

# Novos Referenciais para a Gestão Partilhada em Zonas Transfronteiriças



NOVEMBRO.10



# NOVOS REFERENCIAIS PARA A GESTÃO PARTILHADA EM ZONAS TRANSFRONTEIRIÇAS (NoGePaZoT)

NOVEMBRO.10

## Coordenação

Heitor Gomes

## Equipa Técnica

Eduarda Marques Costa

João Nogueira

Carlos Pinto Lopes

Jose Somoza Medina

Ana Cristina Fernandes

Carla Figueiredo

*"As fronteiras não são apenas divisórias e muito menos fracturas, embora correspondam a algum tipo de perda de continuidade. Mas as fronteiras acabam sempre por definir territórios cuja identidade é feita de diferenças, da interacção do que está de um e outro lado da linha de separação, que assim é também uma linha de união".*

*Jorge Gaspar, Paisagens de Fronteira: Identidades e Recursos. Guarda, 1997.09.12.*



## SIGLAS E ACRÓNIMOS

ACE	Acordo Complementar de Empresas
ADPM	Associação de Defesa do Património de Mértola
AECT	Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial
ALCT	Agrupamento Local de Cooperação Transfronteiriça
ARFE	Associação de Regiões Fronteiriças Europeias
ARSN	Administração Regional de Saúde do Norte
BOE	<i>Boletín Oficial del Estado</i>
CA	Comunidade Autónoma
CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CCDRA	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo
CCDRC	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro
CCDRN	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte
CCF	Conselho Consultivo Florestal
CE	Comissão Europeia
CEDRU	Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional e Urbano, Lda.
CES	Cartão Europeu de Saúde
CIMAB	Comunidade de Interesses Económicos/Média Alsácia-Brisgau
CM	Câmara Municipal
CNC	Comissão de Normalização Contabilística
CNCAP	Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública
CRI	Centro de Respostas Integradas
CRP	Constituição da República Portuguesa
CT	Cooperação Territorial
C&T	Ciência e Tecnologia
CTE	Cooperação Territorial Europeia
DGAL	Direcção-Geral das Autarquias Locais
DGFC	Direcção-Geral dos Fundos Comunitários
DGOTDU	Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano
DR	Diário da República
EC	European Commission
EGTC	European Grouping of Territorial Cooperation
EUA	Estados Unidos da América
EUROSTAT	Gabinete de Estatísticas da União Europeia
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEF	Fundo de Equilíbrio Financeiro
FSE	Fundo Social Europeu
FSM	Fundo Social Municipal
GIT	Gabinete de Iniciativas Transfronteiriças
HTC	Hôpital Transfrontalier Européen
I&D	Inovação e Desenvolvimento
IASB	<i>International Accounting Standards Board</i>
IDE	Investimento Directo Estrangeiro
IDT	Instituto da Droga e da Toxicodependência
IFRS	<i>International Financial Reporting Standards</i>
IGE	Instituto Galego de Estatística
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
IMT	Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
IMV	Imposto Municipal sobre Veículos
INE	Instituto Nacional de Estadística

INE	Instituto Nacional de Estatística
INEM	Instituto Nacional de Emergência Médica
INTERREG	Programa de Iniciativa Comunitária da CE
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LAU	Unidades Administrativas Locais ( <i>Local Administrative Unit</i> )
LFL	Lei das Finanças Locais
MENR	Marco Estratégico Nacional de Referência (Espanha)
MOT	Mission Opérationnelle Transfrontalière
NCRF	Normas Contabilísticas e de Relato Financeiro
NoGePaZoT	Estudo Novos Referenciais para a Gestão Partilhada em Zonas Transfronteiriças
NUTS	Nomenclaturas de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos
OE	Orçamento de Estado
PCSMFM	Plano de Contabilidade dos Serviços Municipalizados e das Federações de Municípios
PDM	Plano Director Municipal
PIB	Produto Interno Bruto
PIC	Programa de Iniciativa Comunitária
PIDDAC	Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PIE	Participação nos Impostos do Estado
PME	Pequenas e Médias Empresas
POC	Plano Oficial de Contabilidade
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
POCE	Plano Oficial de Contabilidade para o Sector da Educação
POCFAAC	Plano Oficial de Contabilidade para as Federações Desportivas, Associações e Agrupamentos de Clubes
POCISSSS	Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social
POCMS	Plano Oficial de Contabilidade do Ministério da Saúde
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
POCT	Programas Operacionais de Cooperação Transfronteiriça
POCTEFA	Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça Espanha-França e Andorra 2007-2013
POCTEP	Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça Espanha-Portugal 2007-2013
QREN	Quadro de Referência Estratégico Nacional
RA	Região Autónoma
RIET	Rede Ibérica de Entidades Transfronteiriças
SAMU	<i>Service d'Aide Médicale Urgence</i>
SEM	<i>Servei d'Emergències Mèdiques</i>
SER GAS	Serviço Galego de Saúde
SNC	Sistema de Normalização Contabilística
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SR	Sub-região
SSR	<i>Sains de Suite de Rééducation</i>
SWOT	<i>Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats</i>
TER	Turismo em Espaço Rural
UE	União Europeia
UCCIPCCEM-MAAC	Unidade Comum de Combate a Incêndios, Protecção Civil e de Emergência Médica de Melgaço-Arbo-A Cañiza
UTPC-CV	Unidade de Transporte Público Colectivo Chaves-Verín

**CONTEÚDO**

<b>0. INTRODUÇÃO</b> .....	7
<b>I. PANO DE FUNDO - CONTEXTUALIZAÇÃO DOS TERRITÓRIOS E DAS POLÍTICAS TRANSFRONTEIRIÇAS: SÍNTESE SWOT</b> .....	9
<b>II. DEFINIÇÃO DO QUADRO DE COMPETÊNCIAS A PARTILHAR</b> .....	13
II.1. QUADRO INSTITUCIONAL .....	13
II.2. QUADRO NORMATIVO .....	16
II.2.1. ENQUADRAMENTO LEGISLATIVO E NORMATIVO MUNICIPAL .....	16
II.2.2. PORTFÓLIO DE COMPETÊNCIAS PARTILHÁVEIS .....	18
II.2.2.1. EDUCAÇÃO .....	20
II.2.2.2. SAÚDE .....	20
II.2.2.3. MOBILIDADE E TRANSPORTES .....	21
II.2.2.4. CULTURA, DESPORTO E LAZER .....	21
II.2.2.5. TURISMO .....	22
II.2.2.6. ACÇÃO SOCIAL .....	22
II.3. QUADRO FINANCEIRO: MECANISMOS DE FINANCIAMENTO DOS MUNICÍPIOS .....	23
II.4. QUADRO DE COMPETÊNCIAS A PARTILHAR: CONSTRANGIMENTOS <i>VERSUS</i> POTENCIALIDADES .....	24
<b>III. BENCHMARKING DE SOLUÇÕES DE GESTÃO TRANSFRONTEIRIÇA PARTILHADA</b> .....	25
III.1. PROJECTOS DE COOPERAÇÃO E DE GESTÃO PARTILHADA NO ENQUADRAMENTO GEOGRÁFICO DAS FRONTEIRAS PORTUGAL/ESPANHA, ESPANHA/FRANÇA, FRANÇA/ ALEMANHA: GESTÃO REGIONAL E SUPRA-MUNICIPAL .....	26
III.2. PROJECTOS DE COOPERAÇÃO E DE GESTÃO PARTILHADA NO ENQUADRAMENTO GEOGRÁFICO DAS FRONTEIRAS PORTUGAL/ESPANHA, ESPANHA/FRANÇA, FRANÇA/ ALEMANHA: GESTÃO MUNICIPAL .....	30
<b>IV. ESTUDO COMPARATIVO: PROCESSOS E SOLUÇÕES DE COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA</b> .....	33
IV.1. SOLUÇÕES DE COOPERAÇÃO E DE GESTÃO PARTILHADA TRANSFRONTEIRIÇA .....	33
IV.2. AS REFLEXÕES PARA OS ESTUDOS DE CASO .....	36
<b>V. ANÁLISE DE ESTUDOS DE CASO</b> .....	39
V.1. QUADRO DE SOLUÇÕES DE GESTÃO PARTILHADA TRANSFRONTEIRIÇA .....	39
V.1.1. O QUADRO INSTITUCIONAL E NORMATIVO .....	40
V.1.2. AS TIPOLOGIAS DE MODELOS DE GESTÃO .....	40
V.1.3. AS INTERVENÇÕES E PROJECTOS PASSÍVEIS DE PARTILHA TRANSFRONTEIRIÇA DE COMPETÊNCIAS .....	56
V.2. ESTUDO DE CASO VALENÇA-TUI .....	58
V.2.1. CENTRO DE SAÚDE DE TUI .....	59
V.2.1.1. FUNDAMENTAÇÃO .....	59
V.2.1.2. MODELO DE GESTÃO .....	61
V.2.2. PISCINA MUNICIPAL DE VALENÇA .....	62
V.2.2.1. FUNDAMENTAÇÃO .....	62
V.2.2.2. MODELO DE GESTÃO .....	64

V.3. ESTUDO DE CASO MELGAÇO-ARBO-A CAÑIZA .....	65
V.3.1. UNIDADE COMUM DE COMBATE A INCÊNDIOS, PROTECÇÃO CIVIL E DE EMERGÊNCIA MÉDICA .....	66
V.3.1.1. FUNDAMENTAÇÃO .....	66
V.3.1.2. MODELO DE GESTÃO .....	68
V.4. ESTUDO DE CASO CHAVES-VERÍN .....	69
V.4.1. UNIDADE DE TRANSPORTE PÚBLICO COLECTIVO CHAVES-VERÍN .....	70
V.4.1.1. FUNDAMENTAÇÃO .....	70
V.4.1.2. MODELO DE GESTÃO .....	71
V.4.2. ESCOLA TRANSFRONTEIRIÇA DE ARTES .....	71
V.4.2.1. FUNDAMENTAÇÃO .....	71
V.4.2.2. MODELO DE GESTÃO .....	72
<b>VI. QUADRO DE CONCLUSÕES E DE RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>74</b>
VI.1. QUADRO INSTITUCIONAL E NORMATIVO .....	74
VI.2. MODELOS DE GESTÃO E MECANISMOS DE FINANCIAMENTO .....	76
VI.3. COMUNICAÇÃO, PROMOÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DOS NOVOS MODELOS DE GESTÃO .....	78

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Fluxograma do Roteiro Metodológico .....	8
Figura 2. Esquema de Leitura das Matrizes SWOT Apresentadas .....	9
Figura 3. Síntese SWOT: Território .....	10
Figura 4. Síntese SWOT: Socioeconomia .....	11
Figura 5. Síntese SWOT: Cooperação e Desenvolvimento Regional .....	12
Figura 6. Organização da Administração Pública Portuguesa e da Administração Pública Espanhola .....	15
Figura 7. Convenção de Valência: Organismos de Operacionalização .....	44

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1. Quadro Síntese: Constrangimentos <i>versus</i> Potencialidades .....	24
Quadro 2. Matriz-síntese de Comparação das Soluções/Modelos de Cooperação e de Gestão Partilhada Transfronteiriça .....	33
Quadro 3. Quadro Síntese: Comparação dos Modelos de Gestão .....	55
Quadro 4. Projectos Suscetíveis de Serem Desenvolvidos no Futuro em Sede de Partilha Transfronteiriça de Competências .....	56
Quadro 5. Valença-Tui: Quadro de Bordo - Indicadores de Contextualização .....	58
Quadro 6. Melgaço-Arbo-A Cañiza: Quadro de Bordo - Indicadores de Contextualização .....	65
Quadro 7. Chaves-Verín: Quadro de Bordo - Indicadores de Contextualização .....	69

