

# CONTEÚDO

## *Agradecimentos*

### **1. INTRODUÇÃO**

### **2. PANORAMA DAS ESTRUTURAS DE COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA**

- 2.1 Conhecimento da história e evolução das estruturas transfronteiriças
- 2.2 Avanços derivados das iniciativas e programas da União Europeia
- 2.3 Tipologia das estruturas transfronteiriças

### **3. ASPECTOS INSTITUCIONAIS DA COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA NO QUADRO DO INTERREG IIA**

- 3.1 Principais funções das estruturas transfronteiriças no Interreg IIA
- 3.2 Avaliação dos aspectos institucionais dos programas operacionais do Interreg IIA
- 3.3 Conclusões da avaliação

### **4. PRINCIPAIS MODELOS INSTITUCIONAIS NO INTERREG IIA**

- 4.1. Modelos existentes e exemplos
- 4.2. Euroregios da fronteira germano-holandesa
- 4.3. Região das Ilhas (*SF/S*)
- 4.4. PAMINA (*D/F*)
- 4.5. Programa Peace de desenvolvimento transfronteiriço (*IRL/IRLANDA DO NORTE*)
- 4.5. Sund (*DK/S*)
- 4.6. Transmanche e Rives-Manche (*F/UK*)

### **5. CONCLUSÕES E CONSELHOS**

- 5.1. Conclusão geral
- 5.2 Disposições institucionais para os programas do Interreg IIA
- 5.3 Disposições especiais para as fronteiras externas
- 5.4. Conselhos relacionados com as actividades preparatórias

### **Quadros**

Quadro 2.1- Critérios de euroregio: Associação de Regiões Fronteiriças Europeias/LACE

Quadro 2.2a – Euroregios da União Europeia

**Quadro 2.2b - Estruturas do tipo euroregio na Escandinávia**

Quadro 3.1 - Aspectos institucionais dos programas do Interreg IIA para as fronteiras internas terrestres

Quadro 3.2 - Aspectos institucionais dos programas do Interreg IIA para as fronteiras internas marítimas

### **Quadro 3.3 - Aspectos institucionais dos programas do Interreg IIA para as fronteiras externas**

Gráficos

Gráfico 4.2 a Estrutura da EUREGIO

Gráfico 4.2b Procedimentos Interreg em EUREGIO

Gráfico 4.3 Região das Ilhas

Gráfico 4.5a Cooperation Ireland

Gráfico 4.5b Cooperation Ireland/programa Peace

Gráfico 4.6 SUND: Organização do programa

## 1. INTRODUÇÃO

### *Objectivos e Centros de Interesse*

O Objectivo deste documento apresenta dois aspectos:

- Passar em revista as experiências acumuladas até ao momento em matéria de estruturas transfronteiriças, e especialmente a experiência da iniciativa Interreg IIA acerca das disposições institucionais para o desenvolvimento e gestão de programas;
- Aprender com as experiências realizadas para a nova iniciativa Interreg III, e de maneira particular para a sua acção A, relativa à cooperação transfronteiriça local<sup>1</sup> entre zonas contíguas, para debate e posterior desenvolvimento como parte da preparação do futuro Interreg IIIA.

“A *cooperação transfronteiriça* significa a cooperação estreita e directa, em todos os aspectos da vida, entre as autoridades regionais e locais das que dependem as zonas fronteiriças, com a participação de todos os agentes<sup>2</sup>. O tema da cooperação transfronteiriça é, por conseguinte, muito amplo e abrange aspectos que vão desde os problemas quotidianos de natureza local, até elementos de Direito Internacional, e desde iniciativas e estratégias ascendentes para o desenvolvimento regional até iniciativas e programas de financiamento comunitário, passando pela cooperação transfronteiriça.

O presente documento está centrado em exclusivo a aspectos institucionais de cooperação transfronteiriça, e mais nomeadamente na maneira de conseguir estruturas e procedimentos comuns para o desenvolvimento e gestão da aplicação dos programas transfronteiriços locais e regionais. O documento abrange quer os aspectos técnicos quer os financeiros da gestão da aplicação dos programas e estuda determinados assuntos específicos relacionados com as fronteiras interiores e exteriores da União Europeia.

### **Prazo e fontes de informação**

O período de estudo para a preparação do presente documento foi de Junho a Setembro de 1998. As principais fontes de informação revistas foram as seguintes:

- A informação de que dispõe a ARFE e a medida LACE-TAP, ou a publicada por estas, entre a que vale incluir as folhas informativas e o guia prático;

---

<sup>1</sup> Isto é, subdivisões da zona fronteiriça entre dois países. O limite regional ou local, utiliza-se no presente documento porque em alguns casos estas subdivisões correspondem mais a regiões do que a zonas.

<sup>2</sup> Debe ser feita a distinção entre cooperação transfronteiriça, cooperação transnacional e cooperação inter-regional. Para examinar as definições e características-chave, deve ser consultado o documento de trabalho de ARFE-LACE sobre a iniciativa interreg da U.E. e os seus futuros desenvolvimentos, Julho de 1997, pags. 2 e 3.

- A documentação do Interreg e demais programas;
- Os estudos específicos de evolução e investigação complementar desenvolvidos, principalmente através da rede LACE.

Qualquer análise horizontal de cobertura comunitária dos aspectos institucionais está submetida a consideráveis limitações informativas derivadas tanto da falta de coerência (e das disparidades de terminologia) da documentação existente sobre os programas, como das inúmeras diferenças legais e administrativas, para além das fronteiras nacionais e das diversas maneiras em que se vão fechando acordos institucionais transfronteiriços. Uma limitação muito importante radica em que a maior parte dos programas operacionais (PO) não facilitam informação pormenorizada sobre a sua aplicação, e na falta de informação actualizada sobre a aplicação prática das disposições referentes a gestão dos programas, a partir da aprovação dos PO pela Comissão Europeia.

Assim, fica implícito que, sobre algumas zonas fronteiriças e programas, se disponha de mais conhecimentos pormenorizados dos aspectos institucionais e de muitíssima mais informação detalhada. Como consequência disso, o presente documento tem como objectivo obter um grau de coerência muito maior daquele que se tinha conseguido até agora, nas análises horizontais das experiências no âmbito comunitário (secção 3), e tratou de analisar com maior pormenor um pequeno número de casos representativos (secção 4).

### ***Estrutura***

O documento está dividido em quatro secções principais.

A ***Secção 2*** apresenta a evolução da cooperação transfronteiriça desde finais dos anos cinquenta, incluídos os avanços derivados da introdução e funcionamento das iniciativas e programas comunitários, assim como uma tipologia das estruturas de cooperação transfronteiriça.

Na ***Secção 3***, são apresentados os aspectos institucionais da cooperação transfronteiriça dentro da iniciativa Interreg IIA, sendo incluídos os aspectos relacionados com a gestão financeira. Nela são apresentadas as principais funções das estruturas transfronteiriças no desenvolvimento e gestão de programas, assim como uma panorâmica das estruturas e procedimentos dos 59 programas operacionais do Interreg IIA, com quadros e são passados em revista os principais problemas que surgem durante a execução dos referidos.

A ***Secção 4*** resume os principais modelos institucionais do Interreg IIA e descreve uma série de exemplos representativos desses modelos, com tabelas de estruturas e procedimentos incluídos.

A *Secção 5* extrai, a partir dos pontos principais das secções anteriores, uma série de conclusões relativas a disposições institucionais adequadas para o desenvolvimento e a gestão dos programas da futura iniciativa Interreg IIIA, e formula conselhos concretos sobre as actividades preparatórias.

## 2. PANORAMA DAS ESTRUTURAS DE COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA

### 2.1 Conhecimento da história, evolução das estruturas transfronteiriças

Desde finais dos anos cinquenta, vários grupos pioneiros de regiões fronteiriças, principalmente das fronteiras escandinavas, germano-holandesa e germano-franco-suíça, têm vindo a iniciar e a desenvolver a cooperação transfronteiriça de forma organizada, com a intenção de salvar as barreiras históricas, compensar os desequilíbrios e os problemas de carácter periférico, causados pelo efeito da barreira das fronteiras nacionais e de abranger a grande quantidade de investimentos errados e absurdos quotidianos, fruto da falta de coordenação entre as actividades das autoridades nacionais.

À medida que se for desenvolvendo, a cooperação transfronteiriça vai necessitando do apoio contínuo de estruturas transfronteiriças como motor real dessa cooperação e, como consequência disso, vai sendo necessário um certo grau de institucionalização. Nas associações transfronteiriças de comunidades dedicadas a tratar áreas específicas de interesse comum, foram apreciadas as primeiras manifestações de estruturas transfronteiriças. A partir destas foram-se formando organizações centrais permanentes e com múltiplos objectivos. No entanto, o ritmo do processo foi lento, sobretudo devido aos muitos obstáculos que se foram sucedendo:

- As administrações nacionais mostram grande diversidade de sistemas, nomeadamente no que diz respeito aos poderes (jurisdição, competências), aos recursos (financeiros e humanos) e às tradições decisórias das autoridades locais e regionais;
- O princípio da *loi unique* é a aplicação dos procedimentos legais regulamentados simultaneamente pelo direito público e privado, o que em termos concretos significa que a personalidade jurídica pode apenas ser derivada de um único corpo legal;
- As restrições aplicáveis em muitos casos às autoridades locais ou regionais, relativamente à transferência de competências para os organismos transfronteiriços (e em geral a qualquer género de organismo), bem podem contar, bem não, com a aprovação das autoridades nacionais.

Os esforços postos, sob uma perspectiva ascendente, pelas regiões fronteiriças para institucionalizar a cooperação transfronteiriça contaram com a participação de algumas iniciativas nacionais e internacionais. A Cimeira Europeia de Ministros responsáveis pelo ordenamento do território (CEMAT), órgão consultivo do Conselho da Europa, fundado em 1970, apresentou a denominada *Estratégia de Ordenamento Regional Europeia*, que representou a primeira estratégia concisa para a cooperação transfronteiriça na Europa, que continuaria a ser desenvolvida até aos anos oitenta. Em 1977, foi assinado o acordo do Conselho Nórdico sobre cooperação transfronteiriça entre municípios (ver capítulo A3 do Guia Prático).

Posteriormente, o Convénio Quadro de Madrid sobre cooperação transfronteiriça promovido pelo Conselho da Europa, em 1980 (e os protocolos seguintes) procurou oferecer um modelo para os acordos inter-estados. Além de ter sido assinado por mais de 20 países, só resultou útil quando foi validado através de tratados inter-estados específicos. Este tipo de tratados internacionais que contêm as bases para a cooperação transfronteiriça entre autoridades locais e regionais, começaram a ser assinados a partir de 1989 e entraram em vigor nos anos noventa, nos seguintes casos:

- Convenção de Benelux (assinada em 1986, entrou em vigor em 1991);
- Tratado transfronteiriço germano-holandês (assinado em 1991, entrou em vigor em 1993);
- Acordo de Viena entre Itália e Áustria (assinado em Janeiro de 1993, entrou em vigor em 1995) e o acordo de Roma (assinado em Novembro de 1993, entrou em vigor em 1994);
- Acordo de Karlsruhe que cobre a cooperação transfronteiriça entre França, Alemanha, Luxemburgo e Suíça (assinado em 1996, entrou em vigor em 1997);
- Tratado de Bayona entre França e Espanha (assinado em 1995, entrou em vigor em 1997).

Para a cooperação no âmbito de projectos, a União Europeia tem um instrumento jurídico aplicado a todos os estados-membros: estamos a referir a Associação Europeia de Interesse Económico (AEIE). O primeiro objectivo desse instrumento é a cooperação económica (entre empresas, por exemplo) e está aberto quer a entidades de Direito público quer privado. A AEIE foi utilizada no âmbito da cooperação transfronteiriça (e, em geral, da cooperação inter-regional) a nível de projectos, mas não resultou apropriada para a sua utilização pelas autoridades públicas, em cooperação transfronteiriça a nível de programas. O problema radica em que (na maior parte dos países) as autoridades públicas não podem normalmente transferir as suas competências e responsabilidades a entidades com essa categoria jurídica; para além de os objectivos de uma AEIE terem de ficar estabelecidos desde o princípio, sendo pois impossível, dentro destas, abranger os novos aspectos que vão surgindo segundo se for desenvolvendo a cooperação transfronteiriça.

Vejamos como exemplo a AEIE constituída pelo distrito de Bayona-Anglet-Biarritz (F) e a “Diputación Foral “ de Guipúzcoa em San Sebastián (E). A AEIE Bayona/San Sebastián tem como objectivo, gerar, fomentar e coordenar medidas transfronteiriças destinadas a melhorar as infraestruturas, as instalações e os serviços na região transfronteiriça. Os dois membros acordaram um estatuto formal, no qual se definem a natureza, os objectivos, os direitos dos membros e as estruturas organizativa e de gestão da AEIE. As acções estão focadas na cooperação tecnológica, gestão urbanística e do meio ambiente, infraestruturas, redes de informação e planificação de parques industriais.

Na realidade, boa parte da institucionalização da cooperação transfronteiriça tem vindo a ocorrer desde os anos cinquenta através da busca de soluções práticas no âmbito público e privado, por parte de regiões fronteiriças activas. EUROREGIO, na fronteira germano-holandesa, foi a primeira verdadeira estrutura transfronteiriça, estabelecida em 1958. Na mesma fronteira foram criadas de maneira formal ao longo dos anos 70 as Euroregios Rhein-Waal, Maas-Rhein, Rhein-Maas-Nord e Ems-Dollart.

Na Escandinávia, em 1964 foi estabelecido o Conselho de Sund, complementado em 1974 com um grupo de contacto de Sund. Ambos os organismos foram unidos para constituir, em 1993, o Comité de Sund, estabelecido no quadro do Acordo do Conselho Nórdico. As Comunidades de Trabalho<sup>3</sup> ARGE ALP (D/I/A/CH), Alpen-Adria (I/A/D/H/SLO), COTRAO (F/I/CH), Pirineus (F/E) e Jura (F/CH) estabelecidas em 1972, 1978, 1982, 1984 e 1985, respectivamente.

Os processos de cooperação transfronteiriça, incluindo a institucionalização, aceleraram consideravelmente a partir de finais dos anos oitenta com:

- as mudanças próprias da União Europeia, nomeadamente com o avanço do Mercado Único, o Alargamento e a União Económica e Monetária;
- as mudanças políticas na Europa Central e Oriental;
- as iniciativas e os programas de financiamento da União Europeia em apoio à cooperação transfronteiriça, e nomeadamente o Interreg.

O processo de institucionalização contínua dependente sobretudo de abordagens pragmáticas de parceiros locais e regionais, e de soluções práticas, utilizando todos os meios legais e administrativos ao seu alcance. Contudo, começaram a ser sentidos os efeitos benéficos dos tratados internacionais, que entraram em vigor recentemente, e foram renovados, ou estão para serem, alguns dos organismos transfronteiriços já existentes. Este é o caso, por exemplo, das três euroregiões da fronteira germano-holandesa: Rhein-Waal, Ems-Dollart e EUREGIO, no quadro do Tratado germano-holandês.

Este longo processo de expansão e intensificação dos laços de cooperação ao longo das fronteiras nacionais dos países europeus, foi crescendo a um ritmo distinto, segundo as fronteiras, mas, no seu conjunto, podemos aprender dele, duas lições gerais.<sup>4</sup>

Em primeiro lugar, os **princípios gerais** para o estabelecimento das estruturas apropriadas, fruto de muitos anos de experiência, que podem ser resumidos, como se segue:

- as estruturas de cooperação transfronteiriça devem ser criadas com o único objectivo de satisfazer as necessidades de expansão e intensificação das actividades de cooperação, e não devem ser consideradas como um degrau preliminar na cooperação transfronteiriça;
- as estruturas transfronteiriças com competências de tomada de decisões, devem ser homogéneas em ambos os lados da fronteira;
- a diversidade de estruturas e jurisdições na Europa representa o desafio com que se enfrentam, com maior frequência, as estruturas transfronteiriças, e é preciso encontrar soluções práticas para cada situação transfronteiriça particular;
- as estruturas transfronteiriças não têm como objectivo criar um novo nível transfronteiriço de administração, mas sim um *interface* de intercâmbio que potencie a eficácia dos organismos locais, regionais e nacionais em ambos os lados da fronteira.

---

<sup>3</sup> Estas comunidades de trabalho representam uma forma ampla de cooperação inter-regional, que em alguns casos inclui cooperação transfronteiriça bilateral (excepto Jura, que é uma forma genuína de cooperação transfronteiriça).

<sup>4</sup> Guia prático de cooperação transfronteiriça, 2ª edição, 1997, Capítulo B1

A segunda lição que se coloca, é a referida à necessidade de que existam **estruturas apropriadas** segundo a fase em que se encontrar a cooperação:

- A familiarização inicial entre os sócios constitui uma etapa essencial de cooperação e significa a criação de redes e colóquios transfronteiriços, ou outros mecanismos similares de intercâmbio de informação;
- Os conceitos e estratégias transfronteiriças requerem mecanismos de trabalho em comum (análise e planeamento transfronteiriços), como comissões ou concelhos, grupos de trabalho e secretarias, preferencialmente de carácter permanente com o objectivo de facilitar a continuidade e apoiar os processos estratégicos;
- O desenvolvimento e a gestão de projectos transfronteiriços pode necessitar de estruturas informais no caso de projectos que impliquem processos paralelos de aplicação, ou estruturas comuns do tipo *joint venture* (como por exemplo as AEIE) para as operações integradas;
- A forma mais avançada de estrutura transfronteiriça abrange todos os aspectos transfronteiriços, incluindo o desenvolvimento e a gestão de programas transfronteiriços, e precisa de estruturas equipadas de capacidade técnico-administrativa, financeira decisória.

## **2.2 Avanços derivados das iniciativas e programas da União Europeia**

A introdução de programas substanciais de financiamentos comunitários, começando pelo Interreg I em 1990, potenciou o caminho da cooperação transfronteiriça e gerou a necessidade de instaurar novas disposições institucionais capazes de dar resposta ao desenvolvimento e à gestão da aplicação dos programas transfronteiriços.

**Interreg I** articulou no período de 1990-1993 um total de 31 programas operacionais, que, mesmo representando um pacote variado em dimensão e disposições institucionais, podem ser divididas, em linhas gerais, em duas categorias.

A primeira categoria apresentava uma abordagem *de baixo para cima*. Os programas foram baseados em anos de experiência e nas estruturas transfronteiriças existentes, como as euroregios da fronteira germano-holandesa. Portanto, nesta e noutras fronteiras de características parecidas, o desenvolvimento e a gestão da aplicação dos programas foram geridos pelas euroregios, em cooperação com as autoridades dos Estados-membros, e os programas eram de nível local ou regional, em linha com o alcance geográfico dessas estruturas. Noutros casos, a nova iniciativa comunitária levou à criação de novas estruturas específicas para os propósitos do Interreg (como, por exemplo, PAMINA, na fronteira franco-alemã).

A segunda categoria apresentava uma abordagem *de cima para baixo*, com programas definidos pelas autoridades nacionais sem a intervenção de estruturas transfronteiriças, nos poucos casos em que se existiram tais tipos de estruturas (como foi o caso dos Pirineus, para Espanha e França). As directrizes do Interreg previam estruturas transfronteiriças, e com a ajuda do LACE foram estabelecidas novas estruturas transfronteiriças de âmbito regional, entre as quais estão inseridas as Comunidades de trabalho de Galiza/Norte, Extremadura/Alentejo e Centro/Extremadura, na fronteira hispano-lusa. Contudo, a gestão da aplicação destes programas foi atribuída às autoridades nacionais correspondentes, em alguns casos com coordenação transfronteiriça limitada (como entre Espanha e Portugal) e noutros

com maior coordenação e participação das autoridades regionais e locais (como é o caso de Kent/Norte-Paso de Calais, entre o Reino Unido e a França).

**Interreg IIA** abrange o período de 1994-1999 e marca uma expansão significativa se o compararmos com o Interreg I relativamente ao número de programas (59 PO) e extensão geográfica, não apenas devido à inclusão de regiões eleitas dos três novos Estados-membros e da antiga Alemanha do Leste, mas também pela incorporação de mais fronteiras marítimas internas. Como resultado disto:

- há um grande número de programas referentes a fronteiras externas (24);
- há um grande número de programas marítimos referentes a fronteiras externas e internas (16).

Nas directrizes referentes ao Interreg II A, a Comissão encorajou os Estados-membros e as regiões a apresentarem programas integrados e a estabelecerem *estruturas institucionais compartilhadas*. Apesar de nem todos os Estados-membros terem conseguido desenvolver autênticos programas transfronteiriços integrados, estas directrizes têm contribuído, quanto menos, para uma melhor coordenação na apresentação de candidaturas e de gestão dos programas. Esta tendência, junto da experiência adquirida com o Interreg I e a experiência oferecida à União Europeia pela cooperação prévia à adesão entre os países nórdicos, conduziu em muitos casos ao reforço das disposições institucionais transfronteiriças, nomeadamente nas fronteiras terrestres internas<sup>5</sup>.

Relativamente à dimensão dos programas, ainda prevalecem variações extremas. De uma contribuição total da União Europeia de 2.565 milhões de ecus, os maiores programas dedicados à fronteira entre Espanha e Portugal e às fronteiras externas da Grécia receberam 552 e 310 milhões de ecus, respectivamente, enquanto que os outros seis PO receberam menos de cinco milhões de ecus, cada um. No entanto, quanto à extensão geográfica das zonas, tem havido uma tendência para a diminuição, enquanto os programas são, em geral, locais ou regionais. Os únicos programas estritamente nacionais são os das fronteiras hispano-lusa e hispano-francesa. O programa sobre as fronteiras externas da Grécia contém secções separadas para as fronteiras greco-búlgara e greco-albanesa, e na prática para a fronteira entre a Grécia e a antiga República Jugoslava da Macedónia (Fyrom) -para cada uma das quais existe ainda um programa Phare de cooperação transfronteiriça (PCT) separado e um Comité conjunto de programação e análise (ver mais à frente)-, assim como para a cooperação com Chipre.

Um novo avanço de primeira ordem relativo às fronteiras externas da União Europeia foi o estabelecimento do programa PCT (cooperação transfronteiriça) em 1994, referente às

---

<sup>5</sup> Em 1994 começou uma nova iniciativa comunitária de carácter transfronteiriço específica para a Irlanda do Norte e para os condados fronteiriços da República da Irlanda: o programa especial de apoio para a paz e a reconciliação, conhecido como Programa Peace, que inclui um Sub-programa sobre desenvolvimento transfronteiriço. O Programa está a receber uma contribuição comunitária de 400 milhões de ecus. Para a sua aplicação foram adoptados métodos com um alto grau de descentralização, entre os que se aparecem os acordos entre a Comissão Europeia e oito organismos intermediários de financiamento encarregues da gestão de 30% dos fundos do Programa.

regiões fronteiriças dos países da Europa Central (PEC) com os Estados-membros da União Europeia. O programa PCT tem o mesmo período de aplicação do que o Interreg (isto é, de 1994 a 1999) e cobre 15 fronteiras nacionais (através de 17 programas). A União Europeia deixa aos programas PCT mais de 1.000 milhões de ecus (a atribuição para o período 1994-1997 é de 652 milhões, e 360 milhões é a dotação indicativa para 1998-1999). Comparem-se estes valores com os 740 milhões de ecus com que contribui a União Europeia nos programas homólogos do Interreg IIA<sup>6</sup>.

No que respeita às disposições institucionais, PCT introduziu um elemento realmente inovador, estamos a referir o estabelecimento dos Comités conjuntos de programação e análise para cada uma das fronteiras, em que participam representantes dos países interessados e que contam com a colaboração activa dos serviços da Comissão responsáveis pelo Interreg e pelo PCT. Este avanço foi significativo em vários aspectos:

- Os Comités conjuntos de programação e análise foram estabelecidos e trabalham já em total rendimento em todas as fronteiras;
- cobrem os aspectos relativos bem em programação bem em aplicação;
- contam com representantes de nível regional (euroregios, por exemplo).

As estruturas transfronteiriças de cada fronteira nacional (multilaterais no caso dos países do mar Báltico) têm melhorado de diferentes maneiras nas que, em muitos casos, intervêm agora complexas estruturas transfronteiriças em cujo vértice está situado o Comité conjunto de programação e análise, para além de outros componentes de categorias inferiores (como, por exemplo, os grupos de trabalho sectoriais entre Hungria e Áustria, e as euroregios da Polónia e da Alemanha). Como parte destas disposições, os representantes dos países da Europa Central assistem na qualidade de observadores às reuniões dos Comités de acompanhamento dos programas homólogos do Interreg (por exemplo, os representantes húngaros assistem às reuniões do comité austríaco do Interreg). Além disso, estes avanços ainda são capazes de ser concretizados em programas comuns com conteúdos integrados e um calendário homogéneo de aplicação.

