



Lisbon School
of Economics
& Management
Universidade de Lisboa

MESTRADO

ECONOMIA INTERNACIONAL E ESTUDOS EUROPEUS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO

DISSERTAÇÃO

**A COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA NA EUROACE
À LUZ DO POCTEP: INSTRUMENTO DE FINANCIAMENTO
OU PARCERIA DURADOURA?**

JOÃO MIGUEL CARVALHO MOCINHA

JUNHO - 2025



Lisbon School
of Economics
& Management
Universidade de Lisboa

MESTRADO

**ECONOMIA INTERNACIONAL E ESTUDOS
EUROPEUS**

TRABALHO FINAL DE MESTRADO DISSERTAÇÃO

**A COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA NA EUROACE
À LUZ DO POCTEP: INSTRUMENTO DE FINANCIAMENTO
OU PARCERIA DURADOURA?**

JOÃO MIGUEL CARVALHO MOCINHA

ORIENTAÇÃO:

PROF. DOUTOR FRANCISCO JAVIER FRAGOSO MARTÍNEZ

PROF. DOUTOR PEDRO LEÃO

JUNHO - 2025

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AC – Área de Cooperação.

AECT – Agrupação Europeia de Cooperação Territorial.

EM – Estado-Membro.

EUROACE – Euroregião Alentejo - Centro – Extremadura.

FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional.

I&D – Investigação e Desenvolvimento.

OE – Objetivo Específico.

OP – Objetivo Político.

PC – Política de Coesão.

PIB – Produto Interno Bruto.

UE – União Europeia.

UE27 – União Europeia com 27 Estados-Membros.

RESUMO

Esta dissertação analisa criticamente o impacto do Programa de Cooperação Transfronteiriça Espanha-Portugal (POCTEP) na transformação estrutural da Euroregião EUROACE (Alentejo - Centro - Extremadura), ao longo dos ciclos programáticos de 2007-2013, 2014-2020 e 2021-2027. Através de uma abordagem qualitativa e territorial, que articula análise documental, dados e, sobretudo, testemunhos institucionais de atores diretamente envolvidos na cooperação transfronteiriça, procura-se compreender se o POCTEP tem atuado como motor de desenvolvimento territorial ou se permanece como um mero instrumento de financiamento cíclico.

Apesar da continuidade institucional e do volume significativo de investimentos – sobretudo nas áreas do ambiente, conectividade e inovação –, os resultados apontam para impactos estruturais limitados. Persistem desafios como o despovoamento, a fraca diversificação económica, a baixa qualificação da população ativa e a dependência de fundos públicos. Verifica-se ainda uma fraca integração do setor privado, bem como barreiras jurídicas e administrativas que continuam a dificultar a mobilidade e a cooperação efetiva entre os dois lados da fronteira.

Os testemunhos recolhidos revelam uma valorização do POCTEP como promotor de cultura de cooperação, mas também uma crítica à sua reduzida capacidade de gerar dinâmicas sustentáveis. A investigação conclui que, embora o POCTEP tenha sido fundamental na construção de relações institucionais, o seu impacto transformador depende da forma como os territórios o utilizam. É necessário reforçar a lógica estratégica e integrada da cooperação, apostando em reformas institucionais duradouras, estruturas de governança estáveis e maior envolvimento da sociedade civil.

PALAVRAS - CHAVE: Cooperação Transfronteiriça; POCTEP; EUROACE; Coesão Territorial; Fundos Europeus.

ABSTRACT

This dissertation critically analyses the impact of the Spain-Portugal Cross-Border Cooperation Programme (POCTEP) on the structural transformation of the EUROACE Euroregion (Alentejo - Centro - Extremadura) over the 2007-2013, 2014-2020 and 2021-2027 programme cycles. Through a qualitative and territorial approach, which combines documentary analysis, data and, above all, institutional testimonies from actors directly involved in cross-border cooperation, the aim is to understand whether the POCTEP has acted as an engine for territorial development or whether it remains a mere cyclical funding instrument.

Despite institutional continuity and a significant volume of investment – especially in the areas of the environment, connectivity and innovation – the results point to limited structural impacts. Challenges persist, such as depopulation, poor economic diversification, the low qualification of the labour force and dependence on public funds. There is also weak integration of the private sector, as well as legal and administrative barriers that continue to hinder mobility and effective co-operation between the two sides of the border.

The testimonies gathered show that POCTEP is valued as a promoter of a culture of cooperation but also criticises its low capacity to generate sustainable dynamics. The research concludes that although the POCTEP has been fundamental in building institutional relations, its transformative impact depends on how the territories use it. There is a need to strengthen the strategic and integrated logic of co-operation, focusing on lasting institutional reforms, stable governance structures and greater involvement of civil society.

KEYWORDS: Cross-border Cooperation; POCTEP; EUROACE; Territorial Cohe-
sion; European Funds.

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	i
RESUMO.....	ii
ABSTRACT	iii
AGRADECIMENTOS	vi
1. INTRODUÇÃO	1
2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO	3
2.1 As Disparidades Regionais na Europa: Uma Perspetiva Histórica	3
2.2 Cooperação Territorial Europeia e o Espaço Transfronteiriço	4
3. O POCTEP ESPANHA - PORTUGAL.....	6
4. A EURORREGIÃO EUROACE COMO CASO DE ESTUDO.....	9
5. LIMITES, PARADOXOS E DESAFIOS	10
6. METODOLOGIA.....	13
7. A TRANSFORMAÇÃO DO TERRITÓRIO: RESULTADOS QUANTIFICÁVEIS DO POCTEP.....	15
7.1. POCTEP 2007-2013.....	15
7.2. POCTEP 2014-2020.....	17
7.3. POCTEP 2021-2027.....	20
8. A REALIDADE SOCIOECONÓMICA DA EUROACE.....	22
8.1. Território e População	22
8.2. Desempenho Económico, Mercado de Trabalho e I&D.....	24
9. TESTEMUNHOS	27
10. CONCLUSÃO.....	31
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	34
ANEXOS.....	37

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Espaço Transfronteiriço Espanha-Portugal (NUTS III).....	7
Figura 2 – Eurorregião EUROACE – Regiões Centro e Alentejo (Portugal) e Extremadura (Espanha)	10
Figura 3 – Distribuição do VAB e do Emprego por setor de atividade na EUROACE (2019).....	25
Figura 4 – Evolução do Gasto em I&D (€/habitante e %/PIB) entre 2015 e 2019 .	26

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Distribuição Financeira e Projetos Aprovados no POCTEP 2007-2013	17
Tabela 2 – Distribuição Financeira e Projetos Aprovados no POCTEP 20014-2020	19
Tabela 3 – Distribuição Financeira e Projetos Aprovados no POCTEP 2021-2027	21
Tabela 4 – Evolução do PIB per capita na EUROACE e regiões comparadas face à média da UE27 (2013–2019), em Paridade de Poder de Compra	24

AGRADECIMENTOS

Com a conclusão desta dissertação, encerra-se uma etapa importante da minha vida académica e pessoal, cujo desenvolvimento contou com o contributo direto e indireto de várias pessoas, a quem deixo o meu sincero reconhecimento.

Em primeiro lugar, agradeço ao Professor Francisco Javier Frago Martínez, pela orientação e pela disponibilidade constante com que ajudou a consolidar o enquadramento e a direção deste trabalho.

Agradeço à minha família, pelo apoio contínuo e pela estrutura que sempre me proporcionou. Um agradecimento especial à minha mãe, ao meu pai e ao meu irmão Bruno, pela paciência, pela confiança e pela capacidade de manter sempre um sentido de equilíbrio, mesmo nos momentos mais exigentes. À Ana Margarida, agradeço pela presença, paciência e pelo apoio ao longo dos últimos seis anos.

À minha avó Vicenta e ao meu avô João, deixo um reconhecimento profundo. O legado de esforço e ser família, permanece em muito daquilo que sou hoje.

Aos meus amigos de infância, agradeço pela amizade ao longo dos anos, pela paciência e, sobretudo, por manterem viva a mentalidade e a vontade de ir sempre mais longe.

A todos os que, de diferentes formas, contribuíram para a concretização deste projeto, o meu obrigado.

1. INTRODUÇÃO

A cooperação transfronteiriça tem assumido um papel cada vez mais relevante no quadro das políticas europeias de coesão, procurando promover uma integração territorial mais equilibrada, entre regiões separadas por fronteiras mas unidas por desafios comuns.

Neste contexto, o Programa de Cooperação Transfronteiriça Espanha-Portugal (POCTEP), enquadrado no INTERREG, surge como um dos instrumentos privilegiados para fomentar o desenvolvimento conjunto entre os dois países, tendo financiado centenas de projetos em áreas como a inovação, a competitividade económica, o ambiente, a mobilidade ou a inclusão social. A Eurorregião EUROACE – que integra o Alentejo, o Centro de Portugal e a Extremadura do lado espanhol – apresenta-se como um espaço com enormes potencialidades, mas também como um dos territórios mais vulneráveis da Península Ibérica.

Contudo, apesar da sua continuidade ao longo de três ciclos programáticos – 2007-2013, 2014-2020 e 2021-2027 –, persistem dúvidas quanto à efetiva capacidade do POCTEP em promover uma transformação estrutural do território. A questão central que orienta esta investigação consiste em perceber se a cooperação transfronteiriça promovida por este programa tem vindo a afirmar-se como um verdadeiro motor de mudança territorial, capaz de induzir impactos duradouros ao nível da demografia, da qualificação ou da produtividade económica, ou se, pelo contrário, tem sido predominantemente utilizada como um instrumento de captação de financiamento, onde cada entidade procura assegurar a sua quota de recursos sem compromisso real com uma lógica de cooperação sustentável. A reflexão incide, portanto, na tensão entre duas formas de operacionalizar a cooperação: uma lógica transformadora e orientada por objetivos partilhados, e uma lógica instrumental e fragmentada, desligada das necessidades concretas do território.

A investigação não procura avaliar a qualidade técnica do programa nem discutir a sua continuidade institucional, mas antes analisar a sua aplicação prática e os seus efeitos reais no território, confrontando objetivos programáticos com resultados mensuráveis. Assume-se, desde o início, que o POCTEP, enquanto instrumento setorial e de natureza complementar, não possui, por si só, a capacidade de resolver problemas de fundo como o despovoamento, a baixa diversificação económica ou os défices de qualificação. No

entanto, importa compreender se tem sido capaz de gerar dinâmicas com potencial transformador – é, nesse sentido, que a voz dos agentes locais envolvidos na execução do programa é absolutamente central para captar as perceções, tensões e limitações que os documentos oficiais muitas vezes não revelam.

Numa primeira fase, o presente TFM desenvolve um enquadramento teórico e institucional da coesão territorial, e da cooperação transfronteiriça no contexto europeu. Segue-se a análise da cooperação entre Portugal e Espanha, com foco no POCTEP enquanto instrumento de intervenção nas regiões transfronteiriças. Posteriormente, é delimitado o território de estudo à Eurorregião EUROACE, sendo identificados os principais bloqueios estruturais que justificam a pertinência de uma atuação concertada. O quinto capítulo discute, com base na literatura e em estudos recentes, os principais limites e desafios associados à cooperação transfronteiriça. De seguida, expõe-se a metodologia adotada, de natureza qualitativa e interpretativa, e as limitações adjacentes a esta escolha.

A análise dos resultados inicia-se com a identificação dos investimentos realizados na EUROACE, caracterizando os montantes aplicados e os domínios de intervenção. Esses dados são depois cruzados com indicadores socioeconómicos da região, com o objetivo de aferir correspondências e impactos. Por fim, os testemunhos recolhidos junto de personalidades institucionais permitem contrastar a leitura quantitativa com a perceção no terreno, permitindo aceder a uma perspetiva empírica e estratégica sobre o funcionamento real da cooperação transfronteiriça que os dados formais não captam. A conclusão sintetiza os principais resultados, evidenciando o impacto limitado do POCTEP na estrutura socioeconómica da EUROACE e a necessidade de uma abordagem mais estratégica e duradoura.

Assim, propõe-se que esta reflexão possa também contribuir para uma leitura mais crítica da forma como os fundos europeus são apropriados pelos beneficiários no contexto da cooperação transfronteiriça. Mais do que uma análise normativa, o que está em causa é perceber se os instrumentos de financiamento da UE, como o POCTEP, estão a ser mobilizados como oportunidades para induzir transformação estrutural ou se continuam a ser utilizados, de forma dominante, como mecanismos de execução cíclica, frequentemente dissociados das reais necessidades e dinâmicas do território.