## 0. INTRODUÇÃO

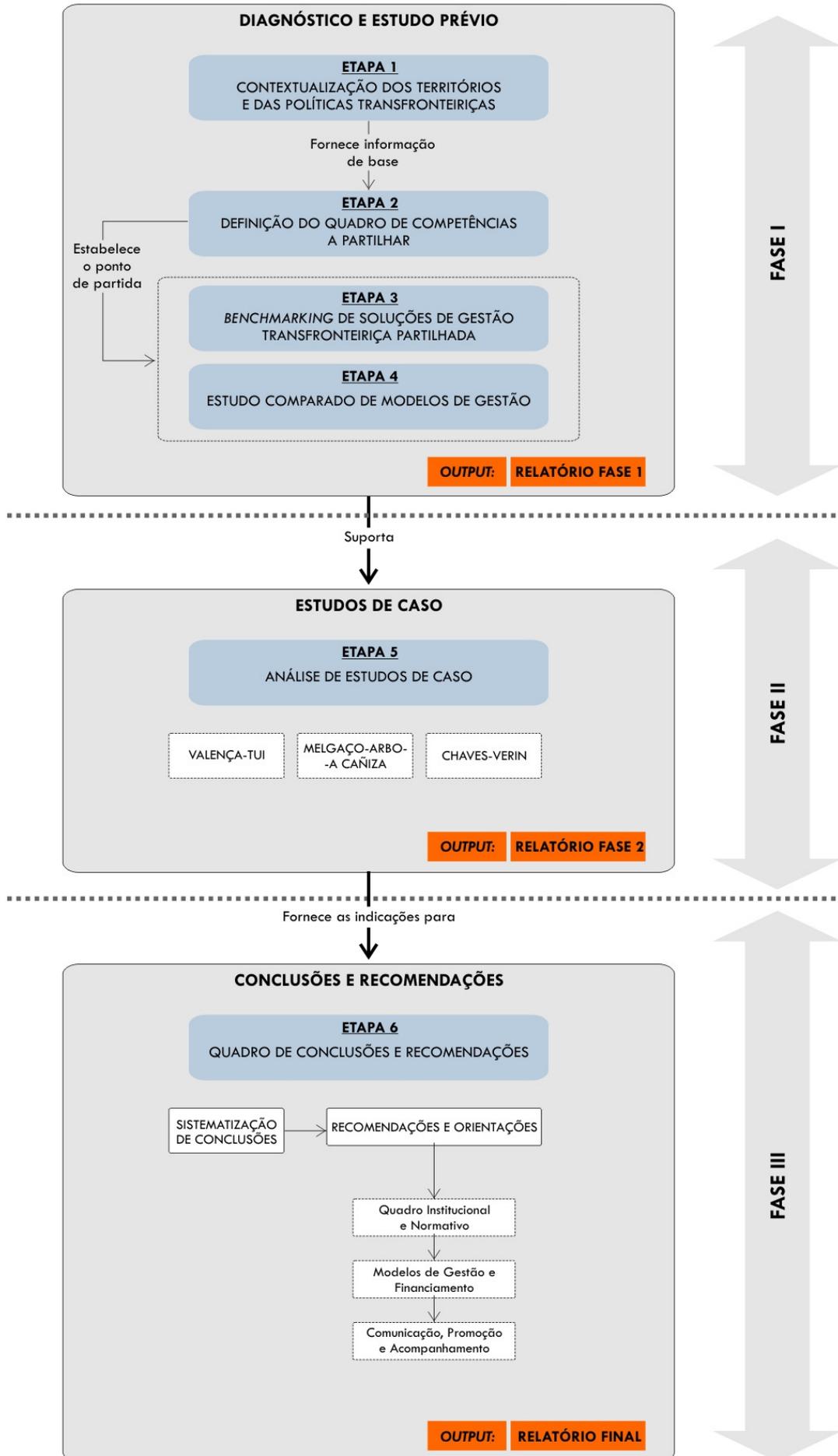
1. O presente documento constitui o Relatório Final do Estudo “**Novos Referenciais para a Gestão Partilhada em Zonas Transfronteiriças**” (NoGePaZoT), desenvolvido pelo Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional e Urbano, Lda. (CEDRU).
2. Em linhas gerais, o objectivo global do Estudo consiste na “*cenarização de novos modelos de gestão partilhada de equipamentos e/ou serviços colectivos de proximidade em zonas transfronteiriças de baixa densidade*” pela administração local, o qual deve contribuir para a formatação de soluções ajustáveis a diferentes tipologias de equipamentos e de serviços em seis temáticas concretas: educação; saúde; mobilidade e transportes; cultura, desporto e lazer; turismo e acção social. Na Fase II do Estudo, foi também incluída a temática da protecção civil<sup>1</sup>.
3. A sua concretização é perseguida por vários objectivos específicos, agrupados em três vertentes: i) os que concorrem para a identificação das tipologias de competências passíveis de serem partilhadas, atendendo ao quadro institucional e normativo português e espanhol; ii) os que se centram na tramitação processual, jurídica e financeira que possibilite a concretização dos novos referenciais de gestão partilhada pela administração local; iii) aqueles que são dirigidos para a formulação de conclusões e de recomendações objectivas e pragmáticas, propondo as novas soluções de gestão partilhada.
4. Este documento foi elaborado considerando o estabelecido no Caderno de Encargos e na Proposta Técnica apresentada pelo CEDRU, estando organizado em seis pontos principais.
5. No primeiro, é efectuada uma breve contextualização dos territórios e das políticas transfronteiriças<sup>2</sup>, sistematizada numa síntese SWOT, constituindo o pano de fundo para as etapas seguintes.
6. No segundo, apresenta-se a tipologia de competências partilháveis pela administração local nas seis temáticas, atendendo ao quadro institucional e normativo vigente nos dois países, identificando, também, os potenciais mecanismos de financiamento para a concretização das soluções a adoptar.
7. No terceiro ponto, são apresentadas soluções já em funcionamento no domínio da cooperação ou da partilha de gestão de competências municipais em territórios transfronteiriços nos ordenamentos Portugal/Espanha, Espanha/França e França/Alemanha (*benchmarking*).
8. No quarto ponto, procede-se a um estudo comparativo dos processos de cooperação transfronteiriça identificados nos três ordenamentos estudados no ponto anterior, procurando destacar as vantagens e as desvantagens associadas a cada solução.
9. No quinto ponto, são apresentadas soluções de gestão partilhada de equipamentos e de serviços colectivos de proximidade, passíveis de serem concretizadas em novos modelos de gestão, apontando-se, no âmbito dos Estudos de Caso realizados (Valença-Tui; Melgaço-Arbo-A Cañiza; Chaves-Verín), alguns projectos que podem ser implementados.
10. Finalmente, no sexto ponto, tendo por base o quadro de conclusões que decorre do desenvolvimento das etapas anteriores, são propostas recomendações orientadas para a concretização de novos modelos de gestão partilhada de equipamentos e de serviços colectivos de proximidade nas zonas transfronteiriças entre municípios.
11. Em volume de anexos, são sistematizados elementos de caracterização e de contextualização, cuja leitura é recomendada.

---

<sup>1</sup> As razões da inclusão da temática são apresentadas no Capítulo V.

<sup>2</sup> Apresentada no *Anexo 2. Pano de Fundo: Contextualização dos Territórios e das Políticas Transfronteiriças*.

Figura 1. Fluxograma do Roteiro Metodológico



## I. PANO DE FUNDO - CONTEXTUALIZAÇÃO DOS TERRITÓRIOS E DAS POLÍTICAS TRANSFRONTEIRIÇAS: SÍNTESE SWOT

12. A contextualização dos territórios e das políticas transfronteiriças – pano de fundo – visa, fundamentalmente, enquadrar e compreender as dinâmicas recentes de desenvolvimento do território fronteiriço em estudo nas seis temáticas, traçando as trajetórias que têm vindo a ser percorridas ao longo da última década e, por outro lado, analisar e sistematizar o quadro de mecanismos específicos de apoio à cooperação transfronteiriça (CT) no âmbito das políticas de desenvolvimento regional da União Europeia (UE) e dos dois Estados-Membros.
13. Tendo por base essa contextualização – apresentada no *Anexo 2. Pano de Fundo: Contextualização dos Territórios e das Políticas Transfronteiriças* –, realizou-se um exercício de diagnóstico prospectivo/interpretativo das potencialidades, debilidades, ameaças e oportunidades – segundo os três grandes domínios de caracterização adoptados –, recorrendo para isso à realização de uma análise matricial de tipo SWOT.
14. A partir da leitura da interação dos factores exógenos e endógenos, foram identificadas as principais dinâmicas e problemáticas que se colocam perante a situação de referência e que constituem elementos orientadores para a cenarização de soluções de gestão partilhada de equipamentos e/ou serviços colectivos de proximidade em zonas transfronteiriças de baixa densidade.
15. De modo a aprofundar as leituras sistemáticas possíveis a partir da análise SWOT, procedeu-se a análises complementares das forças/fraquezas e das ameaças/oportunidades, considerando também as suas dimensões espaciais e temporais, assim como a sua valorização em função de critérios específicos de importância e intensidade dos efeitos potenciais.
16. Assim, a aplicação desta metodologia de diagnóstico prospectivo passou essencialmente pelo desenvolvimento dos seguintes passos:
  - Identificação, em cada um dos grandes domínios analisados na contextualização, dos principais pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças, avaliando se a sua emergência é recente e se é perspectivada a sua manutenção nos próximos anos;
  - Verificação se algumas das ameaças e oportunidades identificadas poderão vir a concretizar-se a curto prazo;
  - Análise da possibilidade de, a curto prazo, eventuais alterações conjunturais poderem configurar o surgimento de outras ameaças e oportunidades;
  - Análise dos factores identificados na leitura SWOT segundo as suas dimensões temporal e espacial, através da sua subdivisão em tendências pesadas (com efeitos sentidos há muito tempo) ou tendências emergentes (de aparecimento recente) e com incidência territorial geral (abrangendo toda a área do Plano) ou específica (muito localizadas);
  - Valoração das tendências e incidências em função da sua importância relativa e da intensidade dos efeitos gerados;
  - Sistematização gráfica das análises realizadas.

Figura 2. Esquema de Leitura das Matrizes SWOT Apresentadas

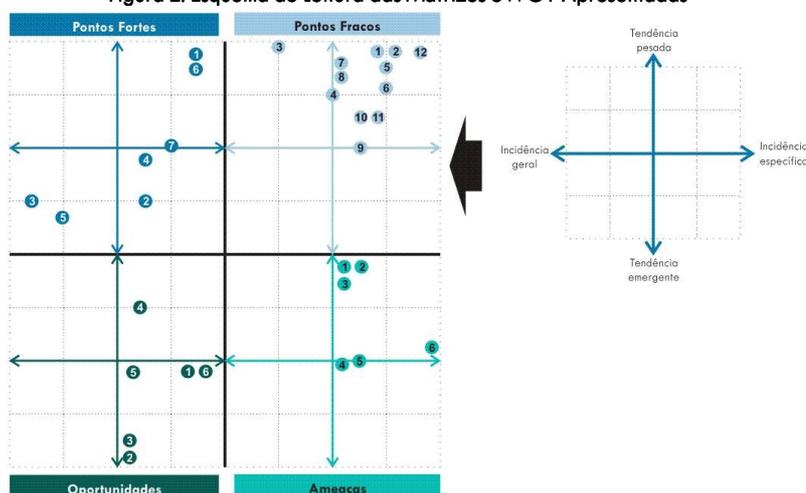
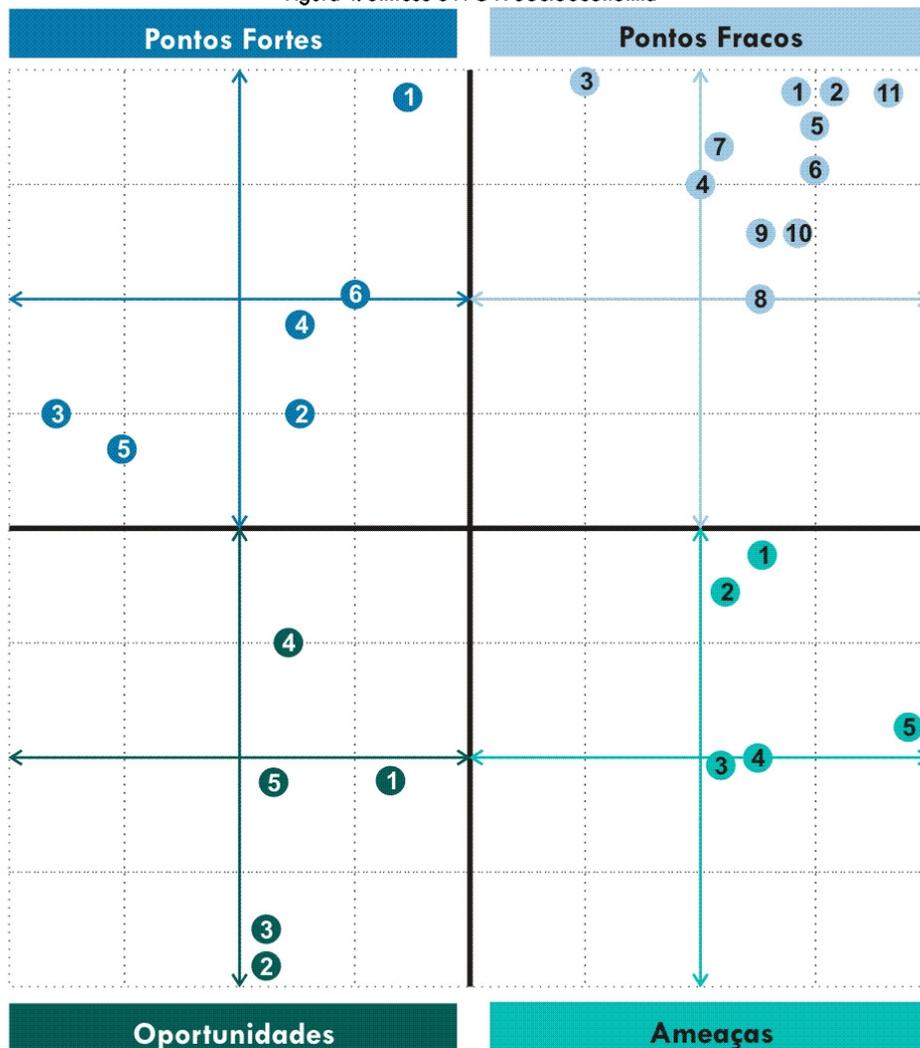




Figura 4. Síntese SWOT: Socioeconomia



**Pontos Fortes**

1. Afinidades culturais, linguísticas, económicas e sociais
2. Melhorias na dotação de equipamentos e infra-estruturas, com efeitos na qualidade de vida e bem-estar nestes territórios;
3. Capacidade atractiva das cidades de média dimensão, pelas funções de nível superior que disponibilizam e pela dinâmica do tecido empresarial
4. Presença de importantes instituições universitárias/centros de ensino e investigação, ao nível regional
5. Afirmação do TER enquanto âncora de desenvolvimento regional
6. Afirmação e consolidação da aposta nos produtos agro-industriais de qualidade, integrando acções de promoção e marketing territorial relevantes;

**Pontos Fracos**

1. Territórios espacialmente marginais, com áreas economicamente deprimidas, alvo de processos de envelhecimento e esvaziamento demográfico
2. Níveis de desenvolvimento socioeconómico díspares, mais elevados nas regiões espanholas
3. Contraste demográfico litoral/interior: litoral luso-espanhol densamente povoado, restantes regiões com baixa densidade
4. Baixos níveis de formação e desadequação das capacitações/qualificações dos recursos humanos
5. Valores do PIB mais reduzidos quando comparados às restantes regiões dos respectivos países
6. Debilidade da estrutura produtiva e empresarial e baixos níveis de empreendedorismo
7. Persistência de forte dependência do emprego na administração pública, na estrutura geral de emprego local
8. Dimensionamento desadequado de algumas redes de equipamentos sociais e escassa infra-estruturação (ex. rede de banda larga e infra-estruturas intermodais);
9. Deficiente atracção e fixação de actividades de I&D e desenvolvimento da sociedade da informação
10. Escassa capacidade de geração/atracção de novas iniciativas produtivas, de base local ou de investimento estrangeiro;
11. Escassa capacidade de mobilização de recursos endógenos (investimento, recursos humanos), fomentadores de dinâmicas de desenvolvimento;