Desde 1996, um novo regulamento de Tacis e uma linha orçamental independente, criada pelo Parlamento Europeu, permitiu estabelecer o programa *Tacis de cooperação transfronteiriça*, que abrange, entre outras áreas, as regiões fronteiriças da Rússia com a Finlândia. O programa funciona segundo os procedimentos habituais de Tacis e não existem disposições institucionais de natureza transfronteiriça.

---

<sup>6</sup> Vademécum LACE sobre cooperação transfronteiriça e inter-regional nas fronteiras externas da União Europeia. Setembro de 1997.

## 2.3 Tipologia das estruturas transfronteiriças

Presentemente, existem numerosas estruturas transfronteiriças que apresentam uma ampla variedade de objetivos, competências e capacidades (incluída a participação no Interreg e demais programas e projectos relacionados com esta iniciativa comunitária). A seguinte tipologia resume as principais características das estruturas de orientação polivalente e com verdadeira capacidade (ou capacidade potencial) para assumir funções no âmbito de um programa.

### *Euroregios e organismos similares*

Toda uma série de organismos transfronteiriços são conhecidos como *euroregios* (ou *Euregios*). Além de não contarem todos exactamente com as mesmas formas jurídicas ou organizativas, partilham características comuns, e nomeadamente:

- são de carácter permanente;
- têm uma identidade própria, separada dos seus membros;
- contam com recursos administrativos, técnicos e financeiros próprios;
- contam com capacidade interna para a tomada de decisões.

A zona geográfica de uma euroregio é determinada geralmente pelo alcance da integração sócio-económica, e não simplesmente por unidades administrativas. Os organismos transfronteiriços do tipo euroregio não supõem um novo nível de administração local ou regional, mas sim um ponto de intercâmbio para organismos pertencentes aos sectores público e privado. Além de ser a entidade principal responsável pelas actividades locais e regionais de natureza transfronteiriça, a aplicação da maioria das acções incluídas nos planos e programas transfronteiriços, vai ser executada pelas autoridades competentes e demais organizações conforme os procedimentos vigentes em cada país. No **Quadro 2.1** é apresentada uma listagem mais pormenorizada das características das euroregios.

Praticamente todas as euroregios da União Europeia viram ser-lhes atribuído um papel destacado dentro da iniciativa comunitária Interreg, e isto tanto nas fronteiras internas como externas da União Europeia. A sua área geográfica foi designada área eleita para os objectivos do Interreg IIA, e a sua estrutura organizativa desenvolve algumas, ou mesmo todas as funções necessárias para a gestão da aplicação dos correspondentes programas operacionais.

A maior parte das euroregios ou organismos similares estão estabelecidos nas fronteiras da Alemanha com os Países Baixos, Bélgica, Suíça, Áustria, Polónia, República Checa, França e Dinamarca. Também há euroregios nas fronteiras belgo-holandesa (Euroregio Scheldemond), italo-austríaca (Euroregio Tirol), greco-búlgara (Euroregio Nestos/Mesta) e na fronteira hispano-francesa (Euroregio Midi-Pirineus, Languedoc-Rosellón, Catalunha) (ver **Quadro 2.2a**). Para além disso, aumenta sem cessar o número de estruturas de linhas similares criadas nos países da Europa central e oriental que utilizam a designação *euroregio*.

Por outro lado, as estruturas transfronteiriças regionais dos países nórdicos têm muitas semelhanças com as euroregios, nomeadamente quanto à identidade, capacidade e função, face à iniciativa Interreg IIA. No **Quadro 2.2b** é apresentada uma comparação entre as oito estruturas existentes, deste tipo.

Trata-se de associações de autoridades locais constituídas no quadro do Acordo nórdico, de natureza permanente e polivalente, e que contam com recursos próprios procedentes das quotas pagas pelos seus membros. A principal diferença no que diz respeito às euroregios da fronteira germano-holandesa, radica em que algumas estruturas nórdicas estão para cobrir uma área geográfica muito maior (como é o caso de Nordkalotten, N/S/SF)<sup>7</sup>.

As decisões necessárias para estabelecer uma estrutura do tipo euroregio podem ser resumidas no que se refere a seguir (sempre que não exista um tratado internacional de cooperação transfronteiriça que cubra uma determinada fronteira):

- constituição, em ambos os lados da fronteira, de associações de autoridades locais ou regionais (municípios, condados, etc.) com objectivos especificamente transfronteiriços, e regulamentadas pelo Direito nacional (público ou privado);
- a seguinte fase é o estabelecimento de um acordo de cooperação transfronteiriça (em geral de Direito privado) que cubra, pelo menos, os seguintes aspectos:
  - \* representação paritária nos órgãos de governo (conselho, comité);
  - \* contribuição financeira das associações a um orçamento comum;
  - \* uma secretaria comum;
- se o acordo referido surgisse do Direito público, permitindo a transferência de competências e responsabilidades - mas nunca de direitos constitucionais - por as entidades públicas que nele participem, também poderá abranger a gestão dos projectos e programas financiados pelo Interreg; de não ser assim, será necessário estabelecer um acordo Interreg separado, de que formarão parte as autoridades competentes dos Estados-membros.

## **Comunidades de trabalho e outros organismos**

Em numerosos casos, as autoridades locais ou regionais, e demais entidades, aceitaram cooperar, por exemplo, assinando um protocolo de cooperação ou um acordo juridicamente não vinculativo e formalizaram um tipo de estrutura, normalmente carente de personalidade jurídica própria.

O termo comum mais utilizado para referir tais estruturas é o de *comunidade de trabalho* (*communauté de travail*), cujos membros costumam ser autoridades regionais. Como exemplos dessas estruturas podemos referir: Jura (F/CH), Pirineus (E/F) e Extremadura/Alentejo (E/P).

---

<sup>7</sup> Na Escandinávia foram criadas estruturas e áreas geográficas específicas do Interreg integrando zonas com tradição de cooperação particular e histórica. Nordkalotten, por exemplo, está formado por 5 regiões fronteiriças. MittSkandia e Kvarken associaram-se de maneira similar.

Outro tipo, falamos do *Regionalrat* (concelho regional), que reúne os políticos eleitos para as autoridades regionais, participantes em ambos os lados da fronteira; Áustria e Hungria, por exemplo, estabeleceram um acordo em 1993, em que participam os condados de Győr-Moson-Sopron e Vas, as cidades de Győr, Sopron e Szombathely (H), e o Estado federado de Burgenland (A). O *Regionalrat* recebe o apoio de grupos de trabalho temáticos. A cooperação entre a Áustria e a Hungria tem como meta a criação de uma *euoregio*, e o *Regionalrat* não é senão um primeiro degrau para conseguir este objectivo.

Também se utilizam outros nomes para nomear este tipo de estruturas. Por exemplo, no caso da Irlanda e do Reino Unido (Irlanda do Norte) existem três grupos ou *clusters* transfronteiriços (associações não formais) de autoridades locais (concelhos de distritos no caso da Irlanda do Norte e condados na República da Irlanda) chamados, respectivamente: EBRC (*East Border Regions Committee*), comité que reúne as regiões fronteiriças do Leste; ICBAN (*Irish Central Border Network*), rede da fronteira central irlandesa, e NWRCBG (*North West Region Cross Border Group*), grupo transfronteiriço em que participam as regiões do Noroeste.

As características principais deste tipo de estrutura podem ser resumidas como se segue:

- são de carácter permanente;
- em determinadas ocasiões contam com identidade própria (como é o caso da ICBAN na IRL/Irlanda do Norte), mas muitas vezes mantêm simplesmente a identidade dos seus membros (como, por exemplo, no caso da Comunidade de trabalho formada pela Galiza e pela região Norte de Portugal em E/P);
- em raras ocasiões terão competências separadas das dos seus membros; em geral, contam com uma presidência e uma secretaria rotatória, e umas comissões ou grupos de trabalho de funcionários que, representando os seus membros, se reúnem de quando em vez; mas não contam com recursos financeiros e humanos substanciais próprios;
- raramente gozam de autonomia decisória a respeito dos seus membros, mantendo um procedimento de tomada de decisões mediante acordo entre as organizações membros, isto é entre os participantes nas comissões, grupos de trabalho, etc., da estrutura transfronteiriça, que actuam na qualidade de representantes das suas próprias autoridades.

Em geral, estas estruturas estão focadas em actividades de planificação estratégica (como a preparação de estudos) e no desenvolvimento de projectos específicos; mesmo assim, até à data não desempenharam nenhum papel relevante no contexto da iniciativa Interreg. Um exemplo da limitada participação dessas estruturas na iniciativa Interreg I, constitui o estabelecimento de uma secretaria de assistência técnica na fronteira hispano-portuguesa, o Gabinete de Iniciativas Transfronteiriças (GIT) pela Comunidade de trabalho de Extremadura/Alentejo. Observa-se, no entanto, uma certa tendência para que as estruturas deste tipo com menor extensão geográfica e objectivos mais concretos desenvolvam um papel cada vez mais determinante no quadro do Interreg IIA, no que se refere a projectos e funções

específicas. Como exemplo disso, cabe nomear os três *clusters* IRL/Irlanda do Norte e a Comunidade de trabalho da Galiza/Região do Norte de Portugal (E/P).

Algumas das estruturas representam agrupamentos de grande dimensão, tanto em número de membros como em cobertura geográfica, como, por exemplo, COTRAO, ARGE ALP, AlpenAdria ou a Comunidade de trabalho dos Pirineus. Face a isso, não foi fácil enquadrarem nos objectivos do Interreg IIA (embora pudessem ter estado mais próximas do capítulo IIC) mas seja como for, os seus membros tendem a participar noutras qualidades, nas estruturas dessa iniciativa comunitária.

Também existem organismos transfronteiriços que são organizações não governamentais pertencentes aos sectores privado ou voluntário. Uma mostra disso é a *Cooperation Ireland* na IRL/Irlanda do Norte, fundada em 1979 por um grupo destacado de pessoas, pertencentes aos sectores empresarial, sindical, profissional e universitário, e que tem vindo a desenvolver e a aplicar um grande número de projectos de promoção, cooperação e concórdia transfronteiriças nos âmbitos económico, social e cultural.

### ***Estruturas específicas do Interreg e outros programas da União Europeia***

Na última categoria, classificaremos estruturas postas especificamente para os efeitos do Interreg. Estas estruturas existem, de acordo com outra forma, em todas as fronteiras internas da União e contam, no mínimo, com um comité de acompanhamento de programas e uma secretaria. De maneira parecida, para todas as fronteiras externas da União com os PEC existem os Comités conjuntos de programação e análise.

Além do fundamento inicial de tais estruturas, é a gestão da aplicação dos programas da iniciativa Interreg, onde se observam signos de consolidação e reconversão em estruturas transfronteiriças permanentes dedicadas a outras actividades de cooperação transfronteiriça. Um exemplo ilustrativo vem sendo dado por PAMINA, na fronteira franco-alemã. O estabelecimento, em 1991, de um gabinete de informação e assessoramento para assuntos transfronteiriços marcou um impulso importante neste contexto. O gabinete facilita serviços de informação e análise aos sectores público e privado. Os Estados federados da Renania-Palatinado e Baden-Wurtemberg estão encarregues do seu financiamento, da parte alemã, e da região da Alsácia e do gabinete do Baixo Rin, da parte francesa.



## **Quadro 2.1 - Critérios da euroregio: Associação de Regiões Fronteiriças Europeias/LACE<sup>8</sup>**

### Organização

- estrutura composta de organizações regionais e locais num plano regional e local , num e noutro lado de uma fronteira nacional, por vezes com uma assembleia parlamentar;
- organização transfronteiriça com secretaria permanente e uma equipa técnica e administrativa com meios financeiros próprios:
  - de Direito privado, fundada em associações sem fim lucrativo ou fundações, em ambos os lados da fronteira segundo o direito nacional respectivo em vigor, ou
  - de Direito público, fundado sobre tratados inter-governamentais que regulamentam igualmente a participação das organizações territoriais.

### Forma de Trabalho

- cooperação que tem como objectivo o desenvolvimento e a elaboração de uma estratégia, e não medidas individuais;
- a forma de trabalho é em princípio transfronteiriça, e não a própria de uma região fronteiriça nacional;
- sem criação de novos níveis administrativos;
- centro de relações transfronteiriças, entre cidadãos, políticos, instituições, sócios económicos,interlocutores sociais, organizadores de manifestações culturais, etc.;
- promovendo o equilíbrio entre os poderes e estruturas de ambos os lados da fronteira tendo em conta factores psicológicos;
- cooperação de carácter vertical (europeia, nacional, regional, local) e horizontal mais para além da fronteira;
- aplicação das decisões transfronteiriças no âmbito nacional e de acordo com os procedimentos vigentes em ambos os lados da fronteira (evitando os conflitos de competências e de poderes inerentes à natureza das estruturas);
- participação transfronteiriça dos cidadãos, das instituições e dos interlocutores sociais em projectos, programas e processos de tomada de decisões;
- as iniciativas directas e a utilização de recursos próprios são condições prévias para receber a ajuda e o apoio de terceiras partes.

### Conteúdo da cooperação transfronteiriça

- definição das áreas de acção segundo os interesses comuns (infraestruturas, economia, cultura);
- cooperação em todas as áreas da vida: casa, trabalho, divertimento, cultura, etc.;
- destaque partilhado entre a cooperação sociocultural e a económico- infraestrutural;
- aplicação dos tratados e acordos concluídos entre países, no âmbito da União, com o objectivo de adquirir prática em assuntos transfronteiriços;
- assessoramento, assistência e coordenação da cooperação transfronteiriça, nomeadamente nas seguintes áreas:
  - desenvolvimento económico;
  - transporte e trânsito;
  - desenvolvimento regional;
  - protecção do meio ambiente;
  - conservação da natureza;
  - cultura e desporto;
  - saúde pública;
  - energia;
  - eliminação de resíduos;
  - turismo e lazer;
  - desenvolvimento agrícola;
  - inovação e transferência de tecnologia;
  - cooperação social;
  - escolas e educação;
  - serviços de emergência e prevenção de desastres;
  - comunicações;
  - segurança pública.

<sup>8</sup> Documento de trabalho de ARFE-LACE “The EU Initiative Interreg and future developments”, Julho de 1997, p. 36

**Quadro 2.2a – Euroregios da União Europeia**

<b>Nome</b>	<b>Ano de constituição<sup>9</sup></b>	<b>Fronteira</b>
EUREGIO	1958	D/NL
Rhein-Waal	1973	D/NL
Maas Rhein	1976	D/NL
Elms-Dollart	1977	D/NL
Rhein Maas Nord	1978	D/NL
Benelux-Middengebied	1984	B/NL
Scheldemonde	1989	B/F/NL
Saar-Lorlux	1989	D/F/LUX
Euregio Neisse/Nisa/Nysa	1991	D/PL/CZ
Elbe/Labe	1992	D/CZ
Erzgebirge	1992	D/CZ
Euregio Pro Europa Viadrina	1992	D/PL
Eggenis	1993	D/CZ
Spree-Neisse-Bober	1993	D/PL
Inn-Salzach	1994	D/A
Euregio Pomerania	1994	D/PL
Euregio Bayersicher	1994	A/D/CZ
Wald/Böhmerwald		
Regio TriRhena	1995	D/F/CH
Salzburg-Berchtesgadener	1995	D/A
Land-Traunstein		
"via Salina"	1997	D/A
Nestos-Mesta	1997	GR/BUL
Sonderjylland-Slesvig	1997	DK/D
Zugspitze-Wetterstein-	1998	D/A
Karwendel		
Midi-Pyrénées, Languedoc-	1981	E/F
Rousillon, Catalunya		

**Quadro 2.2b - Estruturas do tipo euroregio na Escandinávia<sup>10</sup>**

Concelho de Sund	1964	DK/S
Comité de Sund	1994	
Concelho de Nordkalotten	1971	S/SF/N
Concelho de Kvarken	1972	SF/S
Mittnorden Komitee	1977	SF/S/N
Storstroms Amt / Kreis	1977	DK/D
Ostholstein		

Cooperação ilhas/arquipélago	1978	S/SF
Tornedalsradet	1987	S/SF
Cooperação Arko	1978	SN

<sup>9</sup> Na maior parte dos casos, os contactos de carácter informal foram iniciadas anteriormente.

<sup>10</sup> Outros organismos de cooperação transfronteiriça são MittSkandia e o Concelho de Barents. Além de não serem associações de autoridades regionais ou locais no quadro do Concelho Nórdico, contam com uma secretaria e, de alguma maneira, participam na gestão do Interreg. Actualmente está a ser desenvolvida uma nova estrutura transfronteiriça em Carelia do Norte –Rússia

Bornholm-sureste de Escania	1980	DK/S
Oestfold/Bohuslän	1980	SN
Euroregio báltica	1997	DK/LAT/LIT//PL/RUS/S

### 3. ASPECTOS INSTITUCIONAIS DA COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA NO QUADRO DO INTERREG IIA

Principais funções das estruturas transfronteiriças no Interreg IIA

São definidos, para todos os programas operativos, uma série de condições *genéricas* relativos às estruturas e aos procedimentos relacionados com o Interreg. Estas condições surgem de:

- impostos pelos regulamentos dos Fundos estruturais (por exemplo, os que se referem à preparação, acompanhamento e evolução dos programas);
- Natureza dos programas (selecção de projectos, contratação de serviços a administradores de projectos e transferência de fundos);
- Observação das medidas de boa prática em matéria de cooperação transfronteiriça, geralmente através de LACE-TAP, e da posterior investigação efectuada com vista à redacção do presente documento.

Estes pontos podem ser utilizados como listagem de comprovação para analisar a forma como se cumprem os diferentes PO, dentro de um modelo transfronteiriço integrado, ou bem por separado, cada um por sua parte, com diferentes graus de coordenação. No ponto 3.2 do presente documento é apresentada uma análise destas características para os diferentes tipos de fronteira. Na análise e apresentação de exemplos específicos da Secção 4 é utilizada uma estratégia idêntica.

#### Preparação dos programas

A principal condição imposta pela União Europeia é que os Estados-membros apresentem um programa operativo único no caso de fronteiras interiores. Outras condições derivam dos princípios gerais de cooperação e subsidiariedade da União Europeia, assim como das medidas de boa prática no âmbito dos programas de cooperação transfronteiriça. No conjunto, a seguinte listagem de comprovação<sup>11</sup> (com indicação das variações típicas, entre parênteses) será apropriada:

- trabalhos preparatórios (estudos e conceitos/estratégias transfronteiriços, análise de pontos fortes e oportunidades e ameaças, ou falta destes);
- redacção de um rascunho do programa que inclua um plano financeiro (conjunto, ou então uma compilação de componentes preparados por cada parte por separado, mais o grau de integração, como por exemplo medidas não transfronteiriças de alguns programas operativos, participação dos interlocutores sociais, etc.);
- análise *ex ante*;
- apresentação à Comissão do rascunho do programa e sua posterior aprovação, com ou sem a introdução de emendas por parte de esta;
- preparação dum acordo relativo à gestão da aplicação do programa (antes de que o programa seja operativo, ou falta de tal acordo).

#### Aplicação dos programas

##### *Funções*

<sup>11</sup> Além de corresponder às fronteiras internas, apresenta-se uma listagem de comprovação de carácter genérico aplicável também às fronteiras externas, sem que isto implique idênticas normas de boa prática em todos os casos.

Além das poucas obrigações impostas pela União Europeia, e de que como consequência existam mudanças fundamentais entre os Estados-membros e os programas, salientamos determinados passos essenciais que são de aplicação geral.

### ***Informação e assessoria aos beneficiários sobre o desenvolvimento dos projectos***

Estas funções não se realizam necessariamente em todos os programas. Em caso de serem realizados, podem ser atribuídas a diferentes estruturas (como por exemplo à secretaria, aos responsáveis pelo desenvolvimento, aos gabinetes de assistência técnica) que trabalham quer a nível transfronteiriço ou em algum dos lados da fronteira.

### ***Apresentação de candidaturas a projectos***

As propostas de projectos apresentam-se como resposta a licitações sobre propostas (abertas ou restringidas) ou por outro lado a procedimentos internos ou fechados.

Quando se estabelecerem licitações, podem dar-se variações quanto a:

- função (*caixa de correio* ou tarefas de informação/assessoramento);
- lugar (um ou vários lugares na zona eleita) de apresentação das petições;
- prazos (datas limite para a apresentação de candidaturas idênticas ou distintas em ambos os lados da fronteira, para todas as medidas ou para algumas delas).

### ***Avaliação dos projectos (nomeadamente das candidaturas para projectos)***

Podem dar-se mudanças importantes:

- por quem?: integralmente realizada em comum?, separadamente em ambos os lados da fronteira (autoridades dos Estados-membros)? ou então uma combinação dos dois casos anteriores?
- utilizando que critérios?: os critérios dos programas, as medidas ou os projectos (já estabelecidos nos programas operacionais aprovados)?, outros critérios *nacionais habituais*?
- É desenvolvida uma fase de pré-selecção?, consideram-se todos os projectos (ou unicamente, são considerados aqueles que tenham alcançado a fase de pré-selecção, podendo ser rejeitados determinados projectos numa fase inicial)?

### ***Seleccção de projectos***

A selecção final ou a confirmação da pré-selecção costuma ser da competência de um organismo transfronteiriço paritário (estrutura comum ou comité conjunto), mas na prática pode haver excepções (no caso das medidas de carácter não transfronteiriço em alguns programas para as regiões do Objectivo nº 1, como por exemplo em E/P).

A análise final, a selecção e possivelmente a aprovação formal de projectos poderiam ser combinados e desenvolvidos numa única etapa, a partir da mesma estrutura transfronteiriça.

### ***Aprovação e contratação***

A aprovação formal dos projectos é competência do organismo transfronteiriço único que desenvolva a selecção, das autoridades competentes dos Estados-membros por separado, ou a ambos simultaneamente. Isto inclui a atribuição de fundos nacionais e comunitários.

A notificação da aprovação do projecto e o contrato relativo ao mesmo, podem surgir da mesma autoridade ou de autoridades diferentes. Observa-se uma variação fundamental no momento de realizar um único contrato por projecto aprovado (emitido a nome de um sócio responsável pela gestão, encarregado de efectuar os pagamentos a outros sócios de ambos os lados da fronteira) ou a elaborar contratos separados para cada participante em cada lado da fronteira.

### ***Gestão financeira***

Este capítulo abrange diversas funções como: pagamentos, controlos e responsabilidades financeiras.

Podem aparecer variações segundo se apele para disposições especiais correspondentes ao programa do Interreg (como pode ser uma conta bancária comum para as contribuições comunitárias, e possivelmente também para as contribuições nacionais) ou a sistemas nacionais normais (que provavelmente sejam diferentes entre países).

### ***Acompanhamento***

Por norma geral, proceder-se-á ao acompanhamento da gestão técnica e financeira do programa. Por conseguinte, as disposições podem ser, quer comuns quer independentes (o que cria a necessidade de coordenação).

### ***Estruturas***

Os critérios dos regulamentos dos Fundos Estruturais<sup>12</sup> geraram determinadas estruturas básicas de gestão conjunta, que se encontrarão em todos os programas, nomeadamente: um comité de acompanhamento do programa e uma secretaria do comité do programa.

### ***Comité de acompanhamento***

O ***Comité de acompanhamento*** é sempre de carácter conjunto e tem representantes dos Estados-membros correspondentes e da Comissão. Podem aparecer, nesse tipo de comités, duas mudanças maiores:

- a natureza da sua composição: representação local ou regional e representação não estatal (interlocutores sociais, sectores privado e voluntário);
- a variedade de responsabilidades assumidas pelo comité:
  - \* desde umas responsabilidades limitadas ao mínimo especificadas nos regulamentos, quer dizer a supervisão da aplicação do programa (nesse caso o Comité de acompanhamento costuma somar-se a um comité directivo ou de gestão encarregue pela gestão do programa, o que inclui a responsabilidade final na selecção dos projectos);
  - \* até umas responsabilidades ampliadas que lhe permitam dirigir todos os aspectos da aplicação do programa, o que frequentemente inclui a responsabilidade final na selecção dos projectos.

### **Secretaria**

De maneira parecida, está baseada a natureza *conjunta* da Secretaria, quanto menos relativamente à responsabilidade para as funções da secretaria, assumida conjuntamente pelos Estados-membros interessados. Podem aparecer variações relativamente à natureza do organismo que assuma ou acolha a Secretaria e a localização geográfica desta.

---

<sup>12</sup> Artigo 4º do Regulamento (CEE) nº 2081/93 do Concelho, facto pelo qual é alterado o Regulamento (CEE) nº 2052/88.