2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO

2.1 As Disparidades Regionais na Europa: Uma Perspetiva Histórica

Com a criação da Comunidade Económica Europeia (CEE), em 1957, a questão das disparidades regionais tornou-se uma preocupação persistente e estrutural no contexto da integração europeia. Desde o início, decisores políticos e investigadores reconheceram as diferenças entre Estados-Membros (EM) em termos de produtividade, rendimento, acesso e qualidade das infraestruturas e dos serviços públicos (Barca, 2009).

Roberto Camagni (2005) defende que estas disparidades resultam de fatores históricos e estruturais de longa duração, como a geografia, a distância aos centros urbanos, e a herança de estruturas e decisões políticas. Nesse sentido, as desigualdades regionais não devem ser entendidas como consequência de decisões políticas recentes mas como um processo cumulativo de assimetrias político-institucionais ao longo do tempo.

Esta leitura é reforçada por Rodríguez-Pose (2013), ao argumentar que o desenvolvimento económico não pode ser dissociado da qualidade das instituições – formais e informais – que regulam as ligações económico-sociais nos diferentes territórios. Segundo o autor, regiões que apresentam trajetórias de desenvolvimento positivas tendem a apresentar instituições mais robustas e resilientes, enquanto um contexto institucional frágil limita a eficácia das intervenções públicas, perpetuando ciclos de estagnação e exclusão territorial.

O enquadramento entre instituições e desenvolvimento regional é também evidenciada pela análise de Becker, Egger e von Ehrlich (2013), onde é demonstrado que os efeitos positivos dos Fundos Estruturais da UE no crescimento económico e no investimento *per capita* dependem fortemente da capacidade de absorção das regiões beneficiárias, particularmente da qualidade das instituições e do capital humano. Os autores concluem que apenas uma parte reduzida das regiões foi capaz de converter os apoios recebidos em resultados económicos sustentáveis, evidenciando que os efeitos das políticas de combate à disparidade regional não são automáticos nem uniformes, mas antes condicionados pelos contextos institucionais e socioeconómicos locais. Este padrão contribui para a per-

sistência de disparidades entre regiões mais desenvolvidas e aquelas que, apesar de beneficiarem de apoios, enfrentam dificuldades em convertê-los em ganhos de competitividade.

Os sucessivos alargamentos da UE aos países do Leste e Europa Central a partir de 2004, economicamente mais debilitados, intensificou as disparidades territoriais incorporando regiões com níveis de PIB *per capita* inferior à média europeia, contribuindo para um consequente aumento de heterogeneidade territorial e aumentando a pressão sobre os mecanismos de redistribuição (Goecke & Hüther, 2016).

Ainda assim, Sala-i-Martin (1996) iniciou o debate sobre a eficácia das políticas estruturais, com base numa análise comparativa, concluindo que as taxas de convergência regional na Europa não diferiam do padrão de convergência verificado em países como Estados Unidos e Japão, onde não existiam instrumentos de coesão similares. Esta análise é confirmada por Boldrin e Canova (2001), ao concluírem com uma taxa de evolução semelhante entre regiões europeias que beneficiaram de apoios àquelas que não receberam apoio. O mesmo estudo identifica uma convergência mais significativa em relação ao período anterior à integração de políticas estruturais, comparativamente ao período posterior à introdução.

2.2 Cooperação Territorial Europeia e o Espaço Transfronteiriço

A criação de mecanismos estruturais de solidariedade regional, por parte da CEE, teve início entre as décadas de 1960 e 1970, com destaque para o Fundo Social Europeu (FSE), criado pelo Tratado de Roma em 1957 com o objetivo de fomentar o emprego e a mobilidade laboral. Já em 1975, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) é instituído com o objetivo de promover a convergência entre regiões europeias, melhorando as condições de vida nas zonas com menores níveis de desenvolvimento. Contudo, na sua fase inicial, estes instrumentos apresentaram um impacto limitado, devido à reduzida escala orçamental e à falta de coordenação estratégica entre os EM (Ederveen et al., 2003).

A integração do Ato Único Europeu, em 1986, e o subsequente lançamento do mercado interno, em 1993, marcaram um ponto de viragem no fortalecimento da coesão económica e social enquanto pilar da integração europeia. Neste contexto, a reforma da Política de Coesão (PC) em 1988 introduziu uma lógica de programação plurianual e gestão

articulada dos fundos estruturais (Mateus, 2013), abrindo caminho a novas formas de intervenção territorial, entre as quais a Cooperação Territorial Europeia (CTE). A CTE surge formalmente com a criação da iniciativa INTERREG, em 1990, permitindo à UE apoiar diretamente projetos de cooperação entre territórios separados por fronteiras.

Neste contexto, a importância da cooperação territorial manifesta-se como mais do que uma simples ferramenta de execução de projetos, configurando-se como uma estratégia de desenvolvimento partilhado que promove uma visão integrada e sustentável do espaço europeu. A coesão territorial, descrita por Medeiros (2016):

(...) is the process of promoting a more cohesive and balanced territory, by: (i) supporting the reduction of socioeconomic territorial imbalances; (ii) promoting environmental sustainability; (iii) reinforcing and improving the territorial cooperation/ governance processes; and (iv) reinforcing and establishing a more polycentric urban system.

Em: Medeiros (2016), p.10.

Esta visão, além de procurar reduzir as disparidades regionais, visa fortalecer as interações entre territórios, potenciando os recursos locais e criando condições propícias à competitividade e à inclusão social.

A cooperação transfronteiriça surge, assim, como um reflexo da transformação das fronteiras no contexto da integração europeia, evoluindo de delimitações estatais para plataformas de desenvolvimento. Este processo enquadra-se no conceito de *debordering*, a progressiva redução dos “efeitos barreira” justificada pela globalização e aumento dos fluxos económicos, sociais e institucionais (Janeco, 2015). Assim, a cooperação transfronteiriça assume a promoção do desenvolvimento económico, social e institucional, mas também fortalece a identidade europeia criando uma consciência de pertença europeia partilhada ao aproximar comunidades, instituições e culturas antes separadas.

No entanto, a eficácia destas dinâmicas de cooperação territorial dependem de um conjunto de condições estruturais e contextuais. A este respeito, a literatura sobre a implementação de políticas públicas em contexto europeu identifica, essencialmente, três dimensões fundamentais para concretizar de forma eficaz os objetivos da PC: a dimensão institucional, que exige a presença de estruturas de governação capazes e mecanismos de coordenação entre agentes territoriais; a dimensão política, que pressupõe dedicação e compromisso consistente entre os diferentes níveis de governação; e, por fim, a dimensão

social, que requer o envolvimento ativo das comunidades locais, assegurando legitimidade e concretização das iniciativas no terreno (Țigănașu et al., 2018). Estas dimensões são particularmente relevantes quando aplicadas a regiões fronteiriças com constrangimentos estruturais e institucionais, como será observado no caso da EUROACE.

Neste quadro, a criação do programa INTERREG em 1990, e em particular da sua vertente de cooperação transfronteiriça, INTERREG VI-A, veio consolidar institucionalmente a intervenção da UE neste domínio. Esta estrutura permitiu operacionalizar a cooperação entre territórios vizinhos de diferentes EM, através de mecanismos de financiamento e planeamento conjuntos. É neste contexto que emerge o Programa de Cooperação INTERREG Espanha-Portugal (POCTEP), um dos principais instrumentos de apoio às regiões de fronteira luso-espanhola, cuja análise será desenvolvida mais adiante.

3. O POCTEP ESPANHA - PORTUGAL

A fronteira entre Portugal e Espanha, com mais de 1 200 km, é a mais extensa na UE, como também a mais antiga e estável. Durante séculos, esta fronteira também conhecida por “raia” foi um espaço de confronto e separação, marcado por guerras, rivalidades políticas e um consequente isolamento mútuo das zonas transfronteiriças. A centralização administrativa em Lisboa e Madrid acentuou a marginalização destes territórios, historicamente já desfavorecidos e com uma estrutura económica frágil.

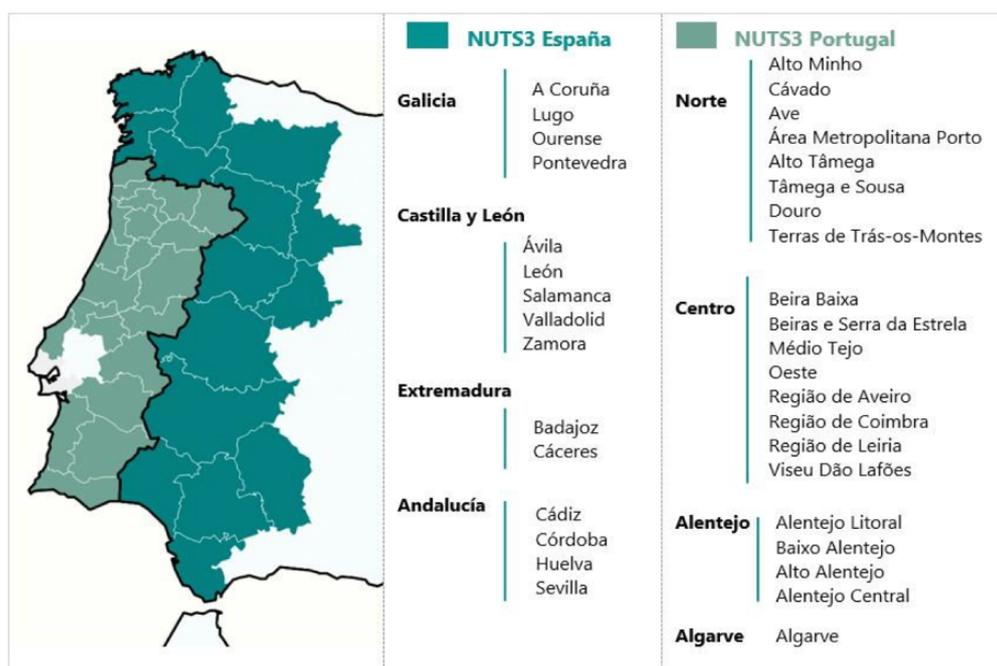
É no final da década de 1970 que o contexto da época sofre uma inflexão significativa, marcada pela transição democrática nos dois países e a celebração do Tratado de Amizade e Cooperação (1977), onde se estabelece um enquadramento jurídico de aproximação bilateral. A adesão conjunta à CEE em 1986 representou um salto qualitativo com a abertura das fronteiras e a participação nos mecanismos de financiamento comunitários, dando origem a uma nova dinâmica de cooperação entre os dois Estados.

Neste contexto, é com o Programa INTERREG Espanha-Portugal – designado oficialmente como POCTEP –, que a cooperação assume uma estrutura mais coesa, estratégica e um financiamento mais controlado, assegurando maior continuidade e adaptação sobre o impacto nas zonas de fronteira. Integrando a vertente INTERREG VI-A no atual perí-

odo de programação 2021-2027, o POCTEP visa promover o desenvolvimento económico, social e territorial das regiões de fronteira entre os dois países, através da execução de projetos conjuntos que contribuam para a coesão e integração europeia.

Com uma dotação total de 475 milhões de euros, dos quais 356 milhões provêm do FEDER, o POCTEP é atualmente o maior programa de cooperação transfronteiriça da UE, tanto em volume financeiro como em área de abrangência. Cobre 36 regiões NUTS III¹, divididas em seis Áreas de Cooperação geográficas (AC): Galiza-Norte de Portugal (AC1); Norte de Portugal-Castela e Leão (AC2); Castela e Leão-Centro Portugal (AC3); Centro-Extremadura-Alentejo (AC4); Alentejo-Algarve-Andaluzia (AC5); e a área Plurirregional (AC6). É na AC4 que se inscreve a Euroregião EUROACE, território que constitui o foco empírico deste estudo. Esta divisão garante continuidade com ciclos estratégicos anteriores e adaptação às especificidades territoriais e institucionais de cada região.

Figura 1 – Espaço Transfronteiriço Espanha-Portugal (NUTS III)



Fonte: POCTEP 2024

¹ NUTS (Nomenclatura das Unidades Territoriais para fins Estatísticos) são uma classificação da União Europeia que define o território em diferentes níveis hierárquicos para fins de planeamento e análise estatística, correspondendo a sub-regiões – como distritos ou províncias –, permitindo identificar dinâmicas locais com maior precisão.