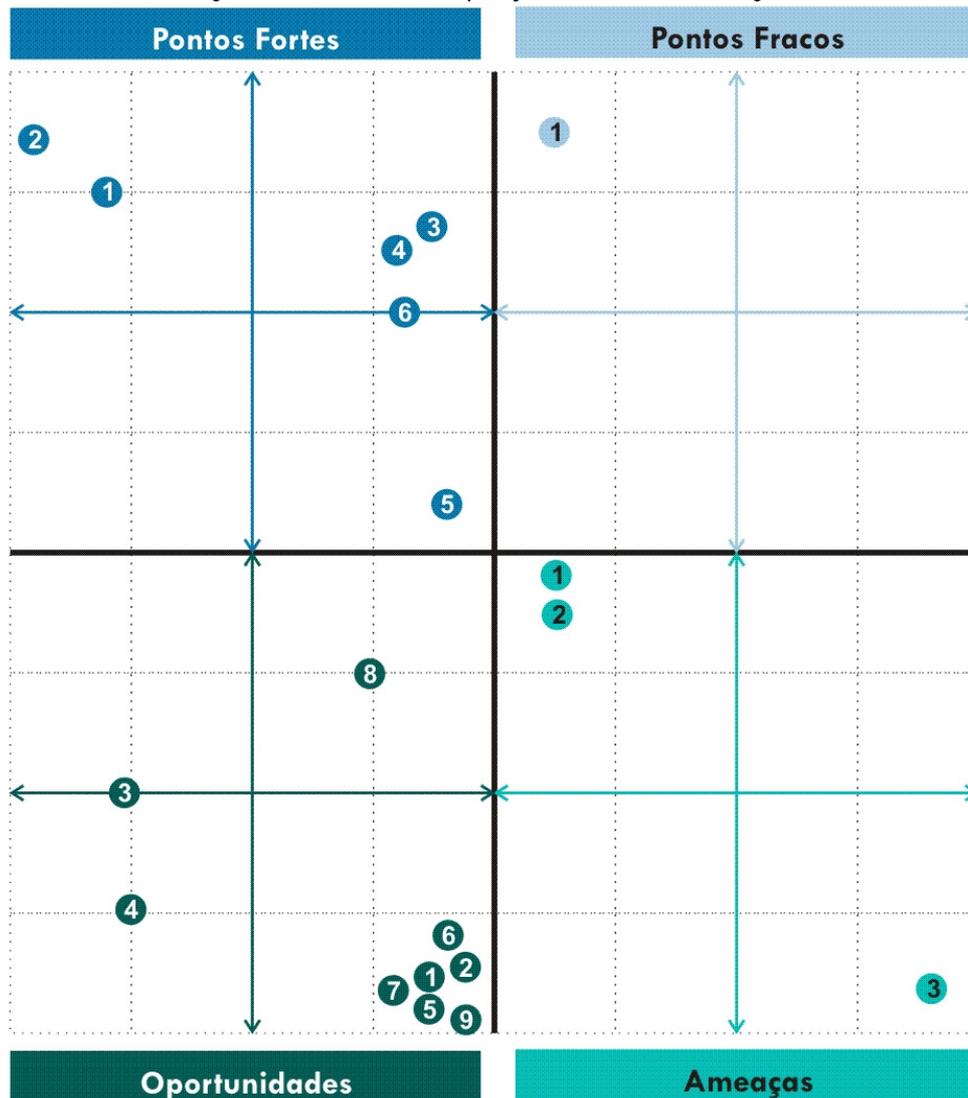
**Oportunidades**

1. Tendência regional para a convergência económico-social com a média da Península Ibérica
2. Estabelecimento de canais de intercâmbio de informação e promoção de oportunidades de negócio
3. Melhores condições e aparecimento de oportunidades proporcionadas pelas TIC
4. Elevado potencial de desenvolvimento endógeno associado às actividades ligadas ao mundo rural
5. Desenvolvimento de acções e intervenções recentes de promoção, qualificação e valorização do património natural e construído

**Ameaças**

1. Rarefacção económica e tendências demográficas regressivas nas pequenas localidades do interior
2. Escassez de mão-de-obra qualificada
3. Crise estrutural do sector agrícola, com tendência para se agudizar nos próximos anos
4. Declínio de sectores tradicionais, com claras dificuldades de reconversão económica
5. Redução da quota de emprego fronteiriço em relação à média peninsular

Figura 5. Síntese SWOT: Cooperação e Desenvolvimento Regional



**Pontos Fortes**

1. Existência e execução de instrumentos e programas de investimento público desenvolvidos em concertação interregional
2. Existência de um quadro legal europeu associado às questões da cooperação
3. Existência de um Observatório Transfronteiriço
4. Existência de um Programa Operacional vocacionado para a Cooperação Transfronteiriça
5. Existência de uma Euro-região e de um AECT formalmente constituídos ao longo da fronteira Galiza/Norte de Portugal, com capital de trabalho e experiência relevante
6. Número crescente de iniciativas culturais conjuntas e intensificação da interação entre os estabelecimentos de ensino superior

**Pontos Fracos**

1. Fortes obstáculos à cooperação na óptica da gestão conjunta de equipamentos e serviços, associados a instrumentos de regulação e procedimentos administrativos muito diferenciado

**Oportunidades**

1. Capacidade e disponibilidade para iniciar um processo de cooperação, baseado na gestão conjunta de equipamentos e serviços e não na sua multiplicação
2. Mobilização e pró-actividade dos agentes e comunidades locais em torno de projectos de cooperação
3. Suporte financeiro dos programas de cooperação transfronteiriça que permite concretizar intervenções estruturantes no espaço fronteiriço
4. Visibilidade e notoriedade externa do espaço fronteiriço
5. Existência de um AECT já constituído manifestando uma cultura de cooperação enraizada e fortalecida
6. Possibilidade de agrupar/articular a procura dos dois lados da fronteira para constituir massa crítica relevante de suporte à existência de oferta de serviços especializados
7. Potenciais vantagens competitivas decorrentes de estratégias empresariais comuns para a afirmação destes espaços
8. Proximidade de pólos de competitividade urbana de grande importância estratégica
9. Experiências de planeamento territorial conjunto

**Ameaças**

1. Marginalidade dos agentes "mais débeis", presentes em territórios deprimidos, em processos liderados pelos agentes das áreas mais dinâmicas
2. Insuficiente massa crítica, dificuldade em estabelecer limiares mínimos de procura para a instalação de equipamentos e serviços mais especializados nas regiões do interior
3. Risco de desinvestimento em equipamentos privados, associados a alguns domínios-chave, em função da sua vinculação às dinâmicas demográficas

## II. DEFINIÇÃO DO QUADRO DE COMPETÊNCIAS A PARTILHAR

### II.1. QUADRO INSTITUCIONAL

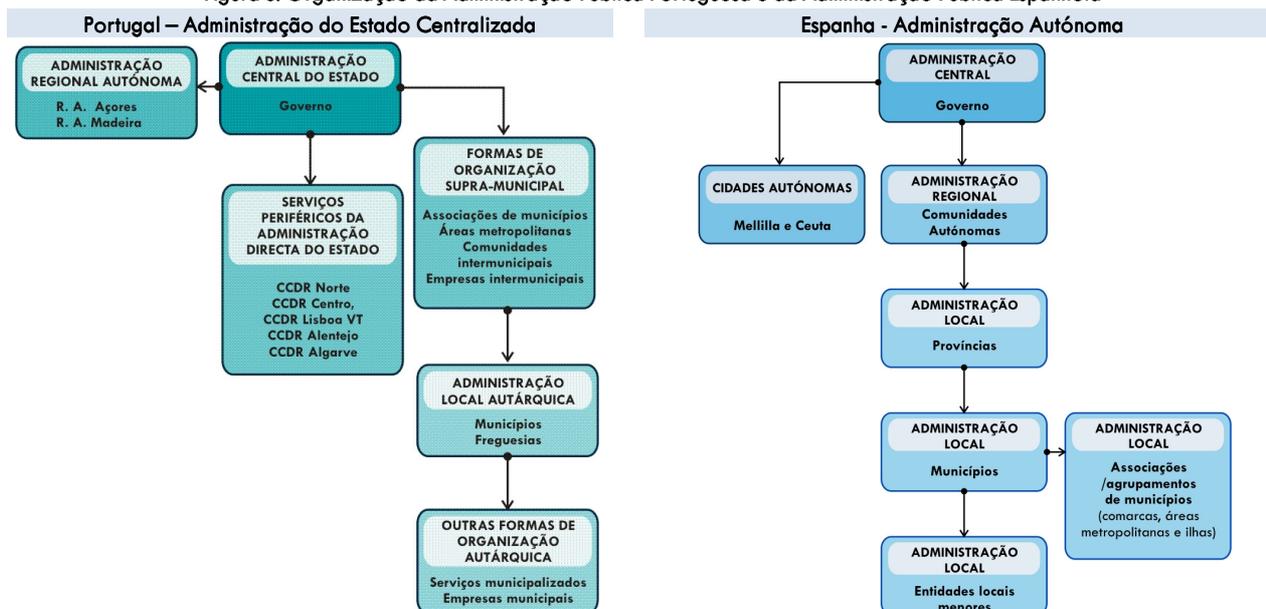
17. A cooperação transfronteiriça entre Portugal e Espanha apresenta vários constrangimentos resultantes das diferenças da organização institucional entre os dois Estados-Membros, sendo que o caso específico das regiões da Galiza e do Norte de Portugal não constitui excepção ao cenário comparado destes dois países. Em Espanha, o território segue uma lógica de divisão administrativa assente em Comunidades – regiões – Autónomas com uma marcada descentralização administrativa. Em Portugal, o território encontra-se administrativamente dividido em municípios agregados em distritos, com as excepções da Região Autónoma dos Açores (RAA) e da Região Autónoma da Madeira (RAM), onde a divisão municipal coexiste com uma autonomia político-administrativa e financeira própria e exclusiva destas regiões. Ou seja, Portugal não possui o mesmo grau de descentralização administrativa que existe em Espanha, verificando-se apenas uma ténue semelhança com o modelo organizacional espanhol, pela presença de duas regiões autónomas na organização do Estado.
18. Em síntese e como conclusão imediata, Portugal tem uma estrutura administrativa complexa, com diversas divisões territoriais e onde os distritos permanecem como uma relevante subdivisão, servindo de base, por exemplo, para os círculos eleitorais. Mas, para além desta subdivisão, existe uma outra – a autárquica – que engloba os municípios, as freguesias e as regiões administrativas. Este sistema de organização administrativa acaba por se reflectir, como veremos, nas atribuições e competências das autarquias locais.
19. A organização administrativa portuguesa consagrada na Constituição da República Portuguesa (CRP) integra três níveis: a administração central, local e regional. Saliente-se que a administração regional apenas é referente à presença no Estado Português das duas regiões autónomas referidas, já que as regiões administrativas consagradas na lei não chegaram – ainda – a ser implementadas. Contudo, de acordo com as regras constitucionais, as regiões administrativas são, no continente, uma categoria de autarquias locais, a par dos municípios e das freguesias. Neste sistema de organização institucional e de poder, encontramos cenários de descentralização administrativa, que assumem contornos com várias naturezas jurídicas.
20. Para além do sistema organizativo antes referido – se bem que com propósitos diferentes –, há também que atender a uma outra divisão subjacente no território português, que é a subjacente às NUTS – Nomenclaturas de Unidades Territoriais para fins Estatísticos (*Nomenclature of Territorial Units for Statistics*), que designa as sub-regiões estatísticas em que se divide o território dos países da UE. Criadas pelo EUROSTAT, as NUTS pretendem uniformizar as estatísticas regionais europeias e são empregues, por exemplo, na distribuição regional de fundos comunitários. As NUTS estão subdivididas em três níveis: NUTS I, NUTS II e NUTS III. Contudo, em alguns países, entre os quais Portugal, são ainda utilizados outros dois níveis hierárquicos complementares, respectivamente LAU I e LAU II, anteriormente denominados por NUTS IV e NUTS V. As LAU – Unidades Administrativas Locais (*Local Administrative Unit*), correspondem, no contexto nacional, aos municípios portugueses (LAU I) e respectivas freguesias (LAU II). Para efeitos do presente Estudo, cumpre assinalar que em Portugal as NUTS I são em número de três, ou seja, Portugal Continental, RAA e RAM e as NUTS II são em número de sete: Norte, Centro, Lisboa, Alentejo, Algarve, Açores e Madeira, correspondendo as cinco primeiras às áreas de jurisdição territorial das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) e as duas últimas às já referidas regiões autónomas.
21. A área de actuação das CCDR, organismos com natureza de serviços periféricos da administração directa do Estado, corresponde às divisões consagradas pelas NUTS II, sendo que na Região Norte, e nos aspectos relevantes para o presente Estudo, esta integra oito NUTS III: Altos Trás-os-Montes, com quinze municípios; Ave, com oito municípios; Cávado, com seis municípios; Douro, com dezanove municípios; entre Douro e Vouga, com cinco municípios; Grande Porto, com onze municípios; Minho-Lima, com dez municípios e, por fim, Tâmega, com doze municípios. A menção aos municípios ganha particular acuidade porque, como veremos, o poder local e as atribuições e competências que lhe são cometidas por lei constitui um dos grandes expoentes na organização institucional do Estado Português.

