaucrat in the age of markets and networks*, *Public Administration Review*, 59(6), 467-480.

Costa, Eduarda M; Pires, Iva (1995), *A estrutura industrial do território raiano entre Alto Trás-os-Montes e Beira Interior Sul*, in: *As regiões de fronteira – Inovação e desenvolvimento na perspectiva do Mercado Único Europeu. Estudos para o desenvolvimento regional e urbano*, CEG, UL, Lisboa.

Costa, Eduarda M. (1995), *O desenvolvimento local de Chaves: Condições e perspectivas*, in: *as regiões de fronteira – inovação e desenvolvimento na perspectiva do Mercado Único Europeu*, *Estudos para o desenvolvimento regional e urbano*, CEG, UL, Lisboa, pp. 103-143.

Costa, Eduarda (2000), *Cidades Médias e Ordenamento do Território – O caso da Beira Interior*, Tese de Doutoramento, UL. FL. CEG, Lisboa.

Costa, Eduarda (2005), *Ordenamento à escala europeia*, in: *Geografia de Portugal*, vol. 4, *Planeamento e ordenamento do território*, Circulo de leitores, Lisboa, pp. 260-267.

Costa, Eduarda (2005b), *A organização administrativa*, in: *Geografia de Portugal*, vol. 4, *Planeamento e ordenamento do território*, Circulo de leitores, Lisboa, pp. 43-57.

Condesso, F.R. (2005), *Ordenamento do território – administração e políticas públicas. Direito administrativo e desenvolvimento regional*, Universidade Técnica de Lisboa - ISCSP, Lisboa.

Covas, António (2009), *Integração Europeia, Relações Ibéricas e Política de Regionalização*, Coesão, diversidade e cooperação territorial na União Europeia - Edições Colibri, Lisboa.

Danzinger, j.n. (2008), *Understanding the political world. A Comparative Introduction to Political Science*, Pearson International Edition, New York, pp. 18-21.

De Albuquerque, M., Guerreiro, i. Novoa, f. Y postigo, e. (Coords.) (2006), *Encuentros y Desencuentros Ibéricos. Tratados Hispano - Portugueses desde la Edad Media*, Chaves Ferreira-Publicações y Barcelona: Lunwerg Editores, Lisboa.

De Castro, J.L. (2008), *Nuevos instrumentos de cooperación transfronteriza en el espacio pirenaico: el Consorcio de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos y la Conferencia Euro-Regional Vasco-Aquitania*, en Cancela, C. (Coord.). *Cooperación transfronteriza: comparando las experiencias ibéricas*, Tórculo Edicións, Santiago de Compostela pp. 45-72.

De La Fuente, Alberto (2006), *A evolução do quadro jurídico da cooperação transfronteiriça na Europa*, in: *La adaptación de los Organismos de Cooperación Transfronteriza por las Comunidades Autónomas*, Coord. Entique J. Martínez Pérez, GIT Castilla y León, Valladolid, pp. 11-35.

De Santiago, M. (2004), *¿Novos vieiros para a cidadanía e a identidade: una reflexión no marco da gobernación multinivel?*, en *Revista de Pensamento do Eixo Atlântico*, Nº 6: 51-60.

Delgado, Francisco J. (2002), *Las ciudades en el arco suratlántico onubense-algarví y la cooperación transfronteriza*, in: *La cooperación transfronteriza Hispano-Portuguesa en 2001*, Fundación Rei Afonso Henriques, Editorial Tecnos, Madrid, pp. 171-185.

DGDR (1993), *Relatório de execução do ano de 1993 – INTERREG – Programa operacional de desenvolvimento das regiões fronteiriças de Portugal e Espanha*, DGDR, Lisboa.

DGDR (1994), *Relatório de execução final – INTERREG – Programa operacional de desenvolvimento das regiões fronteiriças de Portugal e Espanha*, DGDR, Lisboa.

DGDR (1999), *Plano nacional de desenvolvimento económico e social (PNDES)*, Direcção geral do desenvolvimento regional, Lisboa.

DGDR (1999b), *Portugal - Plano de desenvolvimento regional 2000-2006*, Lisboa.

DGDR (2000), *Um olhar sobre o QCA II*, Comissão de Gestão dos Fundos comunitários, Lisboa.

DGDR (2001), *Documento único de programação INTERREG III-A 2000-2006 – Cooperação transfronteiriça Portugal-Espanha*. DGDR, Lisboa.

DGDR (2001b), *Complemento de programação INTERREG III- A 2000-2006 – Cooperação transfronteiriça Portugal-Espanha*. DGDR, Lisboa.

DGDR (2001c), *A zona de fronteira Portugal- Espanha*, DGDR, Lisboa.

DGDR (2003), *QCA II - relatório final 1994-1999 – Iniciativa comunitária INTERREG II-A – desenvolvimento e cooperação transfronteiriça (Portugal)*. DGDR, Lisboa.

DGDR (2003b), *Avaliação Intercalar do programa de iniciativa comunitária Interreg III A 2000 – 2006 Portugal-Espanha*. Quasar consultores e Cedru, Lisboa.

DGDR (2006), *INTERREG III-A “Espanha - Portugal” CCI nº2000 RG 16 PC 005 - Informe Anual 2005*, Lisboa e Madrid.

DGDR (2006b), *Seminário: cooperação territorial europeia no QREN de Portugal*, 15 de Dezembro de 2006, (apresentação em Powerpoint), Alandroal.

DGDR (2006c), *Competitividade territorial e coesão económica e social*, Observatório do QCA III, Augusto Mateus (Coord.), DGDR, Lisboa.

DGDR (2008), *INTERREG III-A Espanha – Portugal - Informe de Análisis Técnico*, Quasar Consultores, Lisboa e Madrid.

DGOTDU (1997), *Sistema urbano nacional. Cidades médias e dinâmicas territoriais*, vol. I e II, QUATERNAIRE, DGOTDU, Lisboa.

DGOTDU (2001), *Princípios orientadores para o desenvolvimento territorial sustentável do continente europeu*, CEMAT – 2000, Conselho da Europa, Hanover.

DGOTDU (2002), *Sistema urbano nacional. Rede complementar*, Teresa Sá Marques (coord.), Colecção estudos 6., DGOTDU, Lisboa.

DGOTDU (2003), *Sistema urbano nacional. Síntese*, João Ferrão e Teresa Sá Marques (coord.), Colecção estudos 7., DGOTDU, Lisboa.

DGOTDU (2004), *Programa nacional da política de ordenamento do território (PNPOT)*, DGOTDU, Lisboa.

DGOTDU (2006), *Programa nacional da política de ordenamento do território (PNPOT)*, Versão final - Dezembro de 2006, DGOTDU, Lisboa.

DGOTDU (2007), *Programa nacional da política de ordenamento do território (PNPOT)*, Relatório final - 07-09-2007, DGOTDU, Lisboa.

Dicken P. (1998), *Global shift.*, Chapman, London.

Dimaggio P J, Powell W W. (1983), *The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*, American Sociological Review 48 147-160

Dimaggio, P. e Powell, W. (1997), *Le néo-institutionnalisme dans l'analyse des organisations*, in *Politix*, n. 40.

Dimitrov, V. e K. Kopra (1998), *Fuzzy Logic and the Management of Social Complexity, in Fuzzy Systems Design: Social and Engineering Applications*, Eds. Reznik, L.,

Dimirov, V. and J. Kasprzyk, Heidelberg, New York: *Physica-Verlag*, pp. 105-116 (ISBN 3 7908 1118 1)

Domínguez, L. (2004), *Europa e a Fronteira Luso-Galaica: História e Reencontro*, em domínguez, L. e venade, N. (Coords.). *As Euro-Regiões e o Futuro da Europa: O Modelo da Euro-Região Galiza-Norte de Portugal*, Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, Porto, pp. 3-51.

Domínguez, L. (2006a), *Cinquenta anos cooperando entre fronteiras na Europa (1950-2000)*, em domínguez, L. (Dir.). *Europa e a Cooperação Transfronteiriça*, Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, Porto, pp. 151-185.

Domínguez, L., (2006b), *Europa e a Cooperação Transfronteiriça*, in: coleção textos para o debate, Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, Porto.

Domínguez, L. (Coord.) (2008), *Chaves-Verín: A Eurocidade da Auga. Axenda Estratégica*, Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, Vigo.

Domínguez, L. (2008a), *La cooperación transfronteriza entre Portugal y España (1990-2006). Las estructuras de cooperación*, em domínguez, L. (Dir.). *A Cooperação Transfronteiriça entre Portugal e Espanha*, Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular e Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, IP, Vigo, pp. 13-48.

Domínguez, L. (2008b), *Anexos*, em domínguez, L. (Dir.). *A Cooperação Transfronteiriça entre Portugal e Espanha*, Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular e Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, IP, Vigo, pp. 51-102.

Domínguez, L. (coord.) (2008c), *A cooperação transfronteiriça entre Portugal e Espanha*, Coleção Biblioteca de Estudos Estratégicos, Vigo.

Domínguez, L. y pardellas, X. (Dirs.) (2007), *Sete Ideias para Sete Anos Decisivos. Agenda Estratégica do Eixo Atlântico*, Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, Porto.

Douglas North (1991), *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, UK.

Downey, K. H., Ireland, R. D. (1979), *Quantitative versus qualitative: environmental assessment in organizational studies*. *Administrative Science Quarterly*, v. 24.

Duignan, P. (1998), *Evaluating Public, Social and Community Programmes: From Outputs to Outcomes to Capacity Building. Presentation to public sector policy analysts and managers*, Wellington, 13 November.

DPP (2004), *Modelo territorial de Espanha. Atualização do plano de infra-estruturas (PDI) e novos desenvolvimentos*, in: *Revista prospectiva e planeamento nº11 (nº especial) 2004*. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, Lisboa.

DGPT (1994), *Atlas de Espanha - Tomo II - Geografia Humana*, Madrid.

Diéguez, Valentín C. (2004), *Iberismo e cooperação - Passado e futuro da Península Ibérica*, Campo de Letras - Editores S.A, Centro de Estudos Ibéricos, Coleção Iberografias - 1, Famalicão.

Domínguez, Juan Márquez; Almonte, José Jurado (2000), *Los espacios de repulsión en la frontera suroccidental hispano-portuguesa*, in: *La frontera hispano-portuguesa: Nuevo espacio de atracción y cooperación*, Fundación Rei Afonso Henriques, Lorenzo López Trigo e François Guichard (coord.), Madrid, pp.119-142.

Domínguez, Juan Márquez (2001), *La conformación de una región interfronteriza en el proyecto Anás*, in: *Articulation des territoires dans la Péninsule Ibérique*, Presses Universitaires de Bordeaux, Bordéus, pp 393-404.

Dunleavy, Patrick (1986), *Explaining the privatization Boom: Public Choice Versus Radical Approaches*, in *Public Administration*, Vol. 64, N. 1, pp. 13-34.

Dunleavy, Patrick (1991), *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, Harvester, London.

Echebarría, K. (1993), *La Administración Pública en la era del management. Reflexiones sobre una década de modernización administrativa*, DEUSTO, Bilbao.

Elster, Jon, Preuss, Ulrich e Offe, Claus. (1996), *Constitutional Politics and Economic Transformation in Eastern Europe*, Cambridge University Press, Cambridge.

Eisenhardt K M, (1989), *Building theories from case study research*, *Academy of Management Review* 14 532-550.

Eixo Atlântico (2001), *Estatutos do eixo atlântico do noroeste peninsular*, Eixo Atlântico.

Eixo Atlântico (2007), *Agenda estratégica - Sete ideias para sete anos decisivos*, Eixo Atlântico.

Esteves, Alina; Silva, Jorge (1992), *O papel da rede urbana na dinamização das regiões fronteiriças: Exemplo de Trás-os-Montes*, in: VI Colóquio Ibérico de Geografia, Porto, pp. 529-527.

Emerson, Richard M. (1962), *Power-dependence relations*, American Sociological Review.

ET (2006), *Espaces transfrontaliers – Cross-Border areas nº 21 – Junho de 2006*, Paris.

Etherington, J. (2008), *El Caso de la Euroregión Pirineos-Mediterráneo*, en cancela, C. (Coord.). Cooperación transfronteriza: comparando las experiencias ibéricas, Tórculo Edicions, Santiago de Compostela, pp. 75-96.

Evans, Peter (1996), *Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy*, World Development, 24(6), 1119-1132.

FEMP (2006), *Las situación de los Ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea*, Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid.

Ferlie, Ewan, Pettigrew, Andrew, Ashburner, Lynn e Fitzgerald, Louise (1996), *The New Public Management in Action*, Oxford University Press, Oxford.

Fernández, Manuel A (2002), *Últimos desarrollos en la cooperación transfronteriza entre Galicia y el Norte de Portugal*, in: La frontera hispano-portuguesa: Nuevo espacio de atracción y cooperación, Fundación Rei Afonso Henriques, Lorenzo López Trigal e François Guichard (coord.), Madrid, pp. 11-20.

Fernandéz, António Campesino (2000), *La cooperación transfronteriza en la raya lusa-extremeña*, in: La frontera hispano-portuguesa: Nuevo espacio de atracción y cooperación, Fundación Rei Afonso Henriques, Lorenzo López Trigal e François Guichard (coord.), Madrid, pp. 219-228.

Fernández, P.A. (Dir.) (2008), *La asimetría institucional entre España y Portugal en el marco de la cooperación transfronteriza*, Barcelona: Editorial Atelier.

Ferrão, João (1995), *Regiões e inter-territorialidade numa Europa em construção*, in: V curso de Verão, Poder Central, Poder Local - Uma Perspectiva Histórica, Instituto de História Contemporânea, FCSH, Lisboa.

Ferreira, A. (1997), *Regionalização, Europa das Regiões. Reordenamento do Território Nacional*, RES-Editora, Porto, pp. 137-169.

Ferreira, Nuno (2005), *I Jornadas Galiza - Norte de Portugal "deficiência motora e inclusão social"*, CCDR-N - Comunidade de Trabalho Galiza-Norte de Portugal, (apresentação em Powerpoint), Caminha.

Ferreira, Carlos (2005), *Espaço atlântico e eixo atlântico - duas escalas para a construção do policentrismo europeu*, in: Segundos estudos estratégicos do Eixo Atlântico - <http://www.eixoatlantico.org>, pp. 259-293.

Frederickson, H. George (1996), *Comparing the reinventing government movement with the new public administration*, in Public Administration Review, Vol. 56, N. 3, pp. 263-270.

Fuente, Herrero de la (2000), *La cooperación transfronteriza hispano portuguesa em 2001*, Nuevos instrumentos internacionais, in: Relações Portugal-Espanha: cooperação e identidade, I encontro internacional, Fundação Rei Afonso Henriques, Zamora, pp. 263-291.

Fuertes, M. (2007), *Redes inalámbricas municipales*, en parada, R. y Gallego, r. Y Subirats, J. (2002). "El análisis del rendimiento institucional: teoría y aplicación a las comunidades autónomas", en garcía, R. (2007). "España y Portugal en la Unión Europea: La superación de la lógica westfaliana en las relaciones bilaterales", en garcía, R. e lobo, L. (Coords.). España y Portugal. Veinte años de integración europea, Tórculo Edicións, Santiago de Compostela pp. 219-233.

Gabbe J, (1985), *Euregio: regionale grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf*
29

Gabbe, Jens (1999), *Aspectos institucionales de la cooperación transfronteriza*. Asociación de regiones Fronterizas Europeas - Proyecto LACE-TAP, Paris.

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

Gallagher, Tom (1985), *Democracy in Portugal Since the 1974 Revolution*, Eduardo de Sousa Ferreira e Walter C. Opello, JR., *Conflict and Change in Portugal 1974-1984*, Editorial Teorema, Lisboa pp. 61-77.

Gaspar, C. (2007), "As relações entre Portugal e a Espanha da democracia à crise europeia", en GARCÍA, R. e LOBO, L. (Coords.). España y Portugal. Veinte años de integración europea, Tórculo Edicións, Santiago de Compostela, pp. 169-187.

García, F. (2003), *Elementos de organización municipal*, Dykinson, Madrid pp. 206-225.