No que diz respeito à *natureza*, o organismo poderá ser:

- uma organização transfronteiriça de carácter permanente, como poderá ser uma euroregião ou uma organização similar;
- uma estrutura conjunta criada pelas autoridades competentes com o exclusivo propósito do Interreg, como poderá ser PAMINA;
- uma estrutura que não seja nem comum nem conjunta, e cujas funções sejam exercidas pelas autoridades competentes dos Estados-membros.

No que diz respeito à *localização*, a secretaria poderá estar situada:

- numa localização que pertença à região transfronteiriça eleita, a partir da qual se dará assistência ao conjunto da zona;
- nas duas localizações, uma em cada lado da fronteira, em que serão atendidas as necessidades das respectivas zonas da região fronteiriça;
- fora da região ou regiões eleitas, como por exemplo na capital do Estado membro de que se tratar (como é o caso de Atenas).

Todas as *estruturas restantes* necessárias para cumprir as funções descritas anteriormente não se encontram normalizadas, mas sim organizadas de forma variada pelas autoridades competentes dos Estados-membros. Entre estas estruturas merece incluir os gabinetes ou responsáveis por facilitar assistência técnica, os grupos técnicos, os assessores de projectos, os responsáveis de programas, os comités directivos, etc. As mudanças típicas referem o estabelecimento de estruturas conjuntas por parte das autoridades dos Estados-membros correspondentes ou a atribuição de ditas funções às estruturas comuns de uma euroregião ou entidade similar determinada (vejam-se os exemplos apresentados na Secção 4).

### **Análise e revisão dos programas**

Trata-se, geralmente, de uma actividade comum no quadro da associação entre a Comissão e os Estados-membros correspondentes -incluídas as autoridades regionais e locais segundo o caso<sup>13</sup> e abrange:

- as avaliações prévia, intermédia e final;
- a revisão do programa e, se for oportuno, a correspondente modificação.

### **Fronteiras externas**

Porém, a referida listagem de comprovação genérica é aplicável aos programas relativos às fronteiras externas da União Europeia. No entanto, a sua transcendência no momento de determinar disposições institucionais comuns vai perdendo peso segundo se avança na listagem de categorias de programas e fronteiras externas, que se apresenta a seguir:

- a) as fronteiras com os países de EFTA/EEE (Suíça e Noruega), ambos muito desenvolvidos e com uma longa história de cooperação com os Estados-membros vizinhos;
- b) fronteiras com os países de Europa central (PEC), abrangidas pelo programa PCT;
- c) fronteiras com a Federação da Rússia, vistas no programa Tacis de cooperação transfronteiriça;
- d) fronteiras com outros terceiros países como, por exemplo, Marrocos.

---

<sup>13</sup> No caso da fronteira germano-holandesa, as Euroregiões ficam encarregues pela avaliação, posteriormente comprovada por consultores independentes.

As disposições institucionais para os programas de cooperação transfronteiriça das fronteiras da União Europeia com os países de Europa central merecem especial atenção por diversas razões: representam o maior grupo de programas sobre fronteiras externas; é regulamentado por normas comunitárias homogéneas referentes aos programas na parte dos PEC (no quadro de PCT), e mantem relação comum com os países candidatos<sup>14</sup> à adesão à União Europeia (com renovado potencial de fronteiras internas).

A intenção geral, no momento em que se criou o PCT era fazer reflectir todos os aspectos dos programas Interreg. Além de isto já se ter concretizado no que respeita às normas de elegibilidade, existem diferenças-chave nos procedimentos, devido principalmente à diversidade de regulamentos aplicáveis à disparidade de práticas administrativas da Comissão, aplicáveis aos Fundos Estruturais e aos programas da dívida a terceiros países, e à incompatibilidade existente entre os calendários de aprovação dos programas de Interreg e Phare, que impossibilitou a preparação de programas comuns. Em termos práticos, estas diferenças significam que, na parte localizada nos países da Europa Central, a Comissão desenvolve um papel fundamental no procedimento específico da aprovação de projectos, que existem ciclos anuais de financiamento para comprometer os fundos comunitários e que a gestão da aplicação dos programas está sempre encarregue das unidades de gestão de programas (UGP) de âmbito nacional.

Esta situação fez com que a integração transfronteiriça nas fronteiras externas seja muito mais difícil do que nas fronteiras internas. Aliás, desencadeou duas circunstâncias dirigidas a descentralizar competências no âmbito regional ou local. Em primeiro lugar temos de referir o estabelecimento dos Fundos para pequenos projectos (SPF) na maior parte dos países da Europa Central (desde a Polónia até Fyrom), para os que foi transferido a níveis local ou regional (como é o caso das euroregiões da fronteira germano-polaca) a tomada de decisões correspondente a uma percentagem reduzida dos fundos dos programas. Em segundo lugar, a criação de antenas regionais, das unidades nacionais de gestão de programas, nas regiões fronteiriças (na Hungria, por exemplo) aproximou muito mais os beneficiários de alguns dos aspectos da gestão dos programas (informação, apoio ao desenvolvimento de projectos, apresentação de candidaturas, etc.)

### **3.2 Avaliação dos aspectos institucionais dos programas operacionais do Interreg IIA**

Como parte do presente estudo foi desenvolvida a análise dos 59 PO do Interreg IIA, cujas conclusões mais importantes são apresentadas nos **Quadros 3.1, 3.2 e 3.3** que aparecem a seguir. Os Quadros 3.1 e 3.2 referem os PO nas fronteiras internas da União Europeia (24 PO para as fronteiras terrestres e 11 PO para as marítimas)<sup>15</sup>. O Quadro 3.3 abrange os 24 PO correspondentes às fronteiras externas da União Europeia.

A análise e a apresentação dos quadros cumpre a listagem de comprovação que aparece no capítulo 3.1. Foram seleccionados uma série de pontos-chave para a sua utilização nos quadros, não só para exceder as limitações impostas pela ampla diversidade de disposições institucionais vigentes nos diferentes tipos de fronteiras e PO, e poder apresentar as principais conclusões de maneira sistemática e comparável, mas também para avaliar globalmente a iniciativa Interreg IIA e levantar conclusões.

O primeiro conjunto de características refere o *desenvolvimento dos programas* e abrange três elementos das tarefas transfronteiriças comuns:

<sup>14</sup> Com a excepção da Albânia e de Fyrom.

<sup>15</sup> Os programas operacionais para as fronteiras internas foram divididos em dois quadros, entre fronteiras terrestres e marítimas, isto implicará que a análise tenha presentes as marcadas diferenças geográficas e a inclusão de um alto número de novos programas para as fronteiras marítimas no Interreg IIA. Os aspectos institucionais dos programas operacionais para as fronteiras externas dependem mais da natureza dos programas homólogos (ver a Alínea 3.1).

- a preparação de uma estratégia ou um conceito transfronteiriço pelos sócios locais ou regionais;
- a preparação total ou parcial de um rascunho de programa operativo transfronteiriço pelos sócios locais ou regionais;
- a preparação de um PO transfronteiriço pelas autoridades do E correspondente, com prévia consulta aos sócios locais ou regionais, ou contando com a sua activa participação.

O segundo conjunto de características refere a **gestão técnica** e compreende quatro etapas do processo de desenvolvimento e aprovação dos projectos, que se podem ligar desde uma perspectiva transfronteiriça:

- desenvolvimento de projectos, o que inclui facilitar informação e assistência técnica aos promotores;
- apresentação das propostas de projectos;
- análise das referidas candidaturas (análise dos projectos);
- selecção e aprovação dos projectos.

O terceiro conjunto de características, de **gestão financeira**, oferece duas possibilidades:

- utilizar uma conta bancária comum para as contribuições comunitárias;
- utilizar uma conta bancária comum para as contribuições nacionais.

O quarto conjunto refere as **estruturas transfronteiriças** e abrange as seguintes possibilidades no caso de estruturas transfronteiriças já existentes:

- as que não têm responsabilidades no programa operativo do Interreg IIA, ou não participam na sua gestão;
- as que participam, em certa medida, na iniciativa Interreg IIA, por exemplo no desenvolvimento e aplicação de projectos, que possivelmente tenham responsabilidades face à aplicação de determinadas medidas, à participação nos comités directivos e de acompanhamento, ou ambas simultaneamente;
- as que são plenamente responsáveis pela gestão do Interreg IIA, como é o caso das Euregios germano-holandesas.

QUADRO 3.1 - Aspectos institucionais dos programas do Interreg IIA para as fronteiras internas terrestres

INTERREG IIA E NÚMERO DE PO	DESENVOLVIMENTO DOS PROGRAMAS	GESTÃO TÉCNICA	GESTÃO FINANCEIRA	ESTRUTURAS TRANSFRONTEIRIÇAS
	<p>Desenvolvimento conjunto de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>concepção/estratégia por parte dos sócios regionais: CS</li> <li>programa por parte dos sócios regionais: OP</li> </ul> <p>desenvolvimento por parte do Estado prévia consulta aos sócios regionais: (OP)</p>	<p>Projecto</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>desenvolv./AT:DTA .</li> <li>apresentação: SU</li> <li>evolução: AP .</li> <li>selecção/aprovação: SA</li> </ul> <p>e: procedimento comum</p>	<p>Conta bancária comum</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>para a contribuição comunitária: EU</li> <li>para a contribuição nacional: MS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>existentes mas que não participam no Interreg: ES</li> <li>participantes/parcialmente responsáveis do Interreg IIA: IN</li> <li>responsáveis do Interreg IIA: IIA</li> </ul>
1 Maas-Rhein B/D/NL	CS OP	cDTA (Euregio-AT, administradores de projectos regionais) cSU (Euregio) cAP (Concelho de Euregio) CSA (Comité directivo)	EU (ING Bank) MS	IIA (Euregio)
2 Flandes Ocidental 13/17	CS OP	DTA (assistência da secretaria) SU (regiões) cAP (Comité técnico) cSA (Comité directivo)	--	IIA (Euroregio) ES (COPIT = cooperação transfronteira sobre ordenamento territorial; comissão permanente para as relações externas entre o gabinete do Norte e a província de Flandes Ocidental)
3 PACTE B/F	OP (no quadro do Interreg I)	cDTA cSU (ambas as equipas técnicas transfronteiriças) cAP (equipas técnicas e grupo de acompanhamento técnico) cSA (grupo de acompanhamento)	--	ES (COPIT = cooperação transfronteira sobre ordenamento territorial)

4 Ardennes 13/F	OP (comissão-mista)	cDTA cSU (2 equipas técnicas Interreg) AP (regiões) SA (Comité de associação e -Comité de acompanhamento)	--	
5 PED B/F/L	CS OP	cDTA SU (regiões) cAP (grupo técnico) cSA (comité de acompanhamento)	--	
6 Scheldemond B/NL	CS OP	cDTA cSU (Concelho de euregio) cAP (Grupo de trabalho técnico transfronteiriço) cSA (Comité de acompanhamento)	EU ( <i>Gemeeniekrediet van België</i> )	IIA (Euregio Scheldemond) ES (câmaras de comércio; fundos de seguros de doença; faculdade <i>International Schelde</i> ; consultas permanentes entre o Leste da Flandes neo-zelandesa y Waasland, cooperação transfronteiriça flamengo-holandesa)
7 Middengebied B/NL	CS OP	DTA (por separado) cSU + cAP (Secretaria) cSA (comité de acompanhamento)	EU ( <i>Gemeentekrediet van België</i> )	IIA Middengebied
8 Sonderjylland/ Schleswig DK/D	OP	cDTA (sócios de projectos) cAP + cSU (Secretaria) cSA (Comité directivo)	EU (administrada pelo condado de Sønderjylland)	ES (região de Sønderjylland-Schleswig)
13 Saar- Lor- Westpfalz D/F	OP	DTA (consultas) SU (regiões) cAP (Secretaria) cSA (Comité de acompanhamento)	EU ( <i>Saarländische Investitionskreditbank</i> )	ES (Comissão regional Saar-Lor-Lux-Westpfalz; cimeiras Luxemburgo/Renania-Palatinado; cooperação local; Euregio SaarLorLux, cooperação SaarLorLuxRhein)
14 PAMINA D/F	OP (oficina de PAMINA no quadro do Interreg I)	cDTA cSU (Secretaria) cAP (Grupo de trabalho) cSA (Comité de acompanhamento)	EU (gabinete de Bajo Rín)	IIA (Concelho de PAMINA)
15 Oberrhein -Mitte-Süd D/F/CH	CS (OP)	cDTA cSU (Secretaria comum) cAP (Grupo de Trabalho) cSA (Comité de acompanhamento)	EU para F/1) ( <i>Landesbank Baden Württemberg</i> )	ES (Conferência de Oberrhein, TriRhena)  ES (Região do Lago de Constanza, Concelho do Lago de
16 Alpenrhein/ D/F/CH	(OP)	cDTA (consulta)		

Bodenscel Hochrhein D/A/CH		cSU (Secretaria) cAP (grupo de trabalho) cSA (comité de acompanhamento)		Constanza; Conferência internacional do Lago de Constanza; Comissão de presidentes dos Paramentos, Comissão de deputados)
17 Alemanha/ Luxemburgo D/L	(OP) (Sarre, Renania- Palatinado y Ministério de Ordenação Terrítório de Luxemburgo)	DTA (consultas) SU (regiões) AP (autoridades regionais e nacionais, e Secretaria) cSA (Comité directivo)	EU ( <i>Landesbank Rheinland-Nalz</i> )	ES (Comissão regional Saar-Lor-Lux-Westpfalz; cimeiras Luxemburgo/Renania-Palatinado; cooperação local, Euregio SaarLorLux)
18 Ems -Dollart D/NL	CS OP	cDTA (Secretaria de euregio) cSU (Secretaria de euregio) cAP (Secretaria de euregio) cSA (Comité directivo)	EU MS (Norddcutsche Landesbank)	IIA (Região de Ems -Dollart: plenamente responsável)
19 EUREGIO D/NL	CS OP	cDTA (Secretaria de euregio) cSU (Secretaria de euregio) cAP (Secretaria de euregio) cSA (Comité directivo)	EU MS (Investitionsbank Nordrhein-Westfalen)	IIA (EUREGIO: plenamente responsável)
20 Rhein Waal D/NL-	CS OP	cDTA (Secretaria de euregio) cSU (Secretaria de euregio) cAP (Secretaria de euregio) cSA (Comité directivo)	EU MS (Investitionsbank Nordrhein-Westfalen)	IIA (Euregio Rhein-Waal: plenamente responsável)
21 Rhein-Maas - Nord D/NL-	CS OP	cDTA (Secretaria de euregio) cSU (Secretaria de euregio) cAP (Secretaria de euregio) cSA (Comité directivo)	EU MS (Investitionsbank Nordrhein-Westfalen)	IIA (Euregio Rhein-Maas Nord)
22 Baviera/Áustria D/A	(OP)	DTA (por separado) SU (autoridades regionais) AP + SA (autoridades regionais) SA (Comité directivo das AP pelas autoridades	--	IN (Euregio Bayerischer Wald/Böhmerwald; Irm-Salzach Euregio, Euregio Salzburg/Berchtesgardener Land- Traunstein) ES (Euregio Allgäu; Euregio Zugspitze; AG Unterer Bayerischer Wald, comissão mista Austria Superior Bohemia)

regionais)

29 Pirineus E/F	CS (vários a nível regional)	cDTA (imprescindível) cSU (a uma ou ambas as regiões) cAP (grupos de trabalho transfronteiriços, Comité directivo) cSA (Comité directivo)	--	IN (Comité de trabalho dos Pirineus) ES (Euregio entre Catalunha, Languedoc-Rosellón y Midi Pirineus, acordo de cooperacao tripartida entre Euskadi, Navarra e Aquitania)
30 Espanha/Portugal E/P	CS (vários a nível regional)	cDTA (GIT: evolução/selecção conjunta de projectos para algumas medidas transfronteiriças) DTA. (para outras medidas, p. ex. transportes, pelas autoridades regionais) SU (gabinetes regionais dos Ministérios da Admin. Central) AP + SA (Comité directivo)	-(Constituído por MS um fundo partilhado para projectos de programa: Euskadi-Navarra-Aquitania)	IN (Comité de trabalho: Galiza /Norte, Centro/Extremadura, Extremadura/Alentejo, Castilla y León /Centro-Norte de Portugal) ES (em fase de preparação: Andaluzia/Algarve)
32 Alpes F/I	CS (OP)	DTA. (por separado) SU + AP (regiões) cSA (Comité de acompanhamento)	--	ES (Cooperação para a gestão de pistas de ski)
39 Irlanda/Irlanda do Norte IRUUK	CS (por cada associação) (OP)	cDTA (e excepto para projectos de infraestruturas) cSU (a as ambas Secretarias de Interreg) cAP + cSA. (grupos de trabalho da medida)	--	IN (Cooperação Irlanda e três associações: ICBAN, NWRCBG, EBRC)
41 Itália/Áustria I/A	OP	DTA. SU (Ministérios regionais) cAP + cSA (Comité directivo)	--	IN (Concelho de Interreg) ES (Euregio Tirol e Grupo de trabalho Tirol ocidental, Engadina e Vinschgau)
52 Nordkalotten SF/S/N	CS (OP) (Concelho de Nordkalotten; participação dos interlocutores sociais e autoridades locais)	DTA - e para SF/S SU (secretaria) AP (4 grupos de trabalho consultivos) SA (comité de gestão)	EU (Banco Central Sueco)	IIA (Concelho de Nordikalotten)

QUADRO 3.2 - Aspectos institucionais dos programas do Interreg IIA para as fronteiras internas marítimas

INTERREG IIA E NÚMERO DE PO	DESENVOLVIMENTO DOS PROGRAMAS	GESTÃO TÉCNICA	GESTÃO FINANCEIRA	ESTRUTURAS TRANSFRONTEIRIÇAS
	<p><b>Desenvolvimento conjunto de:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- conceito/estratégia responsáveis pelo Interreg: por parte dos sócios regionais: responsáveis pelo Interreg CS</li> <li>- programa por parte dos sócios regionais: OP desenvolvimento por parte do Estado consulta prévia aos sócios regionais: (OP)</li> </ul>	<p><b>Projecto</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- desenvolvimento/AT: DTA - para a contribuição</li> <li>- apresentação: SU</li> <li>- evolução: AP</li> <li>- selecção/aprovação: SA</li> </ul> <p>e:procedimento comum</p>	<p><b>Conta bancária comum</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>comunitária: EU ES - para a contribuição</li> <li>nacional: MS</li> </ul>	<p>IA: IN responsáveis pelo Interreg IIA: IIA</p>
9 Fyn/K.E.R.N DK/D	CS OP	cDTA (sócios de projectos) cSU (secretaria) cAP (Secretaria) cSA (Comité directivo)	EU (administrada pelo condado de Fionia)	
10 Storstrom/Ostholstein DK/D	CS (por primeira vez em 1992-1993) OP	cDTA (sócios de projectos) cAP (secretaria) cSA (Comité directivo)	EU (condado de Storstrøm; conta em cSU (secretaria) Nykøbing F.)	IIA (Comité germano-danés)  <i>Den Dansk Bank,</i>
11 Sund DK/S	CS OP (Comité de Sund)	cDTA cSU + cAP (Secretaria) cSA (Grupo de trabalho Interreg para projectos de até 68.000 ecus, Comité directivo para projectos de mais de 68.000 ecus)	--	IIA (Comité de Sund)
27 Grécia/Itália	--	--	--	--

- existentes mas que não são  
- participantes/parcialmente

GRI



33 Córcega/Cerdeña F/I	--	SA (Comité de acompanhamento)		
34 Córcega/Toscana F/I		SA (Comité de acompanhamento)		
35 Nord-Pas-de-Calais/ Kent F/UK	CS OP	cDTA (brochuras e material publicitário, conjuntos) SU (autoridades nacionais) cAP e cSA (grupo técnico conjunto e comité de acompanhamento)		IN (Euroregio: NPC-Kent-Flandes-Valonia-Bruxelas) ES (ARC MANCHE; BDTE = estrutura transfronteiriça de apoio às PME; associações de cidades, tratado de cooperação entre NPC y Kent CC 1988)
36 Rives-Manche F/UK	CS OP (grupo técnico: nível nacional/regional conjunto)	cDTA (brochuras e material publicitário, conjuntos) SU (autoridades nacionais) AP (comités nacionais de programação) cSA (comité técnico conjunto)		ES (ARC MANCHE)
40 Irlanda/Gales IRL/UK	CS	cDTA (ocasionalmente) (assistidos por equipas de coordenação locais) cSU (Secretaria) cAP + cSA (para projectos de transferência de bens intangíveis por grupos de trabalho conjuntos) AP + SA (para projectos de transporte, pelas autoridades nacionais)		ES (Irish Sea Partnership)
50 ilhas SF/S	CS OP (Cooperación insular)	cDTA SU (secretaria) AP (secretaria) SA (comité de Acompanhamento)	EU (conta bancária da autoridade de Aland)	IIA (Cooperação insular)
51 Kvarken/ MittSkandia SF/S/N	CS	DTA - e para SF/S SU + AP (secretaria) SA (comité Acompanhamento)	EU (administrada pelo condado de Västerbotten, em Umea)	IIA (Concelho de Kvarken)

*QUADRO 3.3 - Aspectos institucionais dos programas do Interreg IIA para as fronteiras externas*

<b>INTERREG IIA E NÚMERO, DE PO</b>	<b>DESENVOLVIMENTO DOS PROGRAMAS</b>	<b>GESTÃO TÉCNICA</b>	<b>GESTÃO FINANCEIRA</b>	<b>ESTRUTURAS TRANSFRONTEIRIÇAS</b>
	Desenvolv. conjunto de:	Projecto	Conta bancária comum	
	-concepção/estratégia por parte dos sócios regionais: CS -programa por parte dos sócios regionais: OP -desenvolvimento por parte do Estado. Consulta prévia aos sócios regionais: (OP)	- desenvolvimento/AT: DTA - apresentação: SU - evolução: AP - selecção/aprovação: SA  e: procedimento comum	-para a contribuição comunitária: EU -para a contribuição nacional: MS	-existentes mas que não participam no Interreg: ES participantes/parcialmente responsáveis pelo Interreg IIA: IN  -responsáveis pelo Interreg IIA: IIA
12 Bornholm Dinamarca/Báltico	OP	cDTA (consulta) cSU + cAP (Secretaria) cSA (Comité directivo)		ES (B7, Four Corner Cooperation, Euregio Baltyk)
23 Pomerania D/PI-	CS (OP)	cDTA (quase nunca) SU (euroregio) AP (comité directivo) SA (comité de projecto)		IN (Euroregio Pomerania) ES (deutsch-polnische Gesellschaft, deutsch-polnische Wirtschaftsförderungsgesellschaft)
24 Brandenburgo D/PL	CS (consultas com a Polónia) (OP)	cDTA (quase nunca) SU (euroregios) AP (euroregios e ministério) SA (comité directivo)		IN (Euroregio Spree-Neisse Bober, Euroregio Pro Europa Viadrina)
25 Saxónia D/PL/CZ	(OP)	cDTA (quase nunca) SU + AP (euroregios) SA (comité directivo)		IN (Euroregio Elbe-Labe; Euregio Egrensis, Euroregio Erzgebirge)
26 Baviera/República Checa D/CZ	CS (várias estratégias) (Op)	DTA (por separado) SU + AP (autoridades bávaras) SA (comité directivo)		IN (Euroregio Egrensis, Euroregio Bayerischer Wald/Böhmischer Wald)

28 Fronteiras

3 JPMC com representantes

ES (Euroregio Nestos-Mesta)

externas da Grécia GR/BG/Fyrom/AL		das regiões e representantes gregos em Fyrom/SP17		
31 Espanha/Marrococ E/MOR		--		
37 Jura F/CH	CS (OP)	DTA, (sócios de projectos) SU (Dep. do Território de Belfort, M) AP (comité técnico) SA (comité de acompanhamento)		IN (Communauté de Travail du Jura) ES (rede de cidades, acordos de cooperação entre CTJ e o Território de Belfort)
38 Rhonê-Alpes F/CH	CS (experiência e estudos do Interreg I), OP (grupo técnico)	cDTA cSU (regiões em ambos os lados com o mesmo texto) cAP (grupo de trabalho misto) cSA. (comité de acompanhamento)		ES (comité regional franco-ginebrino; Euregio Lac Leman, Concelho do Lago Leman; Communauté de Travail des Alpes occidentales)
42 Itália/ Suíça I/CH	OP (participação de 5 regiões e 3 cantones)	Cada região italiana com estrutura própria (p. ex. Vale de Aosta): cDTA cSU (regiões em ambos os lados com o mesmo texto) cSA (grupo de trabalho misto)		ES (Conscil Valléc-Valle d'Aosta; Euregio Insubrica: Tesino-Lombardía; territorio do Mont Blanc, Communauté de Travail des Alpes occidentales)
43 Itália/Eslovénia I/SLO	OP	DTA (sócios de projectos) SU (autoridade regional italiana) AP + SA. (grupos de trabalho do Concelho do Interreg)		ES (Euregio Itália/Eslovénia em fase de preparação)
44 Itália/Albânia I/AL				
45 Gibraltar UK/MRC				
46 Áustria/República	CS (conceito de ordenamento do	DTA (sócios de projectos) SU (autoridades regionais)		ES (Euregio Bayerischer Wald/Böhmerwald/Mühlviertel; Euregio Weinviertel)