22. Em Espanha, o território está organizado por Comunidades Autónomas (CA), divisão equivalente a Regiões Administrativas – não implementadas – em Portugal que, por sua vez, se subdividem em Províncias (equivalentes, no que à divisão territorial se refere, aos distritos portugueses). As Províncias, por seu turno, integram os municípios, de acordo com a Lei n.º 7/1985, de 2 de Abril (Reguladora das Bases do Regime Local)<sup>3</sup>. Em síntese, para efeitos de organização administrativa e de poder, o Reino de Espanha está dividido, segundo um critério territorial e populacional, nos seguintes níveis de descentralização: Comunidades Autónomas, que integram as Províncias e estas, por sua vez, os Municípios.
23. Segundo a lei que consagra o maior nível de descentralização administrativa presente no território da UE, as CA de Espanha são dotadas de autonomia legislativa e competências executivas, bem como da faculdade de se administrarem mediante representantes próprios, tendo também autonomia financeira. Cada CA tem órgãos de governo próprios, bem como as suas instituições representativas, cenário que em Portugal só tem paralelo nas regiões autónomas.
24. Todavia, esse nível de descentralização político-administrativa, de grande amplitude, fica muito confinado às CA e nos termos referidos, na medida em que a descentralização administrativa e de poder que é transferida para os municípios espanhóis é inferior àquela que é conferida, em Portugal, às entidades territoriais congéneres. Ou seja, em Portugal registamos, na organização que decorre da descentralização administrativa presente no país, dois grandes blocos de organização de poder e de atribuições e competências que o Estado prossegue: aquelas que são atribuídas à Administração Central e as conferidas à Administração Local Autárquica.
25. Tal facto faz com que os poderes, atribuições e competências que estão presentes na esfera do poder local em Portugal, nomeadamente os que são prosseguidos pelos municípios, não tenham paralelo em Espanha. Os municípios portugueses têm um conjunto de atribuições e competências que não encontramos nos municípios espanhóis. Se em Espanha preexiste um modelo organizacional do Estado fortemente marcado pela descentralização administrativa, essa descentralização acaba por não ter reflexos tão expressivos ao nível do poder dos municípios. Há, efectivamente, descentralização administrativa mas que é absorvida, em termos de atribuições e das competências relevantes para efeitos do presente Estudo, pelas CA e pelas Províncias, competências que acabam por chegar diminuídas, ou com menor amplitude e expressão, aos municípios.
26. Em síntese, verificamos que quando comparamos os municípios dos dois países, chegamos à conclusão de que em Portugal estes possuem uma maior amplitude de poderes, atribuições e competências próprias face àquelas que são conferidas aos municípios espanhóis. Os poderes, atribuições e competências conferidos constitucional e legalmente aos municípios portugueses só tem paralelo, em Espanha, na maioria dos casos, não ao nível dos municípios, mas sim ao nível das CA e das Províncias.
27. No entanto, semelhantemente a Portugal e por exigência da legislação europeia, o território de Espanha também se encontra dividido em NUTS, sendo de realçar que, ao nível das NUTS I, existem sete divisões (Noroeste, Nordeste, Madrid, Centro, Este, Sul e Canárias) e dezanove NUTS II, onde dezassete correspondem ao território do Reino de Espanha e as outras duas às cidades do Norte de África (Ceuta e Melilla, que têm um estatuto intermédio entre CA e Município).
28. Ou seja, como se pode constatar na organização do território espanhol, as NUTS II correspondem às CA que, por sua vez englobam as Províncias e os Municípios. Também em Portugal as NUTS II correspondem a regiões, que englobam municípios e sub-regiões (do lado espanhol as CA e em Portugal as correspondentes às NUTS III), só que estas regiões não possuem, por inerência e em Portugal, nenhum grau de poderes próprios traduzidos numa organização institucional que preveja qualquer tipo de descentralização administrativa para uma esfera de poderes e competências diversas dos detidos pela administração central.

---

<sup>3</sup> Entretanto alterada, nomeadamente, pela Lei Orgânica n.º 14/2003, de 20 de Novembro e pela Lei n.º 57/2003, de 16 de Dezembro.

Figura 6. Organização da Administração Pública Portuguesa e da Administração Pública Espanhola



29. Do atrás exposto resulta – e é muito importante frisar – que não há nenhum paralelismo na organização administrativa entre o território dos dois países da Península Ibérica, havendo apenas uma aparência de sistemas organizativos idênticos que, quando transpostos para o plano prático da organização institucional, evidenciam discrepâncias assinaláveis, nomeadamente ao nível do quadro de competências dos órgãos e serviços da administração, com um ganho significativo para os municípios portugueses, que detêm mais competências do que os municípios espanhóis, ainda que existam algumas que são paralelas. O que é certo é que uma parte muito significativa de atribuições e de competências atribuídas por lei aos municípios portugueses não tem paralelo em Espanha, pois são detidas pelas CA e, só algumas, pelos municípios.
30. Por isso, do ponto de vista institucional, a desenhar-se um cenário de gestão partilhada de projectos entre os territórios contíguos da República Portuguesa e do Reino de Espanha, o cenário onde se torna evidente uma maior adequação é aquele que está presente ao nível das competências da administração local.
31. Para os efeitos que nos ocupam no presente Estudo e no que à administração regional espanhola se refere, verificamos que esta fica a cargo da CA da Galiza, que possui Governo e Parlamento próprios. Em Portugal a Região Administrativa do Norte (CCDRN) desempenha uma importante actuação na gestão de fundos comunitários e de assessoria técnica às autarquias e associações municipais e supra municipais, concretamente no que ao desenvolvimento regional diz respeito e dentro do quadro anteriormente explicitado.
32. Não obstante ambas as entidades terem um âmbito de competências e actuação regional, os seus poderes e atribuições não são equiparáveis. Do lado espanhol, existe uma autonomia inerente ao estatuto da Região da Galiza. Em Portugal os poderes, atribuições e competências na Região Norte são exercidos pela administração central enquanto conjunto de órgãos, serviços e agentes do Estado que asseguram necessidades colectivas.
33. No mesmo sentido, podemos ainda referir que na administração local autárquica dos dois Estados o modelo de organização evidencia igualmente algumas diferenças, designadamente com a existência em Portugal de um nível autárquico com um órgão deliberativo e um órgão executivo sem paralelo em Espanha: a freguesia. Mas, em termos de atribuições e competências, podemos afirmar que o paralelo existente no quadro institucional de que são dotadas as divisões territoriais administrativas dos dois territórios só se verifica ao nível da administração local, com as discrepâncias já identificadas e descritas.
34. Não há, e em síntese, senão ao nível dos municípios, a possibilidade de poder elencar-se um conjunto de competências próprias e de mesmo nível, susceptíveis de integrarem uma solução de gestão partilhada de

equipamentos e/ou de serviços colectivos e no que se refere ao quadro de competências decorrentes do modelo institucional presente em Portugal e em Espanha.

35. Tudo visto e ponderado, pode afirmar-se que o modelo institucional português é mais adequado à gestão partilhada de competências – no contexto do presente Estudo – do que a realidade institucional presente em Espanha, que reparte competências por vários níveis que em Portugal se resumem a dois: administração central e administração local. Para se prosseguir este desiderato, dir-se-á que o mesmo é concretizável a dois tempos:
  - Num primeiro, e mais imediato, onde as competências próprias e de mesmo nível dos municípios portugueses e espanhóis são partilháveis segundo modelos de gestão determinados pelos mesmos no uso de poderes próprios e porque abrangem competências próprias da administração local;
  - Num segundo tempo, onde essa gestão reclama pela consagração, do lado espanhol, de um quadro legal que confira aos municípios atribuições e competências de nível idêntico aos detidos pelos municípios portugueses e que em Espanha são competências detidas pelas CA. Saliente-se que esta solução apenas visa corrigir os desequilíbrios decorrentes do modelo institucional vigente e de competências presentes em cada um dos dois países e naquilo que se refere à gestão partilhada de equipamentos e/ou serviços colectivos no domínio da CT.
36. Uma vez criado o quadro que se reclama, nada obsta que tal gestão partilhada seja pragmatizada operativamente pelos municípios.

## II.2. QUADRO NORMATIVO

### II.2.1. Enquadramento Legislativo e Normativo Municipal

37. Como foi referido anteriormente, embora em Portugal não exista uma total descentralização legislativa e administrativa, são diversas as competências atribuídas aos municípios, que se tratam “da autarquia local por excelência”<sup>4</sup>. No fundo, tal descentralização de competências provém, desde logo, do artigo 6.º da CRP, que consagra os princípios da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública. No entanto, e antes de mais, é muito importante reiterar-se uma conclusão que já nos acompanha neste momento: até que, em Portugal ou em Espanha, se crie um quadro legal e normativo que permita realizar uma gestão partilhada das competências atribuídas em Espanha às CA e que em Portugal estão na esfera de atribuições e competências dos municípios, essa gestão partilhada só é plenamente efectivável ao nível do poder local – municípios – mas apenas quanto a atribuições e competências que sejam detidas por estas duas entidades nos dois países. Com a situação presente, a gestão partilhada de equipamentos e/ou serviços colectivos – que evidencia um elevado potencial, caso se atenda ao nível de atribuições e competências detidos pelos municípios portugueses –, fica amplamente coarctada, porque do lado espanhol muitas dessas competências estão cometidas não aos municípios, mas às CA.
38. Ora, porque a gestão partilhada de equipamentos e/ou serviços colectivos no âmbito da CT pressupõe que existam, efectivamente, o mesmo nível de atribuições e competências na esfera de poder das entidades dos dois países e que as vão prosseguir – municípios –, mostra-se necessário que essa realidade seja consagrada de modo a corrigir as disfunções identificadas. Sempre que se apresente uma situação de paridade de competências entre os municípios espanhóis e portugueses, nada impede que se realize a referida gestão partilhada sobre a qual versa o Estudo.
39. Como é possível observar através da análise do quadro apresentado em anexo (**Anexo 3. Quadro Legislativo e Normativo Municipal: Síntese das Atribuições e das Competências dos Municípios Portugueses e Galegos**), as competências atribuídas aos municípios em Portugal e a sua forma de disposição estão dispostas

<sup>4</sup> António Cândido de Oliveira, Direito das Autarquias Locais, Coimbra Editora, Coimbra, 1993, p. 257.

numa lei principal, a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, hoje em vigor com a redacção que lhe foi conferida pela Lei n.º 5-A/20002, de 11 de Janeiro (Quadro de Competências e Regime Jurídico de Funcionamento das Autarquias Locais).

40. São inúmeras as competências atribuídas às câmaras municipais e estão ligadas, nomeadamente, à sua organização e funcionamento dos seus serviços e à sua gestão corrente; ao planeamento e desenvolvimento municipal; ao âmbito consultivo; e ao licenciamento e fiscalização, etc. De entre estas, mencionem-se, a título de exemplo, as competências para elaborar e aprovar o regimento; apoiar ou participar no apoio à acção social escolar e às actividades complementares no âmbito de projectos educativos; organizar e gerir os transportes escolares; deliberar sobre a concessão de apoio financeiro, ou outro, a instituições legalmente constituídas pelos trabalhadores do município, tendo por objecto o desenvolvimento de actividades culturais, recreativas e desportivas; elaborar e submeter à aprovação da assembleia municipal os planos necessários à realização das atribuições municipais; participar no planeamento que directamente se relacione com as atribuições e competências municipais; elaborar e submeter a aprovação da assembleia municipal as opções do plano e a proposta de orçamento; criar, construir e gerir instalações, equipamentos, serviços, redes de circulação, de transportes, de energia, de distribuição de bens e recursos físicos integrados no património municipal ou colocados, por lei, sob a administração municipal; emitir parecer sobre projectos de obras não sujeitas a licenciamento municipal; participar em órgãos consultivos de entidades da administração central; deliberar sobre as formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes, nomeadamente com vista à prossecução de obras ou eventos de interesse municipal; apoiar ou participar no apoio a actividades de interesse municipal, de natureza social, cultural, desportiva, recreativa ou outra; participar na prestação de serviços a estratos sociais desfavorecidos ou dependentes; deliberar em matéria de acção social escolar; conceder licenças, designadamente para construção, reedificação, utilização, conservação ou demolição de edifícios, assim como para estabelecimentos insalubres, incómodos, perigosos ou tóxicos; realizar vistorias e executar a actividade fiscalizadora atribuída por lei; entre muitas outras.
41. Depois, a Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências da administração pública central portuguesa para as autarquias locais, contém o remanescente das matérias cuja disposição, quando esteja em causa o interesse municipal, foi passada para a competência dos municípios. Entre tais competências, podemos mencionar aquelas ligadas ao equipamento rural e urbano; energia; transportes e comunicações; educação; património, cultura e ciência; tempos livres e desporto; saúde; acção social; habitação; protecção civil; ambiente e saneamento básico; defesa do consumidor; promoção do desenvolvimento; ordenamento do território e urbanismo; polícia municipal; cooperação externa. Para além destas, note-se ainda a Lei das Finanças Locais, onde se traça o regime financeiro dos municípios e das freguesias e a possibilidade de celebração de contratos-programa e acordos de colaboração, que se destinam, muitas vezes, à transferência de determinadas competências cometidas à administração central para as autarquias locais – municípios –, ou, por exemplo, destes últimos para as freguesias.
42. Passando para a CA da Galiza, é fundamental voltar a referir que a Espanha, em termos de organização territorial, é um dos estados europeus com maior descentralização, tratando-se de um país que, embora seja formalmente unitário, funciona, na prática, como um Estado federado composto por diversas CA, as quais possuem diferentes níveis de autonomia. As CA, como a Galiza, organizam-se em províncias e municípios, que ostentam a condição de entidades locais territoriais, dotadas de autonomia para a gestão dos seus interesses próprios. As competências que lhes são atribuídas passam por poderes regulamentares e de auto-organização; de tributação e financeiros; de programação e de planificação, de matriz expropriativa e de investigação, entre outras.
43. Os municípios possuem competências próprias, de serviços mínimos e actividades complementares de outras administrações. Entre as competências próprias, podemos encontrar a competência para legislar nas matérias da segurança em lugares públicos; ordenação do tráfego de veículos e pessoas nas vias urbanas; protecção civil e prevenção e extinção de incêndios; ordenação, gestão, execução e disciplina urbanística; promoção

e gestão de habitações; parques e jardins; pavimentação de vias públicas urbanas e a conservação de caminhos e vias rurais; património histórico-artístico; protecção do meio ambiente; praças, matadouros, feiras, mercados e a defesa de utilizadores e consumidores; protecção da salubridade pública; participação na gestão dos cuidados de saúde primários; cemitérios e serviços funerários; prestação dos serviços sociais e a promoção e reinserção sociais; fornecimento de água, iluminação pública, serviços de limpeza de ruas, recolha e tratamento de resíduos, esgotos e tratamento de águas residuais; transporte público de passageiros; actividades e instalações culturais e desportivas, ocupação dos tempos livres o turismo; participação na programação do ensino e cooperação com a Administração educativa na criação, construção e manutenção das escolas públicas, intervenção nos órgãos de gestão das escolas e participação na vigilância do cumprimento da escolaridade obrigatória; execução de programas próprios destinados à infância, juventude, mulher e terceira idade; participação na formação de activos e desempregados.