A execução do POCTEP é assente numa governação multinível, sendo a Autoridade de Gestão do programa a *Dirección General de Fondos Europeos del Ministerio de Hacienda*², enquanto do lado português a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. (AD&C) atua como autoridade nacional. O Secretariado Conjunto, com sede em Badajoz, assegura a coordenação técnica, avaliação das candidaturas e o acompanhamento dos projetos. Ao nível regional, a cooperação é operacionalizada pelas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) e pelas comunidades autónomas espanholas – Galiza, Castela e Leão, Extremadura e Andaluzia –, assegurando a articulação entre territórios, entidades promotoras e gestão técnica. A implementação prática materializa-se através das convocatórias públicas, variáveis em número e montante disponível, constituindo oportunidades periódicas para a apresentação de candidaturas a projetos que pretendem obter financiamento.

Os projetos devem ter um claro carácter transfronteiriço, com parceiros de ambos os lados da fronteira e ações conjuntas que criem impacto visível. As candidaturas são avaliadas com base na sua qualidade técnica, relevância estratégica e adequação ao território, podendo ser financiadas até 75% pelo FEDER, sendo o restante assegurado pelos próprios beneficiários. A aprovação não é automática, mesmo para projetos elegíveis, uma vez que apenas as propostas que demonstram maior qualidade global e impacto relevante para a região de cooperação são aprovadas.

São elegíveis administrações públicas, universidades, centros de investigação, associações, ONGs, PMEs, entre outros atores com capacidade de intervenção no território. Em certos casos, um único beneficiário pode apresentar uma candidatura desde que se trate de uma Agrupação Europeia de Cooperação Territorial (AECT). Criadas ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1082/2006, visam facilitar a execução de projetos transfronteiriços, através de uma personalidade jurídica própria e de regras comuns, permitindo superar os obstáculos legais e administrativos.

As Eurocidades e consórcios locais também desempenham um papel importante ao promover a cooperação diária entre instituições e comunidades vizinhas. Além disso, é comum o envolvimento de consultores e empresas especializadas no apoio à preparação de candidaturas, especialmente útil para entidades com menos experiência técnica.

² Dirección General de Fondos Europeos do Ministério das Finanças de Espanha

O POCTEP deve, assim, ser entendido mais do que um simples instrumento de financiamento, é uma ferramenta que atua como um ecossistema de cooperação institucionalizado, que procura criar soluções conjuntas para problemas partilhados. A lógica subjacente ao programa é melhorar a qualidade de vida nas zonas de fronteira, criando laços duradouros entre populações, regiões e instituições. O programa vai além da execução monetária, é construir uma cultura de cooperação enraizada, reconhecendo a fronteira não como uma barreira, mas como uma oportunidade de desenvolvimento partilhado.

4. A EURORREGIÃO EUROACE COMO CASO DE ESTUDO

É essencial delimitar o território de estudo a uma área que seja representativa, de forma a construir uma análise dos impactos e limitações que a cooperação transfronteiriça manifesta à luz do POCTEP. Neste contexto, a Eurorregião EUROACE – que congrega as regiões do Alentejo, Centro de Portugal e Extremadura – destaca-se, não só pela sua dimensão territorial, mas também pela consolidação institucional e pela maturidade do processo de cooperação entre as partes envolvidas.

Surge em 2009 através de um protocolo entre a Junta da Extremadura e as CCDRs do Alentejo e Centro, abrangendo 14 NUTS III inserindo-se na AC4 do atual POCTEP. Embora o programa POCTEP envolva um total de 36 NUTS III, a escolha da EUROACE justifica-se pela sua densidade demográfica, o número elevado de projetos executados, e a presença de atores institucionais com responsabilidades políticas e administrativas no planeamento e gestão da cooperação transfronteiriça.

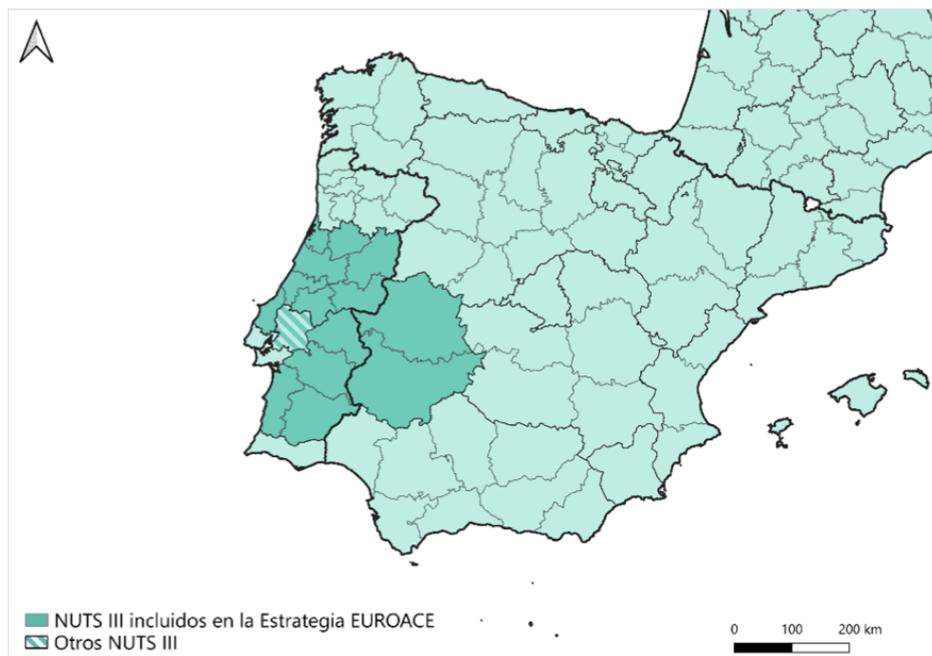
Com uma área de cerca de 97.000 km² e uma população próxima dos 4 milhões de habitantes, a EUROACE representa cerca de 16,6% da Península Ibérica e 2,3% da superfície da União Europeia. A densidade populacional média de 38,5 hab./km², em 2020, revela a natureza predominantemente rural e dispersa do território, onde a região Centro regista a maior densidade, 78,6 hab./km². O Alentejo e a Extremadura situam-se abaixo, 25,5 hab./km² e 22,3 hab./km², respetivamente – próximos do limiar de risco de despovoamento estabelecido pela Comissão Europeia em 12,5 hab./km² (EUROACE, 2022).

A ausência de grandes aglomerados urbanos é compensada por uma rede territorial de pequenas e médias cidades, que desempenha um papel estratégico na coesão interna e

no sucesso de projetos transfronteiriços. Focar a análise na EUROACE permite, assim, uma observação detalhada da aplicação prática do POCTEP num contexto institucionalmente estável, territorialmente coeso e com relevância empírica. Este capítulo delimita, portanto, o quadro geográfico e institucional onde se insere a investigação, servindo de base para a análise crítica que se segue, nomeadamente através da leitura dos dados estatísticos e da integração dos testemunhos recolhidos.

A delimitação territorial da EUROACE, com base nos NUTS III que compõem a AC4, é ilustrada na Figura 2, permitindo visualizar a amplitude e configuração espacial da Eurorregião que constitui o foco desta investigação. Os dados completos relativos à evolução da população e densidade populacional, entre 2010 e 2020, encontram-se em Anexo, complementando a análise demográfica apresentada.

Figura 2 – Eurorregião EUROACE – Regiões Centro e Alentejo (Portugal) e Extremadura (Espanha)



Fonte: EUROACE 2022

5. LIMITES, PARADOXOS E DESAFIOS

Embora as políticas da UE tenham permitido desenvolver redes, projetos e investimentos significativos, a sua eficácia na transformação dos territórios fronteiriços continua a ser objeto de debate, especialmente no que diz respeito à capacidade destas iniciativas em gerar mudanças duradouras nos territórios onde intervêm. A reflexão que se segue

propõe um olhar mais crítico sobre os principais limites, paradoxos e desafios da cooperação transfronteiriça à luz da literatura académica e de estudos recentes, com o objetivo de antecipar algumas das tensões que serão aprofundadas nos capítulos seguintes.

Apesar dos investimentos significativos realizados ao longo de várias programações, muitas regiões de fronteira continuam a enfrentar bloqueios estruturais persistentes. É necessário, por isso, questionar até que ponto os apoios disponíveis e os projetos executados têm sido suficientes para criar dinâmicas económicas sustentáveis e reduzir desigualdades de forma duradoura. Esta reflexão adquire particular relevância quando confrontada com evidências empíricas recentes sobre os padrões de convergência entre regiões fronteiriças.

Esta preocupação é abordada por Viegas et al. (2023), num estudo sobre a convergência económica nas regiões fronteiriças NUTS III de Portugal e Espanha entre 2000 e 2018. Os autores identificam sinais positivos na convergência entre os dois países, com destaque para o crescimento mais rápido das regiões com PIB *per capita* inicial mais baixo. No entanto, alertam que esta redução da desigualdade regional pode ocorrer sem que haja um verdadeiro processo de *catching-up*, levantando dúvidas quanto à sustentabilidade e profundidade dessas melhorias. Embora o estudo não relacione diretamente estes dados com o POCTEP, as suas conclusões permitem problematizar os efeitos reais das políticas de coesão no longo prazo.

Em paralelo, Pedro Chamusca (2024) aprofunda os impactos do desenvolvimento transfronteiriço em regiões de baixa densidade, apontando avanços em indicadores como o número de empresas (+8,77% em Portugal e +6,98% nas zonas fronteiriças) e emprego (+5,22% e +4,16%, respetivamente) entre 2016 e 2020. No entanto, estas melhorias não se traduzem numa inversão do declínio demográfico ou na dinamização estrutural das economias locais. Adicionalmente, a densidade populacional permanece baixa com forte dependência no setor terciário, especialmente em emprego criado por autarquias e organismos estatais. Este diagnóstico aponta para um círculo vicioso, uma baixa densidade populacional resulta numa fraca atratividade económica, o que por sua vez limita a capacidade de retenção e reestruturação territorial. O autor sublinha que o sucesso da cooperação depende de políticas que devam considerar dinâmicas nacionais e numa perspetiva

de longo prazo, resultando em objetivos que visam afrontar a natalidade, o envelhecimento demográfico, a perda de capital humano e a dificuldade de atrair investimento em áreas de baixa densidade.

Estas tendências são também evidenciadas por Sánchez Rivero (2017), num estudo centrado especificamente na Eurorregião EUROACE, onde o autor conclui que, apesar da existência de estruturas de cooperação e de projetos com apoio comunitário, as fragilidades estruturais da região – baixo PIB *per capita*, reduzida produtividade laboral e elevada dependência do setor público – limitam uma verdadeira integração económica transfronteiriça. A fraca participação do setor privado, a concentração das exportações em setores pouco diversificados e o predomínio de um empreendedorismo por necessidade ilustram uma economia ainda marcada por obstáculos sistémicos.

O mesmo estudo, argumenta que as dificuldades em criar um espaço económico coeso são agravadas por fatores como a ausência de harmonização fiscal, as assimetrias administrativas e lacunas na formação profissional, que inibem a mobilidade laboral e o intercâmbio empresarial. Mesmo quando há sinais positivos – como o aumento das exportações da Extremadura para Portugal ou a criação de iniciativas como Red Nova Sostenible, Red Transfronteriza de Innovación Económica e Foro Ibérico Empresarial³ –, os efeitos tendem a ser localizados e de curto alcance, refletindo uma cooperação ainda frágil na sua base económica.

Em conjunto os três estudos analisados, embora com diferentes focos e metodologias, oferecem uma visão sobre os desafios persistentes da cooperação transfronteiriça ao longo da raia ibérica. Confirmam progressos em termos de institucionalização e convergência parcial, mas revelam igualmente que os ganhos económicos e sociais permanecem assimétricos e frequentemente limitados no tempo. O padrão que emerge é o de uma cooperação que, embora consolidada formalmente, enfrenta dificuldades reais para se traduzir em transformação estrutural efetiva.

³ A *Red Transfronteriza de Innovación Económica*, 2011-2012, procurou reforçar a competitividade socioeconómica através da reabilitação de instalações industriais públicas. A *Red Nova Sostenible*, criada em 2013, promove a atividade económica e o emprego na EUROACE, com foco nas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), energias renováveis e setores estratégicos. O *Foro Ibérico Empresarial*, também criado em 2013, visa fortalecer as relações empresariais luso-espanholas, estimulando investimentos e facilitando parcerias de negócio.