Checa A/CZ	território trilateral (OP)	AP + SA (Concelho do Interreg)	Südmähren/Westslovakei [1998], Euregio Waldviertel/Südischchien
47 Áustria/Hungria	CS	DTA (sócios de projectos)	ES (Concelho regional; em fase de preparação: Euregio

A/H	(OP)	SU (autoridades regionais austríacas) AP + SA (comité de coordenação transfronteiriça)		Burgenland; Comissão austro-húngara. de ordenamento territorial)
48 Áustria/Eslóvaquia A/SK	<b>CS</b>	DTA (sócios de projectos) (OP) austríacas) AP + SA (grupos de trabalho do Concelho do Interreg)		ES (Euregio Weinviertel-Südmähren-Westslovakci, SU (autoridades regionais Euregio em fase de preparação: Győr/Bratislava)
49 Áustria/Eslóvenia +A/SLO	CS	DTA (sócios de projectos) (OP) austríacas) AP + SA (grupos de trabalho do Concelho do Interreg)		(Euroregio em fase de preparação) SU (autoridades regionais
53 Barents SF/S/N/RUS	(OP) (governos nacionais e províncias)	CDTA SU (secretaria); c para SF/S AP (secretaria); c para SF/S SA (em parte: comité de acompanhamento);e para SF/S	EU para SF/S (Concelho regional de Lapónia)	IIA (BEAR = Concelho euroártico de Barents) ES (Concelho de Barents; 1992 acordo bilateral de cooperação transfronteiriça entre Finlândia e Rússia)
54 Carelia SFRUS	<b>CS</b> OP (3 associações regionais, autoridades finlandesas e Rússia)	DTA (consultas) SU + AP (secretaria; nas associações regionais) SA (comité de gestão)		IIA (Concelho regional de Carelia do Norte junto com Ia República de Carelia em TACIS) ES (Euregio Carelia em fase de discussão)
55 San Petersburgo SFRUS	OP (3 associações regionais, S. Petersburgo, província de Leningrado e interlocutores sociais finlandeses)	<b>CS</b> DTA; ocasionalmente e SU (secretaria; nas associações regionais) AP (comité de gestão) SA (grupo de trabalho)		IIA (Concelho regional de Carelia do Sul)
56 Finlândia/Estónia SF/EST	<b>CS</b>	DTA (OP)SU (associações regionais)		IIA (associações regionais do sul da Finlândia e regiões do norte da Estónia)

AP (comité de gestão do  
programa interregional) SA(comité de acompanhamento)

57 Ett Gränslöst Samarbete S/N	<b>CS,</b> (OP)	cDTA SU (secretaría) AP (comité de gestão do programa) SA (comité de acompanhamento)	ES (Comité fronteiriço Ostfold-Bohuslän)
58 Escandinávia interior S/N	(OP)	cDTA SU (secretarias) AP (comité de gestão do programa) SA (secretaria para projectos: < 30.000 ecus) SA (comité de acompanhamento)	ES (cooperação ARKO)
59 Nordens Gröna Bälte S/N	CS (OP)	cDTA SU + AP (secretaria) SA (comité de gestão)	ES (Comité de Mittnorden)

### **3.3 Conclusões da avaliação**

Os quadros apresentados permitem extrair uma série de conclusões sobre os aspectos institucionais do desenvolvimento e gestão dos programas no quadro do Interreg IIA. A seguir, sob os títulos principais utilizados nos quadros, são apresentadas as conclusões gerais e específicas extraídas para cada tipo de fronteira.

#### ***Desenvolvimento dos programas***

A ampla maioria (mais de dois terços) das zonas fronteiriças internas terrestres tem conceitos/estratégias e programas transfronteiriços desenvolvidos em comum (principalmente) pelos sócios locais e regionais. O mesmo pode ser dito a respeito da maioria dos programas sobre as fronteiras internas marítimas. No caso das fronteiras externas, salientam conceitos e estratégias transfronteiriços em cerca de dois terços das zonas, mas a participação dos organismos locais e regionais na preparação dos programas ficou limitada principalmente a uma capacidade consultiva.

#### ***Gestão técnica***

De maneira similar, na grande maioria (um terço) das zonas fronteiriças internas terrestres da União Europeia, as quatro funções-chave da gestão são realizadas de maneira conjunta através de actividades e estruturas compartilhadas. E o mesmo acontece com quase metade dos programas sobre fronteiras internas marítimas. Quanto às zonas fronteiriças externas, as funções de informação e assessoramento são realizadas em comum em algo menos da metade dos programas, mas outras funções, como poderiam ser a selecção de projectos, apenas serão executados conjuntamente num número reduzido de zonas.

#### ***Gestão financeira***

Quanto à gestão financeira, apresenta um grau de integração significativo nos programas sobre fronteiras internas terrestres, em que mais da metade dos PO possuem uma conta bancária comum para as contribuições comunitárias, assim como um terço dos programas sobre fronteiras internas marítimas (e única e excepcionalmente numa zona fronteiriça externa).

#### ***Estruturas transfronteiriças***

Existem, em grande medida, estruturas transfronteiriças de nível local ou regional praticamente em todas as zonas fronteiriças: internas (terrestres e marítimas) e externas, embora diferentes quanto à sua natureza e capacidade. As maiores lacunas estão em amplas zonas das fronteiras externas da Grécia, em pequenas partes da zona fronteiriça hispano-portuguesa e em várias fronteiras internas marítimas.

Relativamente à capacidade e experiência, as estruturas presentes nas fronteiras internas terrestres são as que mostram um nível de desenvolvimento superior. Nos dois terços das zonas fronteiriças internas terrestres, as estruturas transfronteiriças locais e regionais têm um papel significativo no desenvolvimento de programas e conceitos/estratégias transfronteiriços, como também na gestão dos PO do Interreg IIA. O mesmo acontece em aproximadamente metade dos programas sobre fronteiras internas marítimas, e em menor medida nos relativos a fronteiras externas.

## *Conclusão geral*

A seguir resumimos as conclusões gerais tiradas da situação existente no quadro do Interreg IIA, e é exposta a necessidade de desenvolver capacidades tendo presente o Interreg IIIA<sup>16</sup>.

Os programas sobre fronteiras internas terrestres mostram um grau de desenvolvimento institucional transfronteiriço muito superior àquele que em geral se reconhece. A imensa maioria dos programas tem a seu cargo a gestão dos programas operativos, as estruturas transfronteiriças locais ou regionais, ou então estas desenvolvem um papel importante nessa gestão, associadas com as autoridades nacionais. As maiores necessidades de desenvolvimento de capacidades, nas fronteiras internas terrestres, com vista à preparação do Interreg IIIA são nas fronteiras Luso-Espanhola e Franco-Espanhola. Outra prioridade é a fronteira entre o Reino Unido (Irlanda do Norte) e a República da Irlanda, onde se avançou de maneira importante durante a aplicação do Interreg IIA e do programa Peace, o que permitiu criar bases sólidas para a futura iniciativa Interreg III.A.

Nos programas sobre fronteiras internas marítimas prevalecem três situações muito diferentes. Num extremo situamos os programas nórdicos, tão avançados em todos os aspectos práticos como os melhores programas sobre fronteiras terrestres, ou que poderiam alcançar sem dificuldade essa categoria. No lado oposto situamos os programas do Sul da Europa (Córcega/Sardenha, Córcega/Toscana, Grécia/Itália), sub-desenvolvidos no que se refere a disposições institucionais transfronteiriças, e onde aliás não houve indícios de iniciativas ascendentes relevantes destinadas a criar estruturas locais ou regionais de carácter permanente. Entre ambas há uma categoria intermédia, representada pelos restantes programas sobre fronteiras marítimas (Irlanda/Gales ou Kent/NPC), em que já foi alcançado um nível excelente de coordenação transfronteiriça onde participam tanto organismos de âmbito nacional como locais e regionais. Na maior parte dos casos, já existem as condições necessárias para o estabelecimento de estruturas transfronteiriças locais ou regionais dentro dos prazos de preparação do Interreg III.A. Estas partes dos programas constituirão a prioridade número um para a melhoria da capacidade entre os programas dedicados a fronteiras marítimas.

A situação nas fronteiras externas é complexa, já que não deve ser avaliada unicamente pelas circunstâncias dominantes no quadro do Interreg IIA, mas sim pelas condições que são, e serão, aplicáveis aos países extra-comunitários (estas últimas dependem em parte das decisões que tomar a União Europeia em respeito aos programas homólogos). Servindo-nos da tipologia apresentada no ponto 3.1, levantamos as seguintes conclusões:

- a) As zonas limítrofes com a Noruega e a Suíça não necessitam de esforços particulares de desenvolvimento de capacidades, dado o alto grau de desenvolvimento alcançado, se bem que temos de salientar que em algumas partes da fronteira suíça será necessário avançar algo mais se se desejar obter uma gestão integrada dos programas similar à que se apresenta nas fronteiras internas da União Europeia.
- b) O grande número de áreas dos programas dedicados às fronteiras com os países da Europa central mostra uma rápida e substancial capacidade de desenvolvimento no que se refere às infraestruturas institucionais, que em muitos casos (nomeadamente na fronteira germano-polaca) já são capazes de desenvolver um papel relevante na gestão dos programas. Persistem, no entanto, em muitas áreas, necessidades importantes de desenvolvimento de capacidades institucionais até poderem alcançar um nível similar àquele do que beneficiam as fronteiras internas da União Europeia; aliás, cabe assinalar que estas necessidades são muito mais urgentes do lado dos países da

---

<sup>16</sup> É conveniente avaliar as necessidades de desenvolvimento de capacidades próprias de cada zona e estruturas por comparação com as conclusões e conselhos relacionados com as disposições institucionais para o Interreg IIIA (veja-se a Secção 5)

Europa central (isto, na parte que não é competência do Interreg, mas sim do programa PCT). As prioridades, em ordem descendente, para melhorar a capacidade institucional são as seguintes:

- fronteiras externas da Grécia;
- Itália/Eslovénia;
- fronteiras externas da Áustria;
- Alemanha/República Checa.

- a) Com o Interreg IIA foram atingidos avanços substanciais em muitas partes da fronteira entre a Finlândia e a Rússia, se bem que em geral as necessidades de desenvolvimento de capacidades continuam a ser urgentes (sobretudo na parte russa da fronteira, quer dizer na parte que é competência do programa Tacis de cooperação transfronteiriça).
- b) A carência absoluta de estruturas transfronteiriças locais e regionais nas fronteiras com os restantes países terceiros (Marrocos, por exemplo) e as escassas perspectivas de que essas estruturas surjam em breve prazo parecem indicar que vai resultar muito pouco provável que se produzam actividades para desenvolver capacidades nos prazos fixados para a aplicação do Interreg III A.

## 4. PRINCIPAIS MODELOS INSTITUCIONAIS NO INTERREG II A

### 4.1 Modelos existentes e exemplos

A análise das disposições institucionais para o desenvolvimento e gestão dos programas existentes no quadro do Interreg IIA mostra dois modelos predominantes de especial importância para o Interreg IIIA. Cada um deles apresenta numerosas variações.

O primeiro poderia ser descrito como um modelo de *gestão integrada de programas*. A sua forma mais avançada vem representada pelas Euregios das fronteiras germano-holandesa e germano-belgo-holandesa, em que tanto os aspectos técnicos como os financeiros de gestão de programas estão totalmente integrados e são desenvolvidos em comum.

Também se dão casos de um alto grau de integração nos países nórdicos, baseados em estruturas similares às euroregios. Em todos estes casos, a gestão dos aspectos técnicos é feita de maneira completamente integrada, havendo diferenças no grau de integração dos aspectos financeiros de gestão, que vão desde uma integração absoluta (conta bancária comum para as contribuições comunitárias, região das ilhas, S/SF) até à gestão financeira por separado (Sund, DK/S). Na maioria dos casos nórdicos existe, pelo menos, uma integração financeira parcial, através de uma conta bancária comum para as contribuições comunitárias. As Euregios e os casos nórdicos estão baseados principalmente nas capacidades de gestão do conceito de euroregio.

Também se conseguiu a gestão integrada noutros casos, sem que intervenha uma estrutura do tipo euroregio. Os exemplos-chave encontramos-os em PAMINA (F/D) e outros procedimentos semelhantes das fronteiras germano-franco-suíça e franco-belgo-luxo-holandesa, assim como na belgo-holandesa. Nelas, a gestão integrada dos programas fica formalizada através de um acordo entre as autoridades correspondentes. Outro exemplo potencialmente importante para o Interreg IIIA são as disposições de gestão descentralizada referentes às medidas transfronteiriças do programa Peace (IRL/Irlanda do Norte). A integração total dos aspectos técnicos e um alto grau de integração dos aspectos financeiros das medidas, foi conseguida graças aos acordos de subsídios globais subscritos pela Comissão e um intermediário (*Cooperation Ireland*).

O segundo modelo pode ser descrito como um modelo de *gestão coordenada de programas*. Abundam os exemplos com graus de coordenação e elementos de integração variados, sobretudo nas fronteiras entre a Irlanda e o Reino Unido, França e Reino Unido, e Espanha e Portugal. No essencial, em todos estes casos a gestão financeira é assumida em separado pelos Estados-membros interessados, embora exista coordenação no que se refere à divulgação, a algumas partes do processo de avaliação dos projectos e à selecção final dos projectos. Pode acontecer que as autoridades locais e regionais desenvolvam um papel relevante -assim sucede em Kent/Norte-Paso de Calais (UK/F) e Galiza/Norte (E/P)- em que algumas partes da aplicação do programa sejam delegadas numa estrutura transfronteiriça regional ou local, tal como ocorre com o GIT no Alentejo/Extremadura (P/E).

Convém salientar que os exemplos que se apresentam a seguir, para uma análise mais pormenorizada, foram seleccionados de entre as fronteiras internas da União Europeia para ilustrar formas avançadas de cooperação, no contexto de cada modelo.

<i>Modelo</i>	<i>Exemplos</i>	<i>Observações</i>	<i>Ponto</i>
<b>Integrado</b>			
Plena integração através de uma estrutura permanente	Euregios germano-holandesas  Região das ilhas (SF/S)	Estrutura permanente de euroregio; gestão técnica e financeira totalmente integrada  Como o caso anterior (mas sem conta comum para as contribuições nacionais)	4.2  4-3
Plena integração com os efeitos do programa	PAMINA (F/D)  Programa Peace IRUUK (Irlanda do Norte) (medida transfronteiriça de cooperação empresarial e cultural)	Estrutura criada para a gestão do programa Interreg, através de um acordo entre as autoridades dos Estados membros  Estrutura criada para a gestão da medida Peace, através de um acordo entre a Comissão e um intermediário. A estrutura faz as vezes de intermediário.	4.4  4.5
Integração parcial	Sund (DK/S)	Gestão técnica integrada mediante uma estrutura permanente do tipo euroregio; gestão financeira independente	4.6
Coordenada	Programas sobre fronteiras marítimas UK/F	Elementos de integração dos aspectos técnicos	4.7

## 4.2 Euroregios da fronteira germano-holandesa

Este exemplo abrange as quatro Euregios da fronteira germano-holandesa, nomeadamente: EUROREGIO, Rhein-Maas-Nord, Rhein-Waal e Ems-Dollart. O desenvolvimento e gestão dos programas de Interreg em que participam estas Euroregios respeitam um planeamento único. As disposições institucionais específicas para as três primeiras Euroregios foram estabelecidas por meio dum acordo formal para Interreg I; posteriormente um acordo similar faria o mesmo para Interreg IIA. Na Euroregio de Ems-Dollart foram estabelecidas disposições semelhantes.

A seguir apresentamos as zonas eleitas e orçamentos aproximados correspondentes aos quatro programas operacionais no quadro do Interreg IIA.

### EUROREGIO

- A área eleita abrange as seguintes unidades administrativas: partes dos Estados federados alemães da Baixa Saxónia e Renania do Norte-Westfalia e as províncias holandesas de Drenthe, Güldres e Overijssel.
- Orçamento global: 53,6 milhões de ecus (22 milhões de ecus de contribuição comunitária, 31,6 milhões de ecus de contribuições não comunitárias, das quais 13,2 milhões provêm de recursos nacionais e 18,4 milhões de recursos regionais).

### Rhein-Maas-Nord

- A área eleita abrange as seguintes unidades administrativas: partes do distrito alemão de Krefeld e partes da província holandesa de Limburgo.
- Orçamento global: 12,76 milhões de ecus (6,38 milhões de ecus de contribuição comunitária e 6,38 de contribuições não comunitárias)

### Rhein-Waal

- A área eleita abrange as seguintes unidades administrativas: os distritos alemães de Cléveeris e Wesel, a cidade de Duisburgo e partes das províncias de Güldres, Bravante Setentrional e Limburgo nos Países Baixos.
- Orçamento global: 23,06 milhões de ecus (11,53 milhões de ecus de contribuição comunitária e 11,53 de contribuições não comunitárias).

### Ems-Dollart

- A área eleita abrange as seguintes unidades administrativas: o distrito alemão de Weser-Ems e partes das províncias holandesas de Groninga e Drenthe.
- Orçamento global: 62,72 milhões de ecus (22,47 milhões de ecus de contribuição comunitária e 10,25 de contribuições não comunitárias).

Na apresentação do exemplo seguinte, referimos especificamente a EUROREGIO com carácter ilustrativo.

## **Preparação dos programas**

### ***Desenvolvimento e redacção do programa***

Os programas operacionais tanto para Interreg I como para IIA têm sido preparados pelas Euroregios. O desenvolvimento dos programas de Interreg II estão baseados num planeamento transfronteiriço sistemático que normalmente inclui: uma análise de pontos fortes e fracos, oportunidades e ameaças, e um programa de acção; uma estratégia de ordenamento territorial, e um elevado número de estudos sectoriais para estabelecer uma estratégia a longo prazo e definir projectos específicos para o sector em questão. Todos os interlocutores sociais participaram amplamente na preparação dos programas e até realizaram consultas formais entre eles e os representantes de

interesses socioeconómicos. Foi inserida uma norma financeira especial nos programas, facto pelo qual é imposta, em ambos os lados da fronteira, uma quota máxima de 50% para as contribuições da UE, de 30% para as contribuições nacionais e de 20% a modo de contribuições regionais.

### ***Apresentação perante a Comissão***

O rascunho do programa foi apresentado por um dos sócios em representação da Alemanha e dos Países Baixos (no caso de EUROREGIO, pelo Estado federado de Renania do Norte-Westfalia).

### ***Acordo sobre a gestão da aplicação***

No dia 9 de Dezembro de 1991 foi assinado um acordo para Interreg I e 24 de Julho de 1995, outro semelhante para Interreg IIA. Em ambos os casos, os acordos foram, concluídos antes da apresentação do programa operativo à Comissão e da sua aprovação por ela. Os dois acordos abrangem 3 Euroregios com os seus respectivos PO: EUROREGIO, Rhein-Maas-Nord e Rhein-Waal.

Os acordos estão divididos em duas partes. A Parte I consiste no acordo entre os parceiros Interreg: o Governo dos Países Baixos e as províncias interessadas, o Estado Federado Alemão correspondente e as três Euroregios. A Parte II apresenta acordo entre os sócios Interreg e o *Investitions-Bank* NRW.

A Parte I refere o acordo sobre o programa em geral e a sua gestão financeira e estabelece:

- Objectivos comuns;
- Princípios comuns;
- Elegibilidade comum;
- Disposições para a tomada de decisões partilhada (incluídas as competências e a composição dum comité directivo para cada programa operativo);
- Processo comum de apresentação e aprovação de candidaturas.

A Parte II nomeia ao *Investitions-Bank* NRW para exercer, em nome dos sócios Interreg, como entidade operativa da gestão financeira para os três PO. No acordo ficam contidas, entre outras cláusulas, os procedimentos de pagamento e auditoria, as responsabilidades financeiras e a retribuição do banco (isto é, 200.000 ecus)<sup>17</sup>

## **Aplicação dos programas**

### **Estrutura de gestão conjunta**

Em geral, a estrutura de gestão conjunta é a que se estabelece no acordo, tal e como se expõe previamente (veja-se também o exemplo de EUROREGIO que aparece nos ***Gráficos 4.2.a e 4.2b***).

As únicas secções das estruturas estabelecidas especificamente para os fins de Interreg são o Comité de acompanhamento e o Comité directivo. As outras funções de aplicação dos programas foram atribuídas às estruturas já existentes das Euroregios (Concelho, Junta, Grupos de trabalho temáticos e Secretaria) e ao *Investitions-Bank* NRW. A secretaria de uma Euroregio funciona como Secretaria do programa, dando assistência aos Comités directivos e de acompanhamento.

---

<sup>17</sup> A escolha de um banco do sector público para assumir as funções da entidade de gestão financeira não obedece a nenhum requisito legal, nem num nem noutro lado da fronteira, mas foi tomada esta decisão baseados na competência profissional, nas capacidades e nos custos apresentados.

O **Comité directivo** está integrado por representantes do Ministério de Economia dos Países Baixos, as províncias holandesas interessadas, os Ministérios de Economia dos Estados Federados Alemães em questão – incluídos os condados alemães (*Bezirke*) – e a *Euroregio* correspondente (encarregue aliás de nomear o/a presidente/a do comité). Compete a ele fundamentalmente a orientação geral na aplicação do programa, mesmo na orientação e co-financiamento dos projectos, como também a aprovação final dos projectos. Por regra geral, o comité tem reunião cada três meses.

O **Comité de acompanhamento** conta, na sua composição, com a totalidade dos membros do Comité directivo, mais um representante da Comissão Europeia e um representante do Ministério federal de Economia da Alemanha. As suas funções são as estabelecidas nos regulamentos dos Fundos Estruturais. O comité costuma ter reunião cada seis meses.

### **Principais funções de aplicação**

#### ***Informação e assessoramento aos candidatos***

A ampla política de difusão inclui informação regular com publicações periódicas das Euroregios.

As Secretarias das Euroregios estão encarregues de assessorar os beneficiários aconselhados pelos grupos de trabalho face ao desenvolvimento dos projectos. As ideias de projectos são avaliadas frequentemente, de modo informal, no seio destes grupos e doutros organismos das Euroregios numa fase prévia ao seu desenvolvimento completo e á apresentação das candidaturas.

#### ***Apresentação das candidaturas aos projectos***

Não existem candidaturas públicas de propostas nem prazos específicos para a apresentação de petições. O programa é objecto da ampla publicidade e as candidaturas podem ser apresentadas em qualquer altura.

Todas as candidaturas devem ser enviadas para a Secretaria da Euroregio. É preciso utilizar um formulário de candidatura bilingue especial. O formulário deve ir assinado pelo conjunto dos sócios, entre os quais haverá parceiros de ambos os lados da fronteira. Cada candidatura é apresentada pelo sócio principal em nome dos parceiros.

#### ***Avaliação dos projectos***

A Secretaria comprovará a conformidade de cada candidatura a projecto com os critérios de exactidão, legibilidade e selecção. Estes critérios abrangem os programas de Interreg, as prioridades nacionais de desenvolvimento e os critérios relativos aos projectos estabelecidos especificamente por cada Euroregio.

No caso de EUROREGIO, são estabelecidos os critérios seguintes: o aumento gradual das contribuições regionais aos projectos por parte dos patrocinadores visando garantir a viabilidade do projecto uma vez esgotada a ajuda Interreg, e uma definição clara da natureza transfronteiriça do projecto, como podem ser a aplicação conjunta por parte dos sócios holandeses e alemães, a gestão conjunta com um sócio principal que assuma a obrigação legal de submeter contas e o financiamento conjunto.

Os projectos que cumpram estes critérios em questão são avaliados pelos grupos de trabalho temático da Euroregio, que passam à Junta. Paralelamente, as candidaturas estão a ser comprovadas pelas autoridades nacionais respectivas a fim de fiscalizar se cumprem os critérios dos programas nacionais, se assim for podem optar pela recepção de co-financiamento nacional.

### ***Aprovação***

Cada projecto é avaliado pela Junta ou pelo Concelho da Euroregio. Nesta fase, os projectos podem ser: bem rejeitados, bem aprazados em espera de um complemento de informação ou novos dados, ou então ajudas externas para que o Comité directivo aprove o seu co-financiamento.