44. Os municípios espanhóis prestam determinados serviços mínimos, que variam consoante o número de habitantes, entre os quais, iluminação pública, cemitério, recolha de resíduos, limpeza viária, abastecimento domiciliário de água potável, esgotos, acesso aos núcleos de população, pavimentação e conservação das vias públicas e controlo de alimentos e bebidas, em tudo o que não seja competências de outras administrações. Nos municípios com mais de 1.000 habitantes, prestam o serviço de biblioteca pública; já naqueles com mais de 5.000 habitantes, prestam o serviço de parque público, biblioteca pública, mercado e tratamento de resíduos; naqueles com mais de 20.000 habitantes, prestam serviços ligados à protecção civil, serviços sociais, prevenção e extinção de incêndios e instalações desportivas de uso público; e, por fim, naqueles com mais de 50.000 habitantes, compete-lhes ainda proceder ao transporte colectivo urbano de passageiros e à protecção do meio ambiente.
45. Por fim, são ainda atribuídas, como actividades complementares de outras administrações públicas, ligadas genericamente à educação; cultura, juventude e desporto; promoção da mulher; habitação; cuidados de saúde primários; ocupação e luta contra o desemprego; arquivos, museus, conservatórios de música e centros de belas artes; fomento das estruturas agrárias e prestação de serviços de interesse público agrário; e a protecção do meio ambiente.
46. Em conclusão, embora se deva afirmar que a descentralização de competências é mais profunda no caso espanhol, fruto da própria forma de organização territorial que se encontra nesse país, temos de concluir que no caso português são amplas as competências deixadas na esfera dos municípios, o que faz com que apresentem um estatuto de poderes mais adequado à CT face aos municípios espanhóis. Para além disso, não deixa ser visível, em alguns casos, uma sobreposição material de paridade de competências que permite uma coordenação e cooperação inter-municipal nos territórios fronteiriços.

### II.2.2. Portfólio de Competências Partilháveis

47. O elencar das competências partilháveis só pode ser determinado com base naquelas que se constituam inequivocamente próprias de cada um dos organismos que poderão implementar essa gestão partilhada. Como já tivemos oportunidade de verificar, só no que se refere ao quadro de competências detido, em paralelo, pelos municípios – administração local –, é possível desenvolverem-se soluções de gestão partilhada, traduzidas em projectos e em iniciativas concretas de interesse colectivo.
48. Para se referir o quadro de competências que pode dar corpo à respectiva gestão partilhada, há que inferir quais são as competências efectivamente existentes, situação que só se pode concluir pela análise a realizar a partir do modelo institucional vigente.
49. Assim sendo, verificamos que a principal fragilidade que se aporta à definição de um modelo-base de gestão partilhada é a inexistência de competências similares. Como se viu, em Espanha existe um nível maior descentralização administrativa do que em Portugal, facto que não obsta a que em Portugal as competências que são atribuídas aos municípios os coloquem em melhor posição para a referida gestão partilhada. Muitas das competências que em Portugal são da esfera dos municípios, em Espanha repartem-se pelas CA e pelos

municípios que as integram. Em posse desta conclusão, identifica-se, do prisma jurídico, o principal ponto fraco que se pode apontar às soluções de gestão partilhada preconizadas pelo presente Estudo: a não existência do mesmo nível de poderes de competências nos dois países, decorrentes do modelo institucional e de organização da administração pública de cada um deles.

50. Porém, as oportunidades que surgem e que melhor se configuram no objecto do presente Estudo são aquelas que se podem desenvolver no quadro das competências dos municípios dos dois países e no uso dos poderes cometidos aos mesmos.
51. Impõe-se, por isso, uma análise ao regime jurídico em vigor. Da análise ao definido pelo Decreto-Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, concluiremos que, no que se refere a Portugal, não será possível fixar um quadro de competências partilháveis inequívoco e permanente, pelo que se aconselha que sejam identificados os grandes domínios de competências partilháveis, ainda que estas fiquem sujeitas à respectiva confirmação, caso a caso, em sede dos Estudos de Caso a realizar. Esta opção não condiciona, porém, que seja sistematizada uma solução de partilha nos domínios identificados.
52. Refira-se, reiterando o já dito, que é um pressuposto inequívoco da partilha de competências que haja uma existência biunívoca das mesmas, ou seja, que os atributos de poder resultantes de competências próprias ou delegadas que sejam detidas por ambas as entidades que procederão à implementação dessa gestão partilhada.
53. Contudo, pelo menos no que a Portugal se refere e sempre que se verifique uma situação de inexistência dessas competências à partida pela administração local, tal facto não significa que a respectiva partilha não possa ser realizada, já que pode sempre equacionar-se um acto de delegação ou transferência de competências realizada para uma autarquia expressamente para esse efeito e apenas com o limite que é estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro.
54. Em Portugal, encontramos presentemente fortes limitações financeiras ao exercício das competências próprias dos municípios, quadro que se assume, no entanto, como transitório. O Decreto-Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, que define o quadro de transferência de competências para a administração local, presume que a realização dessa transferência – da administração central – seja acompanhada dos correspondentes meios financeiros, o que se tem verificado, sobretudo através da realização de protocolos estabelecidos com os municípios.
55. Em seguida, são enunciadas as várias áreas onde é possível desenvolverem-se projectos de gestão partilhada, sendo certo que o levantamento do quadro normativo que o enforma só pode ser feito caso a caso: isto porque, primeiro, é necessário identificar se são competências próprias ou delegadas nos municípios, para só então, e perante a situação concreta, se poder dizer qual a solução mais adequada a cumprir esse propósito. Em anexo, são apresentadas as competências partilháveis (**Anexo 4. Quadro de Competências Partilháveis**), a partir do quadro legislativo em vigor nos dois países.
56. Esta conclusão assenta na premissa de que muitas das competências passíveis de serem incluídas em projectos de gestão partilhada não serem, por vezes, próprias dos municípios, pelo que a respectiva equação só é evidenciada com um caso em concreto, no qual se podem saber se, em presença de competências transferidas, as mesmas o foram a título definitivo ou com um determinado prazo de vigência.
57. A conclusão acima remete-nos de imediato para uma outra e prende-se com a situação de se reclamar a definição de um quadro onde esta gestão partilhada de projectos seja decorrente de competências onde os municípios não careçam da aprovação de outros níveis de poder de decisão da administração pública (central, em Portugal e central e regional, em Espanha).

### II.2.2.1. Educação

58. Em matéria de educação, é vasta a competência atribuída aos municípios portugueses, ficando os mesmos legalmente investidos para intervirem no planeamento e na gestão dos equipamentos educativos e realizar investimentos na construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico. Para além disso, é igualmente da competência dos órgãos municipais a elaboração da carta educativa a integrar nos Planos Directores Municipais (PDM) e criar os conselhos locais de educação.
59. No âmbito da rede pública, compete ainda a estes órgãos assegurar os transportes escolares; a gestão dos refeitórios dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico; garantir o alojamento aos alunos que frequentam o ensino básico, como alternativa ao transporte escolar; participar no apoio às crianças da educação pré-escolar e aos alunos do ensino básico, no domínio da acção social escolar; apoiar o desenvolvimento de actividades complementares de acção educativa na educação pré-escolar e no ensino básico; participar no apoio à educação extra-escolar e gerir o pessoal não docente de educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico.
60. Relativamente à CA da Galiza, a norma que confere as competências é vaga, prevendo-se como competência dos municípios a participação na programação do ensino e a cooperação com a administração educativa na criação, construção e manutenção das escolas públicas, a intervenção nos órgãos de gestão dos centros docentes e a participação na vigilância do cumprimento da escolaridade obrigatória.
61. As competências na educação estão entregues à CA da Galiza, que se encarrega, através da *Dirección General de Educación, Formación Profesional e Innovación Educativa* e da *Dirección General de Centros y Recursos Humanos*, integrantes da *Consellería de Educación y Ordenación Universitaria*, de gerir os centros e a organização do sistema educativo. O sistema educativo rege-se pelas leis gerais estatais e sua aplicação nas CA.
62. Os estabelecimentos de ensino podem ter carácter público ou privado, podendo neste último recorrer ao sistema concertado ou não. A maior parte dos estabelecimentos educativos pertencentes a ordens religiosas recorrem ao modelo de concertação com o sistema público, revertendo em custos subvencionados para os alunos inscritos.
63. Quanto ao sistema de centros públicos, apenas no ensino infantil – dos 0 aos 3 anos – há um importante número de escolas que são geridas directamente pelos municípios ou por associações comarcais, não existindo neste tipo de ensino o sistema de concertação com estabelecimentos de ensino privados.
64. Os estabelecimentos com ensino obrigatório e pós-obrigatório podem ser de titularidade municipal ou da CA, sendo que esta última instituição se encarrega sempre da gestão, incluindo as questões relativas ao transporte e refeições.
65. No caso concreto do ensino artístico, existe um maior número de escolas de música e dança, cuja titularidade e gestão são municipais, seguindo a normativa contida na *Ley Orgánica de Educación* estatal (LOE).

### II.2.2.2. Saúde

66. Por seu turno, no âmbito da saúde, os municípios portugueses são dotados de importantes competências, nomeadamente no planeamento da rede de equipamentos de saúde concelhios; na construção, manutenção e apoio a centros de saúde; na participação nos órgãos consultivos dos estabelecimentos integrados no Serviço Nacional de Saúde (SNS); na participação da definição das políticas e das acções de saúde levadas a cabo pelas delegações de saúde concelhias; na participação nos órgãos consultivos de acompanhamento e avaliação do SNS; na participação do plano da comunicação e de informação do cidadão e nas agências de acompanhamento dos serviços de saúde; na participação da prestação de cuidados de saúde continuados no quadro do apoio social à dependência, em parceria com a administração central e outras instituições

locais; na cooperação da compatibilização da saúde pública com o planeamento estratégico de desenvolvimento concelhio; na gestão de equipamentos termais municipais.

67. Os municípios da CA da Galiza, por sua vez, são competentes para a protecção da saúde pública; para a participação na gestão dos cuidados de saúde primários. Para além disso, possuem ainda competências ao nível de outras matérias ligadas indirectamente à saúde pública, como os cemitérios e serviços funerários; praças, matadouros, feiras, mercados e a defesa de utilizadores e consumidores.

### II.2.2.3. Mobilidade e Transportes

68. Em matéria da mobilidade e transportes, a primeira nota passa por referir a atribuição de várias competências específicas aos municípios, tanto no caso português, como no caso espanhol.
69. Se à primeira vista poderia parecer que, incompreensivelmente pela existência de uma maior descentralização administrativa e legislativa em Espanha, as competências dos municípios espanhóis são mais reduzidas do que aquelas concedidas aos municípios portugueses, tal impressão inicial é rapidamente afastada após uma análise mais cuidada, que mostra que as competências atribuídas aos primeiros é talvez até maior, considerando a indeterminação semântica verificada nas normas de atribuição de competência da Lei n.º 5/1997, de 22 de Julho (Administração Local da Galiza). Ou seja, enquanto a solução do legislador nacional passou por descrever de forma desenvolvida e minuciosa as competências destinadas aos municípios nacionais, no caso da CA da Galiza o legislador foi muito mais vago na atribuição das competências aos municípios.
70. As competências atribuídas aos municípios portugueses no âmbito da mobilidade e transportes são diversas, incidindo na rede viária de âmbito municipal; na rede de transportes regulares urbanos; na rede de transportes regulares locais que se desenvolvam exclusivamente na área do município; abrangendo também as estruturas de apoio aos transportes rodoviários; as passagens desniveladas em linhas de caminho-de-ferro ou em estradas nacionais e regionais; os aeródromos e heliportos municipais. Para além disto, é ainda competência dos órgãos municipais a fixação dos contingentes e a concessão de alvarás de veículos ligeiros de passageiros afectos ao transporte de aluguer.
71. Já as competências atribuídas à CA da Galiza, conforme referimos, estão redigidas de forma mais ampla, mas nem por isso são inferiores àquelas existentes em Portugal. As principais competências dos municípios galegos passam pela ordenação do trânsito de veículos e pessoas nas vias urbanas; a ordenação, gestão, execução e disciplina urbanística; a promoção e gestão de habitações; os parques e jardins; a pavimentação de vias públicas urbanas e a conservação de caminhos e vias rurais; o transporte público de passageiros; e a ordenação do trânsito de veículos e pessoas nas vias urbanas.

### II.2.2.4. Cultura, Desporto e Lazer

72. Em matéria de cultura, desporto e lazer, observam-se importantes competências atribuídas aos municípios.
73. Começando pelas áreas do património, cultura e ciência, os municípios portugueses ficam encarregues dos centros de cultura, centros de ciência, bibliotecas, teatros e museus municipais, e, ainda, do património cultural, paisagístico e urbanístico do município. Neste último âmbito, são competentes para, entre outros, proceder à classificação de imóveis, conjuntos ou sítios considerados de interesse municipal e assegurar a sua manutenção e recuperação; de participar na conservação e recuperação do património e das áreas classificadas; de organizar e manter actualizado um inventário do património cultural, urbanístico e paisagístico do município; de gerir museus, edifícios e sítios classificados; de apoiar projectos e agentes culturais não profissionais, actividades culturais de interesse municipal e ainda a construção e conservação de equipamentos culturais de âmbito local. Relativamente aos tempos livres e desporto, é da competência

dos municípios o planeamento, a gestão e a realização de investimentos públicos em parques de campismo de interesse municipal e instalações e equipamentos para a prática desportiva e recreativa de interesse municipal. Por fim, é igualmente da competência dos municípios o licenciamento e fiscalização de recintos de espectáculos; o apoio a actividades desportivas e recreativas de interesse municipal e o apoio à construção e conservação de equipamentos desportivos e recreativos de âmbito local.

74. Os municípios da CA da Galiza possuem genericamente competências no âmbito do património histórico-artístico, das actividades e equipamentos culturais e desportivos, e da ocupação do tempo livre e do turismo. Desta forma, parecem possuir uma vasta competência sobre os diversos aspectos que compõem estas matérias.

#### II.2.2.5. Turismo

75. No turismo, os municípios em Portugal são competentes para promover o seu desenvolvimento, devendo, nomeadamente, criar ou participar em empresas municipais e intermunicipais, sociedades e associações de desenvolvimento regional; gerir subprogramas de nível municipal no âmbito dos programas operacionais regionais; colaborar no apoio a iniciativas locais de emprego; colaborar no apoio ao desenvolvimento de actividades de formação profissional; criar ou participar em estabelecimentos de promoção do turismo local; participar nos órgãos das regiões de turismo; participar na definição das políticas de turismo que digam respeito ao concelho, prosseguidas pelos organismos ou instituições envolvidas; promover e apoiar o desenvolvimento das actividades artesanais e das manifestações etnográficas de interesse local; criar e participar em associações para o desenvolvimento rural; apoiar e colaborar na construção de caminhos rurais; elaborar e aprovar planos municipais de intervenção florestal; participar no Conselho Consultivo Florestal (CCF); participar nos respectivos conselhos agrários regionais; participar em programas de incentivo à fixação de empresas.
76. Para além disso, ficam também encarregues do licenciamento industrial e, nesse âmbito, da fiscalização das classes C e D; licenciamento e fiscalização de empreendimentos turísticos e hoteleiros; licenciamento e fiscalização de explorações a céu aberto de massas minerais; controlo metrológico de equipamentos; elaboração do cadastro dos estabelecimentos industriais, comerciais e turísticos; licenciamento e fiscalização de povoamentos de espécies de rápido crescimento; e licenciamento e fiscalização de estabelecimentos comerciais.
77. No caso da CA da Galiza, a Lei n.º 5/1997 limita-se a genericamente conceder competência aos municípios galegos em matéria de turismo.