Gerry, C., e Nogueira, F. (2000), *Reflexões acerca da aplicabilidade à Administração Pública de Inovações recentes na Gestão de Empresas Privadas in 2.º Encontros do INA - Moderna Gestão Pública: dos meios aos resultados*, Edições INA, Oeiras.

Ghoshal, S., lampel, J., Mintzberg, H. y quinn, J.B (1991), *The Strategy Process*, Prentice Hall (second edition).

Godoy, Arilda Schmidt (1995), *Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades*, Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v.35, n.2, p.57-63, Mar./Abr.

Goetz, J.; Lecompte, M., (1988), *Etnografia y diseño cualitativo en investigación educativa*. Morata, Madrid.

Goldsmith, M. (1994), *Europa y las Regiones: Europa y las Ciudades*, en Arenilla, M., Loughlin, J., Toonen, T. (Eds.). *La Europa de las Regiones. Una perspectiva intergubernamental*, Universidad de Granada, Granada, pp. 173-185.

Gonçalves, J. Dá M. (2000), *A Reforma Administrativa em Portugal: Os Primórdios, a Teoria, a Panorâmica e a Finalidade*, en Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, *Reformar a Administração Pública: um imperativo*, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa.

Goss, Sue (2001), *Making Local Governance Work*, Houndmills, Palgrave, Reino Unido.

Goode, W. J. & Hatt, P. K. (1969), *Métodos em Pesquisa Social*. 3ªed., Cia Editora Nacional, São Paulo.

Goodin, Robert (1996), *The Theory of Institutional Design*, Cambridge University Press, Cambridge.

Goodman, P.S. y kurke, L.B. (1993), *Estudios sobre el cambio en las organizaciones: informe sobre el estado de la literatura*, en Ballart, X. y Goss, S. (2001). *Making Local Governance Work*, Palgrave, Londres.

Granovetter, Mark (1985), *Economic action and social structure: the problem of embeddedness*, *American Journal of Sociology*.

Granovetter, Mark (1993), *The Nature of Economic Relationship*, In Richard Swedberg, editor, *Explorations in Economic Sociology*, pp. 3-41, Russell Sage Foundation, New York.

Greenwood, J. y Wilson, D. (1989). *Public Administration in Britain today*, Unwin Hyman, London.

Greer, Patricia (1994), *Transforming Central Government: The Next Steps Initiative*, Open University Press, Buckingham.

- Grix J, Knowles V. (2003), *The Euroregion and maximisation of social capital: Pro Europa Viadrina*, in *New borders for a changing Europe: cross-border cooperation and governance* Eds J Anderson, L O'Dowd, M W Thomas, Cass, London, pp. 154-176
- Gutiérrez (1997), *Estructura organizativa y gestión municipal*, en Alba, C.R. y Vanaclocha, F.J. (Dirs.). *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Universidad Carlos III y Boletín Oficial del Estado, Madrid, pp. 321-343.
- Gutiérrez, Ana G. (2002), *Alcance y evaluación de la cooperación transfronteriza entre Euskadi, Navarra y Aquitania*, in: *Cadernos Europeus de Deusto*, nº. 26/2007, Instituto de Estudios Europeus, Universidade de Deusto, Bilbao.
- Hagerstrand, T. (1967), *Innovation diffusion as a spatial process*. University of Chicago Press, Chicago.
- Hardin, Russel (1982), *Collective Action*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Harrison, Anthony (1993), *Introduction*, in Anthony Harrison, *From Hierarchy to Contract*, Policy Journals, Newbury, pp. 1-13.
- HAY, C. (1997), *Estructura y actuación*, en Marsh, D. y Stoker, G. (Eds.). *Teoría y métodos de la ciencia política*, Alianza Editorial, Madrid pp. 197-213.
- Heinelt H. R. Smith R, Eds (1996), *Policy networks and European Structural Funds*, Aldershot, Avebury.
- Heinelt H. (1996), *Perspektiven und Probleme der Struktur fondsförderung in Politiknetzwerke und europäische Struktur fondsförderung* Ed H Heinelt, Leske + Budrich, Opladen pp 298-308.
- Hernandez, V. Luengo (1995), *Las perspectivas de la cooperación transfronteriza desde los programas comunitarios y la administración española*, in: *La cooperación de Castilla y León con Portugal. Relaciones Transfronterizas*, Cortes de Castilla Y León, pp. 81-101.
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2007), *Fundamentos de metodología de investigación*, McGraw-Hill/Interamericana de España, Madrid, pp. 21-55 y 73-95.
- Hirst, Paul (2000), *Democracy and Governance*, in Jon Pierre, (ed.), 2000, *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, Oxford University Press, Oxford.
- Huet, Patricia. G. (2005), *Vers Europe des Eurorégions? Objectif de «Cohésion Territoriale»*, in : *Politique Régionale*, Paris, pp. 449-502.
- Hocking, B. (2004), *Patrullar por la "frontera: la condición de actores de los gobiernos no centrales*, en Morata, F. (Ed.). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 395-426.

Hofferbert, R.I. y Cingranelli, D.L. (1996), *"Public Policy and Administration: Comparative Policy Analysis"*, en Goodin, R.E. y Klingemann, H.-D. (Eds.). *A New Handbook of Political Science*, Oxford University Press, Oxford, pp. 593-608.

Hood, Christopher (1991), *A Public Management for all Seasons?*, In *Administration*, Vol. 69.3-19.

Hood, Christopher (1994), *Explaining Economic Policy Reversals, Open*, University Press, Buckingham.

Hood, Christopher (1996), *Racionalismo Económico en la Gestión Pública: ¿de la Administración Pública Progresiva a la Nueva Gestión Pública?*, en Brugué, Q. y Subirats, J. (Selección de Textos). *Lecturas de Gestión Pública*, Ministerio de Administraciones Públicas, Boletín Oficial del Estado y Ministerio de la Presidencia, Madrid, pp. 469-490.

Hood, Christopher (1998), *The Art of the State. Culture, Rhetoric, and Public Management*, Clarendon Press, Oxford.

Hooghe L., Ed. (1996), *Cohesion policy and European integration: building multilevel governance*, Oxford University Press, Oxford.

Hooghe, L. y Marks, G. (2000), *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham: Rowman y Littlefield Publishers Inc.

Hooghe L., Marks G. (2003), *Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance*, *American Political Science Review*, 97(2) 233-243.

Hornero, Antonia (1999), *Organización de la Unión Europea*, Ed, Centro de Estudios Areces, Madrid, pp. 405-435,

Hughes, O.E. (2003), *Public Management & Administration. An Introduction*, Palgrave McMillan, New York.

Hughes, O.E. (1996), *La Nueva Gestión Pública*, en Brugué, Q. y Subirats, J. (Selección de Textos). *Lecturas de Gestión Pública*, Ministerio de Administraciones Públicas, Boletín Oficial del Estado y Ministerio de la Presidencia, Madrid, pp. 103-132.

Huxham, C. (1996), *Creating collaborative advantage*, Sage Publications, London.

Huxham, C., e Vangen, S., (1996) *Working together: Key themes in the management of relationships between public and non-profit organisations*, *International Journal of Public Sector Management*, 9 (7), 5-17.

Hyden, G., Court, J. y Mease, K. (2003), *Making Sense of Governance: The Need for Involving Local Stakeholders*, em PNUD, pp. 1-11.

Iglesias, A. (2002), *Autonomía municipal, descentralización política e integración europea de las Entidades locales*, Ariel, Madrid.

Iglesias, M.L.; Barrientos, R. (1992), *Política de Cooperación Galicia-Norte de Portugal en el ámbito de la CEE*, in: VI Colóquio Ibérico de Geografia, Porto, pp. 511-517.

Instituto de Gestão da Base de Dados dos Recursos Humanos da Administração Pública [IGBDRHAP] (2001), *Administração Pública em Número*, Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública, Lisboa.

Izquierdo, M. (2001), *La Unión Europea ante las Entidades Locales y Territoriales. Políticas, Programas y Subvenciones*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid.

J. Gabbe, T. Stumm, (2000), *Cross-border Financial Management* AEBR(ed.); Gronau

J. Gabbe, T. Stumm, (2001), *The Status Quo Of Transeuropean Co-operation Between Territorial Authorities And Future Steps That Contribute to Realise A New Model of European Governance* AEBR(ed.); Gronau.

J. Gabbe, V. v. Malchus, H. Martinos, (2000), *preface of the European Commissioners M. Barnier and G. Verheugen: "Practical Guide to Cross-border Co-operation". Guide 2000 (German) - Regional Policy* AEBR - European Commission(ed.); 3rd edition.

J. Gabbe, V. v. Malchus: (2001), *30 Years of Working Together Anniversary Brochure* AEBR(ed.); Gronau.

J. W. Scott (1999), *European and North American Contexts for Cross-border Regionalism. Regional Studies*, Vol. 33, No. 7, 605 - 617.

Jens Gabbe, (2005), *Governance and cross-border co-operation* Speech on the occasion of the RFO Annual Conference in Joensuu, North Karelia, Finland AEBR(ed.);

Jens Gabbe, (2006), *Cross-border cooperation important contribution to implementing the Lisbon Strategy*, Speech on the occasion of the Open Days in Brussels,

Jenkins Kate, Caines, Karen and Jackson, Andrew (1989), *Improving Management in Government: The Next Steps, 4th impression*, HMSO, London.

Jessop B. (2002), *The political economy of scale*, Globalization, regionalization and cross-border regions, Eds. M Perkmann, N-L Sum (Palgrave, Houndsmills) pp 25-49

Jessop B. (2004), *The European Union and recent transformations in statehood*, in *The state of Europe: transformations of statehood from a European perspective* Eds S. P. Riekmann, M Mokre, M Latzer, Campus, Frankfurt, pp 75-94.

Jiménez, Maria Salinas (2005), *Los fondos estructurales y el desarrollo de la Raya Ibérica*, in: *La Raya Ibérica Centro-Sur* nº 21 – Papeles de Economía Española, economía de las comunidades autónomas, fundación de las cajas de ahorros, Madrid, pp. 331-339.

Jiménez, J.C. (2007), *Hacia unas nuevas relaciones de vecindad: España y Portugal en democracia*, en García, R. y Lobo, L. (Coords.). *España y Portugal. Veinte años de integración europea*, Tórculo Edicións, Santiago de Compostela, pp. 189-217.

Jordana, J. (1995), *El análisis de los policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?*, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Mayo-Agosto 1995, Nº 3: 77-89.

Jordan, Grant (1992), *Next Steps Agencies: From Managing by Command to Managing by Contract?*, Aberdeen Papers W 6, University of Aberdeen.

Jon Pierre and B. Guy Peters (2000), *Governance, Politics and the State*. Houndmills, Palgrave, Reino Unido.

Kammler, J. (1971), *Objeto y método de la ciencia política*, en Abendroth, W. y Lenk, K. (Comps.). *Introducción a la ciencia política*, Barcelona: Editorial Anagrama, pp. 13-28.

Kaplan D., Häkli J., Eds (2002), *Boundaries and Place: European borderlands in geographical context*, Rowman & Littlefield, Lanham.

Kaufmann, D. Kraay, A. y Mastruzzi, M. (2005), *Governance Matters IV. Indicadores de Gobernabilidad para 1996-2004*, OCDE, París.

Kaufmann, D. (2003), *Encrucijadas de Gobernabilidad*, Informe Global de Competitividad, 2002/2003, Foro Económico Mundial (2003), Paper del Instituto del Banco Mundial.

Kaufman, H. (1993), *¿Son las organizaciones del gobierno inmortales? Puede que sí, puede que no*, en Ballart, X. y Ramió, C. (Selección de textos). *Lecturas de Teoría de la Organización* VOL. II. La dinámica organizativa: las últimas tendencias en teoría organizativa, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, pp. 417-437.

Keating, M. (1994), *Regiones metropolitanas en la Comunidad Europea*, en ARENILLA, M., LOUGHLIN, J., TOONEN, T. (Eds.). *La Europa de las Regiones. Una perspectiva intergubernamental*, Universidad de Granada, Granada, pp. 187-201.

Khun (2004), *La estructura de las revoluciones científicas*, Fondo de Cultura Económica, México.

Kickert, W.J.M. (1997), *Public Governance in The Netherlands, an alternative to Anglo-American 'managerialism'*. *Public Administration Review*, 75 (4), 731-752.

Kickert, W. J. M. and Koppenjan, J. F. M. (1997), *Public Management and Network Management: An Overview*, in Kickert, Walter J. M., Klijn, Erik-Hans and Koppenjan, J. F. M., *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, Sage Publications, Londres, pp. 36-61

Kickert, W.J.M. (2001), *Public management reforms in western governments*, en VV.AA. *A Administração Pública no limiar do Século XXI: os grandes desafios*, INA, Oeiras, pp. 91-102.

King P. J., Roberts N. C. (1987), *Policy entrepreneurs - catalysts for policy Innovation*, *Journal of state government* 60 172-178.

Kingdon J., W. (1984), *Agendas, alternatives, and public policies*, Little Brown, Boston.

Klijn, E. H., J. Koopenjam and K Termeer (1995), *Managing networks in the public sector*, in *Public Administration*, Vol. 73, pp. 437-454

Kickert, W. J. M., Klijn, E.-H. and Koppenjan, J. F. M. (1997), *Managing Networks in the Public Sector: Findings and Reflections*, in Kickert, W. J. M.; Klijn, E.-H. and Koppenjan, J. F. M. (ed.), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, Sage Publications, London, pp. 166-191.

Klijn, E. H. & Koppenjan, J. F. (2000), *Public management and policy networks. Foundations of a network approach to governance*. *Public Management*.

Kooiman, J. (1993), *Governance and governability: using complexity, dynamics and diversity*, en KOOIMAN, J. (Ed.), *Modern Governance*. New Government. Society interactions, Sage Publications, Londres.

Kooiman, J. (1997), *Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity*. In J. Kooiman (Ed.), *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, Sage, Londres.

kommunaler Ebene in *Staatsgrenzen überschreitende Zusammenarbeit des Landes Nordrhein-Westfalen*, Ed Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung, ILS, Dortmund, pp. 90-98

Krane, D. y Wright, D.S. (1995), *Intergovernmental Management*, Essay entry for, en SHAFRITZ, J.M. (Ed.). *The International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, pp. 1-12.

Laffan B. (1997), *From policy entrepreneur to policy manager: the challenge facing the European Commission*, *Journal of European Public Policy* 4(3) 30 422-38

Lagares, N. (2000), *El sistema político de Portugal*, en Alcántara Sáez, M. (Ed.). *Sistemas políticos de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 427-451.

Lage, X. (2007), *Procesos y conceptos en la caracterización de las áreas rurales del noroeste peninsular*, en *Papeles de Economía Española (Economía de las Comunidades Autónomas)*, Fundación de las Cajas de Ahorros, Madrid, pp. 91-108.

Laiz, C. y Román, P. (2003), *Política Comparada*, Madrid: McGraw- Hill/Interamericana de España.

Lara, A. de S. (2004), *Ciência Política. Estudo da Ordem e da Subversão*, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa.

Larmour, Peter (1997), *Models of governance and public administration*, in *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 63, pp. 383-394.

Ledo, Andrés Pracedo (2004), *Nuevas realidades territoriales para el siglo XXI - Desarrollo Local, Identidad Territorial y ciudad difusa*, Editorial Síntesis, Madrid.

Lehmann, Ana Teresa (2009), *Balanço da cooperação transfronteiriça – CCDR-Norte*, Apresentação em PowerPoint – Conferência sobre a Cooperação Transfronteiriça de segunda geração, Guimarães.

Leite, R. y Ferreiro, J. (2001), *O Sistema Político-Administrativo Português*, INA, Lisboa.

Liberda E., (1996), *Regionalentwicklung in Grenzregionen: Eine Euregio als Regionalentwicklungsstrategie?*, Passavia, Passau.

López, L. (2006), *Relaciones Intergubernamentales en la España Democrática. Interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*, Dykinson, Madrid.

López, E. (2002), *Relaciones intergubernamentales en los Estados autonómico y federal. Estudio sobre los Estados Unidos, el Estado español y el País Vasco*, Oñati, IVAP.