O Comité directivo estudará os projectos e determinará a sua aprovação final. Também será informado de todos os projectos rejeitados em etapas anteriores.<sup>18</sup>

### ***Contratação***

O banco recebe da Secretaria da Euroregio a notificação da aprovação de todos os projectos. Também recebe da autoridade competente uma notificação separada relativa a todo o co-financiamento nacional necessário e de acordo com a decisão do Comité directivo.

O banco fecha um acordo directo com o responsável do projecto conforme o Direito privado. Falamos de um simples acordo com condições homogéneas, onde são contidos todos os aspectos técnicos e financeiros, incluídas as ajudas recebidas de fontes comunitárias, nacionais e regionais, estas últimas pelo responsável do projecto.

### ***Gestão financeira***

Os sócios deixam a parte operativa da gestão financeira no banco, quem a despachará de maneira integrada.

As contribuições, tanto comunitárias como nacionais ou regionais, para cada programa são depositadas numa conta bancária comum a nome da correspondente Euroregio.

O banco prepara e garante as contas e os extractos de conta conjuntos exigidos pela Comissão Europeia. Cada sócio (mesmo a Comissão) pode realizar controlos adicionais. A fórmula da auditoria é a seguinte: Comissão > banco > responsável do projecto > sócios do projecto.

Se fosse preciso (no caso de irregularidades financeiras, por exemplo), o banco tem direito a empreender acções legais, de acordo com o Direito privado, contra projectos em ambos os lados da fronteira. No último caso, as autoridades públicas competentes, alemãs ou holandesas, poderão fazer a mesma coisa. A responsabilidade financeira última do programa compete a uma das autoridades públicas ante a UE (no caso de EUROREGIO, é assumida pelo Estado federado de Renania do Norte-Westfalia, em nome do Reino dos Países Baixos e do Estado federado da Baixa Saxónia).

Relativamente à totalidade das Euroregios, está a ser executado em 1998-1999, um fundo de financiamento de um plano de crédito que abrange todo o período de duração da iniciativa Interreg IIA, prévia consulta à Comissão, de tal maneira que os responsáveis pelos projectos possam receber do banco o último pagamento proveniente dos fundos europeus antes de que este receba da Comissão os correspondentes fundos.

### ***Acompanhamento e avaliação***

O acompanhamento da aplicação do programa e projectos está em mãos da Secretaria da Euroregio, encarregue pela preparação dos relatórios de avanço do programa e os projectos aprovados, destinados aos Comités directivos e de acompanhamento. O banco está encarregue da publicação de relatórios financeiros periódicos que

---

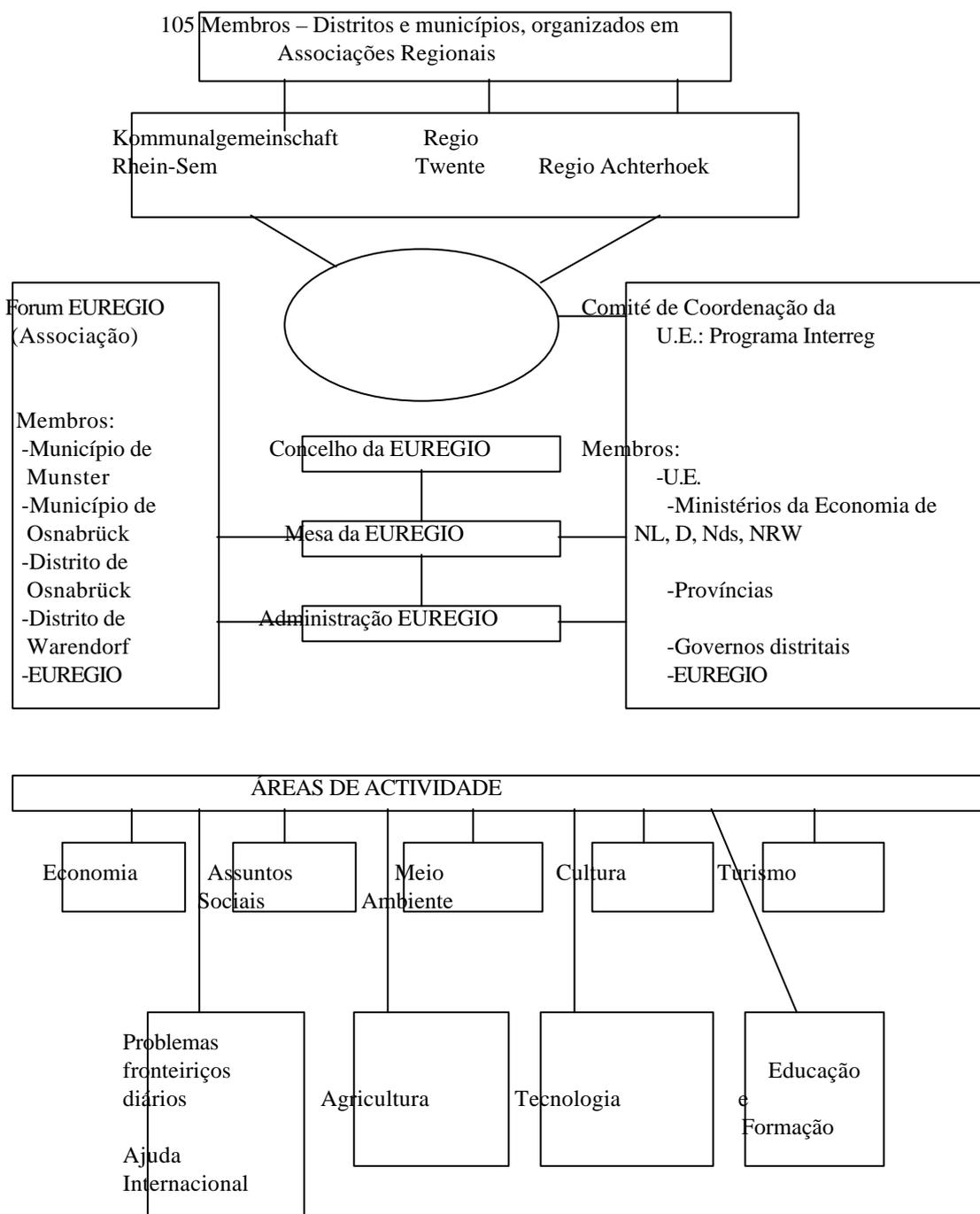
<sup>18</sup> Os pequenos projectos que se apresentam no quadro do fundo para projectos pessoais, que abrangem projectos de até de 50.000 ecus, são aprovados pela Secretaria.

se transmitirão para a Secretaria, que por sua parte, elaborará relatórios destinados ao Comité de acompanhamento.

Das avaliações intermédias está encarregue a Euroregio correspondente, posteriormente são comprovadas pelos consultores independentes.

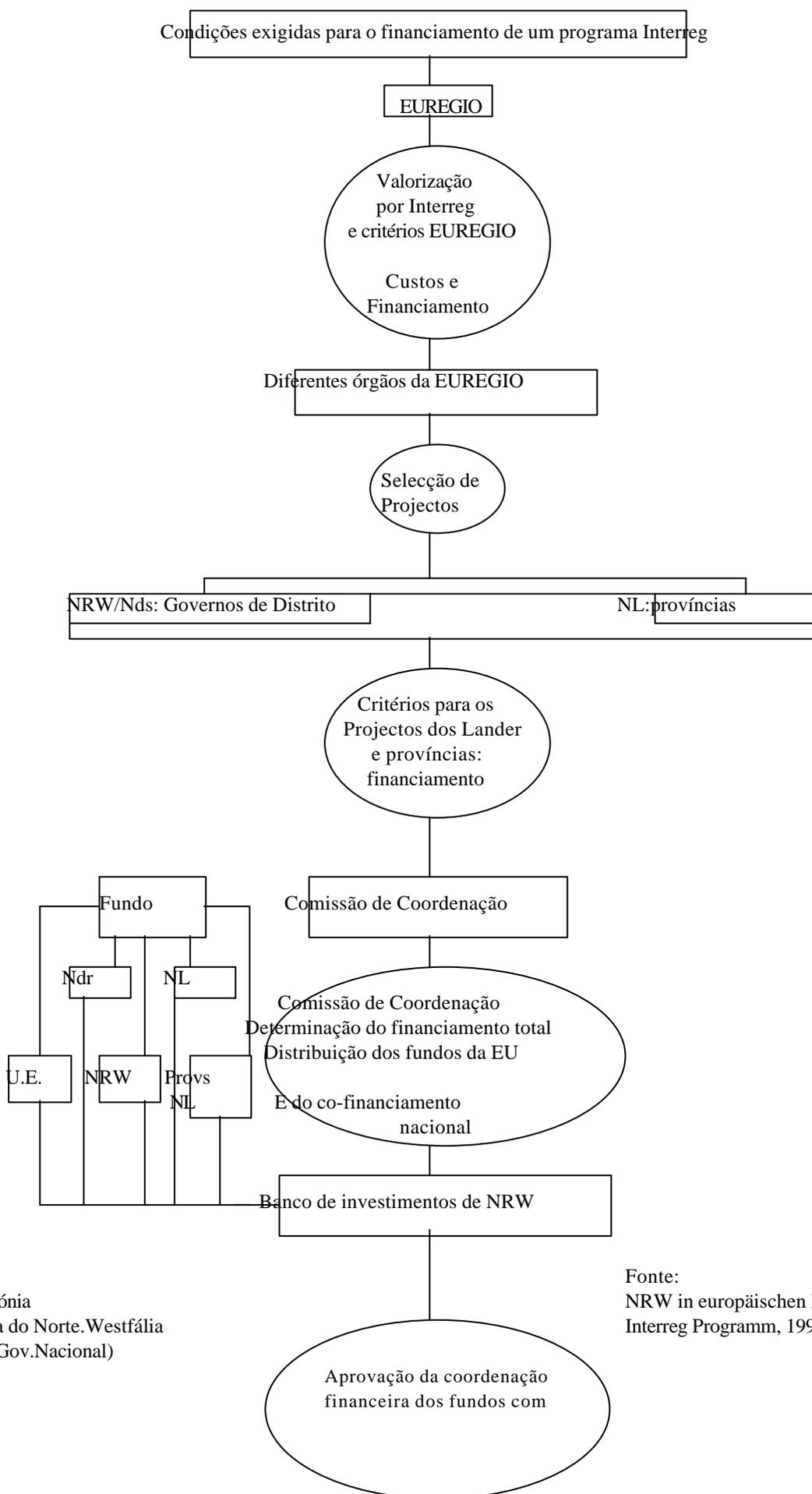
### Gráfico 4.2 a Estrutura da EUREGIO

#### Organigrama da EUREGIO





**Gráfico 4.2b Procedimentos Interreg em EUREGIO**



Legenda:

Ndr : Baixa Saxónia

NRW : Renania do Norte.Westfália

NL : Holanda (Gov.Nacional)

Fonte:

NRW in europäischen Binnenmarkt

Interreg Programm, 1993

### **4.3 Região das Ilhas (SF/S)**

A zona eleita compreende partes do condado de Estocolmo (S), as zonas insulares dos condados suecos de Sörmland e Uppsala, as ilhas Aland e as ilhas da região Sudoeste de Finlândia. O programa operativo nº 50 do Interreg IIA disponibiliza um orçamento global de 9,5 milhões de ecus (4,04 milhões de ecus de contribuição comunitária; 1,14 milhões de ecus de contribuição nacional; 2,89 milhões de ecus de contribuição regional, e 1,48 milhões de ecus de contribuições privadas).

#### **Preparação dos programas**

As autoridades regionais do condado de Estocolmo, as ilhas Aland e o Sudoeste da Finlândia têm estabelecido, desde 1978, um sistema formal de cooperação transfronteiriça através da Cooperação ilhas/arquipélago (*Skärgårdsamarbetet*), que recebe apoio financeiro do Conselho Nórdico de Ministros<sup>19</sup>. A partir da década de oitenta, a Cooperação ilhas/arquipélago tem vindo a melhorar os contactos e a apoiar projectos de interesse comum numa série de áreas, entre as que está a do desenvolvimento económico, a protecção do meio ambiente e o turismo.

#### ***Desenvolvimento e redacção do programa***

Os programas operacionais para o Interreg IIA foram elaborados capitalizando a experiência e os resultados obtidos nas referidas actividades de cooperação, e numa série de estudos especiais desenvolvidos até 1995, entre eles, destaque para o: desenvolvimento económico, a protecção do meio ambiente, turismo e desenvolvimento marítimo. O programa foi preparado conjuntamente pelos sócios da Cooperação ilhas/arquipélago.

#### ***Apresentação perante a Comissão***

O rascunho do programa foi enviado às autoridades nacionais suecas e finlandesas, que o apresentaram à Comissão Europeia em 1996.

#### ***Acordo sobre a gestão da aplicação***

No programa operativo estimava-se que, para além de uma disposição provisória, face à qual a responsabilidade pela gestão financeira era das autoridades suecas e finlandesas, a responsabilidade global pela gestão financeira devia ser transferida à Administração de Aland (*Åland landskapsstyrelse*) em Janeiro de 1997. Foi assim, que desde esse ano, esta responsabilidade é da *land landskapsstyrelse*.

---

<sup>19</sup> A Cooperação ilhas/arquipélago tem um Conselho, integrado por representantes escolhidos das três regiões e encarregues pela cooperação transfronteiriça. O Comité de cooperação reúne funcionários das regiões que ficam encarregues pela execução das decisões do Conselho.

## Aplicação dos programas

### Estrutura da gestão conjunta

As estruturas específicas estabelecidas com o único fim de participar no Interreg IIA, são o Comité de acompanhamento, Comité de gestão e um grupo de trabalho. A Secretaria da Cooperação ilhas/arquipélago assume as funções da secretaria do programa. A Secretaria oferece apoio aos Comités de acompanhamento e de gestão, recebe e avalia os projectos e acompanha a sua evolução.

O **Comité de acompanhamento** é integrado por três representantes das Administrações Centrais sueca e finlandesa, cinco representantes da Administração de Aland (*Alandskapsstyrelse*), seis representantes das autoridades regionais de desenvolvimento, seis representantes dos interlocutores sociais, três representantes da Comissão Europeia (DG V, VI e XVI) e representantes do Banco Europeu de Investimentos. A presidência do Comité é assumida de maneira rotatória pela Finlândia e pela Suécia. As suas competências saem

do regulamento relativo à iniciativa comunitária Interreg. Em regra geral, o Comité de acompanhamento

reúne cada seis meses.

O **Comité de gestão** é composto por políticos e representantes da Administração Central, nomeados pelas regiões participantes, nomeadamente: **Egendliga Finlands förbund, Nylands förbund, Landstinget I Uppsala e Estocolmo, Länsstyrelsen I Södermanland em Estocolmo.** A responsabilidade directa da aplicação do programa é do Comité de Gestão. Compete-lhe principalmente, o processo de selecção e aprovação dos projectos cujo valor supera os 34.000 ecus. O Comité de gestão costuma reunir-se duas vezes por ano.

**Também foi estabelecido um grupo de trabalho adicional para apoiar o trabalho do Comité de gestão.** A sua composição é idêntica ao Comité de gestão da Cooperação ilhas/arquipélago, está integrada por funcionários das autoridades regionais participantes. O Grupo de trabalho pode seleccionar e aprovar projectos de até 34.000 ecus. Tem reunião seis vezes por ano.

### Principais funções da aplicação

#### *Informação, assessoria e apoio aos candidatos*

A Secretaria e as autoridades regionais de desenvolvimento são encarregues de facilitar informação, assessoria e apoio aos candidatos.

#### *Apresentação de candidaturas a projectos*

Todas as candidaturas devem ser enviadas à Secretaria que as regista. As candidaturas a projectos apresentam-se num formato específico, nomeadamente: descrição do projecto, objectivos, projecções de resultados e orçamento. Devem participar em cada projecto um mínimo de dois sócios das três zonas.

#### *Avaliação dos projectos*

A Secretaria comprovará a conformidade de cada candidatura a projecto com os critérios de exactidão e legibilidade. Junto dos critérios gerais exigidos pela União Europeia, existem uns critérios específicos de selecção de projectos:

- o carácter transfronteiriço que devem ter os projectos;
- as repercussões claras que devem implicar para os beneficiários de, pelo menos, duas das três partes da região dos projectos;
- os projectos devem ajudar e apoiar os objectivos e as normas da *Convenção das ilhas*, cuja finalidade é estabelecer uma marca e umas normas de qualidade para os produtos e serviços da região das ilhas;
- os projectos devem contribuir para a criação de emprego;
- devem contribuir para o desenvolvimento sustentável e protecção do meio ambiente.

Os projectos que cumpram com os referidos critérios são submetidos à atenção do Grupo de trabalho e Comité de gestão

### ***Seleccção final e aprovação***

Existem dois procedimentos de selecção diferentes, dependendo do orçamento total do projecto:

- a) o Grupo de trabalho fica encarregue pela selecção e aprovação dos projectos até um valor de 34.000 ecus;
- b) o Comité de gestão fica encarregue da selecção e aprovação dos projectos com orçamento superior a 34.000 ecus.

### ***Contratação***

A Secretaria notifica a aprovação dos projectos aos candidatos. A Administração de Aland (*Åland landskapsstyrelse*) prepara um contrato, que será assinado pelo responsável do projecto em nome do conjunto dos sócios.

### ***Gestão financeira***

Os fundos comunitários são transferidos directamente para o Governo de Aland, que assume a responsabilidade financeira. Foram abertas três contas bancárias em nome do *landskapsstyrelse* de Aland, uma conta por cada Fundo Estrutural.

O percurso da auditoria é o seguinte: Comissão Europeia > Administração de Aland > responsável do projecto. Os controlos podem ser efectuados tanto pelos Estados-membros como pela Comissão Europeia.

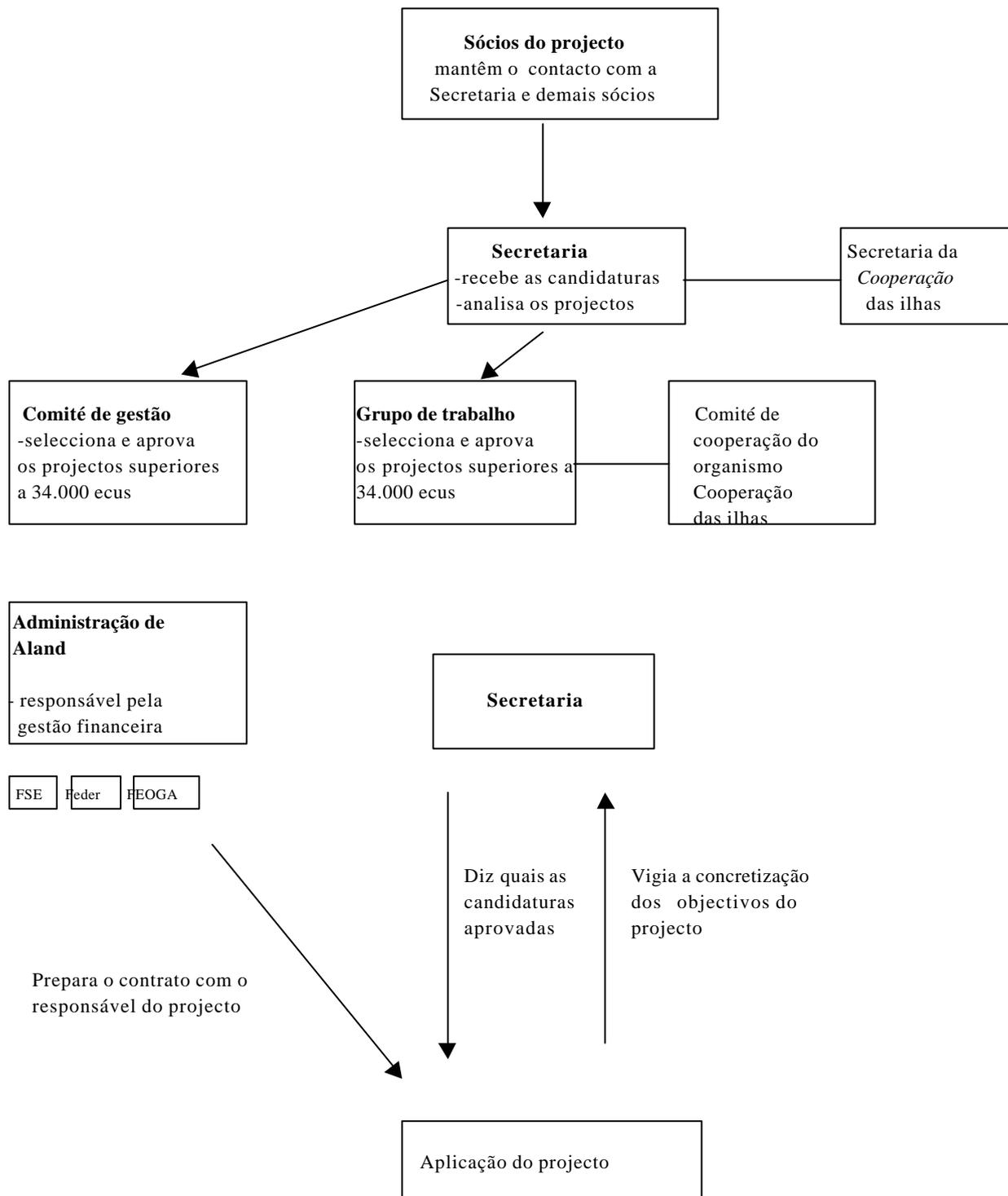
### ***Acompanhamento e avaliação***

A Secretaria fica encarregue de acompanhar o avanço da aplicação do projecto e de informar o Comité de gestão. O Instituto de investigação de Nordland acaba de preparar um rascunho de avaliação intermédia.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Interreg IIA Skärgården (S/SF), Instituto de investigação de Nordland, documento de trabalho 1009/98

**Gráfico 4.3 Região das Ilhas**



#### **4.4 PAMINA (D/F)**

Este exemplo abrange a área de cooperação PAMINA e o seu correspondente programa Interreg IIA.

A zona eleita compreende as seguintes unidades administrativas: partes dos Estados federados alemães da Renania-Palatinado e Baden-Wurtemberg, e partes da região francesa da Alsácia. O programa operativo nº 14 do Interreg IIA tem um orçamento global de 22,11 milhões de ecus (11.055.000 ecus de contribuição comunitária e 11.055.000 ecus de contribuição nacional).

##### **Preparação dos programas**

###### ***Desenvolvimento e redacção do programa***

Os programas operacionais do Interreg I e IIA foram preparados pelos sócios da estrutura de cooperação PAMINA. O desenvolvimento do programa do Interreg I foi baseado numa análise pormenorizada de pontos fortes e fracos, oportunidades e ameaças e na preparação de uma estratégia transfronteiriça em 1988. Foi aproveitada a experiência do Interreg I para rever e melhorar essa estratégia transfronteiriça. No desenvolvimento participaram amplamente o conjunto dos sócios, especialmente as autoridades locais e regionais.

###### ***Apresentação perante a Comissão***

Os sócios de PAMINA ficaram encarregues da preparação do rascunho do programa, que, por meio dos ministérios competentes francês e alemão, foi apresentado respectivamente perante a Comissão.

###### ***Acordo sobre a gestão da aplicação***

Em 1991 foi assinado um acordo relacionado com a gestão da aplicação do programa do Interreg I, e em Setembro de 1995 foi subscrito um acordo similar para o Interreg IIA. Em os ambos casos, os acordos foram concluídos e assinados depois de receber a aprovação da Comissão.

No acordo correspondente ao Interreg IIA participam o Estado francês -representado pelo governo da Alsácia, o gabinete do Baixo Reno e os Estados federados da Renania-Palatinado e Baden-Wurtemberg, por parte da República Federal da Alemanha. O acordo abrange todos os aspectos da gestão do programa, entre eles:

- objectivos;
- legibilidade;
- apresentação, aprovação de projectos;
- coordenação de projectos com o programa do Interreg *Oberrhein-Mitte-Süd*;
- aspectos relativos à gestão financeira.

## **Aplicação dos programas**

### **Estrutura de gestão conjunta**

Em 1991 foi estabelecido o Gabinete PAMINA na qualidade de *gabinete permanente de informação e assessoria para assuntos transfronteiriços*<sup>21</sup>. Também foram estabelecidos, para efeitos exclusivos do Interreg, o Comité de acompanhamento e o Grupo de trabalho PAMINA, que assume as funções de um comité directivo (*ver o Gráfico 4.4*). Outras funções relacionadas com a aplicação foram deixados ao gabinete PAMINA já existente, o qual faz de Secretaria do programa, dá assistência ao Grupo de trabalho PAMINA e o Comité de acompanhamento está encarregue de verificar a execução dos projectos.