#### II.2.2.6. Acção Social

78. No âmbito da acção social, os municípios portugueses podem assegurar a gestão de equipamentos e realizar investimentos na construção ou no apoio à construção de creches, jardins-de-infância, lares ou centros de dia para idosos e centros para deficientes. Os municípios integram os conselhos locais de acção social e são obrigatoriamente ouvidos relativamente aos investimentos públicos e programas de acção a desenvolver no âmbito concelhio. Para além disso, compete-lhes ainda a participação, em cooperação com instituições de solidariedade social e em parceria com a administração central, em programas e projectos de acção social de âmbito municipal, designadamente nos domínios do combate à pobreza e à exclusão social.
79. Já os municípios galegos ficam encarregues da prestação dos serviços sociais e da promoção e reinserção sociais; da execução de programas próprios destinados à infância, juventude, mulher e terceira idade; e da participação na formação de activos e desempregados.

### II.3. QUADRO FINANCEIRO: MECANISMOS DE FINANCIAMENTO DOS MUNICÍPIOS

80. Em Portugal, o financiamento das autarquias locais encontra-se consagrado na CRP, no artigo 238.º respeitante ao património e finanças locais, relevando que “o regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau”.
81. A Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, alterada pelas Leis n.ºs 22-A/2007, de 29 de Junho, e 67-A/2007, de 31 de Dezembro), em consonância com a CRP e com a Carta Europeia de Autonomia Local, estabelece o regime financeiro das autarquias locais, respeitando, entre outros: 1. o princípio da Coerência, no quadro das suas atribuições e competências, designadamente ao prever regras que visam assegurar o adequado financiamento de novas atribuições e competências; 2. o princípio da autonomia financeira, os municípios e as freguesias têm património e finanças próprios, cuja gestão compete aos respectivos órgãos<sup>5</sup>.
82. No quadro desta Lei, são admitidas como excepções ao princípio da não consignação as receitas provenientes de: a) Fundos comunitários; b) Fundo social municipal; c) Preços e demais instrumentos de remuneração a cobrar pelos municípios respeitantes, designadamente, às actividades de exploração de sistemas municipais ou intermunicipais de abastecimento público de água, saneamento de águas residuais, gestão de resíduos sólidos, transportes colectivos de pessoas e mercadorias, distribuição de energia eléctrica em baixa tensão; d) Empréstimos a médio e longo prazo para aplicação em investimentos; e) Cooperação técnica e financeira; f) Outras previstas na lei.
83. Sublinhe-se que, por outro lado, a LFL estabelece o que constituem as receitas dos municípios. Para além das receitas directas, está prevista a repartição de recursos públicos entre o Estado e as Autarquias (participação nos impostos do Estado), o endividamento autárquico (contracção de empréstimos à banca), cooperação financeira (através do Orçamento de Estado – OE –, instrumentos de natureza contratual), Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC) e financiamento comunitário (QREN).
84. A Constituição Espanhola identifica os recursos que constituem as receitas das CA e prevê uma consignação financeira relacionada com o volume de competências públicas assumidas por estas. Encontra-se igualmente previsto um Fundo de Compensação destinado a despesas de investimento, a ser distribuído pelas *Cortes Generales* às CA e/ou províncias.
85. À escala nacional, o regime das finanças locais é estipulado pela “*Ley Reguladora de las Haciendas Locales*” (Real Decreto Legislativo n.º 2/2004, de 5 de Março). Esta lei delimita as possíveis receitas dos *Ayuntamientos* espanhóis, que incluem receitas de património municipal, impostos próprios, participação nos impostos do Estado e da CA, subvenções, créditos. Segundo a lei, os *Ayuntamientos* estão habilitados a estabelecer e exigir taxas pela prestação de serviços ou realização de actividades da sua competência e pela utilização privada ou aproveitamento especial dos bens do domínio público municipal.
86. Na CA da Galiza, a Lei n.º 5/1997, de 22 de Julho, regula o relacionamento entre a CA e as entidades locais, referindo, entre outros, a composição das finanças dessas entidades. Corresponde à CA, em conformidade com o artigo 49.º do Estatuto de Autonomia da Galiza, exercer a tutela financeira sobre as entidades locais, respeitando-lhe a autonomia que lhe é reconhecida pelos artigos 140.º e 142.º da Constituição Espanhola.
87. A Lei das Finanças das Entidades Locais da Galiza regulará um Fundo (*Fondo de Cooperación Local*) e a Lei de Orçamentos da Comunidade (Lei n.º 9/2009, de 23 de Dezembro, dos Orçamentos Gerais da CA da Galiza, para o ano de 2010). O artigo 53.º do Estatuto de Autonomia da Galiza estabelece que corresponde à *Xunta de Galicia* a ordem de elaboração do orçamento da CA, que será único e incluirá a totalidade das suas despesas e receitas e os dos organismos e entidades dela dependentes (veja-se o **Anexo 5. Mecanismos de Financiamento dos Municípios Portugueses e dos Concellos Galegos**).

<sup>5</sup> Acresce que, actualmente, as autarquias locais estão sujeitas às normas consagradas na Lei de Enquadramento Orçamental e aos princípios e regras orçamentais e de estabilidade orçamental.

## II.4. QUADRO DE COMPETÊNCIAS A PARTILHAR: CONSTRANGIMENTOS *VERSUS* POTENCIALIDADES

88. Tendo como suporte a leitura efectuada (quadro institucional, normativo e financeiro), a matriz seguinte sistematiza, por domínio de análise, os aspectos mais relevantes a considerar para a realização dos Estudos de Caso.

Quadro 1. Quadro Síntese: Constrangimentos *versus* Potencialidades

CONSTRANGIMENTOS	POTENCIALIDADES
<b>QUADRO INSTITUCIONAL</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Países com distintas realidades político-institucionais: Espanha com um modelo desconcentrado, suportado em regiões autónomas (Comunidades Autónomas) e Portugal com um modelo centralizado, com marcada prevalência da administração central.</li> <li>➤ Não existência do mesmo nível de poderes competenciais detidos pelos municípios nos dois países, decorrente do modelo institucional e de organização da Administração Pública de cada um deles.</li> <li>➤ Complexidade das divisões e subdivisões do território em Portugal não é acompanhada por um quadro institucional que se traduza num quadro de competências próprias.</li> <li>➤ Maior amplitude de poderes, atribuições e competências dos municípios portugueses face àquelas que são conferidas aos municípios espanhóis.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Escala local (competências da administração local) como a mais adequada, do ponto de vista institucional, para a gestão partilhada de projectos entre os territórios contíguos da República Portuguesa e do Reino de Espanha.</li> <li>➤ Possibilidade de competências próprias do Estado, em Portugal, serem realizáveis ao nível da administração local, num quadro de transferência de competências segundo diferentes modelos jurídicos (de que a delegação de poderes e protocolos constituem exemplos bastantes).</li> <li>➤ Partilha de interesses e dificuldades comuns no quadro municipal transfronteiriço.</li> </ul>
<b>QUADRO NORMATIVO</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Enquadramento jurídico distinto, resultando na inexistência de competências similares entre os municípios (administração local) de Portugal e de Espanha.</li> <li>➤ Maior especificação do quadro normativo português no que concerne às competências da administração local, embora a descentralização de competências seja mais profunda no caso espanhol, ainda que visível sobretudo no âmbito regional (CA).</li> <li>➤ Competências da administração local não equiparáveis em determinadas áreas temáticas (com maior visibilidade no turismo e na acção social).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Sobreposição material de competências, que permitirá uma coordenação e cooperação inter-municipal nos territórios fronteiriços.</li> <li>➤ Inexistência de competências da administração local em alguns dos domínios em estudo (no caso português), não inviabiliza a adopção dos mecanismos e dos procedimentos necessários (possibilidade de equacionar um acto de delegação ou transferência de competências realizado para uma autarquia expressamente para esse efeito, apenas com o limite que é estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro).</li> <li>➤ Reduzida relevância de alguns dos domínios em estudo na lei espanhola pode ser assumida como uma janela de oportunidade, face à possibilidade de integrar maiores competências na administração local.</li> <li>➤ Amplo quadro de competências nos dois países no domínio da cultura, desporto e lazer (embora mais vagas no caso espanhol).</li> </ul>
<b>QUADRO FINANCEIRO</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Enquadramento fiscal distinto, que resulta do diferente quadro institucional e normativo.</li> <li>➤ Orçamentos municipais fortemente dependentes das transferências financeiras do Estado/CA da Galiza (municípios de baixa densidade, em que os impostos e as taxas municipais apresentam uma dimensão reduzida nos respectivos orçamentos).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Possibilidade dos municípios candidatar-se a fundos comunitários através dos programas operacionais, no âmbito do QREN/MENR 2007-2013.</li> <li>➤ Quadro de transferência de competências para a administração local presume que a realização dessa transferência da administração central para a local seja acompanhada dos correspondentes meios financeiros.</li> <li>➤ Possibilidade dos municípios contrair empréstimos bancários.</li> </ul>

### III. BENCHMARKING DE SOLUÇÕES DE GESTÃO TRANSFRONTEIRIÇA PARTILHADA

89. Na presente etapa, são apresentadas soluções já em funcionamento no domínio da cooperação ou da partilha de gestão de competências municipais em territórios transfronteiriços nos ordenamentos Portugal/Espanha, Espanha/França e França/Alemanha (*benchmarking*).
90. De modo a responder ao objectivo global do Estudo, o trabalho desenvolvido centrou-se em casos específicos ao nível da administração local autárquica, ainda que essa análise seja antecedida pela identificação e pela caracterização de projectos e iniciativas à escala regional ou supra-municipal.
91. Assim, a informação recolhida e analisada foi classificada por níveis de actuação/envolvimento (regional/supra-municipal e municipal) para os três enquadramentos geográficos, de acordo com os seis domínios de intervenção do Estudo.
92. Foram consultadas diferentes fontes documentais e/ou *on-line* disponibilizadas pelos organismos representantes das entidades de cooperação, pelas entidades regionais/descentralizadas da administração central e pelas entidades municipais. Analisaram-se igualmente os projectos aprovados pelo INTERREG IIIA (2000-2006) e pelo POCTEP (2007-2013). Complementarmente, para os projectos estruturados com um modelo de cooperação ou de gestão partilhada considerado como passível de ser replicado ou adaptado para o ordenamento em estudo (Portugal/Espanha), designadamente nos Estudos de Caso, foi solicitada informação adicional através de contacto telefónico e de envio de correio electrónico<sup>6</sup>.
93. A pesquisa de soluções ou modelos de gestão partilhada envolvendo órgãos da administração local autárquica afigurou-se complexa, quer pelo elevado número de municípios envolvidos nos três ordenamentos (417 no total; 80 Portugal/Espanha; 147 Espanha/França e 190 França/Alemanha)<sup>7</sup>, quer pelo facto – sobretudo – da maioria dos projectos identificados não constituírem verdadeiramente iniciativas de partilha de gestão de competências, mas sim de CT.
94. Tendo como referência o modelo de estruturação do Estudo, foram desenhadas fichas específicas de caracterização para cada linha de actuação (i. regional e supra-municipal; ii. municipal) e que integram as informações e as considerações – possíveis – que a Equipa considera mais relevantes e pertinentes atendendo aos objectivos estipulados<sup>8</sup>. As fichas de caracterização estão em anexo (**Anexo 8. Benchmarking de Soluções de Gestão Transfronteiriça Partilhada: Gestão Regional e Supra-Municipal e Anexo 9. Benchmarking de Soluções de Gestão Transfronteiriça Partilhada: Gestão Municipal**).

---

<sup>6</sup> Foram contactadas as seguintes entidades: AECT Galiza-Norte de Portugal (projecto Prisma & Miliaria); municípios de Huesca, Olot e Tournefeuille (projecto Ciudades 3.0); Câmara Municipal de Freixo de Espada à Cinta e Posto de Informação Transfronteiriça de Freixo-Saucelle (projecto Posto de Informação Transfronteiriça da Barragem de Saucelle); Departamento de Turismo de Bénasque, município de Bénasque e município de Luchon (projecto ANETO); Consórcio Bidasoa-Txingudi, municípios de Hondarribia, Hendaya e Irún (projecto Bidasoa-Txingudi); municípios de Canfranc e Bedous (projecto "Duas Línguas, Uma Só Formação"); AECT Hospital Transfronteiriço da Cerdanha (projectos Hospital Transfronteiriço da Cerdanha). Destas entidades, apenas a AECT Hospital Transfronteiriço da Cerdanha disponibilizou informação relevante para os trabalhos desenvolvidos pela Equipa.

<sup>7</sup> Ver **Anexo 6. Ordenamento Portugal/Espanha; Espanha/França e França/Alemanha: Área de Estudo (Municípios Transfronteiriços)**.

<sup>8</sup> Ver **Anexo 7. Fichas de Caracterização dos Projectos e das Iniciativas de Cooperação ou de Gestão de Âmbito Regional e Supra-Municipal e Municipal**.