Neste sentido, a superação dos obstáculos administrativos e legais assume-se como um dos maiores desafios estruturais da cooperação transfronteiriça. De acordo com o Tribunal de Contas Europeu (2021), «If 20 % of the existing obstacles in cross-border cooperation were removed, these regions would gain 2 % in GDP, and over 1 million additional jobs. » (p.7). Esta estimativa, baseada no potencial desaproveitado das regiões fronteiriças da UE, demonstra que muitos dos bloqueios que limitam o impacto da cooperação não são de natureza técnica ou financeira, mas antes normativos e institucionais.

Este quadro serve, assim, de base crítica para os capítulos seguintes, onde será analisada a aplicação concreta do POCTEP na Eurorregião EUROACE e a sua capacidade de impacto para além da execução financeira.

6. METODOLOGIA

Este estudo adota uma abordagem metodológica qualitativa de natureza interpretativa, combinando análise documental com a recolha de testemunhos como principais métodos de obtenção de dados. A análise documental incide sobre relatórios oficiais do programa POCTEP, documentos e diagnósticos regionais relevantes sobre a cooperação transfronteiriça e desenvolvimento territorial.

Paralelamente, foram recolhidos contributos qualitativos através de testemunhos e questionários informais, adaptados à natureza exploratória da investigação. Estes contributos foram obtidos através de conversas exploratórias e contactos institucionais, permitindo captar perceções e práticas sobre o funcionamento do programa POCTEP e os desafios da cooperação. Entre os interlocutores contam-se: Elena de Miguel Gago, Diretora do Secretariado Conjunto do POCTEP; María Guardiola Martín, Presidente da Junta de Extremadura e Presidente da Eurorregião EUROACE; Luís Rosinha, Presidente da Câmara Municipal de Campo-Maior e Presidente da Eurocidade Elvas - Badajoz - Campo-Maior; Ignacio Gragera Barrera, Alcalde de Badajoz; Ignacio Sánchez Rubio, consultor privado especializado em fundos comunitários e cooperação territorial.

A recolha destes testemunhos não tem como objetivo criar um levantamento estatístico representativo, mas sim captar uma perspetiva institucional e operacional a partir de atores com papéis relevantes na aplicação prática do POCTEP. Esta contribuição permite aceder a uma dimensão empírica da cooperação que não está refletida nos documentos

oficiais, dando voz a quem participa ativamente na execução e orientação estratégica da cooperação.

A escolha da Euroregião EUROACE como território de análise, é complementado por uma delimitação temporal que abrange os três ciclos programáticos do programa: 2007-2013, 2014-2020 e 2021-2027. Este intervalo temporal permite avaliar a evolução e a continuidade da cooperação ao longo de quase duas décadas, captando não só os impactos imediatos, mas também os padrões e transformações a médio e longo prazo.

Importa reforçar que o objetivo da dissertação não reside na quantificação de resultados ou na avaliação técnica do programa, mas sim na compreensão crítica dos efeitos observáveis e das limitações percebidas. Assim, a dimensão empírica é lida à luz do problema central da investigação: perceber se o POCTEP tem promovido uma cooperação real e transformadora, ou se opera como instrumento de financiamento condicionado pelos ciclos comunitários.

De modo a contextualizar e ilustrar os testemunhos recolhidos, foi integrada a análise de indicadores socioeconómicos relevantes – como o mercado de trabalho, desempenho económico, qualificação da população ativa e investimento em I&D – relativos às regiões que compõem a EUROACE. Esta componente visa reforçar a leitura territorial da cooperação, permitindo relacionar tendências objetivas com perceções institucionais.

Contudo, uma das limitações metodológicas prende-se com o facto da EUROACE não ser uma unidade estatística formal, dificultando a obtenção de dados harmonizados entre as três regiões que a compõem. Dados mais recentes sobre as três regiões podem não estar organizados de forma uniforme, não abrangendo os mesmos indicadores, ou não estarem disponíveis ao nível NUTS III ou segundo os contornos específicos da EUROACE.

Adicionalmente, os testemunhos recolhidos, embora valiosos, não seguem um protocolo uniforme nem foram obtidos segundo uma grelha de entrevistas estruturada. Ainda assim, esta abordagem revelou-se valiosa ao oferecer uma perspetiva contextual e interpretativa aprofundada de quem enfrenta esta realidade, fundamental para captar a complexidade e as múltiplas dimensões que caracterizam a cooperação na área em estudo.

7. A TRANSFORMAÇÃO DO TERRITÓRIO: RESULTADOS QUANTIFICÁVEIS DO POCTEP

Após a análise conceptual e crítica da cooperação transfronteiriça desenvolvida nos capítulos anteriores, este ponto centra-se na descrição dos investimentos realizados no âmbito do POCTEP e da sua expressão territorial ao longo dos três ciclos programáticos: 2007-2013, 2014-2020 e 2021-2027. O objetivo passa por sistematizar os montantes aprovados, os eixos temáticos envolvidos e a distribuição dos projetos, em particular na região EUROACE.

Assim, este capítulo não pretende avaliar o impacto territorial destes investimentos, mas sim descrever e quantificar os recursos mobilizados, a distribuição temática e o peso da EUROACE face ao total das ACs abrangidas pelo programa. Trata-se, portanto, de uma leitura preparatória que sustenta a análise posterior, desenvolvida no Capítulo 8, onde os dados quantitativos aqui apresentados serão cruzados com indicadores territoriais e socioeconómicos da Eurorregião.

Dada a natureza distinta de cada ciclo de programação, com objetivos temáticos e eixos estratégicos que evoluem ao longo do tempo, e de forma a evitar redundâncias, a arquitetura estratégica de cada ciclo encontra-se sistematizada em anexo.

Importa referir que o número de projetos não é, por si só, critério direto de impacto ou abrangência, uma vez que diferentes iniciativas apresentam níveis distintos de escala e complexidade. Assim, deve-se evitar uma leitura meramente quantitativa dos dados, optando por cruzar esta informação com indicadores territoriais, conforme desenvolvido nos capítulos seguintes.

7.1. POCTEP 2007-2013

Os dados apresentados nesta secção provêm do documento *Lista de Beneficiários POCTEP*, com uma última atualização em abril de 2016, presente no portal do programa (POCTEP, 2016).

O primeiro ciclo de programação marcou uma fase de consolidação maioritariamente centrada em entidades públicas, refletindo um modelo tradicional de cooperação institucional, abrangendo à data 17 NUTS III fronteiriças, que constituíam o seu âmbito geográfico de aplicação.

A execução do programa estruturou-se em torno de quatro eixos prioritários, aos quais se associavam diferentes prioridades de investimento, procurando responder a desafios específicos do território: Fomento da competitividade e a promoção do emprego (Eixo 1); Gestão do ambiente, património e prevenção de riscos (Eixo 2); Reforçar o ordenamento do território e acessibilidades (Eixo 3); e por fim, promover a integração socioeconómica e institucional (Eixo 4).

O financiamento aprovado para o conjunto das ACs atingiu os 347,8 milhões de euros de despesa elegível, dos quais 255,9 milhões de euros foram assegurados pelo FEDER⁴ ao longo de três convocatórias, face a um montante inicialmente programado de 354 milhões de euros de despesa elegível e 267,4 milhões de euros de contribuição do FEDER.

A região EUROACE absorveu 87 milhões de euros de financiamento elegível, com uma contribuição FEDER de aproximadamente 65,3 milhões de euros, representando cerca de 25% da dotação total do programa. Foram aprovados 213 projetos no total, dos quais 38 localizados na EUROACE, o que corresponde a 17,8% dos projetos financiados neste ciclo.

A tabela seguinte sintetiza a repartição dos montantes e projetos por eixo, comparando o total do programa com a fração executada na região EUROACE.

⁴ No primeiro ciclo de programação, a percentagem de cofinanciamento FEDER não estava fixada nos 75%, valor que apenas foi uniformizado nos programas posteriores. Assim, é natural que alguns montantes apresentados nesse período não correspondam exatamente a essa proporção.

Tabela 1 – Distribuição Financeira e Projetos Aprovados no POCTEP 2007-2013

2007-2013		TOTAL ACs	EUROACE	%
Eixo 1	Total Elegível	150 504 429,19	20 847 015,06	13,85%
	FEDER	107 999 571,89	15 635 261,30	14,48%
	Nº Projetos	85	13	15,29%
Eixo 2	Total Elegível	110 151 243,64	41 032 641,91	37,25%
	FEDER	82 613 432,73	30 774 481,43	37,25%
	Nº Projetos	63	13	20,63%
Eixo 3	Total Elegível	50 273 840,15	19 381 722,24	38,55%
	FEDER	37 705 380,11	14 536 291,68	38,55%
	Nº Projetos	27	8	29,63%
Eixo 4	Total Elegível	36 871 946,53	5 807 070,87	15,75%
	FEDER	27 653 959,90	4 355 303,15	15,75%
	Nº Projetos	38	4	10,53%
Dotação Financeira Total		347 801 459,51	87 068 450,08	25%
Financiamento FEDER		255 972 344,63	65 301 337,56	25,5%
Nº Projetos		213	38	17,8%

Fonte: Elaboração própria partir de POCTEP 2016

Neste sentido, é possível identificar uma forte concentração de financiamento no Eixo 2, dedicado à proteção ambiental, valorização do património e gestão de riscos naturais, que absorveu mais de 37% do total investido na região, com 13 projetos apoiados. O Eixo 3, orientado para a conectividade territorial e o ordenamento do território, também assumiu um peso relevante, correspondendo a 38,5% do total de fundos deste eixo no conjunto do programa, refletindo o interesse regional por infraestruturas e acessibilidades transfronteiriças. Em contraste, os Eixos 1 e 4 – centrados, respetivamente, na competitividade/emprego e na integração social/institucional – registaram menor expressão na EUROACE, embora tenham sido canalizados investimentos significativos, no valor de 20,8 milhões de euros e 5,8 milhões de euros, respetivamente.

7.2. POCTEP 2014-2020

A análise desta fase programática utiliza como fonte principal o documento *Lista de beneficiários das 6 convocatórias aprovadas no âmbito do Programa Interreg V-A Espanha-Portugal*, com uma última atualização em novembro de 2023, presente no portal do programa (POCTEP, 2023).

Dando seguimento à consolidação iniciada no ciclo anterior, o ciclo 2014-2020 representou uma etapa de expansão e complexificação do modelo de cooperação transfronteiriça, refletindo uma maior integração estratégica e uma abertura alargada ao nível dos beneficiários, incluindo universidades, empresas e organizações da sociedade civil. A área de cooperação foi significativamente alargada, passando a abranger 36 NUTS III e a lógica de intervenção do programa definiu-se em cinco eixos prioritários: Potenciar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação (Eixo 1); Melhorar a competitividade empresarial (Eixo 2); Adaptação às alterações climáticas e proteger o meio ambiente (Eixo 3); Melhorar a eficiência da administração pública (Eixo 4); e, por fim, assistência técnica ao programa (Eixo 5).

Em relação ao Eixo 5, embora o programa previsse uma dotação de 22,5 milhões de euros de despesa, dos quais 19,2 milhões provenientes do FEDER, não existem dados disponíveis que permitem identificar a distribuição deste montante por AC. Assim, não é possível avaliar o grau de participação da EUROACE neste eixo.

O financiamento previsto para o período foi de 484,7 milhões de euros de despesa elegível, dos quais 365,8 milhões de euros correspondem a contribuição do FEDER. A dotação do presente ciclo atribuída à EUROACE ascendeu a cerca de 41,7 milhões de euros de despesa elegível, com 31,3 milhões de euros financiados pelo FEDER, correspondendo a aproximadamente 10% da dotação total do programa.

No entanto, o investimento na região EUROACE concentrou-se apenas nas duas primeiras convocatórias, uma vez que as convocatórias posteriores apresentavam requisitos que condicionaram a participação desta AC – nomeadamente, o facto de se destinarem exclusivamente a projetos com carácter de capitalização, envolvendo beneficiários de projetos previamente aprovados, ou ainda por motivos relacionados com irregularidades identificadas em anteriores execuções do programa, o que condicionou o acesso de algumas entidades às novas fases de financiamento.

Neste sentido, a tabela seguinte sintetiza a distribuição dos investimentos por eixo, comparando o total do programa com a fração executada na região EUROACE.