López Mira, A.X. (2005), *A crise do Estado em zonas transfronteiriças: Estudo de caso do Couto Mixto como modelo sociopolítico alternativo ao Estado*, en Pereira Menaut, A-C. e Rojo Salgado, A. (Coords.). *Multiconstitucionalismo e Multigoverno. Estados e Rexións na Unión Europea*, Universidade de Santiago e Universidade de Vigo (Cátedra Jean Monnet), Santiago de Compostela, pp. 177-183.

López Mira, A.X. (2004a), *Introducción ó sistema político español*, Tórculo Edicións Santiago de Compostela.

López Mira, A.X. (2004b), *Galaecos españois e porto galaecos: Identidades e fronteiras*, en *Revista Pensamento do Eixo Atlântico*, Nº 6: 43-50.

López Mira, A.X. (2001), *La regionalización en Portugal*, en Revista de las Cortes Generales, 53: 112-197.

López Mira, A.X. (2000), *Un modelo de organización territorial para Galicia*, UNED Ediciones, Madrid.

López Mira, A.X. (1998), *A Galicia Irredenta*, Edicións Xerais, Vigo.

López Mira, A.X. (1996), *Territorio e democracia. Un modelo de participación democrática para Galicia, nacionalidade histórica*, Sada: Edicións do Castro.

Losa, Jorge P. (2002), *El Marco Jurídico de la cooperación transfronteriza entre Galicia e la región Norte de Portugal*, in: La cooperación transfronteriza Hispano-Portuguesa en 2001, Fundación Rei Afonso Henriques, Editorial Tecnos, Madrid, pp. 21-49.

Luverà B. (1996), *Oltre il confine. Regionalismo europeo e nuovi nazionalismi in Trentino-Alto Adige* (il mulino, Bologna).

Maanen, J. V. (1983), *Qualitative Methodology*, Sage Publications, Newbury Park.

Mackie, T. y Marsh, D. (1997), *El método comparativo*, en Marsh, D. y Stoker, G. (Eds.). Teoría y métodos de la ciencia política, Alianza Editorial, Madrid, pp. 181-195.

Mahou, X.Mª y Varela, E.J. (2005), *Reforma de la administración pública central en Portugal: governance, recursos humanos y nuevas tecnologías*, en X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005, pp. 1-19 (no cd do Congreso).

Mair, P. (1996), *Comparative Politics: An Overview*, en Goodin, R.E. y Klingemann, H.-D. (Eds.). A New Handbook of Political Science, Oxford University Press, Oxford, pp. 309-335.

Máiz, R. et al (1994) *O Sistema Político de Galicia: I. As Institucións*, Xerais Vigo, 350 pp

Máiz, R. (1995) *Nationalism in Europe. Past and Present*, 2 vols. Santiago de Compostela. 623 y 656 pp.

Máiz, R. (1996), *A Idea de Nación* Xerais, Vigo. 375 pp.

Máiz, R. (2000), *Identity and Territorial Autonomies in Plural Societies*, coedited with W. Safran, Frank Cass, London.

Máiz, R. (2000), *Construcción de Europa, Democracia y Globalización*, 2 , vols. Ramón Máiz (ed.) Universidade de Santiago de Compostela.

Majone G., Tame C. (1996), *Regulating Europe* (Routledge, London)

Malchus, V. Frhr. von: (2005), Important activities of the Nordic Council of Ministers during the recent years (2000-2005) for the Nordic Border Regions 2005

Malchus, Viktor Frhr. von (2008), Cross-border cooperation between universities and research centres report based on the AEBR study, April Gronau/Triest

Manning, P.K. (1987), *Semiotics and fieldwork*, Sage University Paper Series on Qualitative Research Methods, v. 7., Sage, Newbury Park, CA.

Marano, V. y Florestano, P. (1999), *La Administración Intergubernamental: El estado actual de la disciplina*, en Lynn, N.B. y Wildavsky, A. (Comps.). Administración Pública. El estado actual de la disciplina, Editorial Fondo de Cultura Económica, México.

Márquez, G. (2004), *Futuro e perspectivas do Governo local en Galicia*, en Rodríguez, R. (Dir.). Os Concellos Galegos para o Século XXI. Análise dunha estruturación do territorio e do goberno local. Vol. I, USC e IDEGA, Santiago de Compostela, pp. 423-543.

Márquez, G. (2006), *Las formas y tipos de gestión de las competencias de los gobiernos locales en Galicia: la dinámica de la gobernanza y el marco de las políticas públicas*, en IDEGA, Nº 19: 5-61.

Márquez, G. (2007), *Política y gobierno local. La formación de gobierno en las Entidades locales en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

Marsh, David, (1997), *Comparing Policy Networks*, Open University Press, Buckingham.

March, James G. e Olsen, Johan P., (1984), *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*, The American Political Science Review 78(3) 734-749

March, James G. e Olsen, Johan P., (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, The Free Press, New York.

Marchueta, Maria Regina, (2002), *O Conceito de Fronteira na Época da Mundialização*. Edições Cosmos – Instituto da Defesa Nacional, Lisboa.

Marques, Raul Jorge, (2005), *O dinamismo do sistema urbano e o desenvolvimento local*, in: Segundos estudos estratégicos do Eixo Atlântico, <http://www.eixoatlantico.org> , pp. 43-108.

Martins, Luís. (1992), *Estudo para o desenvolvimento da região fronteira de Portugal e Espanha (Minho - Galiza)*, INTERREG: O Turismo no Minho – Tradição e novidade, Secretaria de Estado do Planeamento Regional, Braga.

Marks G. (1996), *Exploring and explaining variation in EU cohesion policy*, in Cohesion policy and European integration: building multi-level governance Ed L. Hooghe, Oxford University Press, Oxford, pp 388-422.

Mattessich, Paul W., Marta Murray-Close and Barbara R. Monsey (2001), *Collaboration: What Makes It Work* (2nd edition), MN Amherst H. Wilder Foundation, St. Paul.

Mauroy, P. (2002), *Reorganizar la acción pública local. Informe Mauroy*, en Documentos INAP, Nº 26: 1-175.

Mayntz, R. (2000), *Nuevos desafíos de la teoría de Governance*, en *Instituciones y Desarrollo*, Nº 7: 35-52.

McCarthy J. D., Zald M. N. (1977), *Resource Mobilization and Social Movements*, *American Journal of Sociology* 82 1212-1241

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

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

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

Medeiros, Eduardo (2009c), *(Re)defining the Euroregion Concept*, CEG, Lisboa - being reviewed - <http://edumedcv.no.sapo.pt>.

Medeiros, Eduardo (2009d), *O Processo de Cooperação Transfronteiriça na UE*, IGOT-CEG-NEST, Lisboa.

Medeiros, Eduardo (2010), *A Cooperação transfronteiriça Portugal-Espanha e Suécia-Noruega: Efeito barreira e impactos territoriais do Interreg-A*, Tese de doutoramento, IGOT, Lisboa.

Meixide, A. y de Castro, A. (Coords.) (2001), *Galicia e a Rexión Norte de Portugal: un espacio económico europeo*, Fundación CaixaGalicia, A Coruña.

Miller, Dalbert C., (1978), *Handbook of Research Design and Sociological Measurement*, Library of Congress Cataloging in Publication data, 3rd Edition, USA.

Mintrom M., Vergari S. (1996), *Advocacy coalitions, policy entrepreneurs, and policy change*, *Policy Studies Journal* 24:420-434

Mintrom M. (1997), *Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation*. *American Journal of Political Science* 41(3) 738-770

- Mintzberg, H. (1994), *The Rise and Fall of Strategic Planning*, Free Press y Prentice-Hall International, New York.
- Mintzberg, H. (1999), *La estructuración de las organizaciones*, Ariel, Barcelona.
- Mintzberg, H. (2005), *Directivos, no MBAs*, Ediciones Deusto, Barcelona.
- Mintzberg, H. y Waters, J. (1985), *Of Strategies, Deliberate and Emergent*, en *Strategic Management Journal*, Nº 6: 257-272.
- Miranda, Jorge, (1978), *A Constituição de 1976 - Formação, estrutura, princípios fundamentais*, Livraria Petrony, Lisboa.
- Miranda, J. e Medeiros, R. (2005), *Constituição Portuguesa Anotada*, I, Coimbra.
- Moore, M.H. (1998), *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*, Ediciones Paidós Ibérica, Barcelona.
- Moravcsik A. (1999), *New Statecraft? Supranational Entrepreneurs and International Cooperation*, *International Organization* 53(3) 267-306
- Morgan, Garreth & Smircich, Linda (1980), *The Case for Qualitative Research*. *Academy of Management Review*, Vol 5, nº 4.
- Morata, F. (1995), *Unión Europea, administraciones públicas y mercado interno*, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nº 4: 37-46.
- Morata, F. (2000), *La política regional y de cohesión*, en Morata, F. (Ed.). *Políticas públicas en la Unión Europea*, Ariel, Barcelona, pp. 143-188.
- Morata, F. (2004), *Regiones y Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*, en Morata, F. (Ed.). *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 19-50.
- Morata, F. (2007), *La costruzione istituzionale delle Euroregioni*, en *Le Istituzioni del Federalismo*, Anno XXVIII, Supplemento: 7-39.
- Morata, F. y Rodríguez, P. (2008), *Los Actores de la Euro-Región Pirineos-Mediterráneo. Redes, Percepciones y Expectativas*, en Cancela, C. (Coord.). *Cooperación transfronteriza: comparando las experiencias ibéricas*, Tórculo Edicions, Santiago de Compostela, pp. 99-119.
- Moro, G. (2003), *The citizen's side of governance*, en Salis Gomes, M^ªT. *A face oculta da governança. Cidadania, Administração Pública e Sociedade*, INA, Oeiras, pp. 49-67.
- Moura DE Sá, P. (2003), *Determinants and constraints of Organizational Excellence in the Portugueses Local Government*, en *Seminario Internacional sobre Qualidade nos*

Servicios Públicos: Exemplos de Boas Práticas para a Administración Pública Galego-Lusa, 14 y 15 de mayo de 2003, EGAP, Pontevedra.

Naciones Unidas (2008), *Compendio de la terminología básica de las Naciones Unidas sobre gobernanza y administración pública*, en Comité de Expertos en Administración Pública, Consejo Económico y Social, Naciones Unidas, pp. 1-24.

Navarro, F.J. (1981), *Ayuntamientos democráticos*, en Documentos y Estudios, Nº 19, Fundación Friedrich Ebert, Madrid.

Nigro, F.A. y Nigro, LL.G. (1981), *Administración pública moderna*, INAP, Madrid.

Nijkamp, Peter; Batten, David (1990), *Barriers to communication and spatial interaction*, in: The annals of regional science, Bellingham – vol. 24, nº 4, Boston, pp. 233-236.

Nijkamp, Peter; Rietveld, Ilan; Piet, Salomon (1990), *Barriers in spatial interactions and communications – A conceptual exploration*, in: The annals of regional science, Bellingham – vol. 24, nº 4, Boston, pp. 237-252.

Nelissen, Nico (2001), *The Administrative Capacity of New Type of Governance*, paper presented to the European Group of Public Administration Conference, September, 5-8

Newman, J. e Clarke, J., (1994), *Going about Our Business? The Managerialization of Public Services*, in J. Clarke, A. Cochrane e E. McLaughlin (eds.), *Managing Social Policy*, Sage Publications, London.

North, Douglass C. (1981), *Structure and change in Economic History*, Norton, Nova York.

North, Douglass C. (1996), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.

Nunes, C. (2005), *Portugal. Sistema de Govern Local*, en *Institut de Ciències Politiques i Socials*, Col·lecció Món Local, 11: 5-49.

OCDE (2006), *La modernización del Estado: el camino a seguir*, INAP, Madrid.

O'Dowd, Liam (2002), *La question frontalière en Europe mise en perspective de la recherche*, in: *Coopération transfrontalière et transnationale, la nouvelle Europe S'invente sur ses marges*, Paris.

Offe, C., (1984), *Contradictions of the Welfare State*, Hutchinson, Londres. OFFE, C. (1988). *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Editorial Sistema, Madrid, pp. 163, 164.

- Olías, B. (2002), *Las Administraciones Públicas Españolas: balance y perspectivas*, en Crespo, J. y Pastor, G. (Coords.). *Administraciones Públicas Españolas*, McGraw-Hill, Madrid, pp. 367-393.
- Oliveira, A.C. (2007), *30 anos de poder local na Constituição da República Portuguesa*, Governo Civil do Distrito de Braga, Braga.
- Oliveira, J.A. (2006), *Gestão da Qualidade. Aplicação aos Serviços Públicos*, Escolar Editora, Lisboa.
- Oliveira, J.A. (2004), *A gestão pública na região do Norte de Portugal*, en Revista de Pensamento do Eixo Atlântico, Nº 6: 75-81.
- Oliveira, J.A. (2001), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, INA, Oeiras.
- Oliveira, J.A. (2000), *Esboço dum Novo Modelo de Análise dos Municípios*, en Caderno de Estudos Municipais, Nº 13: 61-78.
- Oliveira, J.A. (1991), *Princípios de Gestão Pública*, Editorial Presença, Lisboa.
- Oliveira, J.A. e Araújo, J.F. (2006), *The Portuguese Public Administration*, en European Group of Public Administration, Milan, September, 6-9, 2006, 1-33.
- Oliveira, J.A. e Filipe, A. (2003), *Legislação Fundamental de Governo Local e Administração Autárquica*, Coimbra: Coimbra Editora.
- Oliveira, C., coord., (1996), *História dos Municípios e do poder local (dos finais da Idade Média à União Europeia)*, Círculo de Leitores, Lisboa.
- Olmeda, J.A. y Parrado, S. (2000), *Ciencia de la Administración*. Volumen II. Los Sistemas Administrativos, UNED, Madrid.
- Olson M. (1965), *The logic of collective action*, Harvard University Press: Cambridge, MA.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1994), *La reinvenção del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Editorial Paidós, Barcelona.
- Osborne, David & Gaebler, Ted, (1994), *Reinventando o Governo: Como o Espírito Empreendedor está transformando o sector público*, MH Comunicação, Brasília.
- Parada, R. (2007), *La segunda descentralización. Del estado autonómico al municipal*, en Parada, R. Y Fuentetaja, A. (Dirs.). *Reforma y retos de la Administración Local*, Marcial Pons, Madrid, pp. 16-80.
- Parrado, S. (2002), *Sistemas administrativos comparados*, Tecnos y Universidad Pompeu Fabra, Madrid.

Parasuraman, Simpson A. (1986), *Marketing Research*. Addison Wisley Publishing Company, Canada.

Pariante, Aranzazu M. (2000), *Los ejes de Cooperación entre Castilla y León y las Regiones Norte Y Centro de Portugal: Resultados Obtenidos*, in: Cooperación transfronteriza: Castilla y León y Portugal. Centro de Documentación Europea, Universidad de Salamanca, Salamanca, pp. 15-34.

Pérez, Enrique (2006), *O futuro agrupamento europeu de cooperação transfronteiriça*, in: La adaptación de los Organismos de Cooperación Transfronteriza por las Comunidades Autónomas, Corrd. Enrique J. Martínez Pérez, GIT Castilla y León, Valladolid, pp. 195-209.

Perkmann M. (1999), *Building governance institutions across European borders*, *Regional Studies* 33(7): 657-667

Perkmann M. (2002), *Euroregions. Institutional entrepreneurship in the European Union*, in Globalization, regionalization and cross-border regions Eds M. Perkmann, N. G. Sum, Palgrave, Houndsmills, pp 103-124

Perkmann M. (2002), *Globalization, regionalization and cross-border regions*. Palgrave, (co-edited with Ngai-Ling Sum).

Perkmann M. (2003), *Cross-border regions in Europe. Significance and drivers of cross-border co-operation*, *European Urban and Regional Studies* 10 (2) 153-71

Perkmann M. (2003), *Scales, discourses and governance*. (co-author N.-L. Sum) In: Perkmann, M. and Sum, N.-L. (eds): *Globalization, regionalization and cross-border regions*. Houndsmills, New York: Palgrave, 3-21.

Perkmann M. (2003), *Euroregions. Institutional entrepreneurship in the European Union.*, In: Perkmann, M. and Sum, N.-L. (eds): *Globalization, regionalization and cross-border regions*. Houndsmills, New York: Palgrave, 103-124.