### III.1. PROJECTOS DE COOPERAÇÃO E DE GESTÃO PARTILHADA NO ENQUADRAMENTO GEOGRÁFICO DAS FRONTEIRAS PORTUGAL/ESPANHA, ESPANHA/FRANÇA, FRANÇA/ALEMANHA: GESTÃO REGIONAL E SUPRA-MUNICIPAL

95. Foram identificados e caracterizados 11 projectos: 7 no ordenamento Portugal/Espanha; 1 no ordenamento Espanha/França; 3 no ordenamento França/Alemanha.
96. Abrangem todas as áreas temáticas do Estudo: Educação (2); Saúde (3); Mobilidade e Transportes (1); Cultura, Desporto e Lazer (1); Turismo (1); Acção Social (1).
97. Correspondem maioritariamente a acordos entre parceiros no âmbito dos programas operacionais de CT 2007-2013 (seis projectos); três são desenvolvidos no âmbito de AECT (Hospital Fronteiriço da Cerdanha, Galiza-Norte de Portugal e Eurodistrict Estrasburgo-Ortenau) e um apresenta uma formatação jurídica na figura de um acordo de cooperação técnico-desportiva (Huelva e Algarve).
98. Os territórios de intervenção são bastante heterogéneos em termos de dimensão, o que é também reflexo dos objectivos e das características dos projectos: predominam as iniciativas de estruturação regional (NUTS II e III), existindo dois casos que correspondem a parcerias entre um conjunto de municípios (portugueses) e regiões NUTS III (espanholas).
99. Os parceiros envolvidos são maioritariamente entidades da administração regional ou da administração central desconcentrada, existindo apenas quatro projectos tendo municípios como parceiros.
100. O investimento total dos projectos oscila entre os 0,5 e os 66,7 M€ e são todos apoiados financeiramente por programas operacionais de CT (FEDER), com valores percentuais que oscilam entre os 50% e os 75%. O restante financiamento é assegurado pelos respectivos parceiros.
101. Com a excepção de uma iniciativa (Programa Descobertas, desenvolvido entre a Junta da Andaluzia e o INDP - Delegação Regional do Algarve, sob a forma de acordo de cooperação técnico-desportiva, iniciado em 2001), os períodos de execução oscilam entre os dois e os quatro anos.
102. Da leitura efectuada, o projecto correspondente à construção do Hospital da Cerdanha (Região da Cerdanha, francesa e comarca catalã – ordenamento Espanha/França) constitui um caso de inovação na gestão de iniciativas de CT, uma vez que envolve não só um processo de construção partilhado, mas também terá associado um modelo de gestão partilhado, sendo de referir o estabelecimento de uma Fundação como forma de enquadramento normativo, até à constituição posterior da AECT, que assegura presentemente a gestão de todo o processo. Pelo seu carácter inovador e pela relevância que pode constituir como processo de aprendizagem para a formulação de uma solução de gestão partilhada, é aprofundada a sua análise, constituindo um *case study*, tornado possível pela colaboração dos responsáveis do AECT, através da disponibilização de informação solicitada pela Equipa.
103. A concretização e a gestão do Hospital da Cerdanha evidencia a importância das AECT para a CT, tornando evidente que a presença de um quadro jurídico claro e comum é uma peça fundamental para estruturar o processo de CT e melhorar seus resultados. Com efeito, a adopção do regulamento relativo aos AECT e a inclusão de um novo objectivo sobre cooperação territorial concedeu novas possibilidades de actuação aos territórios transfronteiriços, estabelecendo um importante instrumento comunitário para a cooperação, facilitando juridicamente a partilha de sinergias, de responsabilidades e de potencialidades comuns.
104. Em síntese, com a excepção deste projecto, as iniciativas analisadas não apresentam inovação relativamente às modalidades e às tipologias de cooperação existentes, não correspondendo verdadeiramente a processos de gestão partilhada. Tratam-se, genericamente, de iniciativas de cooperação pensadas especificamente para um projecto concreto, formatadas na figura de acordos entre parceiros, suportadas através de financiamento comunitário, que contribuem fundamentalmente para a resolução de problemas pontuais, mas que não terão uma continuidade no tempo (apresentam um âmbito temporal definido,

geralmente com uma duração máxima de quatro anos). Esta lógica de desenvolvimento “fragmentada” traduz-se em impactos reduzidos na estruturação do território transfronteiriço.

### **Best Practice:** Hospital Transfronteiriço da Cerdanha (<http://www.hcerdanya.eu/>)

O projecto “Hospital Transfronteiriço da Cerdanha” iniciou-se em 2003, com o lançamento de um estudo de viabilidade para a criação de um hospital comum transfronteiriço, no quadro da Euro-região Pirenéus Mediterrâneo. A 10 de Janeiro, é assinado o Protocolo de Acordo entre a *Generalitat* da Catalunha e o Conselho Regional de Languedoc Roussillon, no âmbito do INTERREG III.

O projecto foi concretizado pelo Conselho Regional de Languedoc Roussillon, pelo Serviço Catalão de Saúde (Cat Salut), pela ARH Languedoc-Roussillon e pela Fundação Privada Hospital de Puigcerdá, formando em conjunto o comité de direcção do Hospital da Cerdanha.

A Fundação Privada Transfronteiriça Hospital da Cerdanha, formada em 2006 e que inclui os órgãos de decisão da Catalunha e de França, constituiu o instrumento operacional e transitório (embrião de um Consórcio Interadministrativo que se previa gerir o Hospital, constituído a partir de um tratado de CT que se previa estabelecer entre o Estado espanhol e o Estado francês). Deteve a tutela do projecto até à constituição da AECT em 2007 (através da assinatura, a 19 de Março, de uma carta de intenções para a criação deste organismo, pela Conselheira da Saúde da *Generalitat* da Catalunha).

O novo hospital transfronteiriço irá permitir uma assistência médica de proximidade a toda a população da Cerdanha, ultrapassando as fronteiras administrativas. O Hospital assegurará o serviço à população dos dois lados da fronteira e responderá em particular às necessidades de proximidade dos cidadãos franceses, cujo equipamento hospitalar mais próximo situa-se a uma distância-tempo de 90 minutos.

Neste sentido, os principais objectivos do projecto visam:

- A melhoria do acesso aos cuidados de saúde da população da Cerdanha;
- A organização de uma resposta às necessidades de gestão, aproveitando a experiência dos membros do Conselho de Administração;
- A criação de uma unidade hospitalar que facilite a formalização de uma rede transfronteiriça de saúde, respeitando os direitos dos habitantes franceses e catalães;
- Garantir uma governação e gestão única relativamente às características identitárias.

Este projecto é considerado inovador não só no domínio da saúde transfronteiriça e no desenvolvimento de um novo conceito de saúde além-fronteiras, como também na forma de gestão deste tipo de infra-estruturas. De facto, os conceitos de co-propriedade e de gestão partilhada ganham uma nova ênfase neste projecto. É neste âmbito que se poderá afirmar que apenas uma gestão em conjunto adequada e com sucesso poderá garantir o bem-estar e a segurança aos cidadãos do território transfronteiriço, bem como a continuidade dos cuidados de saúde em resposta às suas necessidades.

O projecto inclui a concertação dos dois sistemas de saúde (francês e catalão) para que, através das suas diferenças e complementaridades, possa haver um enriquecimento de partilha, constituindo uma mais-valia para as populações. Um dos pilares do modelo de gestão centra-se na mutualidade dos recursos e no apoio em serviços de referência de cada um dos sistemas de saúde: serão integradas as especialidades dos serviços de saúde dos dois lados da fronteira na rede de cuidados de saúde a reestruturar, com o objectivo de garantir uma oferta completa e adaptada.

A organização das várias áreas de especialização será efectuada da seguinte forma:

- **Urgências:** O novo hospital terá duas linhas de urgência móveis: uma localizada no *Service d'Aide Médicale Urgence* (SAMU) do Centro Hospitalar de Perpignan e outra no *Servei d'Emergències Mèdiques* (SEM) da Catalunha. Os centros de coordenação actuarão sob o domínio territorial através dos números de telefone 15 (SAMU) ou 061 (SEM). Em situação de crise na proximidade da fronteira, será accionado um protocolo de coordenação conjunto, de modo a mobilizar os meios técnicos mais adequados. A permanência dos cuidados de saúde no lado francês estará presente em três locais: Bourg Madame, Font Romeu e Les Angles. A permanência dos cuidados de saúde nocturnos (a partir das 00h00) será assegurada pelas Urgências do Hospital da Cerdanha.

- **Maternidade:** O seguimento da gravidez será instruído conforme o referencial catalão, mais exigente. Os partos e uma parte do seguimento da gravidez serão efectuados no actual Hospital de Puigcerdá. No lado francês, as articulações serão feitas através da PMI e serão desenvolvidas com os serviços de clínica geral, parteiras e o gabinete de radiologia de Err.
- **Geriatría e Reeducação:** Estas duas fileiras serão transfronteiriças. Um pólo será criado em Err, através do reagrupamento da Casa de Saúde *Joseph Savvy* de Err e do *Soins de Suite de Rééducation* (SSR) *Les Ecaldes* em Angoustrine. A plataforma técnica será em Err e as equipas serão franco-catalãs. Na geriatría, serão considerados: as camas com orientação da geriatría, uma consulta de prevenção marcada e uma equipa móvel de geriatría interveniente no estabelecimento e ao domicílio. No que concerne à reeducação, todas as opções serão possíveis: no hospital, num centro especializado, em ambulatório ou ao domicílio.
- **Nefrologia:** O objectivo desta fileira será estabelecer uma equipa única dirigida por um médico coordenador. O propósito é igualmente enriquecer a resposta catalã de um centro médico de diálise e propor uma resposta adaptada aos insuficientes renais independentemente do seu local de residência.
- **Radiologia:** Os recursos do Hospital da Cerdanha, do Centro de radiologia de Err, do Centro Hospitalar de Perpignan e do Hospital de Manresa serão otimizados e a utilização da telemedicina será privilegiada.
- **Adictologia:** Neste domínio, a resposta será melhorada tanto de um lado como do outro da fronteira. Essa melhoria passará pela abertura do centro de Metadona (Puigcerdá) para a população francesa com base num protocolo e a individualização de uma ou duas camas para desabitação alcoólica no novo Hospital da Cerdanha.
- **Saúde Mental:** O Hospital da Cerdanha pode assegurar a estabilização dos pacientes que recorram às urgências de modo a organizar a sua transferência para outras estruturas especializadas dos dois lados da fronteira. Uma convenção está já em acção com o Centro de Thuir e uma equipa de ligação será composta para este estabelecimento, aquando a abertura do novo Hospital, para apoiar os doentes mentais franceses.
- **Pediatria:** Esta fileira criará um pólo pediátrico em Bourg Madame. O projecto associará dois centros: o MECSS *Les Tout Petits* em Bourg Madame e *La Perle Cerdane* em Osseja. Está previsto um serviço pediátrico único, no Hospital da Cerdanha, a criação de uma consulta pediátrica em França e uma oferta de consultas e serviços especializados para as crianças do território. Os estabelecimentos de recurso do Hospital da Cerdanha são os estabelecimentos de saúde de Perpignan, Thuir e Montpellier, no lado francês e Manresa e Barcelona, no lado catalão.

A concertação de competências é assegurada pela combinação de serviços e equipamentos dos dois lados da fronteira, que complementam assim o novo Hospital da Cerdanha.

No que respeita à organização administrativa do Hospital, é composto pelo Conselho de Administração (CA), constituído por um presidente, primeiros vice-presidentes, segundos vice-presidentes e um secretário; uma Comissão Permanente, que assume a gestão dos trabalhos entre as sessões do CA, o desenvolvimento das acções mais institucionais e das que necessitam de uma capacidade rápida de decisão, bem como o estabelecimento das relações entre as diferentes administrações; e, por fim, a co-direcção, que incentiva o trabalho operacional no território, activando as acções prioritárias designadas pelas instâncias governamentais. O consórcio interadministrativo estabelecido para a gestão do projecto é responsável:

- Ao nível estrutural, por:
  - Acompanhar e promover os trabalhos dos grupos de profissionais e a sua proposta de um projecto de necessidades;
  - Certificar que os critérios das administrações francesa e catalã sejam incluídos na proposta de projecto;
  - Delinear o contrato de cláusulas administrativas para contratação dos trabalhos a ser efectuados na construção do Hospital e monitorização do seu progresso.
- Ao nível da rede de cuidados de saúde e funcionamento do Hospital, por:
  - Promover uma rede de cuidados de saúde conjunta entre os responsáveis da saúde franceses e catalães, impulsionando todos os projectos e acções que possibilitem o estabelecimento desta rede: população idosa, emergências e urgências hospitalares, cuidados com crianças asmáticas, saúde mental e obstetrícia, entre outros;

- Efectuar uma análise dos sistemas tecnológicos de informação necessários para o novo Hospital;
  - Efectuar um diagnóstico da situação e necessidades na formação de línguas;
  - Criar um grupo de trabalho responsável pelos recursos humanos;
  - Criar e monitorizar um grupo de trabalho de participação dos médicos de cuidados primários no novo hospital.
- Ao nível do financiamento do novo Hospital, por:
- Analisar fontes de financiamento comunitárias a projectos transfronteiriços;
  - Estabelecer o quadro de financiamento do Hospital e seus critérios e criação de um grupo de trabalho responsável pela definição de um Plano de Financiamento do Hospital.
- Ao nível da divulgação do projecto, por:
- Estabelecer o quadro e os critérios de divulgação do projecto e implementar um Plano de Divulgação (local, regional, nacional e internacional);
  - Criar os registos e bases de dados necessários para a divulgação;
  - Monitorizar o trabalho realizado nos principais critérios de financiamento.

O modelo de financiamento adoptado pelo consórcio do novo Hospital propõe a divisão do investimento não co-financiado entre as entidades governamentais responsáveis (cabendo à *Generalitat* da Catalunha 60% e ao governo francês 40%). O investimento total previsto é de € 31.000.000, sendo que 60% será proveniente do FEDER (€ 18.600.000) e o restante corresponde ao financiamento das entidades governamentais (€ 12.400.000). O custo do equipamento adquirido no Hospital será de € 7.000.000.

Financiamento		Total
Investimento Total (previsto)		€ 31.000.000
FEDER (60%)		€ 18.600.000
Financiamento dos Parceiros (40%)	Catalunha (60%)	€ 7.440.000
	França (40%)	€ 4.960.000
	Total	€ 12.400.000

Fonte: Dossier de Presse Avril 2010 - Hôpital de Cerdagne et son projet de santé du territoire.

Actualmente, o Hospital da Cerdanha encontra-se em fase de construção, prevendo-se estar concluído no início de 2012. O Plano de Saúde elaborado para o território, no âmbito da sua construção, foi criado durante 2009, estando também presente um plano de formação linguística na calendarização do projecto, que será preparado até ao final da construção do Hospital.

As instituições que participam no processo de gestão do projecto são:

- França
  - Ministério da Saúde e do Desporto;
  - Agência Regional de Saúde Languedoc Roussillon;
  - A região Languedoc-Roussillon.
- Catalunha
  - Generalitat da Catalunha;
  - Departamento de Saúde da Generalitat da Catalunha;
  - Serviço Catalão de Saúde;
  - Município de Puigcerdá.
- Espanha
  - Ministério da Saúde e Consumo.