Tabela 2 – Distribuição Financeira e Projetos Aprovados no POCTEP 20014-2020

2014-2020		TOTAL ACs	EUROACE	%
Eixo 1	Total Elegível	120 952 100,70	6 550 321,13	5,42%
	FEDER	90 714 075,53	4 912 740,85	5,42%
	Nº Projetos	74	4	5,41%
Eixo 2	Total Elegível	72 669 534,15	10 325 817,59	14,21%
	FEDER	54 502 150,61	7 744 363,19	14,21%
	Nº Projetos	51	5	9,80%
Eixo 3	Total Elegível	181 241 670,01	21 109 865,66	11,65%
	FEDER	135 931 252,51	15 832 399,25	11,65%
	Nº Projetos	93	8	8,60%
Eixo 4	Total Elegível	39 783 395,02	3 702 518,30	9,31%
	FEDER	29 837 546,27	2 776 888,73	9,31%
	Nº Projetos	43	3	6,98%
Dotação Financeira Total		414 646 699,88	41 688 522,68	10,1%
Financiamento FEDER		310 985 024,91	31 266 392,01	10,1%
Nº Projetos		261	20	7,7%

Fonte: Elaboração própria partir de POCTEP 2023

É possível observar que o Eixo 3, dedicado ao crescimento sustentável e à gestão de recursos naturais, absorveu o maior volume de financiamento na região EUROACE, com 21,1 milhões de euros de despesa elegível, equivalendo a 11,7% da dotação total afeta a este eixo. Este dado confirma a prioridade atribuída à preservação ambiental, coerente com as especificidades territoriais da região. O Eixo 2, orientado para a competitividade das PME, foi o segundo mais expressivo, com 10,3 milhões de euros investidos (14,2% do total). Segue-se o Eixo 4, centrado na capacidade institucional e integração socioeconómica, com 3,7 milhões de euros, revelando uma intervenção mais contida. O Eixo 1, dedicado à inovação e promoção do emprego, teve menor expressão na EUROACE, com 6,5 milhões de euros, cerca de 5,4% da despesa nacional afeta a este eixo.

No total, foram aprovados 261 projetos no conjunto do programa, dos quais apenas 20 se localizaram na região EUROACE, o que corresponde a 7,7% dos projetos financiados neste ciclo, refletindo uma participação significativamente inferior à registada na programação anterior.

7.3. POCTEP 2021-2027

Os dados aqui retratados referem-se à versão mais recente disponível no portal do programa, de março de 2025, da *Lista de Operações e Entidades Beneficiárias* (POCTEP, 2025).

O atual ciclo de programação decorre entre 2021 e 2027, mantendo a configuração territorial do anterior, com 36 NUTS III distribuídas pelas seis ACs definidas nos ciclos precedentes. Tal como no ciclo 2014-2020, o leque de beneficiários permanece alargado, incluindo entidades com papel ativo no desenvolvimento regional. No entanto, introduz alterações significativas na estrutura estratégica, passando a organizar-se em torno de cinco Objetivos Políticos (OP) definidos pela UE, aos quais se associa um Objetivo Específico INTERREG (ISO). Por razões de clareza expositiva, manter-se-á a designação de “Eixo” ao longo da análise, correspondendo cada eixo a um OP: Uma Europa mais inteligente (Eixo 1/OP1); Uma Europa mais verde e hipocarbónica (Eixo 2/OP2); Uma Europa mais social e inclusiva (Eixo 3/OP4); Uma Europa mais próxima (Eixo 4/OP5); e, por fim, uma melhor governação (Eixo 5/ISO1).

A dotação financeira global prevista para o POCTEP 2021-2027 é de 475 milhões de euros, dos quais 356 milhões provenientes do FEDER. Contudo, os dados atualmente disponíveis, atualizados até março de 2025, dizem respeito apenas até à quinta convocatória, embora estejam previstas nove no total. Assim, a análise que se segue baseia-se exclusivamente nos dados publicados até à data da última atualização.

A tabela seguinte sintetiza os investimentos realizados nas quatro componentes do programa (Eixo 1/OP1, Eixo 2/OP2, Eixo 3/OP4 e Eixo 5/ISO1), excluindo o Eixo 4/OP5, para o qual ainda não foi lançada a respetiva convocatória, apesar de estar prevista.

Tabela 3 – Distribuição Financeira e Projetos Aprovados no POCTEP 2021-2027

2021-2027		TOTAL ACs	EUROACE	%
Eixo/ OP1	Total Elegível	71 175 558,40	11 431 726,96	16,06%
	FEDER	53 381 668,80	8 573 795,22	16,06%
	Nº Projetos	46	6	13,04%
Eixo/OP2	Total Elegível	77 041 042,70	10 316 410,63	13,39%
	FEDER	57 780 782,03	7 737 307,97	13,39%
	Nº Projetos	34	6	17,65%
Eixo/OP4	Total Elegível	54 062 452,52	7 433 851,59	13,75%
	FEDER	40 546 839,39	5 575 388,69	13,75%
	Nº Projetos	45	6	13,33%
Eixo/ OE Interreg	Total Elegível	7 726 867,02	1 254 769,72	16,24%
	FEDER	5 795 150,27	941 077,29	16,24%
	Nº Projetos	19	2	10,53%
Dotação Financeira Total		210 005 920,64	30 436 758,90	14,5%
Financiamento FEDER		157 504 440,48	22 827 569,18	14,5%
Nº Projetos		144	20	13,9%

Fonte: Elaboração própria partir de POCTEP 2025

Os dados revelam que, até ao momento, o investimento total nas ACs ascende a cerca de 210 milhões de euros de despesa, dos quais 75% são financiados pelo FEDER. A região EUROACE beneficiou de aproximadamente 30,4 milhões de euros, representando 14,5% da despesa total do programa, com um total de 20 projetos aprovados. O Eixo 1/OP1, dedicado à inovação, digitalização e competitividade das PME, apresenta um volume de investimento de 71,1 milhões de euros, sendo responsável por 46 projetos, dos quais 6 localizados na EUROACE, somando um total de 11,4 milhões de euros e representando até à quinta convocatória o Eixo com maior expressão na atual programação. Em comparação, com o mesmo número de projetos, o Eixo 2/OP2, centrado na transição energética e adaptação às alterações climáticas, totaliza mais de 10,3 milhões de euros em investimento. O Eixo 3/OP4, focado na coesão territorial e inclusão social, apresenta um peso comparável, com 45 projetos aprovados em todo o programa dos quais 6 na EUROACE, num total de 7,4 milhões de euros. Por sua vez, o Eixo 5/ISO1, que visa melhorar a cooperação institucional e governança multinível, apresenta uma execução mais modesta até ao momento, com 19 projetos no total e apenas 2 na região EUROACE.

8. A REALIDADE SOCIOECONÓMICA DA EUROACE

Após a descrição dos investimentos realizados nos três ciclos do POCTEP, este capítulo avança para uma leitura crítica das dinâmicas estruturais da Euroregião, à luz dos principais indicadores socioeconómicos. Não se pretende, aqui, repetir a caracterização territorial já apresentada no Capítulo 4, mas sim aferir em que medida os investimentos promovidos no âmbito do POCTEP foram acompanhados por sinais objetivos de transformação socioeconómica.

É importante sublinhar que o POCTEP não se configura como um instrumento isolado capaz de resolver, por si só, problemas complexos e geracionais. Estas problemáticas resultam de fatores interdependentes e de longa duração, exigindo uma articulação mais ampla de políticas públicas. Ainda assim, é legítimo questionar se os investimentos realizados no quadro da cooperação transfronteiriça têm estado suficientemente alinhados com essas fragilidades estruturais, ou se se limitam a responder a lógicas de financiamento menos ancoradas nas dinâmicas e necessidades concretas do território.

A análise baseia-se, em grande medida, no documento *Diagnóstico de necesidades territoriales, análisis DAFO y matriz de correlación de objetivos y prioridades*, elaborado em maio de 2022 no contexto da Estratégia EUROACE 2030, constituindo a fonte de todos os dados apresentados nas secções seguintes. Este diagnóstico constitui uma referência fundamental, ao oferecer um retrato atualizado da situação socioeconómica da região, assegurando a fiabilidade e a comparabilidade dos indicadores utilizados. Ainda que os dados disponíveis digam respeito, na maioria dos casos, até 2020 – o que impede uma avaliação robusta do atual ciclo 2021-2027 – os dois primeiros períodos de programação permitem uma leitura retrospectiva suficientemente informada dos resultados. Para o ciclo 2021-2027, ainda em fase de execução, esta comparação será meramente indicativa.

8.1. Território e População

A crítica demográfica à EUROACE, já parcialmente enquadrada no Capítulo 4 e 5, ganha aqui uma leitura mais direcionada, agora com base em dados específicos da região, permitindo confrontar essas tendências com os investimentos realizados no âmbito do POCTEP. A persistência de dinâmicas como o envelhecimento acelerado, a perda populacional e a baixa densidade demográfica continua a colocar em causa a sustentabilidade

económica e social do território, afetando a sua atratividade e a capacidade de renovação geracional.

Entre 2010 e 2020, a população total da EUROACE diminuiu aproximadamente 4,2 milhões para 3,98 milhões de habitantes, acompanhada de uma redução da densidade demográfica de 40,67 para 38,55 habitantes por km². Este despovoamento gradual é agravado por um claro envelhecimento da estrutura etária, onde em 2020, a idade média da população atingia os 46,9 anos, com uma disparidade significativa entre géneros – 48,4 nas mulheres e 45,4 nos homens –, e uma taxa de envelhecimento superior a 1, sinalizando um processo de envelhecimento dentro da própria população idosa.

Por outro lado, registam-se saldos migratórios ligeiramente positivos em 2019 e 2020, especialmente na região Centro, mas que, não refletem um rejuvenescimento populacional, sendo uma atenuação do declínio e não uma renovação ou alteração do dinamismo demográfico. Como já anteriormente refletido por Pedro Chamusca (2024) e Sánchez Rivero (2017), a retenção populacional está fortemente condicionada por fatores estruturais como o acesso a serviços, mobilidade e oportunidades económicas, levantando a questão da eficácia dos investimentos realizados até agora no reforço dessas condições.

Apesar da complexidade da situação, nenhum dos eixos do POCTEP visa diretamente o aumento da população ou a inversão da pirâmide etária. Ainda assim, algumas prioridades de investimento procuraram atuar sobre fatores que, de forma indireta, poderiam influenciar a dinâmica demográfica. No primeiro ciclo, 2007-2013, o Eixo 3 dedicado ao ordenamento do território e às acessibilidades, constituiu a principal via de atuação com potencial impacto neste domínio, com cerca de 19,3 milhões de euros investidos na EUROACE. A criação e melhoria de infraestruturas básicas pode ter contribuído para mitigar o isolamento geográfico, mas os dados indicam que tal esforço foi insuficiente para alterar significativamente as dinâmicas populacionais.

Já no ciclo 2014-2020, o Eixo 1 (Inovação) e o Eixo 2 (Competitividade empresarial), procuravam dinamizar o tecido económico local, potenciando o emprego e a fixação de jovens qualificados. No entanto, apenas 16,9 milhões de euros foram canalizados para a EUROACE nesse âmbito, refletindo uma margem de intervenção relativamente limitada. Também o Eixo 4, focado na melhoria da administração pública e da coesão institucional,

registou um investimento modesto de 3,7 milhões de euros, ainda que, em princípio, pudesse reforçar as condições de governação local, contribuindo indiretamente para a coesão territorial.

A análise dos dados disponíveis mostra, portanto, que embora tenham existido investimentos com potencial influência sobre as dinâmicas demográficas da EUROACE, os seus efeitos não se traduziram em alterações estruturais mensuráveis.

8.2. Desempenho Económico, Mercado de Trabalho e I&D

Para além das dinâmicas demográficas, a fragilidade estrutural da EUROACE manifesta-se também nas suas condições económicas e laborais, refletindo um território com debilidades persistentes em competitividade, inovação e valorização do capital humano. Esta realidade, já sinalizada em parte no Capítulo 5, tem implicações diretas sobre a capacidade da região atrair e reter população levantando dúvidas sobre a eficácia das intervenções enquanto vetor de transformação estrutural.