Perkmann M. and Spicer, A. (2007), *Healing the scars of history: projects skills and field strategies in institutional entrepreneurship*, *Organization Studies* 31 28(7): 1101-1122.

Perkmann M., (2007), *Policy entrepreneurship and multi-level governance: a comparative study of European cross-border regions*, *Environment and Planning C* 25(6): 861-879

Perkmann M. (2007), *Healing the scars of history: Projects, skills and field strategies in institutional entrepreneurship* (with A Spicer), *Organization Studies* 28(7): 1101-1122

Perkmann, M. (2007), *Construction of new territorial scales: A framework and case study of the EUREGIO cross-border region*, *Regional Studies*, Vol: 41, Pages: 253 - 266.

Perrien, Jean et Alli (1986), *Recherche en Marketing: Methodes et Décisions*. Gaetan Morin Editeur, Canada.

Peters, B.G. (1996). *Gestionando un Estado Vaciado*, en Brugué, Q. y Subirats, J. (Selección de Textos). Lecturas de Gestión Pública, Ministerio de Administraciones Públicas, Boletín Oficial del Estado y Ministerio de la Presidencia, Madrid, pp. 405-418.

Peters, B. Guy, (1996), *The Future of Governing: Four Emerging Models*, University of Press of Kansas, Kansas.

Peters, B. Guy, (2000), *Governance and Comparative Politics*, en Pierre, J. (Ed.). *Debating Governance*, Oxford University Press, Oxford.

Peters, B. Guy, y Pierre, J. (2000), *Governance, Politics and the State*, Macmillan, London.

Peters, B. Guy, y Pierre, J. (1998), *Governance without Government? Rethinking Public Administration*, en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 8, Nº 2: 223-243.

Peters, B. Guy, ed. lit., Nispen, Frans K. M. van, (1998), *Public policy instruments: evaluating the tools of public administration*. Edward Elgar, Cheltenham.

Pereira, Armando, (1988), *Disruptions and Continuities in Portuguese Politics: the effectiveness of decentralizing a napoleonic-type state*, Comissão de Coordenação da Região Norte, Porto.

Pierre, Jon e B. Guy Peters, (2000), *Governance, Politics and the State*, Pallgrave Mc Millan, London.

Pierre, Jon, (2000), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, Oxford: Oxford University Press, Oxford.

Piovani, Juan Ignacio, (2007), *La entrevista em profundidad*, in Marradi, Alberto; Archenti, Néida & Piovani, Juan Ignacio. *Metodología de las ciencias sociales*. Emecé Editores, Buenos Aires.

Pizarro, M. (2007), *A experiência da implementação das cartas de serviço no Município de Chaves*, en Eixo Atlântico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal, Nº 12: 91-105.

Przeworski, A., (1996), *On the Design of the State: A Principal-Agent Paradigm*, New York University, New York.

Pollitt, Christopher (1993), *Managerialism and the Public Services*, 2nd. Ed., Blackwell, Oxford.

Pollitt, Christopher (1993), *El gerencialismo y los servicios públicos*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Pollitt, Christopher y Bouckaert, G. (2000). Public management reform: A comparative analysis, Oxford University Press, Oxford, pp. 52-4.

Pollitt, Christopher; Bathgate, Karen; Sumullen, Amanda e Talbot, Colin (2000), *Agencies: A Test Case for Convergence?*, Comunicação apresentada na Fourth International Symposium on Public Management, 10-11 Abril, Roterdão, Holanda.

Pollitt, Christopher (2001), *Clarifying convergence. Striking similarities and durable differences in public management reform*, en *Public Management Review*, Vol.3, Issue 4: 471 – 492.

Prats, J. (2005), *De la burocracia al management. Del management a la gobernanza*. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo, INAP, Madrid.

Pueyo, J. y Ponte, M^a T. (2007), *El espacio eurorregional Galicia-Norte de Portugal y los nuevos instrumentos de cooperación territorial*”, en García, R. e Lobo, L. (Coords.). España y Portugal. Veinte años de integración europea, Tórculo Edicións, Santiago de Compostela, pp. 257-292.

Rainey, H. (1997), *Understanding and Managing Public Organizations*, Jossey Bass, San Francisco.

Ramió, C. (2001), *Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional*, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. N^o 21: 1-24.

Ramió, C. (1999a), *Teoría de la Organización y Administración Pública*. Tecnos y Universitat Pompeu Fabra, Barcelona.

Ramió, C. (1996), *Teoría e práctica do cambio organizativo na administración pública*, EGAP, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela.

Ramos, L. y Pereira, J. (1999), *Os Municípios e a Contratualização da Gestão de Serviços Locais: uma reflexão*, en *Cadernos de Estudos Municipais*, N^o 11-12: 71-100.

Ramírez, C.A. (2004), *De las redes a la governance: una breve revisión teórica*, en Juvinao, M. y Bernal, R. (Comps. y Eds.). Reflexiones de la Administración Pública, Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá, pp. 57-74.

Rebelo, M. (1989), *Ciência Política. Conteúdos e Métodos*, Coimbra Editorial, Coimbra.

Roberts N. C., King P. J. (1996), *Transforming public policy: dynamics of policy entrepreneurship and innovation*. Jossey-Bass, San Francisco.

Rebordão, A. (2003), *O processo de mudança e o novo modelo de gestão pública municipal*, Livraria Almedina, Coimbra.

Regional Studies, 10(2), SAGE publications, Londres, pp. 153-171.

Reigado, Felisberto (2000), *Actividades emergentes e recentralização da Raia Ibérica*, in: Cooperación transfronteriza: Castilla y León y Portugal. Centro de Documentación Europea, Universidad de Salamanca, Salamanca, pp. 95-118.

Reigado, Felisberto (2002), *Desenvolvimento regional transfronteiriço*, in: Compêndio de Economia Regional – Costa, J.S. (coord.), Coleção APDR, pp. 571-596.

Reichard, Ch. (2003), *Local public management reforms in Germany*, en Public Administration, Vol. 81, Nº 2: 345-363.

Rhodes, R.A.W. (1996), *The new governance: governing without government in Political Studies*, Vol. 44, pp. 652-667.

Rhodes, R.A.W. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Buckingham.

Rio, J.A., Rojo, A. Sa, T. y Varela, E. (2006), *A Gobernanza na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, Porto.

Rocha, J. Oliveira, (1996), *Flexibilizar a gestão pública: um instrumento de aperfeiçoamento e inovação*, Administração (Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado), No. 4, Série IV. Ano X, Setembro/Outubro.

Rocha, J. A. Oliveira, (2001), *Gestão pública e modernização administrativa*, INA, Lisboa.

Rodrigues, M., (2009), *Mecanismos de Governação: Estratégias Alternativas de Governação nos Governos Locais em Portugal*, Tese de doutoramento, Universidade do Minho, Braga.

Rodríguez, J.M. (2002), *Las Asociaciones de entidades locales en España*, Ministerio de la Presidencia y Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.

Rodríguez, R. (2005), *Territorio y gobierno local en España. Un planteamiento de reestructuración por fusión como realidad necesaria*, Thomson-Civitas, Navarra.

Roes Th. H., Gilsing R., Veldheer V., Vorthoren M. (2000), *Knelpunten in het stedelijk jeugdbeleid, Sticking points in the policy Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau*

Rojo, A. (1991), *La Regionalización del Estado en la Europa Comunitaria*, Fundación Galicia-Europa, Santiago de Compostela.

Rojo, A. (1996), *El modelo federalista de integración europea: la Europa de los Estados y de las Regiones*, Editorial Dykinson, Madrid.

Rojo, A. (2004), *La movilización regional y la emergencia de un sistema de gobernación de múltiples niveles en la Unión Europea*, en Ruano, J.M. (Coord.). *Política Europea y Gestión Multinivel*, Septem Ediciones, Oviedo, pp. 47-69

Rojo, A. (2005), *La gobernanza: un modelo alternativo de gestionar el conflicto*, en Revista de Pensamento do Eixo Atlântico, Nº 8: 5-30.

Rojo, A. (2006), *La importancia de la dimensión regional para la buena gobernanza europea*, en Cuadernos Europeos de Deusto, Nº 35: 119-142.

Rojo, A. (2007), *Percepciones mutuas e imágenes recíprocas: España y Portugal ante el espejo*, en García, R. e Lobo, L. (Coords.). *España y Portugal. Veinte años de integración europea*, Tórculo Edicións, Santiago de Compostela, pp. 235-252.

Roste, R. (2005), *Studies of innovation in the public sector, a literature review*, en Publin Report, Nº D16: 1-39.

Ruano, J.M. (2004), *El gobierno multinivel como herramienta analítica de las políticas europeas*, en Ruano, J.M. (Coord.). *Política Europea y Gestión Multinivel*, Septem Ediciones, Oviedo.

Rueda, S. (2005), *Modelos e indicadores para ciudades más sostenibles*, en Souto, X.M., Bouzada, X. e Figueiredo, A. (Coords.). *Segundos Estudios Estratégicos do Eixo Atlântico*, Capítulo 10, Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, Ourense, pp. 467-497.

Rui (2001), *As Autarquias Locais na União Europeia*, Edições Asa, Porto.

Ruíz, J. (Coord.) (2006), *Guía de Evaluación. Modelo EVAM*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.

Sáinz, F. (2004), *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, INAP, Madrid.

Salvador M. y Ramió, C. (2002), *La configuración de las administraciones de las comunidades autónomas: entre la inercia y la innovación institucional*, en Subirats, J. y Gallego, R. (Eds.). *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, CIS, Madrid, pp. 99-133.

Salvador, M. y Ramió, C. (2005), *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*, Fundació CIDOB, Barcelona, pp. 11-22.

Sánchez, M. (1992), *El sistema político local: fórmulas de gobierno y participación ciudadana*, en Font, T. (Dir.). *Informe sobre el Gobierno Local*, Ministerio para las Administraciones Públicas y Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Madrid, pp. 291-321.

Sartori, G. (1999), *Comparación y método comparativo*, en Sartori, G. y Morlino, L. (Comps.). *La comparación en las Ciencias Sociales*, Alianza Editorial, Madrid, pp. 29-49.

Sartori, G. (1984), *La política. Lógica y método en las Ciencias Sociales*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 261-318.

Scharpf, Fritz W. (1989), *Decision Rules, Decision Styles, and Policy Choices*, In: *Journal of Theoretical Politics* 1, 149-176.

Scharpf, Fritz W. (1990), *Games Real Actors Could Play: The Problem of Mutual Predictability*, In: *Rationality and Society* 2, 471-494.

Scharpf, Fritz W., (1991), *Games Real Actors Could Play: The Challenge of Complexity*, In: *Journal of Theoretical Politics* 3, 277-304.

Scharpf, Fritz W., (1993), *Coordination in Hierarchies and Networks*, In: Fritz W. Scharpf, (Ed.), *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*, Campus, Frankfurt, 125-165.

Schedler, K. (2003), *Local and regional public management reforms in Switzerland*, en *Public Administration*, Vol. 81, Nº 2: 325-344.

Scott J. W. (1998), *Planning cooperation and transboundary regionalism: implementing policies for European border regions in the German-Polish context*, *Environment and planning C* 16 605-624

Scott J. W. (1999), *European and North American contexts for cross-border Regionalism*, *Regional Studies* 33(7) 605-618

Selltiz, C., Wrightsman, L.S. y Cook, S.W. (1980), *Métodos de investigación en las relaciones sociales*, Ediciones RIALP, Madrid.

Sidaway J. D. (2001), *Rebuilding bridges: a critical geopolitics of Iberian transfrontier cooperation in a European context*, *Environment and Planning D* 19(6) 743-778

Silva, Carlos A. (coord.) (2004), *Observatório para a Cooperação Transfronteiriça*, in: *Relatório 2, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo*, Universidade de Évora, Évora.

Silva, Carlos N. (1995), *Gestão municipal em regiões de fronteira: a cooperação transfronteiriça*, in: *as regiões de fronteira – inovação e desenvolvimento na perspectiva do Mercado Único Europeu*, Estudos para o desenvolvimento regional e urbano, CEG, UL, Lisboa, pp.279-298.

Silva, Francisco Ribeiro (2001), *Mecanismos de poder e articulações institucionais do centro à periferia no Portugal dos fins do antigo regime*, in: *Articulation des territoires dans la Péninsule Ibérique*, Presses Universitaires de Bordeaux, Bordéus.

Shafritz, J.M., Rusell, E.W. y Borick, Ch.P. (2009), *Introducing Public Administration*, Pearson International Edition, New York.

Silva, C. (2004), *Portugal. Sistema de Gobierno Local*, en Institut de Ciènces Polítiques i Socials (Universitat Autònoma de Barcelona) y Centro para la Innovación Local, Diputación de Barcelona, 1-36.

Silva, J. (2008), *Local Governments in Portugal*, en *Urban Public Economics Review*, Nº 9: 55-74.

Simon, H. (1957), *Administrative Behavior, A Study of Decision Making Processes in Administrative Organizations*, Free Press, New York.

Skocpol, Theda and M. Fiorina, (1999), *Civic Engagement in American Democracy*. the Brookings Institution, Washington D.C..

Smyrl M. E. (1997), *Does European community regional policy empower the regions?*, *Governance* 10:287-309.

Sorabji, Dick (2000), *Network Government: developing a model of better government*, University of London, London.

Sorabji, D. (2004), *Changing the future, Local Government*, *Information Unit Briefing* 174, July/August, pp. 10-11

Sousa, R. (2003), *Dinâmica demográfica do Norte de Portugal e da Galiza: uma perspectiva comparada*, *Economia*:
[http://www2.eeg.uminho.pt/economia/rjsousa/Artigos/ECO%20-%201%20\(Mar%202003\).pdf](http://www2.eeg.uminho.pt/economia/rjsousa/Artigos/ECO%20-%201%20(Mar%202003).pdf)

Souto, Xosé Manuel (Coord.), (1999), *A História no Eixo Atlântico*, Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, Vigo.

Souto, Xosé Manuel (coord.), (2004), *II estudos estratégicos do Eixo Atlântico*. Libro IV. Presses Universitaires de France, Paris.

Speiser B., (1993), *Europa am Oberrhein*, Helbing Lichtenhahn, Basel.

Suárez, Margarita M. Corral, (2002), *El estado actual de la cooperación entre Castilla y León y las regiones Norte e Centro de Portugal*. in: *La cooperación transfronteriza*

Sum N. L. (2002), *Rearticulation of spatial scales and temporal horizons of a crossborder mode of growth: the (re)making of Greater China*", in *Globalization*,

regionalization and cross-border regions Eds M Perkmann, N-L Sum, Palgrave, Houndsmills, pp 151-175.

Suárez-Villa, Luis; Giaoutzi, Maria; Stratigea, Anastasia (1991), *Barrieras Territoriales y fronteras en redes de información y comunicación*, in: Estudios Territoriales, 37, pp. 69-83, Lisboa.

Sullivan, Helen and Chris Skelcher (2002), *Working across boundaries: collaboration in public services*, Palgrave, New York.

Stevens, Ch. (1995), *Decentralization: a meaningless concept*, en Public Policy and Administration, Vol. 10, Nº 4: 34-49.

Stewart, John e Walsh, Kieron, (1992), *Change in the management of public services*, in Public Administration, Vol. 70, Winter, pp. 499-518.

Subirats, J. (1997), *Gobierno local y políticas públicas. Apuntes en la España de los noventa*, en Alba, C.R. y Vanaclocha, F. (Dir.). El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno, Universidad Carlos III y Boletín Oficial del Estado, Madrid, pp. 405-414.

Subirats, J. y Tomás, M. (2006), *Os gobernos locais en contornos locais e en rede. Experiencias comparadas: o caso de Barcelona*, en Rojo, A. y Varela, E. (Dir.). A Gobernanza Metropolitana, Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza (Xunta de Galicia), Santiago de Compostela, pp. 89-128.

Sykes, Vanda, (1990), *Validity and Reliability in Qualitative Marketing Research: a Review of Literature*, Journal of the Market Research Society, Vol. 32, nº 3, July.

Tatzberger, Gabriela; Schindegger, Friedrich (2004), *Needs in border regions*, ESPON, Luxemburgo.