O **Grupo de trabalho PAMINA** está composto por 14 membros. Nele participam representantes das autoridades públicas, dos ministérios dos Estados federados, dos distritos alemães da região francesa da Alsácia, dos distritos franceses, da Unidade de planeamento encarregada pela coordenação de Palatinado meridional, da associação regional *Mittlerer Oberrhein* e da associação para o desenvolvimento da Alsácia setentrional. O Grupo de trabalho é presidido por um político regional alemão (do *Landrat*). Compete-lhe fundamentalmente a avaliação dos projectos e a preparação das recomendações sobre os projectos destinadas ao Comité de acompanhamento. Geralmente, o Grupo de trabalho tem reunião cada três meses.

O **Comité de acompanhamento** está integrado por 15 membros. Nele participam o presidente do Grupo de trabalho PAMINA e representantes do Governo e dos ministérios dos Estados federados alemães, a região francesa da Alsácia, o Comité permanente do Palatinado meridional, a associação para o desenvolvimento da Alsácia setentrional, a associação regional *Mittlerer Oberrhein*, DATAR e a Comissão Europeia. O Comité de acompanhamento é presidido pelo presidente do Conselho geral do Baixo Reno. As suas funções são as vistas nos regulamentos dos Fundos Estruturais. Aliás, o Comité de acompanhamento está encarregue pela gestão da coordenação dos projectos conjuntos entre os programas operacionais de PAMINA e Oberrhein Mitte Sild. Costumam reunir-se cada seis meses.

### **Principais funções da aplicação**

#### ***Informação, assessoria e apoio aos candidatos***

A Secretaria (Gabinete PAMINA) facilita informação, assessoria e apoio aos candidatos, para além de preparar as brochuras informativas e organizar acções

#### ***Apresentação de candidaturas a projectos***

As candidaturas remetem-se à Secretaria. Não existem convocatórias públicas de propostas nem prazos de apresentação. É preciso utilizar um formulário de candidatura bilingue especial, que deve ser assinado pelo responsável do projecto em nome do conjunto dos sócios.

#### ***Avaliação dos projectos***

O Grupo de trabalho PAMINA comprovará a conformidade de cada candidatura a projecto com os critérios de exactidão e elegibilidade. Os critérios de selecção são os critérios dos programas da iniciativa Interreg e as prioridades de desenvolvimento nacionais e regionais. Os projectos necessitam ter assegurado o cofinanciamento.

As candidaturas a projectos que cumpram estes critérios são enviadas ao Comité de acompanhamento e recomendadas para sua aprovação ou então rejeitadas.

---

<sup>21</sup> O gabinete é financiado conjuntamente pelos Estados federados alemães de Renania-Palatinado e Baden-Wutemberg, e pela região de Alsacia e o departamento do Baixo Reno na França.

### ***Aprovação***

Partindo dos conselhos do Grupo de trabalho, o Comité de acompanhamento procederá à selecção e aprovação de projectos.

### ***Contratação***

O presidente do Comité de acompanhamento notificará ao gabinete do Baixo Reno a aprovação de todos os projectos. O gabinete preparará um contrato individual directo que será subscrito pelo gabinete do Baixo Reno, o Comité de acompanhamento, os co-financiadores e o responsável pelo projecto.

### ***Gestão financeira***

A responsabilidade geral da gestão financeira recai no Comité de acompanhamento. Os aspectos operacionais da gestão financeira foram delegados no gabinete do Baixo Reno. Este administra as contribuições comunitárias em nome do Estado francês e dos Estados federados da Renania-Palatinado e Baden-Wurtemberg. As contribuições comunitárias são transferidas para uma conta bancária comum a nome do gabinete. As autoridades nacionais competentes entregarão directamente ao responsável do projecto todas as contribuições nacionais.

O gabinete do Baixo Reno prepara e garante as contas e os extractos de conta conjuntos exigidos pela Comissão Europeia. Cada sócio é livre de efectuar controlos adicionais. A fórmula de auditoria é a seguinte: Comissão Europeia > Comité de acompanhamento > gabinete do Baixo Reno > responsável pelo projecto > sócios do projecto.

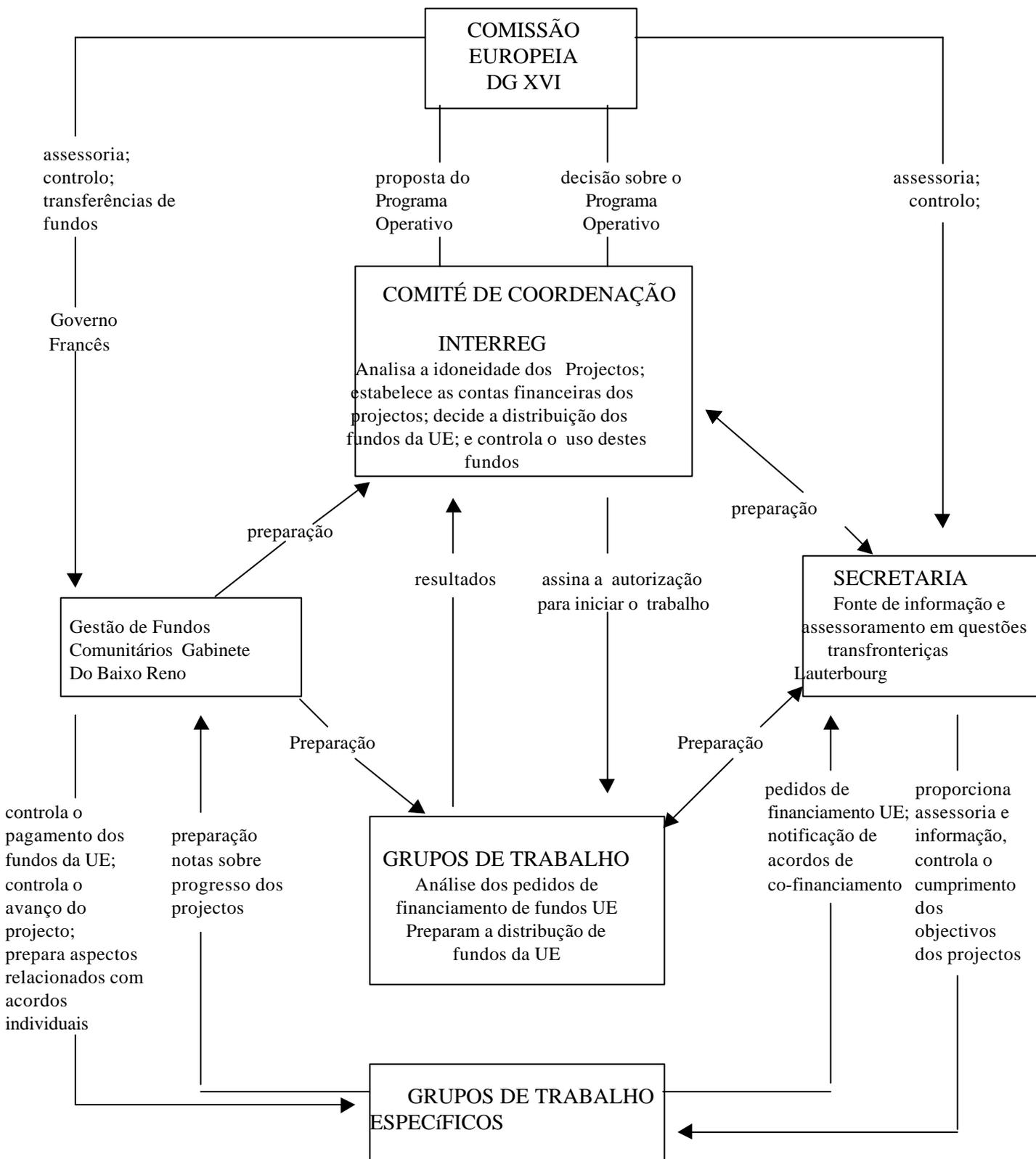
O Comité de acompanhamento reserva para si o direito de apelar para toda a decisão de financiamento. No caso de irregularidades financeiras, o Comité de acompanhamento é quem encarrega o gabinete do Baixo Reno ou os Estados federados da Renania-Palatinado ou Baden-Wurtemberg de reclamar os pagamentos aos responsáveis principais dos projectos nas zonas francesa e alemã, respectivamente.

### ***Acompanhamento e análise***

Do acompanhamento da aplicação dos projectos fica encarregue a Secretaria, que é também responsável pela preparação dos relatórios anuais destinados à Comissão Europeia.

Um grupo de consultores franceses e alemães desenvolveram, em 1997, a avaliação intermédia do programa e a sua revisão.

**Gráfico 4.4 PAMINA**



#### 4.5 Programa Peace de desenvolvimento transfronteiriço (IRL/IRLANDA DO NORTE)

O programa Peace<sup>22</sup> abrange a Irlanda do Norte (Reino Unido) e seis condados fronteiriços da República da Irlanda. A medida relativa ao estabelecimento de laços transfronteiriços de carácter empresarial e cultural (*Cross Border Business and Cultural Links*) possui um orçamento total de 15,3 milhões de ecus, dos quais 11,5 milhões de ecus correspondem à contribuição comunitária e 3,8 milhões de ecus são pagos pelos dois Estados-membros que participam no programa.

##### Preparação dos programas

A União Europeia aproveitou a oportunidade oferecida em 1994 pelas tréguas na Irlanda do Norte para dar assistência ao processo de paz e reconciliação através do programa especial denominado Peace. Um grupo operacional da Comissão Europeia apresentou uma série de conselhos que foram aprovados pelo Conselho Europeu na sua reunião de Essen. Baseando-se nestes conselhos, os Governos britânico e irlandês desenvolveram o programa. Depois de uma ampla série de consultas, ficou esclarecido que o programa Peace necessitava ser articulado num conceito em que participasse a sociedade civil. Como resultado disto, uma série de organizações não governamentais passaram a fazer parte do programa actuando como promotores, trabalhando em equipa, junto das administrações estatais.

Em Julho de 1995, a Comissão adoptou o programa Peace. As autoridades dos Estados-membros que participam no programa Peace nomearam a *Cooperation Ireland*, até então conhecido como *Cooperation North*, para ser o intermediário responsável pela aplicação da medida relativa ao estabelecimento de laços transfronteiriços de carácter empresarial e cultural, junto do conselho empresarial comum ao CBI e ao IBEC, duas associações empresariais representativas na Irlanda do Norte e na República de Irlanda, respectivamente. A esta designação seguiu um período de avaliação de todos os organismos propostos para o papel de intermediários para as diferentes medidas, para além da preparação de planos operacionais e financeiros, e de actividades destinadas ao desenvolvimento de capacidades. Esta tarefa concluiu com a selecção e posterior nomeação de uma série de intermediários.

##### *Acordo sobre a gestão da aplicação*

Em Novembro de 1995, *Cooperation Ireland* estabeleceu junto do Conselho empresarial comum, um extenso **Memorando de entendimento**, em que foi fixado o objectivo da função do intermediário, a sua estrutura e pessoal/ recursos humanos, assim como os procedimentos de tomada de decisões e o orçamento disponível para o seu funcionamento.

Em Dezembro de 1995, *Cooperation Ireland* assinou dois acordos idênticos com a Comissão Europeia, face às disposições pelas que se regulamentam os subsídios globais (artigo 16 do Regulamento (CEE) nº 4253/88 e artigo 6 do Regulamento (CEE) nº 4254/88 tal como foram modificados). Estes acordos são conhecidos como o *intermediário* para a medida. Cada acordo concluiu contando com a autorização das autoridades nacionais correspondentes, que assinaram um apêndice segundo o qual, entre outras coisas, se comprometem a dar os fundos nacionais necessários correspondentes.

Estes acordos referem, em geral, a dotação da ajuda estabelecida pela União Europeia ao intermediário para desenvolver as acções derivadas dos objectivos da referida medida. Os pormenores sobre as operações do intermediário, incluídos os critérios de selecção dos projectos, as disposições sobre o sistema de tomada de decisões e os procedimentos da gestão financeira, foram delegados ao intermediário, sempre dentro dos limites dos

---

<sup>22</sup> Programa especial de apoio para a paz e a reconciliação.

objectivos do programa Peace e das disposições da aplicação financeira. O intermediário foi sendo guiado pelas disposições do Memorando de entendimento.

Os acordos estabelecem um limite de 3,5% dos fundos para a sua utilização em receitas de informação, publicidade e demais aspectos do desenvolvimento do programa. Aliás, foram estabelecidos fundos extraordinários para abastecer os custos iniciais e demais despesas administrativas adicionais a cargo do sub-programa de assistência técnica do programa.

## **Aplicação dos programas**

### **Estrutura de gestão conjunta**

O intermediário, que se apresenta nos *Gráficos 4.5a e 4.5b*, constitui uma estrutura isolada, dentro de *Cooperation Ireland*.

A responsabilidade geral no seio do intermediário, que inclui o estabelecimento de critérios e objectivos dos projectos, e a capacidade de seleccionar as candidaturas de maior importância, é da competência de um *comité de medida* integrado por cinco membros de *Cooperation Ireland*, cinco do Conselho empresarial comum e outros cinco, provenientes de organizações que representam a comunidade em geral. O comité informa a Junta de *Cooperation Ireland* e o Comité de acompanhamento do programa Peace.

Também participam na estrutura uma unidade de gestão conjunta, um responsável do programa encarregue da gestão diária do organismo intermediário e pessoal adicional (trabalhadores no terreno, responsável de Finanças e responsáveis administrativos). A unidade de gestão conjunta está composta pelo director de *Cooperation Ireland*, pelo responsável do programa e pelos representantes do Conselho empresarial comum. Esta unidade “garante a gestão eficaz e eficiente da medida” e entre as suas funções está a aprovação ou rejeição das candidaturas, excepto as de maior importância ou aquelas que necessitem de um orçamento inferior a 20.000 libras esterlinas, ambas competência do nível executivo.

### **Principais funções da aplicação**

#### ***Informação, assessoria e apoio aos candidatos***

O intermediário, que abriu gabinetes em Monaghan e Derry, no coração da zona fronteiriça, publica grande quantidade de material informativo e fica encarregue de organizar actos informativos e emissões radiofónicas, ou de publicar anúncios na imprensa e brochuras. Encoraja os candidatos a apresentarem uma breve manifestação de interesse e a comentar as suas ideias ou propostas com um responsável do desenvolvimento de projectos. Mas também oferecem a possibilidade de apresentar uma candidatura completa.

#### ***Apresentação de candidaturas a projectos***

Não há prazos específicos para o envio de candidaturas, que se apresentam em impressos especiais de candidatura em qualquer dos gabinetes de *Cooperation Ireland* e desde ali são distribuídas pelos responsáveis do desenvolvimento dos projectos da área em questão.

São necessários sócios de ambos os lados da fronteira em todas as candidaturas. No entanto uma organização em que participe toda a Irlanda (*All Ireland Organisation*) pode ser apresentada como uma organização única se o projecto tiver impacto dentro da zona eleita.

### ***Avaliação dos projectos***

Os responsáveis pelo desenvolvimento de projectos comprovaram a conformidade de cada candidatura com os critérios de elegibilidade da medida. Aquelas candidaturas que cumprirem as directrizes correspondentes à medida continuarão em frente no seu processo de avaliação, que inclui uma reunião estritamente confidencial com o candidato.

As candidaturas apresentadas por pessoas que fazem parte do Comité da medida ou das organizações com representação neste, são enviadas ao gabinete ministerial competente para garantir que a sua avaliação e a decisão final respeitem a devida imparcialidade.

Todos os pedidos de ajuda, inferiores a 20.000 libras esterlinas, serão objecto de uma avaliação final por parte do responsável financeiro e responsável de projectos. As candidaturas, de custo superior a 100.000 libras esterlinas serão objecto de uma avaliação financeira segundo as normas próprias do Ministério das Finanças efectuada pelos consultores independentes.

### ***Aprovação***

A selecção de candidaturas é efectuada em função do valor total da ajuda requerida:

- até 20.000 libras (cerca de 30.000 ecus), a selecção compete ao nível executivo, recebendo a aprovação final do responsável do programa;
- entre 50.000 libras e 250.000 libras (75.000 ecus e 375.000 ecus aproximadamente), a selecção corresponde à unidade de gestão conjunta, dando seguimento aos conselhos do responsável do programa;
- por um valor superior a 250.000 libras (cerca de 375.000 ecus), o Comité da medida é o responsável por seleccionar as candidaturas segundo os conselhos da unidade de gestão conjunta.

Aliás, antes de tomar qualquer decisão, um comité consultivo, formado por uma ampla mostra representativa de empresários e membros da comunidade recolhe as opiniões relativas às candidaturas em questão,

Os candidatos podem apelar para qualquer decisão que o executivo tomar. A unidade de gestão conjunta fica encarregue do despacho destas apelações; no caso do candidato continuar insatisfeito, com a decisão dessa unidade, a responsabilidade de despachar a apelação será tarefa do Comité da medida.

### ***Contratação***

Os candidatos, cujas candidaturas tenham sido aprovadas, recebem uma *Letter of Offer* (carta de oferecimento pormenorizada da *Cooperation Ireland*, onde se estabelece o valor da ajuda financeira, as condições gerais e específicas, as etapas, os objectivos e a finalidade do projecto. Este será avaliado com regularidade quanto a estes critérios.

### ***Gestão financeira***

As contribuições comunitárias serão depositadas em duas contas bancárias, uma na Irlanda do Norte e a outra na República da Irlanda. Os juros conseguidos na Irlanda do Norte unicamente poderão ser utilizados para os fins do programa. As contribuições nacionais serão depositadas igualmente nessas contas.

*Cooperation Ireland* é a encarregada de transferir, a partir destas contas, o valor dos pagamentos destinados a cada projecto, para uma conta comum aberta pelos candidatos, para uso exclusivo da ajuda. A fórmula da auditoria é a seguinte: Comissão Europeia > Estado membro > conta bancária do projecto.

*Cooperation Ireland* é a encarregada de rever exaustivamente os despachos financeiros antes de efectuar os pagamentos aos candidatos. Em geral, só se efectuam os pagamentos, perante a apresentação das facturas originais pagas e dos correspondentes extractos bancários, nos que deve ficar reflectido o pagamento dessas facturas pagas com base nessa conta. Todas as transacções relacionadas com os projectos são registadas numa avançada base de dados financeira. A responsabilidade financeira última corresponde aos Estados-membros.

### ***Acompanhamento e avaliação***

O intermediário entregará ao Comité de acompanhamento do programa Peace relatórios relativos à execução material e financeira da ajuda, incluindo um relatório anual.

O questionário de acompanhamento óptimo (*Optimwn Monitoring Questionnaire*), concebido por todos os organismos que participam no programa Peace, tem de ser preenchido pelos beneficiários das ajudas e enviado a uma base de dados central cada seis meses. Este questionário reúne informação sobre os projectos financiados: número de participantes, postos de trabalho criados, gastos executados, etc. Assim, os responsáveis de projectos têm de enviar com periodicidade à *Cooperation Ireland* dados pormenorizados sobre o evoluir, relativamente aos objectivos e demais informações estabelecidas na carta de oferecimento. O Comité de acompanhamento está habilitado para modificar o plano financeiro ou as acções eleitas.

*Gráfico 4.5a Cooperation Ireland*

**FUNÇÃO DO INTERMEDIÁRIO: ESTRUTURA**

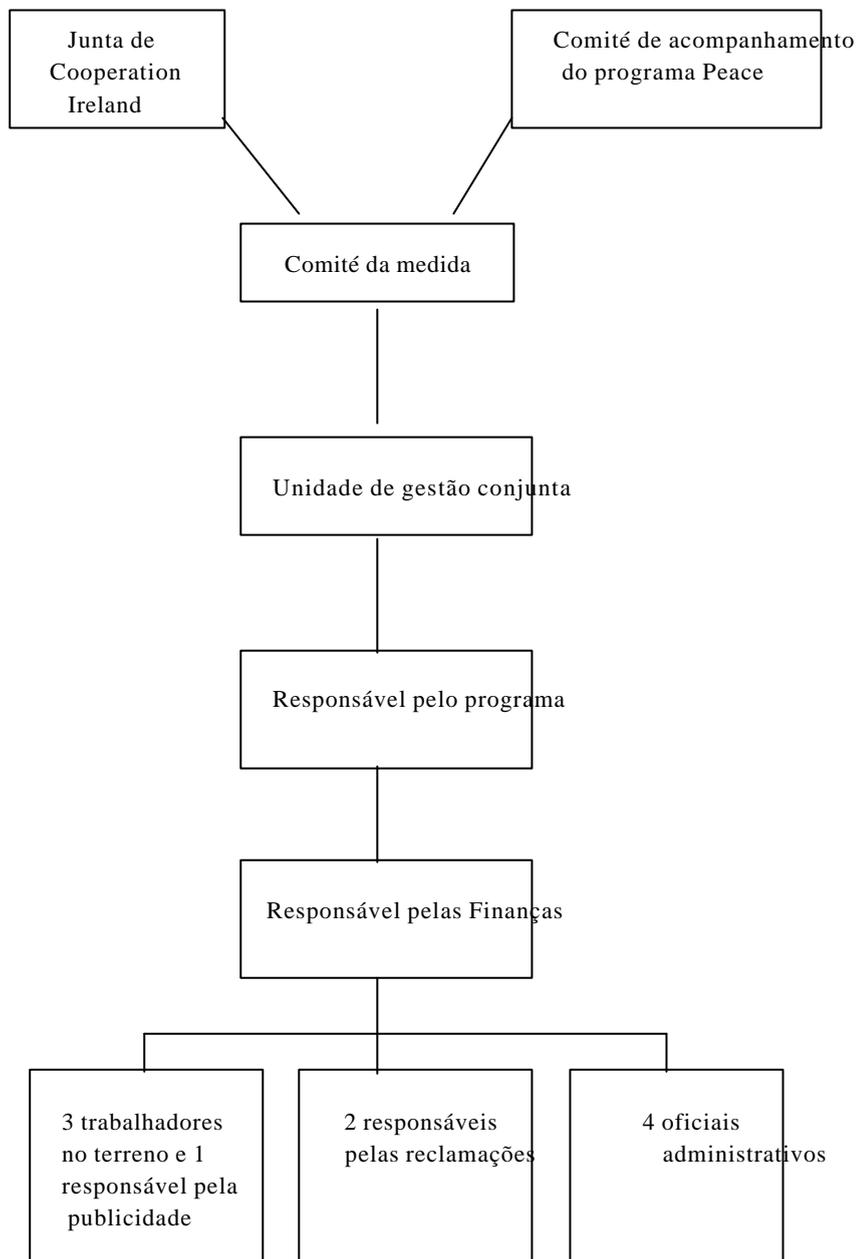
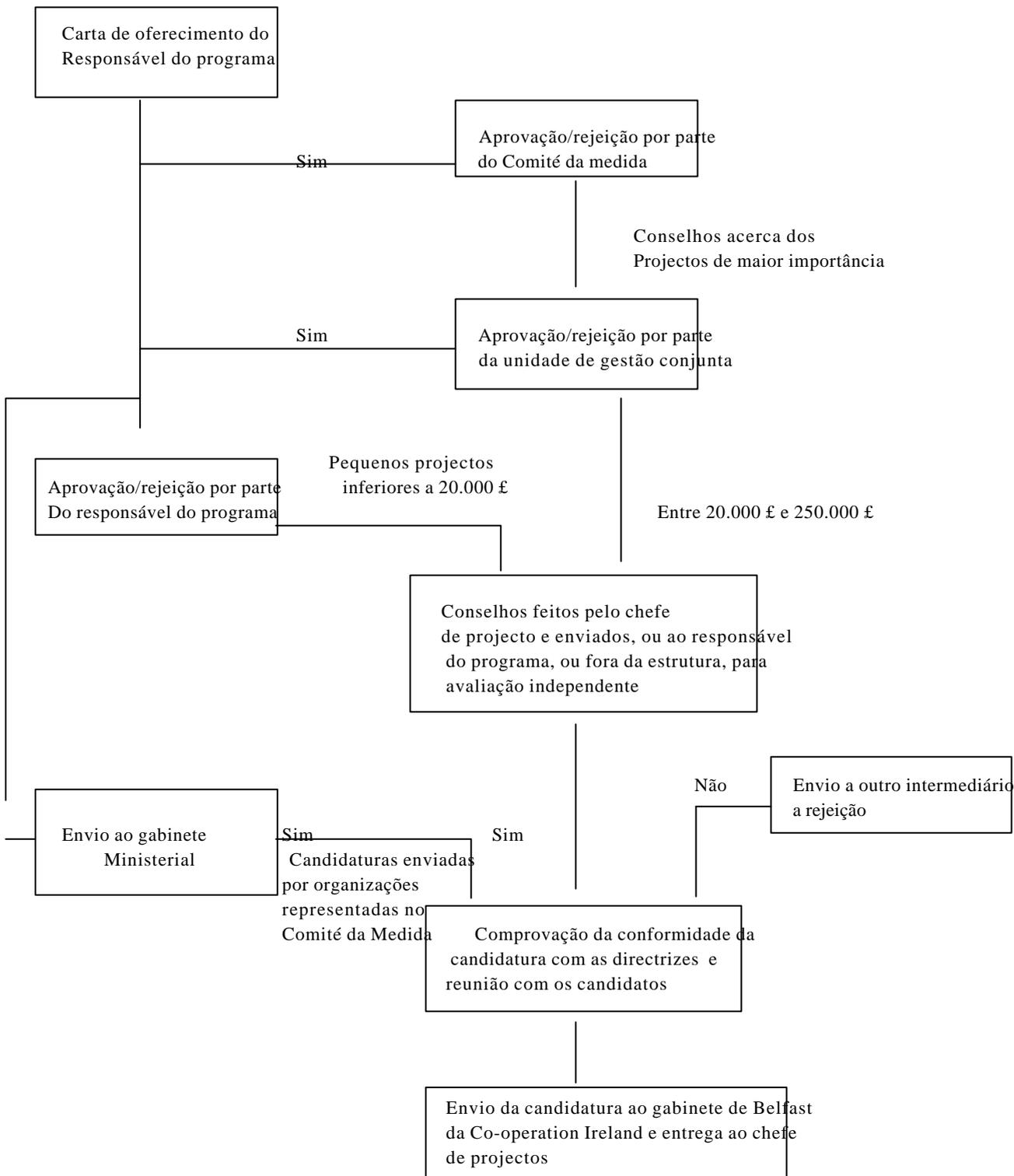


Grafico 4.5b Cooperation Ireland/programa Peace

**PROCEDIMENTOS DA APLICAÇÃO**



#### **4.6 SUND (DK/S)**

A região de Sund abrange a fronteira marítima do estreito de Sund, que separa a parte oriental da Dinamarca e o Sul da Suécia. As zonas eleitas no marco da iniciativa Interreg IIA compreendem os três condados de Copenhaga, Frederiksberg e Roskilde e os dois municípios de Copenhaga e Frederiksberg (área urbana de Copenhaga) na Dinamarca e o condado de Escania (antes Malmöhus e Kristianstad) na Suécia.