Tabela 4 – Evolução do PIB per capita na EUROACE e regiões comparadas face à média da UE27 (2013–2019), em Paridade de Poder de Compra

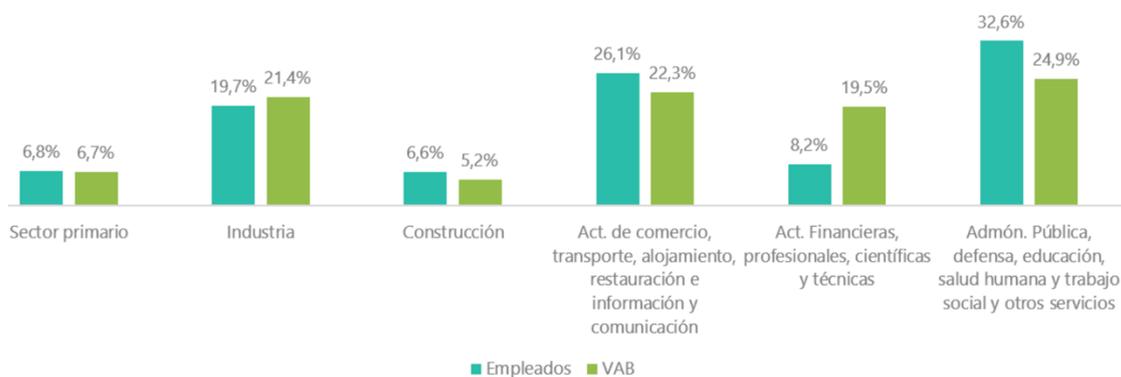
	Diferencial com UE-27				Aumento (2019/2013)
	2013	2015	2017	2019	
EUROACE	-8.667	-8.700	-9.033	-9.533	23,5%
Extremadura	-9.400	-9.800	-9.700	-9.700	21,2%
Alentejo	-7.900	-7.900	-7.300	-7.800	22,4%
Centro	-8.700	-8.900	-9.100	-9.200	25,0%
Espanha	-2.600	-2.400	-2.100	-2.800	22,0%
Portugal	-5.800	-6.200	-6.600	-6.500	25,1%
UE-27					21,2%

Fonte: Adaptado de EUROACE 2022

Entre 2013 e 2019, como mostra a Tabela 4, o PIB *per capita* em paridade de poder de compra registou um crescimento de 23,5% na região, mas foi insuficiente para reduzir o fosso face à média da UE27, mantendo-se as regiões da Extremadura e Centro de Portugal abaixo dos níveis de convergência europeia. Esta relativa estagnação encontra-se ligada à composição e estrutura do tecido produtivo, onde as PME representam 99,4% do total das entidades ativas na região. Embora exista uma evolução positiva do número de empresas entre 2015 e 2019 – mais de 28 000 novas empresas –, este crescimento foi incapaz de alterar significativamente o perfil económico da região. Os principais setores

de atividade continuam a ser o comércio, a indústria e a administração pública – 20,1%, 18,8% e 10,8%, respetivamente – refletindo uma especialização pouco diversificada e de fraca intensidade tecnológica.

Figura 3 – Distribuição do VAB e do Emprego por setor de atividade na EUROACE (2019)



Fonte: EUROACE 2022

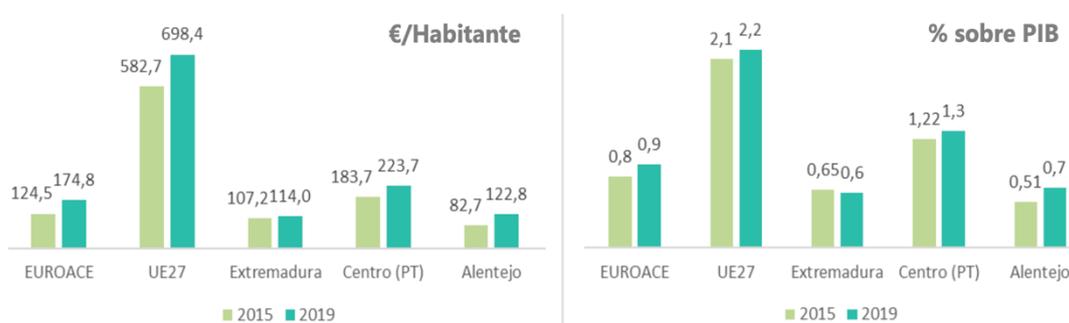
Esta configuração produtiva, como mostra a Figura 3, centrada em setores tradicionais e de baixo valor acrescentado, condiciona diretamente a produtividade laboral da região, que se mantém cerca de 20 pontos abaixo da média da zona euro. Este desempenho está fortemente associado à reduzida qualificação da população ativa, à fraca internacionalização das empresas e à limitada incorporação de tecnologias digitais. Neste contexto, os investimentos em inovação e Investigação e Desenvolvimento (I&D) assumem particular relevância enquanto estratégia para aumentar a competitividade regional e diversificar a base económica.

É precisamente neste quadro que se inscrevem algumas das prioridades do segundo ciclo do POCTEP, nomeadamente no Eixo 1, que definiu como objetivo específico o reforço da excelência científica e da cooperação transfronteiriça em domínios de especialização inteligente. Um exemplo concreto desta aposta é o projeto Instituto Internacional de Investigação e Inovação do Envelhecimento – projeto 4IE+ –, que reúne universidades e instituições de saúde da região EUROACE com o objetivo de desenvolver soluções tecnológicas e modelos de cuidados inovadores aplicados ao envelhecimento populacional. Para além de responder a uma das fragilidades demográficas mais críticas da região,

o projeto combina investigação científica e transferência de conhecimento com uma perspetiva transfronteiriça e aplicada, ilustrando o potencial de impacto quando há articulação entre agentes científicos, sociais e institucionais.

Apesar destes avanços pontuais, o desempenho agregado da região em I&D continua a revelar fragilidades estruturais – a Figura 4 permite comparar os níveis de investimento em I&D por habitante sobre o PIB, sublinhando a posição frágil da EUROACE no contexto europeu. Entre 2014 e 2019, o investimento total em investigação aumentou 29,9%, mas mantém-se abaixo da média europeia, quer em despesa *per capita*, quer em percentagem do PIB. A articulação entre centros de investigação e tecido empresarial continua limitada, sobretudo na Extremadura, onde a produção científica aplicada, os registos de patentes e os indicadores de inovação empresarial permanecem pouco expressivos. A região Centro de Portugal apresenta um desempenho mais consolidado, liderando nos indicadores de copublicações científicas e pedidos de patente, o que revela a existência de ecossistemas de inovação mais maduros e integrados.

Figura 4 – Evolução do Gasto em I&D (€/habitante e %/PIB) entre 2015 e 2019



Fonte: EUROACE 2022

No plano laboral, em 2020 a taxa de desemprego na EUROACE era de 7,4%, acima da média da UE27, enquanto a taxa de desemprego jovem atingia os 36,2%. Os níveis de abandono escolar precoce e a proporção de jovens que não estudam nem trabalham – 13,7% e 11%, respetivamente – refletem uma fragilidade contínua na renovação do tecido económico e na mobilização de capital humano. A qualificação da população ativa, especialmente entre os homens, mais de metade possui apenas o ensino básico e apenas 26,5% detêm formação secundária, muito abaixo da média europeia (46,2%).

Neste contexto, é relevante observar em que medida os diferentes ciclos do POCTEP integraram nos seus objetivos e prioridades respostas a estas fragilidades. No primeiro ciclo, a promoção da competitividade e do emprego foi enquadrada no Eixo 1, prevendo projetos de apoio à dinamização de economias locais e à modernização tecnológica. No entanto, o impacto sobre a base produtiva da EUROACE parece ter sido limitado, tendo sido atribuídos cerca de 20,8 milhões de euros à região neste domínio, num contexto ainda fortemente centrado na cooperação institucional e infraestrutural.

Já no segundo ciclo, a estratégia de investimento foi mais segmentada, onde o Eixo 1 procurou reforçar a excelência científica e tecnológica, e promover a ligação entre centros de investigação e o tecido produtivo. Enquanto o Eixo 2 centrou-se no estímulo ao espírito empresarial e na criação de novos modelos de negócio e internacionalização das PME, criando as condições necessárias para promover a competitividade e novas iniciativas empresariais. Estas prioridades assumem particular relevância num território onde 99,4% das empresas são PME e onde a estrutura económica permanece ancorada em setores tradicionais de baixo valor acrescentado. Ainda assim, a EUROACE recebeu apenas cerca de 16,9 milhões de euros nestes dois eixos, o que revela uma capacidade de intervenção algo limitada face à amplitude dos desafios identificados.

O atual ciclo 2021-2027, embora a execução ainda decorra, é visível um maior alinhamento entre as prioridades de investimento e os diagnósticos territoriais mais recentes. A aposta em áreas como a transição digital, a investigação aplicada, a valorização dos recursos endógenos e o reforço das PME evidencia uma abordagem mais estratégica, com potencial para mitigar algumas fragilidades persistentes, nomeadamente nos domínios da produtividade, inovação e qualificação. Importa, no entanto, acompanhar os resultados no terreno e aferir em que medida estas intervenções poderão inverter as tendências atuais.

9. TESTEMUNHOS

Este capítulo integra os testemunhos de diversas personalidades com ligação direta à cooperação transfronteiriça na EUROACE, de forma a complementar a análise documental e estatística apresentada nos capítulos anteriores. Os contributos recolhidos têm como objetivo captar, numa perspetiva qualitativa, a perceção prática e estratégica sobre o papel

real do POCTEP na transformação do território, bem como identificar limitações, oportunidades e desafios estruturais ainda por superar. De forma geral, os testemunhos revelam um reconhecimento do POCTEP como catalisador de relações institucionais e como um importante instrumento de financiamento europeu, embora persista uma avaliação crítica sobre a sua eficácia enquanto motor de mudança estrutural.

Existe uma convergência na ideia de que o POCTEP tem sido fundamental para promover uma cultura de cooperação entre administrações, câmaras municipais e entidades locais dos dois lados da fronteira. Essa cooperação tem evoluído significativamente ao longo das últimas décadas, nomeadamente ao nível do conhecimento mútuo, da aprendizagem institucional e da criação de canais de diálogo político-administrativo. De acordo com Elena de Miguel Gago, Diretora do Secretariado Conjunto do POCTEP – responsável pela coordenação técnica e operacional do programa –, a evolução histórica desta ferramenta permitiu consolidar parcerias e promover respostas coordenadas a desafios comuns, sobretudo em áreas como a gestão de riscos naturais, o turismo sustentável ou o ordenamento do território. Sublinha ainda que o atual ciclo reforça esta lógica estratégica, orientando os investimentos para a sustentabilidade, a digitalização e a inclusão social.

No entanto, esta visão mais otimista contrasta com uma leitura crítica por parte de outros, sobretudo no que se refere aos impactos efetivos e duradouros do programa no território. O consultor Ignacio Sánchez Rubio, especialista em fundos comunitários, aponta que, apesar de três décadas de financiamento europeu, os resultados qualitativos alcançados são ainda limitados, ou seja, as estruturas de cooperação transfronteiriças permanecem frágeis, frequentemente criadas apenas para aceder a financiamento e extintas após o término dos projetos, sem continuidade. Como exemplo paradigmático, menciona a Eurocidade EUROBEC – Badajoz, Elvas e Campo-Maior – que, segundo a sua análise, continua a operar de forma fragmentada, com cada município a atuar de forma isolada, sem criar uma verdadeira articulação transfronteiriça.

Esta avaliação é partilhada por Luís Rosinha – Presidente da Câmara Municipal de Campo-Maior e Presidente da EUROBEC –, que considera que um dos passos fundamentais para a consolidação da cooperação passa pela formalização da Eurocidade como AECT, algo que ainda não se concretizou, uma vez que a parte espanhola ainda não validou formalmente a integração de Badajoz, condição necessária para avançar. Uma vez

concluído este processo, estima que a criação da AECT crie uma nova dinâmica de cooperação. Destaca ainda a importância do futuro Gabinete de Apoio Transfronteiriço, que servirá como sede da EUROBEC e prestará apoio operacional à cooperação entre as três partes envolvidas.

Outra dimensão recorrente nos testemunhos é a forte dependência das dinâmicas de cooperação em relação aos ciclos de financiamento, sendo que, como refere Ignacio Gragera Barrera, Alcalde de Badajoz – equivalente ao Presidente de Câmara em Portugal –, muitos dos projetos realizados no território, mesmo os bem-sucedidos em termos de metodologia ou inovação organizativa, tendem a perder força ou visibilidade após o encerramento da respetiva linha de financiamento. O mesmo aponta que, embora existam hoje relações mais fluídas em áreas como cultura, desporto ou educação, setores estratégicos como o económico, científico ou tecnológico continuam a revelar baixa articulação e fraca continuidade.