Trigal, Lorenzo López; González, Rubén Lois; Guichard, François (1996), *La articulación territorial de la raya hispano-portuguesa - Actas Simposium Vilar Formoso, 1996*, Fundación Rei Afonso Henriques, Série monografía y estudos, Zamora.

Tavares, A.F. (Coord.) (2006), *Estudo e Ensino da Administração Pública em Portugal*, Escolar Editora, Lisboa.

Taylor, F.W. (1987), *The Principles of Scientific Management*, en Shafritz, J.M. y Ott, J.S. Classics of Organization Theory, Chicago: Dorsey Press, pp. 66-81 (recogido en castellano en la compilación de Ramió, C. y Ballart, X. (1993). Lecturas de Teoría de la Tömmel I. (1994), *Staatliche Regulierung und europäische Integration: Die Regionalpolitik der EG und ihre Implementation in Italien*, Nomos, Baden-Baden.

Toniatti R. (1997), *La bozza di statuto della Regione europea*, in *Europaregion Tirol. Rechtliche Voraussetzungen und Schranken der Institutionalisierung*, Eds P Pernthaler and S Ortino, Autonome Region Trentino-Südtirol, Bozen, pp. 17-38

Turnock D. (2002), *Cross-border cooperation: A major element in regional policy in East Central Europe*, *Scottish Geographical Journal* 118:19-40

Organización Vol. I. La evolución histórica del pensamiento organizativo. Los principales paradigmas teóricos, MAP, Madrid, pp. 67-85

Taylor, S.J. y Bogdan, R. (1994), *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados*, Paidós Básica, Barcelona.

Treib, O., Bähr, H. y Falkner, G. (2005), *Modes of Governance: A Note Towards Conceptual Clarification*", en *European Governance Papers*, (EUROGOV), Nº N-05-02: 1-22.

Trigal, Lorenzo López (1996), *Las redes urbanas de la raya hispano-portuguesa*, in: *La articulación territorial de la raya hispano-portuguesa - Actas Simposium Vilar Formoso, 1996*, Fundación Rei Afonso Henriques. Série monografía y estudios, Zamora.

Trigal, Lorenzo López (2001), *El sistema urbano y territorial en las áreas de frontera – La raya, el pyrineo y el estrecho*. in: *Articulation des territoires dans la Péninsule Ibérique*, Presses Universitaires de Bordeaux, Bordéus.

Trigal, Lorenzo López (2002), *Articulación Territorial Y Cooperación Transfronteriza de Castilla y León con Portugal*, in: *La cooperación transfronteriza Hispano-Portuguesa en 2001*, Fundación Rei Afonso Henriques, Editorial Tecnos, Madrid, pp. 57-65.

Trigal, Lorenzo López (2005), *La Raya Ibérica como espacio de atracción y cooperación*, in: *La Raya Ibérica Centro-Sur nº 21 – Papeles de Economía Española, economía de las comunidades autónomas, fundación de las cajas de ahorros*, Madrid, pp.11-13.

Trinidad, A. (Coord.) (2000), *Evaluación y calidad en las organizaciones públicas*, INAP, Madrid.

UN (2007), *Estado de preparación de la documentación de la Quint Comisión para el sexagésimo segundo período de sesiones de la Asamblea General*", en *Asamblea General A/C.5/62/L.1, (28-IX-07)*, pp. 1-29.

Tull, D. S. & Hawkins, D. I. (1976), *Marketing Research, Meaning, Measurement and Method*, Macmillan Publishing Co. Inc., London.

Turner, Mark e David Hulme (1997), *Governance, Administration & Development*, MacMillan, London.

UNPD, (2005), *UNDP project on Pro-Poor and Gender Sensitive Governance Indicators for Policy Reform. Frequently Asked Questions (FAQ)*, UNDP. UNDP y EUROSTATS (2005). *Governance Indicators: A user's Guide*, UNDP, New York.

Vallès, J.M^a (2006), *Ciencia Política. Una Introducción*, Ariel, Barcelona.

Vanaclocha, F.J. (1997), *Identidad de los gobiernos locales y reforma electoral*, en Alba, C.R. y Vanaclocha, F.J. (Dir.). *El sistema político local: Un nuevo escenario de gobierno*. Universidad Carlos III de Madrid y B.O.E., Madrid, pp. 275-299.

Varela, E.J. (2010), *Gestión y gobernanza local en perspectiva comparada: las políticas públicas de modernización administrativa en los gobiernos locales de galicia y el norte de portugal*, Tese de doutoramento, Universidade Complutense de Madrid, Madrid.

Varela, E.J. (Dir.). *A gobernanza metropolitana, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia*, pp. 53-88.

Venade, N. (2006), *Os Agrupamentos Europeus de Cooperaçãõ Territorial. Novo Instrumento Jurídico da Cooperaçãõ entre Entidades Regionais e Locais na Uniãõ Europeia*, en Domínguez, L. (Dir.). *Europa e a Cooperaçãõ Transfronteiriça, Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular*, Porto, pp. 187-217.

Venade, N. (2004), *Galiza-Norte de Portugal: A Euroregião Necessária*, en Domínguez, L. e Venade, N. (Coords.). *As Euro-Regiões e o Futuro da Europa: O Modelo da Euro-Região Galiza-Norte de Portugal*, Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, Porto, pp. 53-88.

Voelzkow H. (1995), *Die Regionalisierung der Strukturpolitik und neue Formen einer intermediären Interessensvermittlung*, in *Steuerungseffekte und Legitimation regionaler Netzwerke* Ed H. Kilper, Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen, pp. 7-40

Vv.Aa. (2007), *Galicia y Norte de Portugal. Claves económicas de una euroregión*, en *Papeles de Economía Española (Economía de las Comunidades Autónomas)*, Fundación de las Cajas de Ahorros, Madrid.

Vv.Aa. (1992), *La Formación para Directivos para la Modernización de la Administración Pública*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.

Walsh, Kieron, (1995), *Public Services and the Market Mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management*, MacMilan, London.

Waldo, D. (1948). *The Administrative State*. Ronald Press, New York.

Weber, M. (1922), *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica (primera reimpression argentina, 1992), pp. 716-753.

Weber, M. (1989), A 'Objetividade' do Conhecimento nas Ciências Sociais, in Conh, G., org. pp. 79-127.

Weimer, D.L. y Vining, A.R. (1999), *Policy Analysis. Concepts and Practice*, Prentice Hall, New Jersey, pp, 112-143.

Williamson, O., (1975). *Markets and Hierarchies*, The Free Press, New York.

Williamson, O., (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*, The Free Press, New York.

Williamson, O.,(1996), *Mechanisms of governance*. Oxford University Press, New York.

Wilson, W. (1887), *The Study of Administration*, in Political Science Quarterly, Vol. 2: 1-55, en Shafritz, J.M. y Hyde, A.C. (1999). Clásicos de la Administración Pública, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Campeche y Fondo de Cultura Económica, pp. 73-96.

Wilks, Stephen, (1997), *Accountability and the Growth of the Regulatory State in Britain*, Paper apresentado no XVII Congresso da Associação Internacional de Ciência Política, Agosto, Seul.

Wilson D., (1998), *From local government to local governance: re-casting British local democracy*, in *Democratization*, vol.5, n°1, spring, pp. 90-115.

World Bank, (1993), *World Development Report*, Oxford University Press, New York.

World Bank, (1993), *Governance and Development*, Oxford University Press, New York.

World Bank, (1994), *Governance and Development*, November, Washington DC.

YIN, Robert K., (1989), *Case Study Research - Design and Methods*, Sage Publications Inc., USA.

Xunta de Galicia (2001), *La Evaluación del Rendimiento en las Administraciones Públicas: La experiencia de la Xunta de Galicia*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela.

Zurbriggen, C. (2005), *Competitividad y transformación estatal: ¿Eficiencia o legitimidad democrática?. Una tensión no resuelta*, en X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 18 - 21 Oct. 2005, Santiago Chile, pp. 1-16.

_____, (1981), *The Case Study Crisis - Some Answers*, Administrative Science Quarterly, Vol 26, March.

_____, (1995), *The Report of the Commission on Global Governance, Our Global Neighbourhood*, Oxford University Press, Oxford

Legislação:

Carta Europeia de Autonomia Local (1985)

Decreto-Lei nº 376/2007 de 8 de Novembro

Decreto Real Legislativo 781/1986

Directiva 2004/18/CE

Lei n.º 5-A/2002 de 11 de Janeiro

Lei n.º 10/2003 de 13 de Maio

Lei n.º 11/2003 de 13 de Maio

Lei n.º 45/2008

Ley 7/1985 (LBRL)

Ley 26/2007

Ley 34/2007

Ley 42/2007

Real Decreto 37/2008, de 18 de Janeiro

Regulamento 1082/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 05/07/2006

Webgrafia

- Associação Europeia de Regiões Fronteiriças - AEFR: www.aebr.eu/
- AECT Duero-Douro: www.duero-douro.com/
- AECT G-NP: <http://www.gnpaect.eu/index.php?idioma=4>
- AIMIRD: www.aimrd.com/
- Associação Nacional de Municípios - ANMP: www.anmp.pt
- Ayuntamientos: www.vidauna.com/ayuntamientos
- Ayuntamientos: www.ayuntamientosdeespana.com/
- B-on: www.b-on.pt/
- Biblioteca do Serviço de Estudos e publicações (SEPEA) do EANP:
<http://www.eixoatlantico.com/eixo/index.php?q=es/sociedad-del-conocimiento/biblioteca-publicaciones>
- Biblioteca USC: www.busc.usc.es/
- Boletín Oficial del Estado: www.boe.es/
- CCDR-Norte: www.ccr-norte.pt
- Centro de Estudos Euroregionais – CEER: <http://www.fceer.org/>
- Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa: <http://www.ceg.ul.pt/>
- Comissão Europeia: www.ec.europa.eu/portugal/comissao/welcome/index_pt.htm
- CT G-NP: www.galicia-nortept.org/
- Diário da República Eletrónico: www.dre.pt/
- Eixo Atlântico Noroeste Peninsular: www.eixoatlantico.com/eixo/
- Escola Galega de Administración Pública: www.egap.xunta.es/
- Euro AAA: <http://euroaaa.eu/site/index.php>
- Eurocidade Chaves-Verín: www.eurocidadechavesverin.eu
- European Institute of Public Administration: www.eipa.nl
- Federación Galega de Municipios e Provincias - FEGAMP: www.fegamp.org/
- Guia de Ayuntamientos: www.guiadeayuntamientos.info/

Instituto Nacional de Administração: www.ina.pt

Instituto Nacional de Administración Pública: www.inap.es/

Jornal “Diário de Notícias”: www.dn.pt

Jornal “El País”: www.elpais.es

Jornal “Expresso”: www.expresso.pt

Jornal “Faro de Vigo”: www.farodevigo.es/

Jornal “Publico”: www.publico.es

Jornal “Público”: www.publico.pt

Jornal “Jornal de Notícias”: www.jn.pt

Markus Perkmann: www.imperial.ac.uk/people/m.perkmann

Núcleo de Estudos em Administração e Políticas Públicas – Universidade do Minho:

http://www2.eeg.uminho.pt/riap/NEAPP/plataforma/modulos/comum/scripts/visitante_const_rutor_pagina.php5?modulo=comum&script=home_page&lingua=PT

Parlamento Europeu: www.europarl.europa.eu/

Public administration review:

<http://www.blackwellpublishing.com/journal.asp?ref=0033-3352>

http://www.aspanet.org/scriptcontent/index_PAR.cfm

Repositório Aberto da Universidade do Porto: www.repositorio-aberto.up.pt/

Repositório Científico de Acesso Aberto de Portugal: www.rcaap.pt/

Repositório Institucional da ESEPF: www.repositorio.esepf.pt/

Repositório do ISCTE-IUL: www.repositorio.iscte.pt/

Repositório da Universidade de Lisboa: www.repositorio.ul.pt/

Repositório da Universidade do Minho: www.repositorium.sdum.uminho.pt

Repositório da Universidade do Porto: www.repositorio.up.pt/repos.html

Revista Portuguesa de Administração Pública: <http://www.ipp.pt/apapp/revista.html>

Review of Public Administration:

<http://www.dhsspsni.gov.uk/index/hss/reviewpublicadmin.htm>

Serviço de Estudos e Publicações do EANP:

<http://www.eixoatlantico.com/eixo/index.php?q=es/sociedad-del-conocimiento>

Teseo: www.educacion.es/teseo

UE organismos: www.europa.eu/about-eu/institutions-bodies/cor/index_pt.htm

Xunta de Galicia: www.xunta.es/

ANEXOS

Anexo I

Associativismo Municipal Transfronteiriço

O presente questionário enquadra-se num trabalho de investigação académica sobre o estudo do paradigma da Governação de Networks e sua presença no associativismo municipal transfronteiriço entre Portugal e Espanha.

Tem como objectivo compreender o modo como surgiram as Associações transfronteiriças de Municípios, como funcionam, conhecer as suas actividades e iniciativas, perceber a evolução do relacionamento entre os vários participantes e antever desenvolvimentos no que ao associativismo Municipal Transfronteiriço respeita.

Solicita-se que responda ao questionário de acordo com a experiência obtida enquanto membro da Associação Transfronteiriça de Municípios (ATMs) a que pertence. Toda a informação será tratada confidencialmente.

Dados Biográficos			
<u>Sexo:</u>	Masculino £	Feminino £	<u>Idade:</u> _____
<u>Habilitações literárias:</u>	Ensino: Básico £	Secundário £	Superior £ Nível / Área _____
<u>Cargo na Organização:</u>	_____		

Associação Transfronteiriça de Municípios (ATM) a que pertence e à qual se referem as respostas ao presente questionário: **Exo Atlântico do Noroeste Peninsular (EANP)**

Grupo 1: Surgimento e adesão

1. Qual o aspecto que considera que define de forma mais clara a sua opinião sobre a razão do surgimento da Associação Transfronteiriça de Municípios (ATM)? (Selecione: o 1.º mais importante e o 2.º mais importante)

- | | 1.º | 2.º |
|---|-----|-----|
| a) Promover o Desenvolvimento Regional | £ | £ |
| b) Obter apoios da União Europeia (UE) | £ | £ |
| c) Criar maior capacidade de pressão regional junto da Adm. Central | £ | £ |
| d) Criar maior capacidade de pressão regional junto da UE | £ | £ |
| e) Buscar um maior desenvolvimento institucional | £ | £ |
| f) Imagem | £ | £ |
| g) Desenvolvimento de actividades que de outra forma não poderiam ser desenvolvidas por falta de dimensão | £ | £ |
| h) Necessidade Política | £ | £ |
| i) Forma de aumentar a autonomia relativamente ao Estado/Administração central | £ | £ |
| j) Outro: Qual? _____ | £ | £ |

2. Que motivos estiveram subjacentes na decisão de aderir a esta estrutura? (Selecione: o 1.º mais importante e o 2.º mais importante)

- | | 1.º | 2.º |
|---|-----|-----|
| a) Promover o Desenvolvimento Regional | £ | £ |
| b) Obter apoios União Europeia (UE) | £ | £ |
| c) Criar maior capacidade de pressão regional junto da Adm. Central | £ | £ |
| d) Criar maior capacidade de pressão regional junto da UE | £ | £ |
| e) Buscar um maior desenvolvimento institucional | £ | £ |
| f) Imagem do município | £ | £ |
| g) Desenvolvimento de actividades que de outra forma não poderiam ser | | |

- desenvolvidas por falta de dimensão £ £
 h) Necessidade Política £ £
 i) Forma de aumentar a autonomia relativamente ao Estado/Administração central £ £
 j) Outro: Qual? _____ £ £

3. Como classifica o interesse que teria, aquando da adesão, a ATM para a sua organização?

Nenhum £ Pouco £ Moderado £ Elevado £

4. Se é membro fundador, como classifica o seu envolvimento na criação/fundação da ATM.

Nenhum £ Escasso £ Moderado £ Elevado £

Grupo 2: Funcionamento

5. Na sua opinião como caracteriza o funcionamento da Associação Transfronteiriça de Municípios?

Péssimo £ Mau £ Bom £ Ótimo £

6. a. Que grau de utilidade têm os contactos que mantém com a ATM?