O programa operativo nº 11 do Interreg IIA tem um orçamento global de 28 milhões de ecus (13 milhões de ecus de contribuição comunitária e 15 milhões de ecus de contribuição nacional, 13 milhões de ecus são fundos públicos e 2 milhões de ecus provêm do sector privado).

##### **Preparação dos programa**

###### ***Desenvolvimento e redacção do programa***

O programa operativo do Interreg IIA foi preparado pelos serviços do Comité de Sund. Foram estabelecidos critérios específicos de elegibilidade para cada medida.

###### ***Avaliação "ex ante"***

A avaliação prévia ficou encarregue ao Grupo operativo de Sund (*Oeresund Task Force*) partindo da análise dos pontos fortes, pontos fracos, perspectivas e riscos que pesam sobre a região (análise SWOT).

###### ***Apresentação perante a Comissão***

O Comité de Sund enviou, em 1994, um rascunho do programa operativo ao Governo dinamarquês, o qual enviou a sua versão revista à Comissão Europeia. Como consequência da adesão da Suécia à União Europeia, em 1995, o Comité de Sund preparou um novo programa operativo que foi enviado aos Governos dinamarquês e sueco e, posteriormente, enviado conjuntamente à Comissão.

###### ***Acordo sobre a gestão da aplicação***

A responsabilidade global da gestão está nas Administrações gerais do mercado de trabalho e nas Associações de indústria e comércio, secções dos Ministérios de trabalho e de Comércio da Dinamarca e da Suécia.

Na sua primeira reunião, o Comité de acompanhamento deixou as responsabilidades da gestão operativa ao Comité de Sund.

## Aplicação dos programas

### Estrutura de gestão conjunta

As estruturas estabelecidas com o único objectivo do Interreg são: o Comité de acompanhamento, o Comité directivo (*Den interregionale Beslutningsgruppe*) e o Grupo de trabalho Interreg, que inclui um grupo de trabalho especial para a parte sul-oriental de Escania (veja-se o Gráfico 4.6). O Comité directivo e o Grupo de trabalho Interreg apresentam uma composição muito parecida à do Comité de Sund e à do Grupo de trabalho de Sund, respectivamente. A Secretaria de Sund assume as funções de secretaria do Interreg.

O **Grupo de trabalho Interreg** está composto pelos membros do Grupo de trabalho de Sund, que reúne funcionários das organizações regionais e municipais e de outros representantes de municípios mais pequenos. O Grupo de trabalho Interreg é responsável pela preparação do trabalho do Comité directivo e da selecção final de projectos por um valor de 68.000 ecus, no máximo. Tem reunião cada três meses.

O **Comité directivo** (*Den interregionale Beslutningsgruppe*) tem, entre os seus 26 membros, com os membros do Comité de Sund, isto é, políticos dos condados suecos e dinamarqueses correspondentes (Copenhaga, Frederiksborg e Roskilde), do Conselho da Federação regional de Escania e dos municípios de Copenhaga, Frederiksberg, Malmoe, Helsingborg, Landskrona e Lund. Para além dos membros do Comité de Sund, também são parte do Comité directivo quatro organizações de municípios. Preside o Comité directivo dos Presidentes das Câmaras de Copenhaga e Malmoe. A função principal deste Comité é a selecção final dos projectos de valor superior a 68.000 ecus. O Comité directivo tem reunião cada três meses.

O **Comité de acompanhamento** está formado por dois representantes da Comissão Europeia (DG V e DG XVI), representantes das Administrações gerais do mercado de trabalho e das Associações de indústria e comércio suecas e dinamarquesas, os Presidentes das Câmaras de Malmoe e Copenhaga e representantes dos interlocutores sociais. O Comité de acompanhamento é presidido, por turnos, pelas duas associações de indústria e comércio. As suas funções são as estabelecidas nos regulamentos dos Fundos Estruturais. Este comité costuma reunir-se cada seis meses.

### Principais funções de aplicação

#### *Informação, assessoria e apoio aos candidatos*

A secretaria fica encarregue de facilitar informação e oferecer assessoria em matéria de desenvolvimento dos projectos. Para além das brochuras informativas, a estrutura tem uma página Web que proporciona informação actualizada sobre os projectos aprovados e um impresso electrónico para apresentação de candidaturas. Para os sócios dos projectos aprovados, a Secretaria estabelece reuniões informativas e pequenos seminários sobre gestão de programas e projectos.

#### *Apresentação de candidaturas a projectos*

Em geral, são publicadas anualmente quatro candidaturas públicas de propostas para o conjunto das medidas. As candidaturas das propostas, que se publicam no boletim de Sund e na imprensa nacional e regional, fixam as datas-limite para a sua apresentação. Quando alguma medida não apresentar um número suficiente de candidatos as candidaturas poderão concentrar-se numa medida específica.

É preciso utilizar um impresso de candidatura especial disponível em língua sueca. A candidatura deve ir assinada por dois sócios procedentes de ambos os lados da fronteira ou por uma organização transfronteiriça. Cada candidatura é apresentada pelo sócio principal em nome de todos os sócios.

Todas as candidaturas serão enviadas à Secretaria.

### ***Avaliação dos projectos***

A Secretaria comprovará a conformidade de cada candidatura a projecto com os critérios de exactidão e elegibilidade.

Os critérios de elegibilidade são:

- directrizes fixadas pela União Europeia;
- critérios especiais de Sund:
  - os sócios devem proceder de ambos os lados da fronteira ou então o projecto deve contar com a participação de uma organização transfronteiriça;
  - o projecto deve produzir um impacto real e prolongado na região de Sund (não será financiada qualquer actividade excepcional);
  - o projecto deve contar com co-financiamento garantido e já atribuído.

Os projectos que cumpram estes critérios são submetidos à atenção do Grupo de trabalho Interreg.

### ***Seleção final e aprovação***

Existem dois procedimentos diferentes de selecção, dependendo do orçamento total do projecto:

- a) projectos para um valor inferior a 68.000 ecus;
- b) projectos para um valor superior a 80.000 ecus.

a) O Grupo de trabalho Interreg fica encarregue da selecção final dos projectos para valor inferior a 68.000 ecus. Os projectos seleccionados são aconselhados às quatro autoridades nacionais de gestão, que são as que aprovam os projectos e assumem a responsabilidade financeira. Estes organismos são as Administrações gerais de mercado de trabalho e as Associações de indústria e comércio da Dinamarca e Suécia. A apresentação dos projectos perante estas entidades é feita por partes: os projectos cujos responsáveis sejam dinamarqueses são apresentados às organizações dinamarquesas, os que estiverem encarregues a responsáveis suecos serão enviados às entidades de gestão financeira suecas. Também se estabelece uma diferença entre os projectos que recebem fundos do FSE (enviados às Administrações do mercado de trabalho) e os que recebem verbas do FEDER (apresentados às Associações de comércio e indústria).

b) os projectos por um valor superior a 68.000 ecus são aconselhados ao Comité directivo pelo Grupo de trabalho Interreg. O Comité directivo é o responsável pela selecção final. Aliás, envia os projectos às quatro autoridades responsáveis para a sua aprovação (veja-se o previamente referido).

### ***Contratação***

As Administrações do mercado de trabalho e as Associações de comércio e indústria da Dinamarca e Suécia estão encarregues de enviar as cartas de notificação da aprovação dos projectos e o correspondente contrato a cada um dos sócios principais. Estes assinam os seus respectivos contratos com a autoridade correspondente. A seguir, um contabilista independente (auditor) comprova o contrato e envia-o novamente à autoridade responsável.

### ***Gestão financeira***

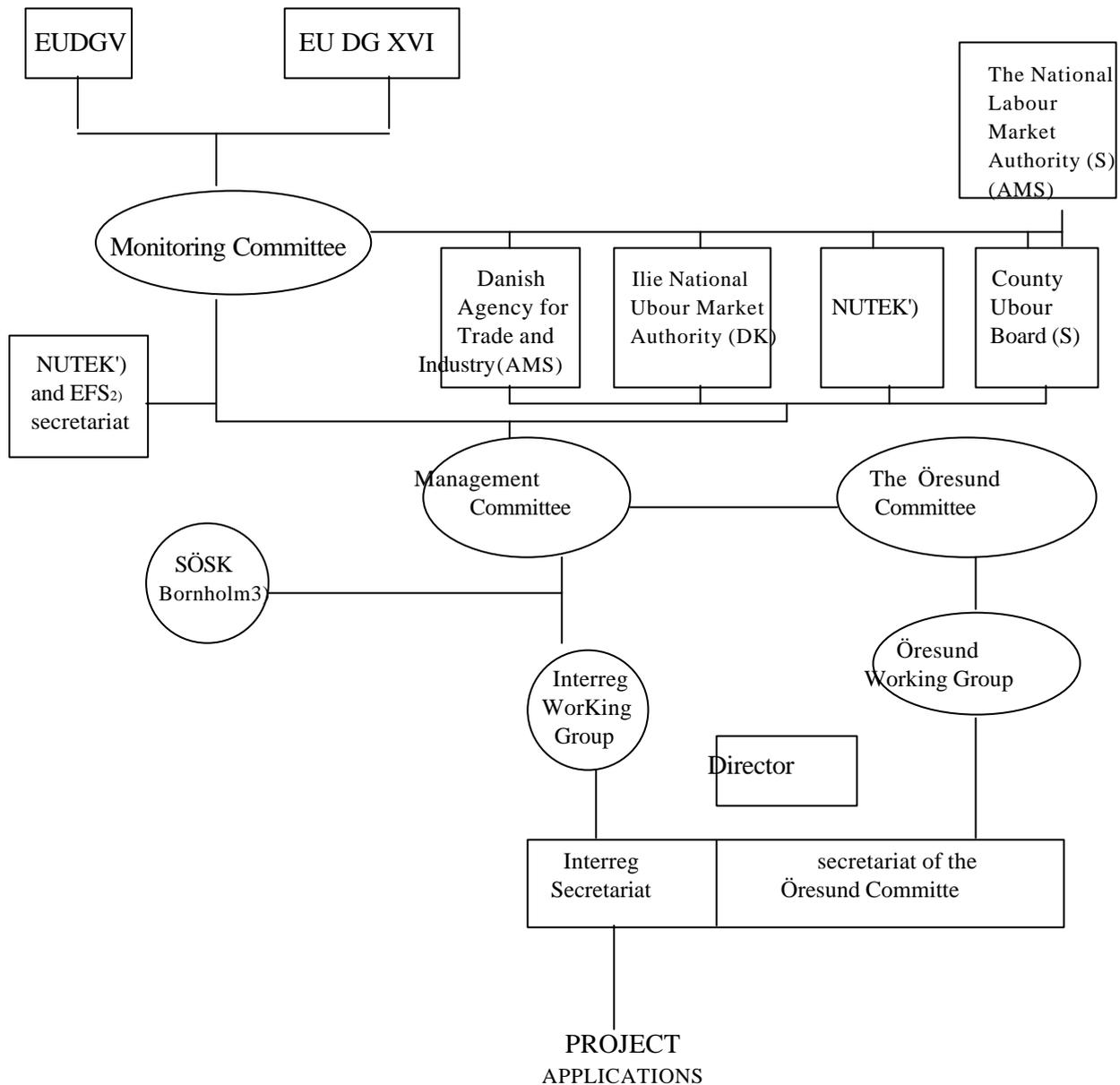
Existem quatro contas bancárias diferentes para as contribuições comunitárias, uma para cada uma das autoridades responsáveis da gestão financeira. Cada entidade entrega no seu banco as instruções de pagamento. A responsabilidade financeira vai por separado para cada uma das entidades de gestão financeira.

### ***Acompanhamento e avaliação***

O acompanhamento da aplicação dos projectos é responsabilidade da Secretaria do Comité de acompanhamento, que é também responsável pela elaboração periódica de relatórios de progresso destinados ao Comité de acompanhamento. A Secretaria do Comité de acompanhamento é facilitada pelas Associações de comércio e indústria da Suécia e Dinamarca, que presidem por turnos anuais o nomeado comité.

A Secretaria do Comité de acompanhamento publicou em 1997 uma licitação pública para realizar uma avaliação intermédia. O Instituto dinamarquês de tecnologia foi o encarregue de desenvolver essa avaliação, publicada em Abril de 1998.

**Gráfico 4.6 SUND: Organização do programa**



- 1) NUTEK (The Swedish National Board for Industrial and Technical Development)
- 2) EFS (Erhvervsfremme styrelsen = The National Labour Market Authority)
- 3) SOSK-Bornholm (Working Group from South-East Scania and Bornholm)

#### **4.7 Transmanche e Rives-Manche (F/UK)**

A iniciativa Interreg IIA tem dois programas sobre as fronteiras marítimas entre a França e o Reino Unido: Transmanche e Rives-Manche.

*Transmanche* (Kent/Norte-Paso de Calais) também estava incluído no Interreg I. A zona eleita para o Interreg II abrange o condado de Kent (UK) e a região de Norte-Paso de Calais (F). Na costa britânica foi ampliada a zona eleita respeitante à Interreg I (a área então eleita, a parte oriental do condado de Kent, é conhecida como a *East Kent Focus Area* e é considerada zona prioritária).

O orçamento global do programa operativo le de 95 milhões de ecus, dos quais 45 milhões de ecus representam a contribuição comunitária (18,6 milhões de ecus da britânica e 26,4 milhões de ecus da parte francesa).

Rives-Manche: a zona eleita compreende o condado de Sussex Oriental (UK) e os gabinetes franceses de Sena Marítimo (Alta Normandia) e de Somme (Picardía). Esta área é eleita unicamente desde o começo da segunda etapa do Interreg (Interreg IIA).

O orçamento global do programa operativo é de 81 milhões de ecus, dos quais a contribuição comunitária totaliza 34 milhões de ecus (10,2 milhões de ecus da parte britânica e 23,8 milhões de ecus da parte francesa).

#### **Preparação dos Programas**

O Conselho do condado de Kent (Kent CC) e a região de Norte-Paso de Calais (região NPC) assinaram, em 1987, um protocolo de cooperação e realizaram um estudo preparatório com ajuda financeira da Comissão. Posteriormente, baseando-se nesse estudo prepararam o rascunho do programa operativo do Interreg I. As autoridades de ambos os Estados-membros fizeram as suas respectivas apresentações perante a Comissão.

O Kent CC e a região NPC dirigiram a preparação do programa operativo do Interreg IIA. Trabalharam em estreita colaboração com as autoridades dos Estados-membros e usaram o estudo de avaliação intermédio do Interreg I elaborado em 1994.

A ideia de um programa transfronteiriço para a área de Rives-Manche partiu e foi promovida desde o Concelho do condado de Sussex Oriental (East Sussex CC) e a região francesa de Alta Normandia. O programa foi enviado por um grupo de trabalho em que participaram as autoridades locais competentes (East Sussex CC e os dois gabinetes eleitos), o gabinete governamental para o Sueste (GOSE - *Government Office for the South East*) e as regiões francesas de Alta Normandia e Picardía, como também representantes a nível nacional, dos gabinetes ministeriais competentes (DTI, DETR e DATAR).

Ambos os programas foram apresentados paralelamente à Comissão pelos Governos britânico e francês.

#### *Acordo sobre a gestão da aplicação*

As disposições institucionais relativas à gestão da aplicação dos programas aparecem referidas nos respectivos programas operativos.

## Aplicação dos programas

### Estrutura de gestão conjunta

É responsabilidade das autoridades competentes dos Estados-membros, aplicar os programas. No plano nacional, são os seguintes:

- pela parte francesa, o Ministério de Interior (quando os fundos provêm do FEDER) e o Ministério de Trabalho e Solidariedade (quando os fundos provierem do FSE);
- pela parte britânica, o Ministério do Comércio e Indústria (DTI) assume a responsabilidade global pelos Fundos Estruturais, enquanto que o Ministério de Meio Ambiente, Transportes e Regiões (DETR) é responsável pelos fundos do FEDER e o Ministério de Educação e Emprego (DfEE) pelos fundos do FSE.

No âmbito regional, a responsabilidade é assumida:

- pela parte francesa: pelo governador da região ou regiões em questão;
- pela parte britânica: o Gabinete governamental para o Sueste (GOSE).

As estruturas transfronteiriças para a aplicação do programa são mais simples no caso do programa *Transmanche* e podem ser resumidas da seguinte maneira: (veja-se o **Gráfico 4.7**):

- O **Comité de acompanhamento conjunto**, que se reúne duas vezes por ano, é o encarregado de rever a aplicação do programa e aprovar ou rejeitar as candidaturas a projectos. Esse comité é composto por representantes das autoridades públicas francesas (Administração Central, região NPC, gabinetes do Norte e de Paso de Calais), autoridades públicas britânicas (GOSE, Kent CC e Concelho do distrito de Kent), representantes dos sectores privado e voluntário e representantes da Comissão Europeia.
- O **Grupo técnico conjunto**, integrado por funcionários e peritos das autoridades públicas britânicas e francesas tem reunião quatro vezes por ano. É o encarregado de rever os conselhos para avaliação dos projectos, feitos pela parte francesa e britânica e de as preparar para o Comité de acompanhamento conjunto.

No caso de programa *Rives-Manche*, o Comité de acompanhamento conjunto não tem responsabilidades específicas quanto aos projectos, tem reunião apenas uma vez por ano. O **Comité técnico conjunto**, de que fazem parte representantes das autoridades nacionais, regionais e locais, tem reunião três vezes por ano e toma as decisões oportunas sobre as candidaturas a projectos. Em Julho de 1997 foi estabelecido o **Grupo de trabalho conjunto de recursos** (integrado por membros da Secretaria e chefes de projectos Interreg; veja-se mais à frente) cuja missão é a de apoiar, de forma geral, estas estruturas transfronteiriças. Este grupo tem reunião todos os meses.

Relativamente a ambos os programas:

- as autoridades responsáveis pela aplicação dos programas são responsáveis pelo funcionamento da **Secretaria conjunta** (GOSE e as regiões francesas correspondentes, desde os lugares onde estão normalmente situadas no Reino Unido e na França);
- os **responsáveis por projectos Interreg** fornecem informação e assessoria a promotores de projectos e dão apoio às estruturas descritas anteriormente. Há dois responsáveis para o programa *Transmanche* (um em Kent e outro em NPC) e seis responsáveis para o programa *Rives-Manche* (um em Sussex Oriental e cinco em França).

## **Principais funções da aplicação**

### ***Informação e assessoria aos candidatos***

Os responsáveis por projectos Interreg assumem esta função em ambos os programas. Constituem a oferta publicações especializadas bilingues (guia do candidato, brochuras, etc.), ampla publicidade (conferência inaugural, entrevistas, etc.) e um elevado número de *workshops* informativos e dedicados ao estabelecimento de redes.

Como parte do processo de desenvolvimento dos projectos é de grande importância a apresentação informal de rascunhos de candidaturas.

### ***Apresentação de candidaturas a projectos***

Todas as medidas recebem adequada publicidade e estão abertas a propostas. As datas-limite para a apresentação de candidaturas correspondem aos ciclos de reuniões dos órgãos responsáveis pela tomada de decisões.

É obrigatória a inscrição de sócios transfronteiriços, aos quais se encoraja a apresentarem uma candidatura única em francês e em inglês. No caso do programa *Rives-Manche* existe um impresso de candidatura bilingue especial. As candidaturas serão enviadas a uma das secretarias conjuntas (o gabinete da GOSE de Guildford fica fora das zonas eleitas).

### ***Avaliação dos projectos***

Da parte britânica, um assessor de projectos da GOSE é o encarregado do processo de avaliação técnica e financeira, onde estão inseridas as entrevistas de avaliação e as consultas que foram necessárias com os gabinetes ministeriais correspondentes. O Comité de coordenação britânico integrado por funcionários do Estado é quem recebe os resultados das avaliações e prepara os conselhos destinados ao Comité técnico conjunto para *Rives-Manche* e ao Grupo técnico conjunto no caso de *Transmanche*.

Da parte francesa, os projectos são avaliados pelo gabinete ministerial correspondente (*service instructeur*) e pelas autoridades locais competentes. Os seus relatórios são estudados pelo Comité regional técnico<sup>23</sup>, onde participam funcionários das administrações central e local, que é, por sua vez, o encarregue de preparar os conselhos para o Comité técnico conjunto de *Rives-Manche* (Grupo técnico conjunto no caso de *Transmanche*).

Todos os projectos são enviados ao Comité técnico conjunto, no caso de *Rives-Manche* e ao Grupo técnico conjunto, no caso de *Transmanche*.

### ***Aprovação***

No caso de *Rives-Manche*, é o Comité técnico conjunto quem realiza a avaliação final conjunta e selecciona os projectos para a sua aprovação.

No caso de *Transmanche*, o Grupo técnico conjunto formula os conselhos ao Comité de acompanhamento conjunto, e este último decide quais os projectos que serão aprovados.

### ***Contratação***

A contratação efectua-se em separado no Reino Unido e na França.

---

<sup>23</sup> As duas regiões que participam em *Rives-Manche* contam com comités separados que informam o Comité técnico conjunto através dum comité interregional.

Da parte britânica, a GOSE prepara uma carta de oferecimento, onde se estabelecem as condições do contrato, e é enviado ao responsável dos projectos em nome do gabinete ministerial correspondente, mais concretamente do DETR se se tratar de um projecto financiado pelo FEDER e do DfEE se o projecto for financiado pelo FSE.

Da parte francesa, o governador correspondente envia uma carta de pré-notificação. Depois do qual, o gabinete ministerial competente prepara e envia um acordo relativo à ajuda (*convention*), junto com anexos correspondentes aos aspectos financeiros, resultados, indicadores, etc.

### ***Gestão financeira***

As autoridades competentes dos Estados-membros assumem, por separado, a responsabilidade de todos os aspectos relativos à gestão financeira em conformidade com as normas nacionais vigentes.

A autoridade contratante (gabinete ministerial ou serviço estatal) faz os pagamentos provenientes de fundos comunitários e, quando provierem dos seus fundos nacionais correspondentes, aos responsáveis por projectos em moeda nacional.