Ainda neste sentido, tanto Ignacio Gragera Barrera como María Guardiola Martín – Presidente da Junta da Extremadura e Presidente da EUROACE – reconhecem que o envolvimento do setor privado e da sociedade civil é insuficiente. As empresas, em particular, raramente veem o programa como um recurso relevante, quer devido à complexidade dos procedimentos, quer pela ausência de mecanismos que assegurem impactos tangíveis no terreno. No entender de María Guardiola Martín, a cooperação tem tido algum sucesso junto das entidades sem fins lucrativos, como ONGs ou fundações, mas não conseguiu ainda mobilizar o tecido empresarial, colocando em causa a capacidade do programa em criar expressão económica, tal como evidenciado nas análises anteriores aos indicadores de emprego, qualificação e inovação.

A conceção do próprio território de intervenção é criticada por Ignacio Sánchez Rubio, quando, na opinião do próprio, denuncia a excessiva dispersão geográfica do programa, com fundos alocados a áreas sem verdadeira ligação à fronteira, como o litoral alentejano ou a área metropolitana do Porto, ou ainda províncias espanholas distantes como Sevilha ou Valladolid. Para o consultor, esta dispersão resulta em ineficácia territorial e desvirtua os objetivos do programa, que se deveriam focar exclusivamente aos espaços fronteiriços com identidade e dinâmicas partilhadas.

Por outro lado, a maioria dos testemunhos recolhidos evidencia de forma consistente que persistem barreiras administrativas e jurídicas que dificultam a concretização plena da cooperação transfronteiriça. Entre os principais constrangimentos identificados destacam-se as assimetrias institucionais entre Portugal e Espanha, a ausência de um enquadramento legal harmonizado para os trabalhadores transfronteiriços e os obstáculos normativos enfrentados por empresas que operam simultaneamente em ambos os lados da fronteira. Neste contexto, a persistência de uma “fronteira invisível” é amplamente reconhecida como um entrave estrutural à criação de dinâmicas verdadeiramente integradas, com impactos particularmente visíveis em áreas sensíveis como a mobilidade, os serviços de saúde e o funcionamento do mercado de trabalho.

Apesar das limitações identificadas, os testemunhos recolhidos também revelam expectativas positivas em relação ao atual ciclo de programação 2021-2027. A maioria dos intervenientes reconhece que a nova estratégia estabelece um maior alinhamento com os diagnósticos territoriais recentes, dando prioridade a domínios como a transição digital, a eficiência energética, a valorização dos recursos endógenos e a inovação aplicada – áreas que, caso devidamente operacionalizadas, poderão contribuir para mitigar alguns dos défices estruturais mais persistentes da região, nomeadamente no que respeita à produtividade, à capacidade de inovação e à fixação de população jovem.

Neste contexto, María Guardiola Martín reitera a importância de iniciativas que favoreçam a articulação entre conhecimento científico e aplicação prática no território, como o Observatório EUROACE, concebido para reforçar essa ligação. Simultaneamente, a problemática do despovoamento, particularmente nas zonas rurais, é identificada como um dos grandes desafios da região, estando em curso a promoção de medidas de abordagem integrada, como as propostas no âmbito da candidatura CROSSRURAL HUB, orientadas para a revitalização territorial com base em soluções multissetoriais.

Outro elemento destacado pela maioria é o programa B-Solutions, iniciativa da União Europeia que surge como uma resposta concreta à superação dos entraves legais e administrativos que ainda condicionam o avanço da cooperação transfronteiriça. Tal como sublinham Chirodea et al. (2024), esta iniciativa tem demonstrado ser um instrumento eficaz ao disponibilizar ferramentas práticas de apoio técnico e orientações políticas es-

pecíficas, adaptadas à realidade das regiões de fronteira, contribuindo para uma governação transfronteiriça mais sustentável e coesa. A sua aplicação na EUROACE é encarada como uma oportunidade para consolidar as capacidades institucionais e remover barreiras à integração territorial.

Em suma, estas perceções confirmam as tendências identificadas nos capítulos anteriores, nos quais se identificam estagnações nos indicadores económicos e demográficos, e dificuldades em consolidar ganhos no campo da inovação, qualificação ou coesão territorial. A perceção de que muitos projetos são desenhados em função das convocatórias de financiamento, e não de estratégias de longo prazo, contribui para a ideia de que, apesar das potencialidades do POCTEP, o programa continua a ser utilizado predominantemente como um mecanismo de financiamento episódico, em vez de um instrumento de transformação territorial.

10. CONCLUSÃO

A presente investigação procurou analisar, numa perspetiva territorial e qualitativa, em que medida o POCTEP tem funcionado como uma ferramenta eficaz de transformação estrutural na Eurorregião EUROACE, ou se permanece essencialmente como um instrumento de financiamento dependente dos ciclos de programação europeia. Através da articulação entre análise documental, leitura de dados estatísticos e a integração de testemunhos institucionais, procurou-se construir uma visão abrangente, mas ancorada na realidade concreta da cooperação transfronteiriça ao longo dos três ciclos programáticos do programa, desde 2007 a 2027. É importante reforçar que a investigação não tem como objetivo avaliar se o POCTEP está bem desenhado do ponto de vista técnico ou se deve ou não continuar a existir.

Com base nos dados analisados, constata-se que as fragilidades estruturais da região persistem, uma vez que, a população da EUROACE diminuiu, o envelhecimento intensificou-se e a densidade populacional continuou a baixar. A par disso, os indicadores de produtividade, qualificação da população ativa e o investimento em I&D continuam aquém da média europeia. Estas tendências, longe de se inverterem, mantiveram-se ou agravaram-se em vários pontos, o que sugere que o impacto estrutural do POCTEP foi, no melhor dos casos, limitado.

Tal como emergiu no cruzamento com os testemunhos recolhidos, é notória uma perceção partilhada de que o POCTEP tem sido decisivo para estimular relações institucionais anteriormente adormecidas e fomentar uma cultura de cooperação entre administrações locais e entidades de ambos os lados da fronteira. Contudo, esta dimensão relacional não tem sido suficiente para gerar mudanças estruturais no território. Como destacaram vários intervenientes, as estruturas criadas raramente sobrevivem ao fim do financiamento, revelando uma forte dependência dos ciclos programáticos. Esta dependência não é exclusiva do POCTEP, mas atravessa também programas como o Portugal 2020, o PRR ou o atual Portugal 2030, que nem sempre têm conseguido produzir impactos proporcionais aos montantes envolvidos. De forma mais ampla, esta conclusão conduz a uma reflexão necessária sobre a própria natureza dos fundos europeus como motores de desenvolvimento.

Importa ainda realçar que o POCTEP, por si só, não tem como missão resolver problemas socioeconómicos com raízes seculares. Nenhum programa europeu, por mais bem concebido, tem capacidade para inverter sozinho décadas de isolamento territorial, desigualdade ou baixa atratividade demográfica. A sua função, tal como reconhecido pelos próprios agentes locais, é complementar à ação nacional e regional, e deve ser entendida como parte de uma estratégia mais ampla de coesão e integração territorial.

Ainda assim, a atual programação 2021-2027 abre um espaço de oportunidade importante, com a expectativa de um maior alinhamento com as necessidades reais do território, destacando-se o foco na transição digital, na valorização dos recursos locais e na criação de estruturas estáveis de cooperação, como as AECT. O sucesso desta nova fase dependerá, porém, da capacidade dos agentes locais em transformar oportunidades em resultados concretos e sustentáveis, superando a lógica da execução por si só e apostando em soluções estruturais de longo prazo.

Em suma, o POCTEP tem sido uma peça importante no puzzle da cooperação transfronteiriça, mas a sua transformação num verdadeiro motor de integração territorial dependerá menos da quantidade de fundos disponibilizados e mais da forma como os territórios os utilizam. O futuro da cooperação europeia na EUROACE passará, necessaria-

mente, por um compromisso mais profundo com a reforma institucional, a eficácia política e a participação da população, sem os quais nenhuma fronteira se transforma verdadeiramente em ponte.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barca, F. (2009). *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Independent Report for the Eu-ropean Commission.
- Becker, S. O., Egger, P. H., & Ehrlich, v. M. (2013). Absorptive Capacity and the Growth and Investment Effects of Regional Transfers: A Regression Discontinuity Design with Heterogeneous Treatment Effects. *American Economic Journal: Economic Policy* 5 (4), 29-77. DOI: 10.1257/pol.5.4.29.
- Boldrin, M., & Canova, F. (2001). Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies. *Economic Policy*, 16(32), 205-253.
- Camagni, R. (2005). The rationale for territorial cohesion and the place of Territorial Development Policies in the European Model of Society. *International Seminar Territorial Cohesion and the European Model of Society* (pp. 11-13). Viena: Lincoln Institute of Land Policy.
- Chamusca, P. (2024). Territorial Cooperation and Cross-Border Development: The Portuguese Dynamics. *Social Sciences*, 13(2), 108. <https://doi.org/10.3390/socsci13020108>.
- Chirodea, F., Soproni, L., & Marian, M. (2024). European Union Tools for the Sustainable Development of Border Regions. *Sustainability*, 16(1), 388. <https://doi.org/10.3390/su16010388>.
- Ederveen, S., Gorter, J., Mooij, R. d., & Nahuis, R. (2003). Funds and Games: The Economics of European Cohesion Policy. *ENEPRI Occasional Paper No. 3*, 1-75. https://aei.pitt.edu/1965/1/ENEPRI_OP3.pdf.
- EUROACE. (2022). *Diagnóstico de necesidades territoriales, análisis DAFO y matriz de correlación de objetivos y prioridades*. Obtido de <https://euroace.eu/pt/publicaciones/diagnostico-euroace-2030> Acesso em: 2025/03/18
- European Court of Auditors. (2021). *Special Report No 14/2021: Interreg cooperation – The potential of the European Union's cross-border regions has not yet been fully unlocked*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union.

- Goecke, H., & Hüther, M. (2016). Regional Convergence in Europe. *Intereconomics, Vol. 51*, 165–171. <https://doi.org/10.1007/s10272-016-0595-x>.
- Janeco, B. (2015). *Impactos Territoriais de Processos de Cooperação Transfronteiriça: Elvas-Badajoz*. Dissertação de Mestrado, FCSH-UNL.
- Mateus, A. (2013). *25 anos de Portugal Europeu - A economia, a sociedade e os fundos estruturais*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Medeiros, E. (2016). Territorial Cohesion: An EU concept. *European Journal of Spatial Development, 14(1)*, 1-30. 10.5281/zenodo.5141339.
- POCTEP. (2016). *Lista de Beneficiários POCTEP. Atualizado a 06/04/2016*. Obtido de <https://2007-2020.poctep.eu/es/2007-2013/lista-de-beneficiarios-poctep>
- POCTEP. (2023). *Lista de beneficiários das 6 convocatórias aprovadas no âmbito do Programa Interreg V-A Espanha-Portugal. Atualizado a 30/11/2023*. Obtido de <https://2007-2020.poctep.eu/pt-pt/2014-2020/convocatorias>
- POCTEP. (2024). *Programa de Cooperación Transfronteriza España – Portugal (POCTEP) 2021–2027*. Obtido de https://www.poctep.eu/wp-content/uploads/2025/01/POCTEP_2021_2027_V2_25_11_2024.pdf
- POCTEP. (2025). *Lista de Operações e Entidades Beneficiárias. Atualizado a 18/03/2025*. Obtido de <https://www.poctep.eu/pt/lista-de-operacoes/>
- Rodríguez-Pose, A. (2013). Do Institutions Matter for Regional Development? *Regional Studies, 47(7)*, 1034–1047. <https://doi.org/10.1080/00343404.2012.748978>.
- Sánchez Rivero, M. (2017). La economía como ámbito básico de cooperación transfronteriza entre Extremadura, Alentejo y Región Centro. *Polígonos: Revista de Geografía, 29*, 249-267. <https://doi.org/10.18002/pol.v0i29.5208>.
- Sala-i-Martin, X. (1996). Regional cohesion: Evidence and theories of regional growth and convergence. *European Economic Review, 40*, 1325-1352. [https://doi.org/10.1016/0014-2921\(95\)00029-1](https://doi.org/10.1016/0014-2921(95)00029-1).
- Țigănașu, R. et al. (2018). Administrative Capacity, Structural Funds Absorption and Development. Evidence from Central and Eastern European Countries. *Romanian Journal of European Affairs, 18(1)*, 39-59.