Muito baixo £ Baixo £ Alto £ Muito Alto £

b. Frequência dos contactos: Diários £ Semanais £ Mensais £ Trimestrais £

Semestrais £ Anuais £ Outro £ _____

c. Qual a forma de comunicação mais frequente entre os membros da Associação?

Ofício £ E-mail £ Telefone £ Reunião £ Outra _____

d. São realizadas reuniões periódicas? Sim £ Não £

e. Se sim qual a periodicidade: Semanal £ Mensal £ Bimensal £ Trimestral £

Semestral £ Anual £ Outro £ Qual? _____

f. Como avalia o ambiente de trabalho na ATM: Péssimo £ Mau £ Bom £ Ótimo £

f. Como avalia a interacção que resulta da participação na ATM:

Inútil £ Pouco útil £ Medianamente útil £ Muito útil £

7. Existe algum sistema de recolha e distribuição da informação? Sim £ Não £

a. Se sim, qual / quais?

Intranet £ Internet £ Jornal informativo £ Newsletters £

Via postal £ outro £ Qual? _____

b. Como qualifica o grau de utilidade da informação que é distribuída?

Muito baixo £ Baixo £ Alto £ Muito Alto £

c. A informação disponível circula pelos membros? Sim £ Não £

8.a. Elaboram-se planos estratégicos? Sim £ Não £

b. São aceites e partilhados por todos os membros? Sim £ Não £

9. Qual o grau de envolvimento do seu município na elaboração desse Planeamento:

Muito Baixo £ Baixo £ Alto £ Muito Alto £

10. Até agora o plano foi implementado? Sim £ Não £

11. a. Consegue identificar iniciativas desse plano? Sim £ Não £
b. Se sim, indique três iniciativas: _____

12. Como caracteriza as relações entre os membros da Associação: (de 1 Más a 4 Excelentes)

Cooperação	1 £	2 £	3 £	4 £
Amizade	1 £	2 £	3 £	4 £
Confiança	1 £	2 £	3 £	4 £
Abertura	1 £	2 £	3 £	4 £
Compromisso	1 £	2 £	3 £	4 £
Honestidade	1 £	2 £	3 £	4 £
Outra: _____	1 £	2 £	3 £	4 £

13. Como classificaria o seu grau de confiança na Direcção da ATM:

Muito baixo £ Baixo £ Alto £ Muito Alto £

14. Grau de confiança nos outros municípios da ATM:

Muito baixo £ Baixo £ Alto £ Muito Alto £

15. Como classifica as relações entre o Conselho de Administração da ATM e os restantes membros?

Péssimas £ Más £ Boas £ Óptimas £

16. Qual o grau de coordenação das relações entre os vários actores no âmbito da Associação?

Muito baixo £ Baixo £ Alto £ Muito Alto £

17. Como caracteriza o processo de decisão? (de 1 mínimo a 4 máximo)

a) Grau de envolvimento dos diferentes membros:	1 £	2 £	3 £	4 £
b) Transparente	1 £	2 £	3 £	4 £
c) Justo	1 £	2 £	3 £	4 £
d) Fundamentado	1 £	2 £	3 £	4 £

18. Grau de integração / coesão dos membros na Associação:

Muito baixo £ Baixo £ Alto £ Muito Alto £

19. Que grau de receptividade tem a organização ao envolvimento / participação das pessoas?

Muito baixo £ Baixo £ Alto £ Muito Alto £

20. Relativamente à tomada de decisões na Associação de Municípios, estas são tomadas?

Por consenso £ Por maioria £ Por imposição £

21. a. Procura-se promover decisões consensuais? Sim £ Não £

b. Se sim, como são ultrapassadas as dificuldades?

Aprofundar a discussão £ Pedir pareceres/opinião a entidades externas £
Adiar a decisão £ Procurar outras alternativas mais consensuais £ Outro £ _____

22. Em que circunstâncias os membros são consultados nas tomadas de decisão?

Assuntos importantes £ Assuntos pouco importantes £
Sempre £ Quando há afectação recursos £ Outro £ _____

23. As decisões tomadas são ratificadas por alguém?

Nunca £ Raramente £ Muitas vezes £ Sempre £

24.a. A dinâmica de participação / interesse dos municípios Espanhóis e Portugueses na ATM é:

Maior nos municípios Portugueses £ Maior nos municípios Espanhóis £
Semelhante entre os municípios dos dois países £

24.b. Se considera que a dinâmica de participação / interesse é maior por parte dos municípios de um dos países, porquê? _____

24.c. Essa diferença de dinâmicas influencia o funcionamento da ATM? Sim £ Não £

24.d. Para o funcionamento da ATM essa diferença de dinâmicas é: Benéfica £ Prejudicial £
Porquê? _____

Grupo 3: Actividades e participação

25. Qual o seu grau de concordância relativamente às actuais áreas de intervenção da Associação?
Muito baixo £ Baixo £ Alto £ Muito Alto £

26. Qual o seu grau de contribuição para a escolha dessas áreas de intervenção?
Nenhum £ Baixo £ Alto £ Muito Alto £

27. Como avalia a relevância da sua participação na ATM: (de 1 nenhuma relevância a 4 máxima relevância)
a. Nas reuniões? 1 £ 2 £ 3 £ 4 £
b. Na operacionalização das iniciativas? 1 £ 2 £ 3 £ 4 £

28. Como evoluiu a sua participação desde que chegou à Associação?
Aumentou £ Diminuiu £ Manteve-se £

29. Como evoluiu a cooperação desde que chegou à Associação?
Aumentou £ Diminuiu £ Manteve-se £

30. Até que ponto se promove a participação entre os actores envolvidos?
Nada £ Pouco £ Bastante £ Muito £

31. Em sua opinião, qual é a importância do município a que pertence na ATM?
Muito Baixa £ Baixa £ Alta £ Muito Alta £

32.a. A sua organização tem recursos envolvidos? Sim £ Não £
b. Se sim, de que tipo - ordene por importância (de 1 nenhuma importância a 4 Muito importante)
Humanos 1 £ 2 £ 3 £ 4 £
Financeiros 1 £ 2 £ 3 £ 4 £
Materiais 1 £ 2 £ 3 £ 4 £
Tecnológicos 1 £ 2 £ 3 £ 4 £
Informativos 1 £ 2 £ 3 £ 4 £
Outros: _____ 1 £ 2 £ 3 £ 4 £

33. Desde que faz parte da ATM intensificaram-se os relacionamentos com os outros membros?
Nada £ Pouco £ Bastante £ Muito £

34. Costumam existir iniciativas conjuntas entre os membro Associação?
Não £ Poucas vezes £ Muitas vezes £

35. a. Existem algumas organizações com maior protagonismo e influência na ATM? Sim £ Não £
b. Pensa que esse protagonismo é: Benéfico £ Prejudicial £

36. Do seu ponto de vista, qual o grau de interesse dos outros membros na actividade da ATM?
Muito baixo £ Baixo £ Alto £ Muito Alto £
37. a. A pertença à ATM potenciou novas parcerias entre os municípios participantes? Sim £ Não £
- 38.b Se existiram no caso do seu município com outro (s) município(s) nomeie as 3 (três) mais importantes?
-

Grupo 4: A Associação Transfronteiriça, o Município e a população

39. Como avalia o grau de maturidade da ATM a que pertence?
Nula £ Baixa £ Alta £ Muito Alta £
40. Que grau de importância pensa que tem este tipo de estruturas na governação local?
Muito baixo £ Baixo £ Alto £ Muito Alto £
41. Para a concretização dos actuais modelos de Associativismo: Eurocidades e Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial (AECTs), a experiência das ATMs:
Não foi importante £ Foi pouco importante £ Muito importante £ Fundamental £
42. A experiência da participação na Associação Transfronteiriça de Municípios:
- | | | |
|---|-------|-------|
| a. Aumentou o espírito de colaboração entre os municípios? | Sim £ | Não £ |
| b. Aumentou a confiança entre os municípios? | Sim £ | Não £ |
| c. Ajudou a criar uma identidade supramunicipal europeísta? | Sim £ | Não £ |
| d. Ajudou a gerir melhor os recursos dos municípios? | Sim £ | Não £ |
| e. Ajudou a vencer / resolver problemas históricos entre os municípios? | Sim £ | Não £ |
| f. Ajudou a criar uma elite política mais preparada? | Sim £ | Não £ |
| g. Ajudou a aumentar a confiança da população no governo municip ? | Sim £ | Não £ |
| h. Diminuiu as assimetrias entre os municípios? | Sim £ | Não £ |
43. Qual o grau de importância do associativismo municipal transfronteiriço para o seu município?
Muito baixo £ Baixo £ Alto £ Muito Alto £
44. Que vantagens advieram para o seu município da pertença a essa estrutura?
-
45. Qual o impacto orçamental, que para o seu município, resulta da pertença à ATM?
Muito Baixo £ Baixo £ Alto £ Muito Alto £
46. Qual o grau de reconhecimento que crê que os seus munícipes possuem da pertença do seu município à ATM?
Nenhum reconhecimento £ Baixo £ Alto £ Muito alto £
47. Que benefícios considera que colhem, de facto, os munícipes da participação na ATM?
-
48. Além de possibilitar o acesso a projectos e fundos comunitários, considera existirem outros interesses da pertença do seu município à ATM? Sim £ Não £ Se sim, quais? _____
49. Qual a área no seu município que mais beneficiou da pertença a esta estrutura transfronteiriça?
Saúde £ Educação £ Turismo £ Ambiente £ Lazer £ Cultura £
Vias de comunicação £ Infra-estruturas £ Desporto £ Desenv. Económico £
Outra (s) £ Qual (is)? _____
-

50. Recorda alguma actividade da ATM que tenha envolvido especialmente a população?

Sim £ Não £ Se sim, qual / como? _____

Grupo 5: Associação Transfronteiriça de Municípios (ATM) e outras entidades

51. a. A ATM a que pertence é uma estrutura: Sem sucesso £ Com sucesso £

51. b. Se considera que tem sucesso quais são, as razões? [Selecione: a razão mais importante (1.ª) e a 2.ª mais importante]

	1.ª	2.ª
a) Direcção / liderança da ATM	£	£
b) Confiança existente entre todos os envolvidos	£	£
c) Afinidades históricas e culturais entre os municípios e as regiões envolvidas	£	£
d) Afinidades linguísticas (idioma) entre os municípios e as regiões envolvidas	£	£
e) Financiamento: acesso a fundos comunitários (UE)	£	£
f) Dinâmica criada pela União Europeia (UE)	£	£
g) Outra: Qual? _____	£	£

51. c. Se considera que a ATM não é uma estrutura bem sucedida, qual(ais) a(s) razão(ões) que justifica(m) essa ausência de sucesso? _____

52. Como qualifica o grau de envolvimento da UE relativamente ao Associativismo Municipal Transfronteiriço? Muito baixo £ Baixo £ Alto £ Muito Alto £

53. A pertença do seu município à ATM:
Melhorou a imagem da UE £ Manteve a mesma imagem da UE £ Piorou a imagem da UE £

54. Qual o grau interesse que a UE tem no desenvolvimento da ATM? _____

55. Como avalia o grau de interesse da Administração Central na estrutura transfronteiriça a que pertence?
Nenhum £ Baixo £ Alto £ Muito Alto £

56. Como avalia o grau de autonomia da ATM em relação à UE para a escolha das áreas de intervenção?
Muito Baixo £ Baixo £ Alto £ Muito Alto £

57. Qual o grau de autonomia da ATM em relação à Adm. Central para a escolha das áreas de intervenção?
Muito baixo £ Baixo £ Alto £ Muito Alto £

58. Relativamente a outras regiões, a atenção que a UE dispensa à ATM a que pertence é:
Maior £ Igual £ Menor £

Grupo 6: Futuro do Associativismo Municipal Transfronteiriço

63. Relevância do ordenamento jurídico criado com os Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial (AECT)? Muito Baixa £ Baixa £ Alta £ Muito Alta £

64. Qual o potencial de crescimento / consolidação do associativismo municipal transfronteiriço?
Muito Baixo £ Baixo £ Alto £ Muito Alto £

65. Pessoalmente qual considera ser a margem de evolução do seu envolvimento / comprometimento na ATM? Muito Baixa £ Baixa £ Alta £ Muito Alta £

66. a. Na sua opinião o modelo da ATM tem respondido às necessidades e objectivos? Sim Não
b. Porquê? _____

67. Qual (is) o(s) desafio(s) futuro(s) da ATM? _____

Espaço destinado a outras informações que entenda pertinentes sobre a associação ou o associativismo municipal transfronteiriço:

Muito obrigado pela sua disponibilidade e colaboração!

Local (município) _____ Data: ____ / ____ / 2010

Nota: O envio do presente questionário deverá ser efectuado:

- Preferencialmente digitalizado para: nunomiguel.dacostaribeiro@rai.usc.es e para nunoribeirosilva@gmail.com ;
- Em alternativa via correio para: Nuno Ribeiro Silva (Cac. 84), Universidade Minho, Escola de Economia e Gestão (EEG - DRIAP), Campus de Gualtar, 4710 - 057 Braga.

Asociativismo Municipal Transfronterizo

O presente cuestionario encádrase nun traballo de investigación académica sobre o estudo do paradigma do Goberno de Redes e a súa presenza no asociativismo municipal transfronterizo entre España e Portugal.

Ten como obxectivo comprender o modo en como xurdiron as Asociacións Transfronterizas de Municipios, como funcionan, coñecer as súas actividades e iniciativas, percibir a evolución da relación entre os varios participantes e prever desenvolvementos no que ao asociativismo Municipal Transfronterizo respecta.

Solicítase que responda ao cuestionario de acordo coa experiencia obtida encanto membro da Asociación Transfronteriza de Municipios (ATMs) á que pertence. Toda a información será tratada confidencialmente.

Dados Biográficos

Sexo: Masculino £ Feminino £ Idade: _____
Formación académica: Ensino: Básico £ Secundario £ Superior £
Cargo na Organización: _____

Asociación Transfronteriza de Municipios (ATM) á que pertence e á cal se refiren as respostas ao presente cuestionario: Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular (EANP)

Grupo 1: Xurdimento e adhesión

1. Cal é o aspecto que considera que define de forma máis clara a súa opinión sobre a razón do xurdimento da Asociación Transfronteriza de Municipios (ATM)? (Selecciona: o 1.º máis importante e o 2.º máis importante)

- | | 1.º | 2.º |
|--|-----|-----|
| a) Promover o Desenvolvemento Rexional | £ | £ |
| b) Obter apoios da Unión Europea (UE) | £ | £ |
| c) Crear maior capacidade de presión rexional xunto da Adm. Central | £ | £ |
| d) Crear maior capacidade de presión rexional xunto da UE | £ | £ |
| e) Buscar un maior desenvolvemento institucional | £ | £ |
| f) Imaxe | £ | £ |
| g) Desenvolvemento de actividades que doutra forma non poderían ser desenvolvidas por falta de dimensión | £ | £ |
| h) Necesidade Política | £ | £ |
| i) Forma de aumentar a autonomía relativamente ao Estado/Administración central | £ | £ |
| j) Outro: Cal? _____ | £ | £ |

2. Que motivos estiveron subxacentes na decisión de adherir a esta estrutura? (Selecciona: o 1.º máis importante e o 2.º máis importante)

- | | 1.º | 2.º |
|--|-----|-----|
| a) Promover o Desenvolvemento Rexional | £ | £ |
| b) Obter apoios Unión Europea (EU) | £ | £ |
| c) Crear maior capacidade de presión rexional xunto da Adm. Central | £ | £ |
| d) Crear maior capacidade de presión rexional xunto da UE | £ | £ |
| e) Buscar un maior desenvolvemento institucional | £ | £ |
| f) Imaxe do municipio | £ | £ |
| g) Desenvolvemento de actividades que doutra forma non poderían ser desenvolvidas por falta de dimensión | £ | £ |
| h) Necesidade Política | £ | £ |
| i) Forma de aumentar a autonomía relativamente ao Estado/Administración central | £ | £ |

j) Outro: Cal? _____ £ £

3. Como clasifica o interese que tería, no momento da adhesión, a ATM para a súa organización?

Ningún £ Pouco £ Moderado £ Elevado £

4. Se é membro fundador, como clasifica a súa participación na creación/fundación da ATM.

Ningún £ Escaso £ Moderado £ Elevado £

Grupo 2: Funcionamento

5. Na súa opinión como caracteriza o funcionamento da Asociación Transfronteiriza de Municipios?

Pésimo £ Mau £ Bo £ Óptimo £

6. a. Que grao de utilidade teñen os contactos que mantén coa ATM?