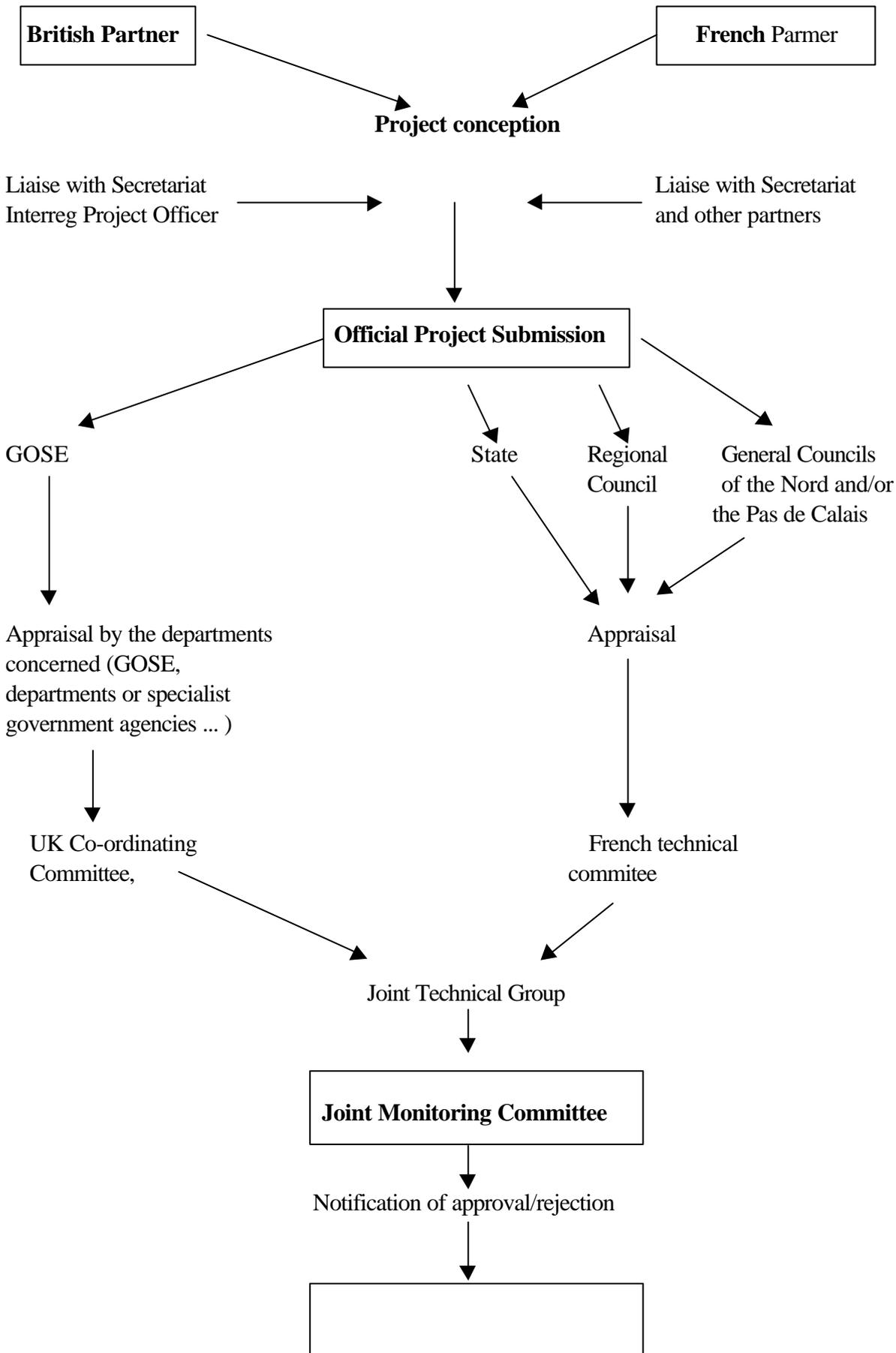
Os controlos financeiros respeitam as normas nacionais normais relativas aos Fundos Estruturais, na maneira como se aplicam no Reino Unido e em França, respectivamente. A responsabilidade financeira última, corresponde a cada Estado membro.

### ***Acompanhamento e avaliação***

O acompanhamento da aplicação dos projectos é efectuado em separado pelas autoridades competentes francesas e britânicas. Baseando-se na informação facilitada por estas, as Secretarias conjuntas preparam relatórios de progresso periódicos, para os Comités de acompanhamento conjuntos.

Da avaliação intermédia do programa Rives-Manche ficaram encarregues consultores independentes, sob os auspícios de um Grupo directivo (sub-comité do Comité de acompanhamento).

**Chart 4.7 Tranchemanche and Rives-Manche – Project development, Submission and approval process**



## **Project implementation**

## 5. CONCLUSÕES E CONSELHOS

### 5.1 Conclusão geral

Nas secções anteriores foram apresentados e analisados os aspectos institucionais da cooperação transfronteiriça regional e local na União Europeia, com especial referência à experiência do desenvolvimento e a gestão dos programas financiados pelo iniciativa Interreg IIA. As conclusões que podem ser tiradas de esta experiência, de utilidade para materialização do Interreg IIIA, devem ter como referência as duas condições mínimas necessárias para que exista um autêntico programa comunitário de cooperação transfronteiriça:

- tanto a preparação do programa, como a gestão da sua aplicação têm de ser conjuntas;
- a atribuição de fundos comunitários e a gestão desses fundos têm de ser partilhados.

Estas condições guiaram a estratégia da Comissão Europeia em matéria de programas transfronteiriços e receberam o apoio activo das regiões transfronteiriças e de ARFE/LACE. No entanto, essas condições não acabaram por ser cumpridas na maioria dos programas operacionais da iniciativa Interreg IIA, com a excepção de aquelas sobre as fronteiras internas terrestres, principalmente devido à falta de infraestruturas institucionais em algumas das regiões fronteiriças, mas sobretudo por causa do papel dominante que desenvolvem as autoridades nacionais, na preparação e aplicação dos programas. Outro factor que também contribuiu, foi a falta de tempo e informação que tiveram as autoridades regionais e locais, entre o momento em que a Comissão publicou as directrizes e os prazos para apresentação de programas.

Tendo em vista o que se disse, as conclusões gerais de interesse para o Interreg IIIA apresentam duas vertentes:

- além de não se terem generalizado as condições mínimas referidas anteriormente, o desenvolvimento de estruturas transfronteiriças tem crescido a um ritmo acelerado nos últimos anos, e já existe um fundo considerável de experiência e capacidade na prática totalidade das fronteiras internas e externas;
- além de ainda não serem possíveis disposições uniformes para toda a União Europeia, já se encontram muitos elementos comuns nas disposições institucionais transfronteiriças da União Europeia, sobre os que será possível basear a resolução prática das necessidades dos programas, da iniciativa Interreg IIIA.

Isto é, se existir vontade política, será viável encontrar soluções que, por um lado, satisfaçam os princípios gerais comunitários de subsidiariedade e associação, assim como as chamadas condições mínimas dos programas transfronteiriços, e, por outro lado, respeitem os critérios locais ou regionais e sejam compatíveis com os sistemas administrativos nacionais.

## 5.2 Disposições institucionais para os programas do Interreg IIIA

### *Solução genérica*

A *solução genérica* para todas as fronteiras será uma **associação transfronteiriça regional ou local** em cada uma das regiões transfronteiriças que participem no Interreg IIIA. Estas associações assumirão as seguintes funções e características:

- uma **composição** baseada nos princípios de cooperação transfronteiriça entre autoridades regionais ou locais, interlocutores sociais e demais organizações representativas e igualdade entre ambos os lados da fronteira;
- umas **funções** que abrangem todos os aspectos técnicos e financeiros do programa, isto é, o desenvolvimento de estratégias e programas e a sua apresentação perante a Comissão; a gestão da aplicação dos programas, incluindo a informação e o assessoramento aos beneficiários potenciais e aos promotores ou administradores de projectos; a avaliação das candidaturas a projectos; a selecção e aprovação de projectos, e, por último, a gestão financeira (contratação, pagamento, acompanhamento).

Determinadas funções deverão ser assumidas pela Comissão (por exemplo, a aprovação dos programas) e as autoridades dos Estados-membros (por ex., a responsabilidade financeira última). Todos estes pontos deverão ser esclarecidos, inclusivamente o modo em que serão executados: quer seja em separado, pela Comissão ou pelos Estados-membros quer seja de forma conjunta (como é o caso da avaliação dos programas e da modificação destes, que foram desenvolvidos através de um Comité de acompanhamento conjunto).

### *Modelos institucionais*

Para traduzir a solução genérica antes referida em disposições práticas para o desenvolvimento e gestão da aplicação dos programas operacionais do Interreg IIIA em todas as fronteiras terrestres e nas fronteiras marítimas altamente integradas, tanto internas como externas, deveria bastar com dois modelos:

- **modelo 1, baseado numa organização transfronteiriça de carácter permanente** com capacidade para assumir todas as funções antes referidas (ou a maioria delas), como pode ser uma euroregião ou organismo similar e com a que a Comissão possa estabelecer uma relação de tipo contratual, com consentimento dos Estados-membros correspondentes;
- **modelo 2, baseado num consórcio de autoridades competentes regionais e locais** (e outras organizações regionais ou locais competentes) criado com o único objectivo da iniciativa Interreg (mas que, obviamente, poderá, após um determinado período de tempo transformar-se numa estrutura permanente). De maneira similar, a Comissão pode estabelecer uma relação de tipo contratual com todo o organismo que represente o consórcio (ver mais à frente) contando com o consentimento dos Estados-membros correspondentes.

No **modelo 1** prevê-se o funcionamento integrado dum organismo permanente como euroregião ou similar. Este assumirá todas as funções técnicas e financeiras de gestão de programas, com a possível excepção dos aspectos operacionais da execução financeira (que, segundo aponta a experiência da fronteira germano-holandesa, tanto podem delegar numa entidade financeira como pode ser um banco público).

A este organismo ou estrutura transfronteiriça deveria ser encomendada a criação de um Comité directivo ou de acompanhamento específico de programas, e entre cujas funções deveria ser inserida a orientação geral dos programas e a selecção e aprovação finais dos projectos. Os membros deste comité deverão surgir dos sócios transfronteiriços locais e regionais (quanto menos dos contribuintes ao programa) entre os que constarão representantes das autoridades públicas competentes dos Estados-membros participantes.

No *modelo 2*, o consórcio está encarregue pelo desenvolvimento dos programas enquanto que as funções de gestão serão de um ou vários dos membros do consórcio ou de organizações de apoio regional ou local. Das disposições de carácter mais prático ficará encarregue um sócio *gerente* (isto é, um membro do consórcio, como por exemplo uma autoridade regional) ou um *intermediário* (isto é, uma entidade regional ou local, como por exemplo uma agência de desenvolvimento regional de âmbito privado que represente o conjunto do consórcio sem ser membro deste).

O sócio gerente ou o intermediário assumirá directamente, ou então organizará de maneira adequada -através de uma secretaria, por exemplo- pelo menos algumas das funções básicas de gestão. Também desenvolverá um papel-chave nos acordos formais relativos ao consórcio e ao programa (veja-se mais à frente). Estes acordos especificarão com precisão quem será o responsável e quem assumirá as funções principais:

- preparar e apresentar o programa;
- facilitar informação e dar assessoramento aos candidatos ou beneficiários (por ex., secretaria, gabinete de assistência técnica ou ambas);
- avaliar as candidaturas a projectos (por ex., secretaria, grupo técnico ou sub-comité do Comité de gestão);
- desenvolver a selecção final e aprovação de projectos (p. ex., Comité directivo ou de gestão);
- encarregar-se da gestão financeira dos projectos aprovados (p. ex., entidade independente de gestão financeira ou unidade interna do sócio gerente ou do intermediário);
- encarregar-se da orientação geral e da supervisão do programa (p. exemplo., Comité directivo o de gestão).

Em ambos os modelos, para além dos assuntos internos da associação, será importante especificar a modalidade de participação dos interlocutores sociais e da comunidade regional ou local em geral no processo que abrange desde o desenvolvimento dos programas até a sua avaliação.

Sendo assim, em ambos os modelos revestirá especial importância definir claramente as relações externas da associação com associações e programas vizinhos. Mediante disposições adequadas, defende-se que em cada grupo de programas (todos os programas relacionados com uma fronteira nacional, por exemplo; veja-se o Anexo com a proposta indicativa) se reúnam as condições seguintes:

- um quadro *de coordenação estratégica* que vise os seguintes aspectos: definição geográfica dos programas, critérios comuns dos programas, princípios de gestão financeira e disposições fundamentais referentes aos aspectos técnicos de gestão da aplicação;
- um Comité de acompanhamento integrado por representantes da UE, os Estados-membros e o Comité directivo ou de acompanhamento dos programas em questão, ao que se oferecerá o mandato de qualquer Comité de acompanhamento face aos Fundos Estruturais, incluída a tarefa de avaliação comum do conjunto de programas num grupo determinado.

### ***Acordos formais***

Estes acordos variam em função do modelo institucional escolhido, a participação das autoridades dos Estados-membros (com competências para efeito do Interreg) e as opções disponíveis nas directrizes da Comissão para as iniciativas comunitárias (isto é, *programas operacionais e subsídios totais*).

No caso do modelo 1, partindo da experiência das fronteiras entre Alemanha, Bélgica e Países Baixos, pode bastar com um simples acordo entre os sócios, tendo presente que, até agora, entre eles se incluíam as autoridades dos Estados-membros com competências para efeitos do Interreg (o Ministério de Economia holandês e o Estado federado alemão no caso da fronteira germano-holandesa). Face a um acordo de associação de tais características, estas autoridades têm ido deixando (conforme o Direito nacional) parte das suas responsabilidades<sup>24</sup> ao organismo

---

<sup>24</sup> Ainda que não os seus direitos constitucionais.

ou estrutura transfronteiriça Euroregio), enquanto que os sócios Interreg abandonaram colectivamente as tarefas técnicas numa entidade financeira (banco público de Direito privado).

No entanto, se a euroregio tivesse de actuar por sua iniciativa como responsável do programa ou se as autoridades dos Estados-membros com competências para efeitos do Interreg não se encontrassem entre os sócios locais ou regionais do programa seria necessário estabelecer um acordo *de segunda fase* em que se esclarecesse a relação existente entre a euroregio, os Estados-membros e a Comissão (por ex., as responsabilidades financeiras).

O modelo 2 costuma requerir uma solução em forma de duplo acordo:

- um acordo de associação denominado *de primeira fase* entre os membros do consórcio (para preparar e propor um programa do Interreg IIIA e, no caso de se aprovar, gerir a sua aplicação);
- um acordo *de segunda fase*, concluído entre a Comissão e o sócio gerente do consórcio ou o organismo intermediário, com objectivo de assumir directa ou indirectamente, em nome do consórcio, todas as funções essenciais de gestão técnica e financeira<sup>25</sup>.

Haverá a possibilidade dum acordo único quando vigorar um acordo de associação *de primeira fase* entre cujos participantes se incluíam as autoridades com competências para efeitos do Interreg dos dois países interessados (segundo consta na experiência de PAMINA, F/D).

A experiência das iniciativas Interreg I e IIA mostram a enorme variedade de restrições legais que afectam as autoridades regionais e locais, e a outros organismos que participam (ou desejariam participar) nos acordos transfronteiriços, a diversidade de atitudes das autoridades dos Estados-membros com respeito a soluções transfronteiriças integradas para a gestão de programas, a necessidade de contar com perspectivas a muito longo prazo e incertezas relacionadas com os aspectos institucionais dos programas transfronteiriços. A solução dum acordo simples (*de primeira fase* unicamente) não será, pois, fácil para todas as fronteiras no prazo disponível para a introdução do Interreg IIIA.

O cumprimento das condições mínimas referidas anteriormente em todas as fronteiras eleitas configura como necessário e conveniente que a Comissão ofereça um acordo normalizado *de segunda fase* entre esta e um organismo transfronteiriço de carácter permanente (euroregio, por exemplo) ou um sócio gerente ou intermediário, ou seja, um acordo adequado a ambos os modelos. As condições do acordo poderão visar as disposições relativas a subsídios globais dos regulamentos e inspirar-se na experiência do programa Peace<sup>26</sup>. ***Esta solução será de aplicação a todos os programas ou unicamente àqueles que no momento de ser iniciado o Interreg IIIA ainda não dispuserem de um acordo de associação de primeira fase*** (como os que existem para a fronteira germano-holandesa ou os de PAMINA, na fronteira franco-alemã).

---

<sup>25</sup> Incluído o esclarecimento do papel dos Estados-membros, especialmente no que se refere as competências financeiras.

<sup>26</sup> Estes acordos incluem uma definição clara do papel das autoridades dos Estados-membros.

### ***Princípios de gestão financeira integrada***

Para poder reforçar a integração da gestão dos programas em ambos os modelos, a gestão financeira pode estar baseada em princípios comuns:

- para cada programa, todas as contribuições comunitárias (e, a ser possível, também as contribuições nacionais) serão transferidas para uma conta bancária comum ;
- a administração técnica da conta, que se abrirá para os efeitos específicos do programa, estará numa entidade financeira, que poderá ser retribuída por tais serviços;
- os pagamentos feitos por esta entidade operativa de gestão financeira provenientes das contribuições comunitárias (e nacionais) serão pagos a um único sócio contratante por projecto;
- os pagamentos aos outros sócios do projecto (de ambos os lados da fronteira) serão efectuados pelo sócio contratante;
- quanto for possível, todas as contas e os pagamentos serão em euros.

### ***Actuação dos organismos responsáveis pela gestão de programas***

O desenvolvimento e a gestão da aplicação de um programa não deveria estar em confusão com o desenvolvimento e aplicação dum projecto. Em ambos os modelos, será atribuída à euroregio ou ao consórcio a responsabilidade dos programas, o que significa que se espera que um elevado número de autoridades eleitas e demais organizações desenvolvam e apresentem propostas de projectos e, em caso de estes serem aprovados, os ponham em funcionamento. As medidas preventivas que se tomarem para evitar que se produzam abusos por parte dos responsáveis dos programas são:

- a necessidade de que todas as medidas estejam sujeitas a uma chamada de propostas aberta e a uns procedimentos transparentes de avaliação de projectos;
- a participação de representantes das autoridades públicas competentes no Comité directivo, sempre que possível e conveniente, assistidos pelos interlocutores sociais, representantes da comunidade e indivíduos interessados.

A própria euroregio ou os membros do consórcio poderão actuar como promotores ou responsáveis de projectos unicamente numa minoria de projectos, em cujos casos deverão tomar medidas adequadas que garantam a imparcialidade na avaliação e selecção de projectos, como o processo de avaliação independente, ao que serão submetidas as candidaturas a projectos. As condições de tais eventualidades deverão ser estabelecidas no acordo, antes de começar a aplicação do programa.

O facto da euroregio ou o consórcio negociarem um acordo directamente com a Comissão não significa que se possa prescindir do nível do Estado membro. As autoridades dos Estados-membros participarão de maneira directa, como mínimo, nos seguintes aspectos:

- será necessário o consentimento do Estado membro para atribuir a uma euroregio ou consórcio, parte contratante homóloga da Comissão, para a obtenção de um subsídio global;
- as autoridades do Estado membro participarão no acompanhamento e avaliação através do Comité de acompanhamento conjunto;
- as autoridades do Estado membro poderão participar na selecção final dum projecto e sua aprovação através de um Comité de direcção ou de gestão;

- por último, o Estado membro fará parte no co-financiamento, controlo financeiro e responsabilidade financeira última, no que diz respeito aos fundos comunitários<sup>27</sup>

### 5.3 Disposições especiais para as fronteiras externas

Os dois modelos anteriores são igualmente, de aplicação a fronteiras externas; contudo, até ao alinhamento absoluto dos regulamentos sobre os programas Phare e Tacis de cooperação transfronteiriça com o Interreg será necessário aceitar umas disposições um pouco diferentes, quanto menos no que refere a gestão financeira.

Em qualquer caso<sup>28</sup> será possível o seguinte:

- preparar programas e medidas transfronteiriças comuns de âmbito regional ou local (isto é, infra-nacional) em termos de zona geográfica eleita e de carácter plurianual;
- integrar o Comité conjunto de programação e avaliação e o Comité de acompanhamento Interreg num comité único, encarregue de rever e coordenar os programas plurianuais: um deles no quadro do Interreg e o outro no do programa PCT;
- integrar todos os aspectos técnicos da aplicação (apresentação, avaliação, selecção de projectos e acompanhamento da aplicação).

Será possível coordenar muito de perto a gestão financeira, entre outras opções por meio da adopção, para o período transitório compreendido entre os anos 2000 e 2004 aproximadamente, de determinadas soluções, como *fundos de recursos*<sup>29</sup>, no âmbito dos programas. Também caberá a possibilidade de formalizar um certo grau de integração no âmbito das medidas, na hipótese de que o Interreg IIIA e PCT financiem pequenas infraestruturas e acções de transferência de bens intangíveis. Para isso, é vista a possibilidade de que um organismo de execução administre, para cada medida, fundos para pequenos projectos paralelos (um no quadro do Interreg e o outro no de PCT). Intensificar a coordenação da gestão financeira exige, aliás um elevado grau de compatibilidade operativa entre os programas em ambos os lados da fronteira. Com este fim caberia estabelecer normas claras de elegibilidade financeira e custos dos projectos, aplicáveis em ambos os lados da fronteira. As normas financeiras poderiam abranger três tipos de projectos transfronteiriços:

- a) projectos que contam com acções similares no país vizinho, indo para o financiamento encarregue ao Interreg e para os fundos nacionais/do programa PCT até à fronteira, respectivamente;
- b) projectos de impacto transfronteiriço: o financiamento será assegurado pelo Interreg com a plena participação dos sócios da região PCT ou inversamente (financiamento da PCT com participação dos sócios Interreg);
- c) projectos focados no desenvolvimento de uma região fronteira: tratar-se-ia de projectos fronteiriços de carácter mais nacional, que serviriam para a preparação de projectos do tipo *a* ou *b*, devido a que frequentemente o início de actividades conjuntas requer alguma forma de estímulo.

### 5.4 Recomendações relativas às actividades preparatórias

<sup>27</sup> Se as organizações regionais ou locais (baseadas em autoridades regionais ou locais, como, por exemplo, euroregios ou organismos similares, ou que actuam como sócios gerentes ou intermediários para um consórcio) obtêm mais competências para efeitos do Interreg ou no quadro combinado do Interreg, Phare e Tacis, será normal que assumam, perante as autoridades competentes nacionais, a responsabilidade jurídica e financeira da aplicação dos programas. Porém, tanto a responsabilidade como o tipo de gestão deverão estar regulamentados por meio dum acordo escrito.

<sup>28</sup> Quanto menos nas fronteiras abrangidas pelo programa PTC.

<sup>29</sup> Face aos acordos de associações vigentes (veja-se a página 38 do documento de trabalho sobre a iniciativa comunitária e futuros avanços, Julho de 1997).

Das conclusões anteriores podemos extrair os seguintes pontos sobre as acções que devem empreender a Comissão e as regiões fronteiriças:

a) a Comissão deverá elaborar e oferecer modelos de acordos para:

- um acordo de associação *de primeira fase* para uma associação transfronteiriça regional ou local dirigida por um organismo do tipo euroregio;
- um acordo de associação *de primeira fase* para uma associação transfronteiriça regional ou local baseada num consórcio<sup>30</sup>;
- um acordo *de segunda fase* entre a Comissão e um dos organismos do tipo euroregio ou consórcio (este último representado por um sócio gerente ou um intermediário);

b) a Comissão deverá chamar a manifestações de interesse por parte de estruturas transfronteiriças permanentes ou de consórcios em estado embrionário em que possa localizar -prévia consulta aos Estados-membros- programas e responsáveis de potenciais programas, baseando-se em critérios claramente definidos (por ex., propostas de programas de âmbito infra-nacional apresentadas por estruturas ou consórcios regionais ou locais em que participem fundamentalmente autoridades regionais ou locais);

c) deverão preparar-se programas transfronteiriços comuns (encarregues a un grupo operativo conjunto, naqueles casos em que não existam euroregios ou outras estruturas permanentes);

d) preparar-se-ão e enviar-se-ão à Comissão, junto com o programa, os acordos necessários, que visarão, entre outras coisas:

- a divisão de responsabilidades para as funções centrais e as normas relativas à tomada de decisões;
- critérios e normas de elegibilidade comuns referentes a todos os aspectos, especialmente quando possam surgir diferenças entre os Estados-membros participantes (inclusive co-financiamento);
- a responsabilidade e o controlo financeiros (para cumprir o estabelecido tanto pela Comissão como pelos Estados-membros);

e) o programa de trabalho LACE-TAP para o período 1999-2001 deverá respeitar o anteriormente exposto, dando prioridade às fronteiras em que não existam estruturas transfronteiriças permanentes ou, nas estruturas existentes, tenham urgentes necessidades de desenvolvimento de capacidades.

---

<sup>30</sup> Consórcio de autoridades regionais ou locais e restantes organismos apropriados para os objectivos de desenvolvimento e gestão da aplicação de um programa Interreg IIIA.