Viegas, M., Wolf, J., Batista, P., & Marques, J. L. (2023). Overcoming the barriers: cross-border convergence in Portugal and Spain between 2000 and 2018. *European Planning Studies*, 32(3), 463–482.
<https://doi.org/10.1080/09654313.2023.2185094>.

ANEXOS

Evolução da população e densidade populacional entre 2010 e 2020

Território		2010	2012	2014	2016	2018	2020
EUROACE	hab.	4.199.465	4.174.890	4.120.891	4.065.724	4.013.749	3.983.822
	% UE- 27	0,95%	0,95%	0,93%	0,91%	0,90%	0,89%
	% PT-ESP	7,36%	7,28%	7,24%	7,16%	7,05%	6,91%
	hab./km ²	40,67	40,42	39,88	39,36	38,85	38,55
Extremadura	hab.	1.099.610	1.104.336	1.096.421	1.084.969	1.070.453	1.061.979
	% EUROACE	26,2%	26,5%	26,6%	26,7%	26,7%	26,7%
	hab./km ²	26,41	26,52	26,33	26,06	25,71	25,51
Alentejo	hab.	762.068	754.385	743.306	724.391	711.950	704.558
	% EUROACE	18,1%	18,1%	18,0%	17,8%	17,7%	17,7%
	hab./km ²	24,11	23,87	23,52	22,92	22,53	22,29
Centro	hab.	2.337.787	2.316.169	2.281.164	2.256.364	2.231.346	2.217.285
	% EUROACE	55,7%	55,5%	55,4%	55,5%	55,6%	55,7%
	hab./km ²	82,9	82,13	80,89	80,01	79,13	78,63
UE-27		440.660.421	440.552.661	442.883.888	444.802.830	446.208.557	447.319.829
Portugal	hab.	10.573.479	10.542.398	10.427.301	10.341.330	10.291.027	10.295.909
Espanha		46.486.619	46.818.219	46.512.199	46.440.099	46.658.447	47.332.614

Estrutura da Programação POCTEP 2007-2013

EIXO PRIORITÁRIO	PRIORIDADE DE INVESTIMENTO
1. Cooperação e gestão conjunta para o fomento da competitividade e a promoção do emprego	Projectos destinados a promover a implantação de estruturas mistas de inovação e desenvolvimento tecnológico, dinamizar o crescimento na área da sociedade da informação e potenciar o desenvolvimento das economias locais, promovendo as relações entre empresas e associações empresariais e comerciais
2. Cooperação e gestão conjunta no Ambiente, património e prevenção de riscos	Projectos de apoio a infra-estruturas e serviços ambientais coordenados, promoção de acções conjuntas de protecção, conservação e valorização do ambiente, gestão conjunta de recursos humanos e materiais em situações de catástrofe, reforço das identidades locais mediante a promoção de recursos culturais e impulsionar os produtos turísticos comuns que assentem nos recursos ambientais, bem como o desenvolvimento de projectos conjuntos de utilização partilhada de recursos energéticos
3. Cooperação e gestão conjunta em ordenamento do território e acessibilidades	Reforçar a integração territorial, desenvolver a cooperação entre as áreas urbanas e rurais, melhorar as conexões transfronteiriças de âmbito regional e local e planificação de uma rede conjunta de infraestruturas logísticas
4. Cooperação e gestão conjunta para a integração sócio-económica e institucional	Promover a utilização conjunta de equipamentos e serviços sociais, educativos, económicos, de saúde, administrativos, etc ..., bem como a melhorar a eficácia das redes de cooperação existentes de âmbito municipal, empresarial, social e institucional
Dotação Financeira Total	354 M €
Financiamento FEDER	267,4 M €

Estrutura da Programação POCTEP 2014-2020

EIXO PRIORITÁRIO	OBJETIVO TEMÁTICO (OT)	PRIORIDADE DE INVESTIMENTO (PI)	OBJETIVO ESPECÍFICO (OE)
1. Crescimento inteligente através de uma cooperação transfronteiriça para o impulso da inovação	OT 1. Potenciar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação	PI 1.A: Melhorar as infraestruturas de investigação e inovação (I+I) e a capacidade para o desenvolvimento de excelência em matéria de I+I e fomentar centros de competência, em especial os de interesse europeu	Melhorar a excelência científica do espaço de cooperação transfronteiriça nas áreas com potencial competitivo internacional
		PI 1.B: Promoção do investimento das empresas em inovação, desenvolvimento de vínculos e sinergias entre empresas, centros de I+D e de ensino superior, especialmente em produtos e serviços, transferência tecnológica, inovação social e serviços públicos. Inclui interconexão em rede, agrupamentos, inovação aberta, especialização inteligente, linhas piloto, ações de validação precoce e tecnologias facilitadoras	Aumentar a participação das empresas nos processos de inovação e I+D+i mais próximos do mercado
2. Crescimento integrador através de uma cooperação transfronteiriça a favor da competitividade empresarial	OT 3. Melhorar a competitividade das pequenas e médias empresas	PI 3. A: Promoção do espírito empresarial, especialmente facilitando a criação de novas empresas, incluindo incubadoras	Melhorar as condições necessárias para o surgimento de novas iniciativas empresariais
		PI 3. B: Desenvolvimento de novos modelos empresariais e apoio à internacionalização das PME	Promover a competitividade em setores com vantagens no espaço de cooperação
3. Crescimento sustentável através de uma cooperação transfronteiriça para a prevenção de riscos e melhor gestão de recursos	OT 5. Promover a adaptação às alterações climáticas em todos os setores	PI 5.B: Investimento para enfrentar riscos específicos, fortalecendo a resiliência frente a catástrofes e sistemas de gestão de riscos	Aumentar a resiliência territorial para riscos naturais transfronteiriços
	OT 6. Proteger o ambiente e promover a eficiência no uso dos recursos	PI 6.C: Proteção, fomento e valorização do património cultural e natural	Proteger e valorizar o património cultural e natural como suporte económico
		PI 6.D: Proteção e restauro da biodiversidade, serviços ecossistémicos, incluindo NATURA 2000 e infraestruturas ecológicas	Melhorar a proteção e gestão sustentável dos espaços naturais
		PI 6.E: Melhoria do meio urbano, reabilitação de zonas industriais e redução da poluição atmosférica	Reforçar o desenvolvimento local sustentável na fronteira hispano-lusa
		PI 6.F: Tecnologias inovadoras para melhorar a eficiência no uso de recursos, gestão de resíduos, água e proteção do solo	Incrementar a eficiência no uso de recursos naturais para o crescimento verde
4. Melhoria da capacidade institucional e da eficiência da administração pública através da cooperação transfronteiriça	OT 11. Melhorar a capacidade institucional e a eficiência da administração pública	PI 11.B: Promoção da cooperação jurídica e administrativa, e da cooperação entre cidadãos e instituições (CTE-CB)	Reforçar processos de aproximação e cooperação entre os diferentes agentes que atuam no território
5. Assistência Técnica	Assistência Técnica	Assistência Técnica	Apoiar a preparação, acompanhamento, gestão interna, auditoria e controlo das operações de cooperação
Dotação Financeira Total			484,7 M €
Financiamento FEDER			365,8 M €

Estrutura da Programação POCTEP 2021-2027

EIXO / OBJETIVO POLÍTICO (OP)	PRIORIDADE (P)	OBJETIVO ESPECÍFICO (OE)
OP1. Uma Europa mais competitiva e mais inteligente, através da promoção de uma transformação económica inovadora e inteligente e da conectividade das TIC a nível regional	P 1. Aproveitar o potencial da cooperação para consolidar o ecossistema de inovação, científico e tecnológico, fomentar a criação de conhecimento e redes empresariais, promover a digitalização e melhorar a competitividade das empresas, especialmente das PME e micro-PME	OE 1.1. Desenvolver e reforçar as capacidades de investigação e inovação e a adoção de tecnologias avançadas OE 1.2. Aproveitar as vantagens da digitalização para os cidadãos, as empresas, os organismos de investigação e as autoridades públicas OE 1.3. Reforçar o crescimento sustentável e a competitividade das PME, bem como a criação de emprego nas PME, inclusive através de investimentos produtivos
	P 2. Promover a cooperação para maximizar a rentabilização dos recursos endógenos do território e o desenvolvimento de iniciativas e sectores-chave, progredindo na especialização inteligente	OE 1.4. Desenvolver competências para a especialização inteligente, a transição industrial e o empreendedorismo
OP2. Uma Europa mais verde, hipocarbónica, em transição para uma economia com zero emissões líquidas de carbono, e resiliente, através da promoção de uma transição energética limpa e equitativa, de investimentos verdes e azuis, da economia circular, da atenuação das alterações climáticas e da adaptação às mesmas, da prevenção e gestão dos riscos e da mobilidade urbana sustentável	P 3. Avançar na transição ecológica e adaptação às alterações climáticas na zona transfronteiriça através da cooperação como instrumento para a promoção da economia verde e da economia azul	OE 2.1. Promover a eficiência energética e reduzir as emissões de gases com efeito de estufa OE 2.2. Promover as energias renováveis, em conformidade com a Diretiva (UE) 2018/2001, incluindo os critérios de sustentabilidade nela estabelecidos OE 2.4. Promover a adaptação às alterações climáticas, a prevenção dos riscos de catástrofe e a resiliência, tendo em conta abordagens baseadas em ecossistemas
	P 4. Proteger e conservar a biodiversidade em áreas naturais e rurais e melhorar os ecossistemas naturais e o ambiente urbano no espaço transfronteiriço através da cooperação	OE 2.7. Reforçar a proteção e preservação da natureza, a biodiversidade e as infraestruturas ecológicas, inclusive nas zonas urbanas, e reduzir todas as formas de poluição
OP4. Uma Europa mais social e inclusiva, através da aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais	P 5. Reforçar a cooperação para enfrentar o desafio demográfico no espaço fronteiriço, criando condições de vida atrativas baseadas no acesso ao mercado de trabalho, serviços públicos essenciais, mobilidade e aplicação de princípios de inclusão social, igualdade de oportunidades e tratamento	OE 4.1. Reforçar a eficácia e inclusividade dos mercados de trabalho e o acesso a empregos de qualidade, através do desenvolvimento das infraestruturas sociais e da promoção da economia social
		OE 4.2. Melhorar o acesso equitativo a serviços inclusivos e de qualidade na educação, na formação e na aprendizagem ao longo da vida através do desenvolvimento de infraestruturas acessíveis
		OE 4.5. Garantir a igualdade de acesso aos cuidados de saúde, fomentar a resiliência dos sistemas de saúde, inclusive dos cuidados de saúde primários, e promover a transição dos cuidados institucionais para os cuidados centrados na família e de proximidade
		OE 4.6. Reforçar o papel da cultura e do turismo sustentável no desenvolvimento económico, na inclusão social e na inovação social
OP5. Uma Europa mais próxima dos cidadãos, através do fomento do desenvolvimento sustentável e integrado de todos os tipos de territórios e das iniciativas locais	P 6. Promover, através da cooperação transfronteiriça, o desenvolvimento de estratégias multisectoriais para o desenvolvimento integrado e sustentável	OE 5.2. Promover, nas zonas não urbanas, o desenvolvimento social, económico e ambiental integrado e inclusivo a nível local, a cultura, o património natural, o turismo sustentável e a segurança
OE Interreg (ISO1) Uma melhor governação da cooperação	P 7. Ultrapassar obstáculos fronteiriços através da aplicação de uma abordagem transformadora de governação a vários níveis à cooperação transfronteiriça	Ação a) Reforçar a capacidade institucional das autoridades públicas, nomeadamente das mandatadas para administrar um território específico, e das partes interessadas
		Ação b) Reforçar a eficiência da administração pública, promovendo a cooperação jurídica e administrativa e a cooperação entre os cidadãos, os intervenientes da sociedade civil e as instituições, nomeadamente com vista a resolver entraves jurídicos e de outro tipo nas regiões fronteiriças
		Ação c) Reforçar a confiança mútua, nomeadamente incentivando as ações interpersonais
		Ação f) Outras ações para apoiar melhor governança em matéria de cooperação
Dotação Financeira Total		475M €
Financiamento FEDER		356 M €