Moi baixo £ Baixo £ Alto £ Moi Alto £

b. Frecuencia dos contactos: Diaria £ Semanal £ Mensual £ Bimensual £

Trimestral £ Semestral £ Anual £ Outro £ _____

c. Cal é a forma de comunicación máis frecuente entre os membros da Asociación?

Oficio £ E-mail £ Teléfono £ Reunión £ Outra _____

d. Son realizadas reunións periódicas? Si £ Non £

e. Se si, cal é a periodicidade: Semanal £ Mensual £ Bimensual £ Trimestral £

Semestral £ Anual £ Outro £ Cal? _____

f. Como avalía o ambiente de traballo na ATM: Pésimo £ Mau £ Bo £ Óptimo £

f. Como avalía a interacción que resulta da participación na ATM:

Inútil £ Pouco útil £ Medianamente útil £ Moi útil £

7. Existe algún sistema de recolla e distribución da información? Si £ Non £

a. Se si, cal / cales?

Intranet £ Internet £ Xornal informativo £ Newsletters £

Vía postal £ outro £ Cal? _____

b. Como cualifica o grao de utilidade da información que é distribuída?

Moi baixo £ Baixo £ Alto £ Moi Alto £

c. A información dispoñíbel circula polos membros? Si £ Non £

8.a. Elabóranse planos estratéxicos? Si £ Non £

b. Son aceptados e compartidos por todos os membros? Si £ Non £

9. Cal é o grao de participación do seu municipio na elaboración dese Planeamento:

Moi Baixo £ Baixo £ Alto £ Moi Alto £

10. Até agora o plano foi implementado? Si £ Non £

11. a. Consegue identificar iniciativas dese plano? Si £ Non £

b. Se si, indique tres iniciativas: _____

12. Como caracteriza as relacións entre os membros da Asociación: (de 1 Máis a 4 Excelentes)

Cooperación	1 £	2 £	3 £	4 £
Amizade	1 £	2 £	3 £	4 £
Confianza	1 £	2 £	3 £	4 £
Abertura	1 £	2 £	3 £	4 £
Compromiso	1 £	2 £	3 £	4 £
Honestidade	1 £	2 £	3 £	4 £
Outra: _____	1 £	2 £	3 £	4 £

13. Como clasificaría o seu grao de confianza na Dirección da ATM:

Moi baixo £ Baixo £ Alto £ Moi Alto £

14. Grao de confianza nos outros municipios da ATM:

Moi baixo £ Baixo £ Alto £ Moi Alto £

15. Como clasifica as relacións entre o Consello de Administración da ATM e os restantes membros?

Pésimas £ Más £ Boas £ Óptimas £

16. Cal é o grao de coordinación das relacións entre os varios actores no ámbito da Asociación?

Moi baixo £ Baixo £ Alto £ Moi Alto £

17. Como caracteriza o proceso de decisión? (de 1 mínimo a 4 máximo)

a) Grao de participación dos diferentes membros:	1 £	2 £	3 £	4 £
b) Transparente	1 £	2 £	3 £	4 £
c) Xusto	1 £	2 £	3 £	4 £
d) Fundamentado	1 £	2 £	3 £	4 £

18. Grao de integración / cohesión dos membros na Asociación:

Moi baixo £ Baixo £ Alto £ Moi Alto £

19. Que grao de receptividade ten a organización ao envolvimento / participación das persoas?

Moi baixo £ Baixo £ Alto £ Moi Alto £

20. Relativamente á tomada de decisións na Asociación de Municipios, estas son tomadas?

Por consenso £ Por maioría £ Por imposición £

21. a. Procurábase promover decisións consensuais?

Si £ Non £

b. Se si, como se vencen as dificultades?

Afondando na discusión	£	Pedindo pareceres/opinión a entidades externas	£
Adiando a decisión	£	Procurando outras alternativas máis consensuais	£
Outro £	Cal? _____		

22. En que circunstancias os membros son consultados nas tomadas de decisión?

Asuntos importantes	£	Asuntos pouco importantes	£
Sempre	£	Cando hai afectación de recursos	£

23. As decisións tomadas son ratificadas por alguén?

Nunca £ Raramente £ Moitas veces £ Sempre £

24.a. A dinámica de participación / interese dos munic ios Españois e Portugueses na ATM é:

Maior nos municipios Portugueses £ Maior nos municipios Españois £
Semellante entre os municipios dos dous países £

24.b. Se considera que a dinámica de participación / interese é maior por parte dos municipios dun dos países, por que? _____

24.c. Esa diferenza de dinámicas influencia o funcionamento da ATM? Si £ Non £

24.d. Para o funcionamento da ATM esa diferenza de dinámicas é: Benéfica £ Prexudicial £
Por que? _____

Grupo 3: Actividades e participación

25. Cal é o seu grao de concordancia relativamente ás actuais áreas de intervención da Asociación?
Moi baixo £ Baixo £ Alto £ Moi Alto £

26. Cal é o seu grao de contribución para a escolla desas áreas de intervención?
Ningún £ Baixo £ Alto £ Moi Alto £

27. Como avalía a relevancia da súa participación na ATM: (de 1 ningunha relevancia a 4 máxima relevancia)

a. Nas reunións?	1 £	2 £	3 £	4 £
b. Na operacionalización das iniciativas?	1 £	2 £	3 £	4 £

28. Como evoluiu a súa participación desde que chegou á Asociación?
Aumentou £ Diminuíu £ Mantívose £

29. Como evoluiu a cooperación desde que chegou á Asociación?
Aumentou £ Diminuíu £ Mantívose £

30. Até que punto se promove a participación entre os actores envolvidos?
Nada £ Pouco £ Bastante £ Moito £

31. Na súa opinión, cal é a importancia do municipio ao que pertence na ATM?
Moi Baixa £ Baixa £ Alta £ Moi Alta £

32.a. A súa organización ten recursos involucrados? Si £ Non £

b. Se si, de que tipo - ordene por importancia (de 1 ningunha importancia a 4 Moi importante)

Humanos	1 £	2 £	3 £	4 £
Financeiros	1 £	2 £	3 £	4 £
Materiais	1 £	2 £	3 £	4 £
Tecnolóxicos	1 £	2 £	3 £	4 £
Informativos	1 £	2 £	3 £	4 £
Outros: _____	1 £	2 £	3 £	4 £

33. Desde que fai parte da ATM intensificáronse as relacións cos outros membros?
Nada £ Pouco £ Bastante £ Moito £

34. Acostuman existir iniciativas conxuntas entre os membros da Asociación?
Non £ Poucas veces £ Moitas veces £

35. a. Pensa que existen algunhas organizacións con maior protagonismo e influencia na ATM?
Si £ Non £

b. Pensa que ese protagonismo é: Benéfico £ Prexudicial £

36. Do seu punto de vista, cal é o grao de interese dos outros membros na actividade da ATM?
Moi baixo £ Baixo £ Alto £ Moi Alto £

37. a. A pertenza á ATM potenciou novas parcerías entre os municipios participantes? Si £ Non £

38.b Se existiran no caso do seu municipio con outro (s) municipio(s) nomee as 3 (tres) máis importantes?

Grupo 4: A Asociación Transfronteiriza, o Municipio e a poboación

39. Como avalía o grao de madurez da ATM á que pertence?

Nula £ Baixa £ Alta £ Moi Alta £

40. Que grao de importancia pensa que ten este tipo de estruturas no goberno local?

Moi baixo £ Baixo £ Alto £ Moi Alto £

41. Para a concreción dos actuais modelos de Asociativismo: Eurociudades e Agrupamentos Europeos de Cooperación Territorial (AECT) a experiencia das ATMs:

Non foi importante £ Foi pouco importante £ Foi moito importante £ Foi fundamental £

42. Concorde coas seguintes afirmacións: A experiencia da Asociación Transfronteiriza de Municipios:

- | | | |
|---|------|-------|
| a. Aumentou o espírito de colaboración entre os municipios? | Si £ | Non £ |
| b. Aumentou a confianza entre os municipios? | Si £ | Non £ |
| c. Axudou a crear unha identidade supramunicipal europeísta? | Si £ | Non £ |
| d. Axudou a xestionar mellor os recursos dos municipios? | Si £ | Non £ |
| e. Axudou a vencer/resolver problemas históricos entre os municipios? | Si £ | Non £ |
| f. Axudou a crear unha identidade supramunicipal europeísta? | Si £ | Non £ |
| g. Axudou a ter unha elite política máis preparada? | Si £ | Non £ |
| h. Axudou a aumentar a confianza da poboación no goberno municipal? | Si £ | Non £ |
| i. Diminuíu as asimetrías entre os municipios? | Si £ | Non £ |

43. Cal é o grao de importancia do asociativismo municipal transfronteirizo para o seu municipio?

Moi baixo £ Baixo £ Alto £ Moi Alto £

44. Que vantaxes achegou para o seu municipio a pertenza a esa estrutura?

45. Cal é o impacto orzamental para o seu municipio resultante da pertenza á ATM?

Moi Baixo £ Baixo £ Alto £ Moi Alto £

46. Cal é o grao de recoñecemento que cre que os seus muncípes posúen da pertenza do seu municipio á ATM?

Ningún recoñecemento £ Baixo £ Alto £ Moi alto £

47. Que beneficios considera que obteñen, de feito, os muncípes da participación na ATM?

48. Alén de posibilitar o acceso a proxectos e fondos comunitarios, considera existiren outros intereses da pertenza do seu municipio á ATM? Si £ Non £ Se si, cales? _____

49. Cal é a área no seu municipio que máis se beneficiou da pertenza a esta estrutura transfronteiriza?

Saúde £ Educación £ Turismo £ Ambiente £ Lecer £ Cultura £
Vías de comunicación £ Infraestruturas £ Desenv. Económico £ Deporte £
Outra (s) £ Cal (es)? _____

50. Recorda algunha actividade da ATM que teña envolvido especialmente a poboación?

Si £ Non £ Se si, cal / como? _____

Grupo 5: Asociación Transfronteiriza de Municipios (ATM) e outras entidades

51. a. A ATM á que pertence é unha estrutura: Sen éxito £ Con éxito £

51. b. Se considera que ten éxito, cales son as razóns? [Seleccione: a razón máis importante (1.ª) e a 2.ª máis importante]

	1.ª	2.ª
a) Dirección / lideranza da estrutura	£	£
b) Confianza existente entre todos os envolvidos	£	£
c) Afinidades históricas e culturais entre os municipios e as rexións envolvidas	£	£
d) Afinidades lingüísticas (idioma) entre os municipios e as rexións envolvidas	£	£
e) Financiamento: acceso a fondos comunitarios (UE)	£	£
f) Dinámica creada pola Unión Europea (UE)	£	£
g) Outra: Cal? _____	£	£

51. c. Se considera que a ATM non é unha estrutura exitosa, cal(es) a(s) razón(ns) que xustifica(n) ese fracaso? _____

52. Como cualifica o grao de envolvimento da UE relativamente ao Asociativismo Municipal Transfronteirizo? Moi baixo £ Baixo £ Alto £ Moi Alto £

53. A pertenza do seu municipio á ATM:

Mellorou a imaxe da UE £ Mantivo a mesma imaxe da UE £ Empeorou a imaxe da UE £

54. Cal é o grao de interese que a UE ten no desenvolvemento da ATM? _____

55. Como avalía o grao de interese da Administración Central na estrutura transfronteiriza á que pertence? Ningún £ Baixo £ Alto £ Moi Alto £

56. Como avalía o grao de autonomía da ATM en relación á UE para a escolla das áreas de intervención? Moi Baixo £ Baixo £ Alto £ Moi Alto £

57. Cal é o grao de autonomía da ATM en relación á Adm. Central para a escolla das áreas de intervención? Moi baixo £ Baixo £ Alto £ Moi Alto £

58. Relativamente a outras rexións, a atención que a UE dispensa á súa Asociación Transfronteiriza de Municipios é: Maior £ Igual £ Menor £

Grupo 6: Futuro do Asociativismo Municipal Transfronteirizo

59. Relevancia do ordenamento xurídico creado cos Agrupamentos Europeos de Cooperación Territorial (AECT)? Moi Baixo £ Baixa £ Alta £ Moi Alta £

60. Cal é o potencial de crecemento / consolidación do asociativismo municipal transfronteirizo? Moi Baixo £ Baixo £ Alto £ Moi Alto £

61. Persoalmente cal considera ser a marxe de evolución do seu envolvimento / compromiso na estrutura? Moi Baixo £ Baixo £ Alto £ Moi Alto £

62. a. Na súa opinión o modelo da ATM ten respondido ás necesidades e obxectivos? Si £ Non £
66. b. Por que? _____

63. Cal é o desafío futuro da ATM? _____

Espazo destinado a outras informacións que entenda pertinentes sobre a asociación ou o asociativismo municipal transfronteirizo:

Moitas grazas pola súa dispoñibilidade e colaboración!

Local (municipio) _____ Data: ____ / ____ / 2010

Envío do cuestionario:

- Preferencialmente dixitalizado para: nunomiguel.dacostaribeiro@rai.usc.es e para nunoribeirosilva@gmail.com ;
- En alternativa vía correo tradicional para: Don Nuno Ribeiro da Silva, Secretaría do Departamento de Ciencia Política e da Administración, Facultade de Ciencias Políticas e Sociais da USC, Campus vida, 15782 - Santiago de Compostela.

Anexo II

Entrevistas Municípios Eixo Atlântico / Norte de Portugal

Município	Adesão EA	Entrevistado
Município de Guimarães	Até 1997	Presidente da Câmara
Município de Porto	Até 1997 (fundador)	Director Presidência
Município de Matosinhos	Após 2007	Vice-Presidente / Directora
Município de Vila do Conde	Após 2007	Vereador (Pelouro EANP)
Município de Viana do Castelo	Até 1997 (fundador)	Presidente da Câmara

Entrevistas Municípios Eixo Atlântico / Galiza

Município	Adesão EANP	Entrevistado
Município de Lugo	Até 1997 (fundador)	Coor. Geral Desenv. Local
Município Ourense	Até 1997 (fundador)	D.G. Emp. Prom. Econ
Município de Verín	Após 2007	Conselheiro (Euro-cidade)
Município de Carballiño	Após 2007	Conselheira Edu. / Cultura
Mun. Santiago de Compostela	Até 1997 (fundador)	Alcaide

Datas das entrevistas efetuadas a representantes de municípios do EANP

11/05/2011; 13/05/2011; 14/05/2011; 20/05/2011; 31/05/2011; 07/06/2011;
13/06/2011; 15/06/2011; 24/06/2011; 27/06/2011

Datas das entrevistas semiestruturadas efetuadas

Identificação do entrevistado
Ex-Presidente do EANP (2005 – 2007): Xosé Sánchez Bugallo; 02/09/2010
Ex-Vice-Presidente do Eixo-Atlântico: António Magalhães; 27/07/2010
Secretário Geral do Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular: Xoán Vázquez Mao; 09/09/2010
Secretário Geral da Rede Ibérica de Entidades Transfronteiriças; 09/09/2010
Presidente Conf. Redes Europeias Transfr. e Inter-regionais Cidades – CECICN; 02/09/2010
Coord. Proj. EuroCidade Chaves-Verín: Dr. Pablo Ribeira e representante da Câmara Municipal de Chaves Dr. José Sousa; 08/09/2010
Associação Ibérica Municípios Ribeirinhos Douro: Alberto Fernando Silva Santos; 20/08/2010
Vice-presidência Associação ibérica de Municípios Ribeirinh (Porto); 13/09/2010
Vice-presidência Associação ibérica Municípios Ribeirinhos do Douro (V. N. Gaia); 21/09/2010
Ex-Presidente Agrup. Europeu de Coop. Territorial Duero-Douro: Vítor J. F. Sobral; 04/09/2010
Deputado ao Parlamento Europeu: Eng. José Manuel Fernandes; 25/08/2010

Anexo III



ESTATUTOS DO EIXO ATLÂNTICO DO NOROESTE PENINSULAR

CAPÍTULO 1

DISPOSIÇÕES GERAIS

Artigo 1º

Natureza

O EIXO ATLÂNTICO DO NOROESTE PENINSULAR constitui uma Associação transfronteiriço de Municípios, de direito privado, sem fins económicos, que configuram o sistema urbano da euro-região Galiza – Norte de Portugal.

Artigo 2º

Objecto

1. **O Eixo Atlântico determina um espaço euro-regional inter-estatal cuja filosofia prossegue as orientações da União Europeia.**
2. **Este espaço euro-regional integra as seguintes cidades: Corunha, Lugo, Ferrol, Ourense, Santiago de Compostela, Pontevedra, Vigo, Vilagarcía de Arousa, Monforte de Lemos, Porto, Bragança, Braga, Chaves, Viana do Castelo, Vila Real, Guimarães, Peso da Régua e Vila Nova de Gaia.**
3. **Estes núcleos urbanos pretendem ser os autênticos motores de desenvolvimento no espaço regional em que se inserem e que se caracteriza por determinadas realidades sócio-económicas e culturais similares.**

4. **Estas cidades têm consciência das causas reais dos seus problemas e pretendem encontrar as melhores soluções no âmbito do denominado Eixo Atlântico. Este Eixo, inserindo-se num espaço mais vasto que é a União Europeia, tem como principal finalidade o desenvolvimento económico, social, cultural, tecnológico e científico das cidades e das regiões que o constituem. Desta forma, o Eixo Atlântico constitui uma Associação transfronteiriça integrada pelas principais cidades da Galiza e da região norte de Portugal, promovendo a coesão económica, social e cultural, nomeadamente, mediante a estruturação de um território comum.**

Artigo 3º

Aquisição e perda da condição de associado

1. **Poderão manifestar interesse na integração as localidades da Galiza e da região Norte de Portugal, de realidades sócio-económicas eminentemente urbanas, que solicitem a sua adesão à Comissão Executiva desta Associação. Uma vez recebido o pedido de adesão, a referida Comissão emitirá um parecer que será apresentado à Assembleia Geral. Para que a adesão seja aceite terá de recolher 2/3 dos votos dos membros da Assembleia Geral.**
2. **Os associados contribuirão com uma quota mensal de valor a estabelecer em Assembleia-geral.**
3. **A perda de condição de associado poderá dar-se por petição do próprio ou por expulsão.**
4. **Esta petição deverá ser dirigida ao Presidente do Eixo Atlântico acompanhada de deliberação nesse sentido do Executivo Municipal.**
5. **Motivos para expulsão:**
 1. **Incumprimento no pagamento das quotas estabelecidas como membro do Eixo Atlântico, durante dois anos ou o atraso reiterado do pagamento das mesmas.**
 2. **Actuações graves contrárias ao espírito e princípios desta Associação ou a qualquer um dos seus Municípios associados.**
6. **A expulsão será decidida pela Assembleia-geral com o voto favorável de 2/3 dos seus membros.**



Artigo 4º

Delimitação Geográfica

O âmbito territorial do Eixo Atlântico compreende o espaço regional ocupado pelos territórios municipais de cada uma das cidades que o constituem.

Artigo 5º

Domicílio e gabinetes

- 1. O Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular tem a sua sede na Estrada Nacional nº 108, nº 55, também designada como Av. Inferior à Ponte D. Luís I, nº 55, Freguesia de S. Nicolau, Concelho do Porto.**
- 2. A sede da Associação pode ser mudada por deliberação da Assembleia-geral.**
- 3. Permanentemente terá um gabinete situado na cidade de Vigo, sito na Rua Bolívia, nº 4.**
- 4. Independentemente destes espaços físicos, e para um melhor desempenho dos seus objectivos, poder-se-ão criar novos gabinetes em qualquer cidade da União Europeia que a Comissão Executiva considere oportuno, sob proposta da Secretaria Geral.**

OBJECTIVOS

Artigo 6º

Objectivos

- 1. Os propósitos e objectivos do Eixo Atlântico determinam-se pelo levantamento dos problemas de ordem económica, social, técnica e cultural e pela procura das melhores soluções para os resolver. Consideram-se como prioritários para a promoção e o desenvolvimento os seguintes:**

- **Empreendimentos infraestruturais – obras e infra estruturas**
 - **Política Social e cultural;**
 - **Protecção e promoção do ambiente;**
 - **Turismo;**
 - **Promoção de todo o tipo de actividades sociais, culturais e desportivas que se identifiquem com as raízes e identidade dos Municípios membros e que favoreçam a coesão do sistema urbano da euro-região norte de Portugal – Galiza.**
2. **O disposto no número anterior concretiza-se, nomeadamente através da realização de:**
- a) **Estudos, planos, programas e projectos, mormente os que sejam susceptíveis de co-financiamento estatal, comunitário ou internacional;**
 - b) **Formas de relacionamento entre agentes, estruturas e entidades, públicas e privadas, susceptíveis de contribuir para o desenvolvimento dos respectivos territórios fronteiriços.**

Artigo 7º

Coordenação com outros organismos

Para a prossecução dos referidos objectivos o Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular actuará em coordenação com os organismos que detenham competência para apoiar e implementar as acções necessárias, particularmente com os que se encontram dependentes das instituições comunitárias europeias.

CAPÍTULO III

MEIOS FINANCEIROS

Artigo 8º

Recursos Económicos

1. **Para a prossecução dos seus objectivos o Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular poderá contar com os seguintes recursos económicos:**

- a) **Quotas pagas pelos seus membros, de acordo com o estabelecido.**
 - b) **Subvenções dos organismos públicos, doações, legados e ajudas de todo o tipo com as quais esta Associação possa ser favorecida;**
 - c) **Subvenções de organismos internacionais destinadas a sufragarem o custo dos serviços.**
2. **Para o funcionamento interno do Eixo Atlântico as quotas fixadas deverão respeitar a proporção com a realidade sócio-económica de cada um dos municípios integrantes.**

CAPÍTULO IV

ORGÃOS DIRIGENTES E SUAS FUNÇÕES

Da Assembleia-geral

Artigo 9º

Composição Sede e Competências da Assembleia-geral

1. **A Assembleia-geral é o órgão deliberativo e será composta pelos Presidentes dos Municípios membros do Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, no pleno uso dos seus direitos.**
2. **Os Presidentes poderão ser ocasionalmente substituídos na Assembleia-geral por um membro da Autarquia expressamente designado para este efeito.**
3. **A Assembleia-geral está sediada na Sede da Associação e funcionará em qualquer local a indicar na Convocatória pela Mesa da Assembleia-geral.**
4. **São da competência da Assembleia-geral:**
 - a) **Eleger a composição da Mesa da Assembleia-geral;**
 - b) **Aprovação da estratégia e sua execução mediante o programa anual de actividades;**
 - c) **Aprovação de contas do exercício anterior e dos orçamentos anuais;**
 - d) **Nomeação e controlo da Comissão Executiva;**

- e) **Aprovação e alteração dos Estatutos;**
- f) **Aprovação de um Regulamento Interno de funcionamento dos órgãos do Eixo Atlântico;**
- g) **Dissolução;**
- h) **Destituição dos titulares dos órgãos da Associação;**
- i) **Integração de novos membros ou expulsão;**
- j) **Qualquer outra competência que poderá vir a ser estabelecida nos Estatutos ou no Regulamento Interno.**

Artigo 10º

Sessões e Convocatórias

1. **A Assembleia-geral reunirá em sessão ordinária uma vez por ano.**
2. **A Assembleia-geral reunirá extraordinariamente sempre que a Comissão Executiva ou metade dos associados o requeira.**
3. **A convocação da Assembleia-geral, com indicação do dia, horário, local, de funcionamento e Ordem de Trabalhos, será feita pelo Presidente da Assembleia-geral ou por quem o substitua, por via posta, fax, telefax, com pelo menos oito dias de antecedência.**
4. **Os requerimentos para a convocação da Assembleia-geral deverão ser dirigidos, por escrito, ao Presidente da Comissão Executiva e deles constarão sempre a Ordem de Trabalhos, explicitada de forma objectiva, a qual não poderá ser alterada.**
5. **No caso da convocação ser feita a pedido de metade dos associados, estes deverão estar presentes, salvo motivo de força maior devidamente justificado, sem o que a Assembleia-Geral não poderá funcionar.**

Artigo 11º

Funcionamento

1. **Para que a Assembleia-geral seja válida será necessária a presença, em primeira convocatória, de 2/3 dos seus membros, não se requerendo**

- qualquer quórum para a validação da sua realização em segunda convocatória.
2. Salvo o disposto nos números seguintes as deliberações da Assembleia-geral são tomadas por maioria absoluta de votos dos associados presentes.
 3. As deliberações sobre alterações dos Estatutos exigem o voto favorável de três quartos do número dos Associados presentes.
 4. As deliberações sobre a dissolução da Associação requerem o voto favorável de três quartos do número de todos os associados.

Artigo 12º

Composição da Mesa da Assembleia-geral

A Mesa da Assembleia-geral assegura e conduz os trabalhos da Assembleia-geral, sendo integrada por três membros, o Presidente da Assembleia-geral, o Vice-presidente e pelo Secretário Geral da Associação.

Artigo 13º

Da Comissão Executiva e seus membros

1. A Comissão Executiva será constituída por sete Presidentes membros da Assembleia, sendo cinco eleitos para esta. O Presidente da Câmara Municipal do Porto e o Alcalde do Concelho de Vigo são membros permanentes desta Comissão.
2. A duração do mandato da Comissão Executiva será de quatro anos.
3. A Comissão Executiva reunir-se-á em sessão ordinária uma vez por semestre e extraordinariamente quando o Presidente assim o determine ou por solicitação da maioria dos Presidentes que a integram.
4. Os Presidentes membros poderão ser substituídos ocasionalmente por um membro da sua Autarquia especialmente habilitado para cada reunião.

Artigo 14º

Competências da Comissão Executiva

- 1. Executar os acordos adoptados pela Assembleia-geral;**
- 2. Propor à Assembleia a realização de projectos, trabalhos, estudos, memórias e actividades de carácter singular ou de elevado valor estratégico;**
- 3. Apresentar anualmente a proposta de orçamento e o Programa de Actividades assim como as contas do exercício anterior;**
- 4. Promover e executar as actividades necessárias para a prossecução dos objectivos do Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular;**
- 5. Subscrever acordos de cooperação;**
- 6. Super visar os serviços técnicos e futuras Comissões;**
- 7. Todas as outras funções que lhe sejam atribuídas pela Assembleia-geral, pelos presentes Estatutos ou pelo Regulamento Interno.**

ARTIGO 15º

Do Presidente

- 1. Compete ao Presidente da Comissão Executiva:**
 - a) Presidir à Comissão Executiva;**
 - b) Representar o Eixo Atlântico nas suas relações externas perante qualquer pessoa ou entidade jurídica, pública, privada;**
 - c) Autorizar e supervisionar a execução das decisões adoptadas pela Assembleia-geral e pela Comissão Executiva;**
 - d) Autorizar e supervisionar o trabalho da Secretaria-geral e das diferentes Comissões que se possam vir a constituir;**
 - e) O Eixo Atlântico fica obrigado a qualquer situação pela assinatura do Presidente ou pela assinatura do Vice-presidente, nos impedimentos do primeiro;**
- 2. No cumprimento das suas funções, o Presidente pode outorgar e assinar todo o tipo de documentos e contratos, públicos ou privados, exercendo todos os direitos inerentes ao Eixo Atlântico. Apenas com a sua assinatura, o Presidente pode também contrair qualquer obrigação e direito.**
- 3. O Presidente poderá delegar funções no Secretário-geral ou em qualquer pessoa que considere oportuno.**

4. O Presidente será eleito pela Comissão Executiva, de entre os seus membros, por um período de dois anos, podendo ser reeleito.
5. O Presidente poderá ser demitido das suas funções por maioria dos votos dos membros da Comissão Executiva.
6. Compete ao Vice-Presidente substituir o Presidente, em caso de impossibilidade ou impedimento do mesmo, assim como desempenhar as funções que lhe sejam delegadas pelo Presidente ou pela Comissão Executiva

Artigo 16º

Do Conselho Fiscal

1. O Conselho Fiscal é o Órgão Fiscalizador da actividade económico-financeira da Associação.
2. È integrado por n.º impar de titulares, nunca inferior a três e que são contabilista da Associação em Portugal, o contabilista da Associação em Espanha e o Secretário-geral da Associação.
3. O Conselho Fiscal funcionará na sede da Associação.
4. O Conselho Fiscal reunirá, ordinariamente, para o exercício das competências definidas na alínea b) do número 1 do artigo 17º.
5. Das reuniões do Conselho Fiscal deverão ser lavradas Actas.
6. Para o exercício das competências definidas no artigo 17º, o Conselho Fiscal tem acesso, exclusivamente para consulta, a toda a documentação de carácter administrativo e/ou contabilístico.

Artigo 17º

Competências do Conselho Fiscal

1. Compete ao Conselho Fiscal:
 - a) Examinar, anualmente, a Contabilidade e a Tesouraria da Associação, reunindo com a Comissão Executiva sempre que necessário ao exercício das suas competências;
 - b) Dar parecer sobre o Relatório e Contas apresentados pela Comissão Executiva até à celebração da Assembleia-geral.

- c) **Apresentar à Comissão Executiva todas as sugestões do âmbito da estação financeira que julgue de interesse para a vida da Associação.**
2. **Sempre que no exercício das competências definidas na alínea a) do n.º 1 o Conselho Fiscal detecte irregularidades insusceptíveis de correcção que ponham em causa uma correcta gestão económico-financeira, deve propor à Comissão Executiva a convocação da Assembleia-geral para sua denúncia e apreciação.**

Artigo 18º

Deliberações

O Conselho Fiscal só poderá reunir desde que esteja presente a maioria dos seus membros e as deliberações serão tomadas por maioria simples dos presentes.

Artigo 19º

Da Secretaria-geral

1. **Compete à Secretaria-geral a administração, gestão e execução dos acordos e programas de acção adoptados pela Assembleia-geral e pela Comissão Executiva.**
2. **Compete ao Secretário-geral dirigir a Secretaria-geral, o qual terá um cargo de direcção e será eleito pela Comissão Executiva, por proposta do Presidente.**
3. **A Comissão Executiva e o Presidente poderão delegar no Secretário-geral o que considerarem oportuno para a prossecução dos objectivos estabelecidos e dos acordos adoptados. Salvo decisão em contrário, é da competência do Secretário-geral:**
 - a) **Subscrever, em nome do Eixo Atlântico, contratos de qualquer tipo;**
 - b) **Autorizar e assinar pagamento e receitas podendo recorrer a todos os meios permitidos pelas entidades bancárias e comerciais;**
 - c) **Apresentar projectos perante organismos ou autoridades;**
 - d) **Efectuar contratações e despedimentos do pessoal;**

- e) **Outorgar poderes gerais e especiais de advogados e procuradores em caso de conflitos para comparecerem perante juízos e tribunais.**
 - f) **Abrir e assinar correspondência.**
4. **O Secretário-geral participará nas Assembleia Gerais e Comissões Executivas na sua qualidade, podendo pronunciar-se mas não tendo direito a voto. Será também membro permanente de todas as Comissões Técnicas que se venham a constituir.**

Artigo 20º

Das Comissões Delegadas e das Comissões Técnicas

1. **A Comissão Executiva poderá acordar a criação de Comissões Delegadas ou Comissões Técnicas com o intuito de desenvolver questões ou programas que, pela sua complexidade ou singularidade, requeiram um estudo prévio ou acompanhamento das actividades realizadas.**
2. **As Comissões Delegadas serão integradas por um Vereador de cada uma das cidades membros.**
3. **As Comissões Técnicas serão constituídas por técnicos especializados nos respectivos temas que serão eleitos directamente pela Comissão Executiva, dependendo directamente do Secretario Geral que presidirá as citadas Comissões.**

Artigo 21º

Os presentes Estatutos serão desenvolvidos através do Regulamento Interno que será elaborado pela Comissão Executiva e aprovado pela Assembleia-geral.

Artigo 22º

Os casos omissos serão regulados pelas disposições legais aplicáveis.