### III.2. PROJECTOS DE COOPERAÇÃO E DE GESTÃO PARTILHADA NO ENQUADRAMENTO GEOGRÁFICO DAS FRONTEIRAS PORTUGAL/ESPAÑA, ESPAÑA/FRANÇA, FRANÇA/ALEMANHA: GESTÃO MUNICIPAL

105. Foram identificados e caracterizados 37 projectos: 15 no ordenamento Portugal/Espanha; 15 no ordenamento Espanha/França; 7 no ordenamento França/Alemanha.
106. Abrangem todas as áreas temáticas do Estudo: Educação (3); Saúde (1); Mobilidade e Transportes (6); Cultura, Desporto e Lazer (16); Turismo (10); Acção Social (1).
107. Cerca de 40% destes projectos correspondem a acordos entre parceiros no âmbito dos programas operacionais de CT 2000-2006 e 2007-2013 (15 projectos); os restantes 22 (60%) foram ou são desenvolvidos através de Protocolos de Geminação e de Acordos/Convénios transfronteiriços.
108. Os parceiros envolvidos correspondem maioritariamente a municípios, existindo apenas 8 projectos que envolvem ainda parceiros privados ou associações de municípios.
109. O investimento total dos projectos oscila entre os 0,1 e os 15,1 M€ e são todos apoiados financeiramente por programas operacionais de CT (FEDER), com valores percentuais de apoio que oscilam entre os 50% e os 75%. O restante financiamento é assegurado pelos respectivos parceiros.
110. Os períodos de execução oscilam maioritariamente entre um e quatro anos, com excepção de duas iniciativas: "Duas Línguas, Uma Só Formação", desenvolvido pelos municípios de Bedous (Espanha) e Canfranc (França) e "Construção de uma ponte para peões e ciclistas sobre o Reno", do município de Weil am Rhein (Alemanha) e a Associação de Municípios Três Fronteiras (França), com um período de duração de cinco e oito anos, respectivamente. Cinco projectos têm um período de execução contínuo, por serem iniciativas que acontecem periodicamente.
111. Da leitura efectuada, é evidente desde logo a distinção entre a cooperação estabelecida por um acordo ou um convénio – e que corresponde a uma formalização de intenção que não envolve efectivamente uma gestão concertada e partilhada de actuação – e o desenvolvimento efectivo de um projecto de cooperação, que implica um processo de concertação e de responsabilização entre entidades.
112. Em termos de domínios de intervenção, é igualmente visível a relevância que assumem os projectos nos domínios da cultura e do turismo. Esta temática tem maior presença nas parcerias formadas nos municípios na fronteira de Portugal/Espanha, onde se desenvolvem projectos centrados na promoção dos recursos endógenos (nomeadamente na recuperação de património histórico e na criação de redes culturais e turísticas). Refira-se também os projectos que promovem actividades e intercâmbios culturais, com recurso à criação de museus e centros culturais municipais.
113. É também nos domínios da cultura e do turismo que surgem as parcerias com um âmbito de cooperação menos aprofundado, designadamente nas candidaturas aos programas europeus de CT (INTERREG III A e INTERREG IV). Esta realidade é particularmente notória nos municípios fronteiriços de Espanha/França, onde a maioria das parcerias formalizadas nas candidaturas a estes programas são no domínio da cultura.
114. A CT de iniciativa dos municípios no âmbito da mobilidade e transportes é direccionada fundamentalmente para as ligações rodoviárias e ferroviárias entre os países, ou seja, é na componente infra-estrutural que incidem as acções.
115. Os projectos nas áreas da educação e do desporto assumem grande expressão nos municípios da fronteira Espanha/França. Na educação, salientem-se os projectos na área do bilinguismo, visando atenuar as diferenças linguísticas entre os dois territórios da fronteira. Existem ainda, entre outras iniciativas, vários exemplos de cooperação entre universidades fronteiriças.
116. Na saúde, são reduzidas as parcerias à escala municipal; a maioria das iniciativas de cooperação é desenvolvida a nível regional, com concertação entre os hospitais e as direcções regionais de saúde. Esta

realidade é particularmente visível na fronteira Espanha/França (ex: construção do Hospital Transfronteiriço da Cerdanha, já referido anteriormente). No entanto, existem também algumas iniciativas directas entre os hospitais fronteiriços com implicações municipais, sendo que a cooperação é desenvolvida para a criação de um plano conjunto de emergência, onde está implícita a participação dos órgãos de administração local autárquica.

117. A educação e a saúde não são domínios que tenham muita expressão na gestão partilhada à escala municipal na fronteira de Portugal/Espanha. No entanto, na saúde, existe alguma utilização de equipamentos de municípios fronteiriços (embora não seja uma gestão partilhada e o protocolo oficial existente é efectuado a nível nacional). Este facto é exemplificado pelos municípios de Elvas e Badajoz: após o encerramento da maternidade no município português, as residentes podem optar por outra maternidade portuguesa ou pela maternidade de Badajoz. Outro exemplo, com potencial de desenvolvimento, refere-se ao Centro de Saúde de Tui, que pode vir a prestar serviço aos residentes do município de Valença (independentemente do encerramento dos serviços de atendimento permanente do seu centro de saúde).
118. Em síntese, os processos de cooperação existentes entre os municípios fronteiriços dos países analisados correspondem, na generalidade, a protocolos e a parcerias com o propósito de desenvolvimento de um projecto concreto, são realizados com o apoio de fundos comunitários e contribuem fundamentalmente para a resolução de problemas pontuais, mas que não terão uma continuidade no tempo (apresentam um âmbito temporal definido, geralmente com uma duração máxima de quatro anos). O que se tem verificado é que a maioria dos projectos desenvolvidos ao abrigo do INTERREG/POCTEP tem incidência na construção e na partilha de infra-estruturas e de equipamentos e na promoção de recursos endógenos. Ao nível da prestação de serviços, as experiências são reduzidas e tem envolvido fundamentalmente entidades de carácter nacional ou regional.
119. A generalidade das iniciativas analisadas não apresenta inovação relativamente às modalidades e às tipologias de cooperação existentes, não correspondendo verdadeiramente a processos de gestão partilhada. Reitera-se a conclusão já referida na análise efectuada no ponto anterior: esta lógica de desenvolvimento "fragmentada" traduz-se em impactes reduzidos na estruturação do território transfronteiriço.
120. Complementarmente, existem também parcerias formadas por geminação, com ligações de longa data, que através do incentivo comunitário à CT facilitam a cooperação e a realização de projectos entre os municípios.
121. Identificam-se ainda consórcios entre municípios que contêm mais do que um projecto em conjunto e em mais do que um domínio, sendo que estes apresentam um nível de cooperação mais aprofundado e com competências jurídicas próprias, designadamente na fronteira Espanha/França. Um exemplo de uma parceria estruturada com princípios de gestão partilhada neste contexto é o Consórcio Transfronteiriço Bidasoa-Txingudi.

**Best Practice: Consórcio Transfronteiriço Bidasoa-Txingudi ([www.bidasoa-txingudi.com](http://www.bidasoa-txingudi.com))**

Um exemplo de uma parceria estruturada com princípios de gestão partilhada neste contexto é o Consórcio Transfronteiriço Bidasoa-Txingudi. Formado em 1998, mediante a assinatura de acordo de cooperação administrativa (na sequência do Tratado de Bayonne, assinado entre os estados espanhol e francês em 1995, que prevê "convenções de CT", cujo objectivo consiste em permitir às comunidades territoriais, nos domínios de interesse comum, criar e gerir equipamentos ou serviços públicos e coordenar as suas decisões), é constituído pelos municípios fronteiriços de Irún, Hondarribia e Hendaya, sendo um consórcio transfronteiriço com personalidade jurídica pública, com estatutos próprios. O objectivo desta parceria visa estimular projectos inovadores, atrair investimentos e harmonizar o modelo comum de desenvolvimento social e económico da região de Bidasoa-Txingudi.

A sua intervenção incide em várias temáticas: apresenta actividades e iniciativas na área da cultura, desporto, turismo, educação, mobilidade e transportes, bem-estar social e património. Tem uma estrutura composta por um Conselho Geral, um Comité de Direcção e ainda seis Comissões de Trabalho:

- O Conselho Geral é composto por um presidente, dois vice-presidentes, seis vogais, um secretário e um interventor. Os cargos de presidente e vice-presidentes são rotativos por períodos de um ano. O Conselho Geral reúne-se pelo menos duas vezes por ano;
- O Comité de Direcção é composto por um representante municipal de cada município integrante do Consórcio, sendo que no caso do município de Hendaya, para além do representante municipal, é constituinte ainda um secretário; fazem parte ainda dois representantes e dois técnicos de apoio, provenientes da Bidasoa Activa;
- As Comissões de Trabalho correspondem às seis temáticas de intervenção que estão incluídas no domínio de actuação do Consórcio, sendo que cada uma das Comissões inclui um representante de cada município e um técnico de apoio ao Consórcio. Deste modo, as comissões são: a Comissão da Cultura, do Desporto, do Bem-estar Social, Euskara (língua basca), do Património e Educação e do Turismo. Esta última, para além dos representantes e técnico, é composta ainda por um representante do Bidasoa Turismo e da Oficina de Turismo de Hendaya.

Quanto ao modelo de financiamento, a contribuição financeira é feita com base na proporção de 50% pelo município de Irún e 25% dos municípios de Hondarribia e Hendaya, respectivamente, sendo que estas proporções reflectem a magnitude dos diferentes municípios, sem influência no direito de voto, que se torna conjunto em igualdade de circunstâncias.

O principal pilar do Consórcio baseia-se na concertação de interesses e características comuns, valorizando-se os principais recursos endógenos que, por sua vez, tornam única a Região de Txingudi. Desta forma, verifica-se uma aposta na manutenção e valorização da língua basca – o Euskara – com a criação de cursos nas escolas do território. Outro exemplo situa-se na construção de ferramentas turísticas comuns em conjunto pelo Consórcio.

Dos vários projectos concretizados e em execução, destaca-se ainda o Plano de Mobilidade de Bidasoa-Txingudi. Este Plano tem como objectivo o desenvolvimento de uma rede de transporte interurbano, a melhoria da mobilidade dos cidadãos e a contribuição para uma livre e fluida circulação dos cidadãos e visitantes do território. O Plano estrutura-se nos seguintes pontos:

- Diagnóstico de mobilidade na Região de Bidasoa e dos municípios que a compõem;
- Objectivos e linhas estratégicas de acção;
- Plano de Acção, que analise cada uma das situações descritas no diagnóstico;
- Âmbito de actuação.

O âmbito de actuação, para além de ter em conta a estrutura urbana a nível local, inclui ainda a estrutura da comarca, nomeadamente a rede viária, a dispersão da população, zonas industriais, etc.

É, portanto, um projecto que realiza acções que contribuem de facto para uma aproximação destes territórios, independentemente de serem transfronteiriços, valorizando a proximidade e a identidade comum como principais factores de união com vista ao desenvolvimento conjunto do território de Txingudi.

Contudo, o modelo operativo de cooperação implicou a criação de uma estrutura que assegura, como verificado, a intervenção nas actividades e nas iniciativas nas áreas temáticas abrangidas. Por outro lado, não se trata de uma solução de CT suportada num modelo de gestão partilhada entre estruturas da administração local (municípios).

## IV. ESTUDO COMPARATIVO: PROCESSOS E SOLUÇÕES DE COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA

### IV.1. SOLUÇÕES DE COOPERAÇÃO E DE GESTÃO PARTILHADA TRANSFRONTEIRIÇA

122. A leitura dos processos e das soluções de CT utilizadas nos projectos analisados nos ordenamentos Portugal/Espanha, Espanha/França e França/Alemanha (*benchmarking*) permite identificar cinco tipologias para a sua implementação:
- Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial (AECT), no âmbito do Regulamento CE n.º 1082/2006, de 5 de Julho (transposto para o quadro normativo dos diversos Estados-Membros que o aplicam);
  - Fundação Privada (organização destinada a prosseguir um fim duradouro, ao qual está afecto um património);
  - Acordo ou Protocolo de Geminação, no âmbito das competências municipais no que se refere à CT e/ou do enquadramento normativo específico do Estado-Membro (quando aplicável);
  - Acordo entre parceiros estabelecido no âmbito do acesso a programas operacionais de CT;
  - Consórcio de cooperação transfronteiriça, no âmbito de acordo de CT (convenção) e das competências municipais no que se refere à CT e/ou do enquadramento normativo específico neste âmbito do Estado-Membro.
123. A partir da informação disponível, a matriz seguinte procura identificar as vantagens e as desvantagens de cada uma dessas tipologias de organização dos processos de CT do ponto de vista das lições a retirar para os objectivos do Estudo (soluções de gestão partilhada directa de equipamentos e/ou serviços colectivos de proximidade pela administração local).

**Quadro 2. Matriz-síntese de Comparação das Soluções/Modelos de Cooperação e de Gestão Partilhada Transfronteiriça**

SOLUÇÃO/MODELO	VANTAGENS	DESVANTAGENS
AECT	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Personalidade jurídica própria, com autonomia decisória (primeiro instrumento jurídico comunitário a incluir regras de carácter normativo aplicáveis a organismos de cooperação entre autoridades locais).</li> <li>➤ Possibilidade de constituição (nos limites das competências que lhes são atribuídas pelo quadro institucional e normativo do Estado-membro) apenas por autoridades locais (municípios).</li> <li>➤ Valor acrescentado e maior eficácia na concretização de projectos e iniciativas de gestão partilhada – indirecta – face a outros mecanismos de cooperação tradicional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Implica um organismo que reúna os actores envolvidos nesse processo (agrupamento de cooperação).</li> <li>➤ Inexistência actual em todo o contexto europeu de agrupamentos envolvendo apenas autoridades locais numa cooperação bilateral.</li> <li>➤ Período de duração recomendado por Portugal e Espanha<sup>9</sup> para cada agrupamento relativamente extenso (mínimo de cinco anos), dificultando o efeito-piloto que se pretende para qualquer solução de gestão partilhada proposta no âmbito do Estudo NoGePaZoT.</li> </ul>
Fundação Privada	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Solução/modelo inadequado aos objectivos do Estudo NoGePaZoT.</li> <li>➤ Constituídas por iniciativa privada, através de acto formal de escritura pública para reconhecimento pelos Estados-Membros em causa, implica igualmente a criação de um organismo que reúne os actores envolvidos nesse processo.</li> <li>➤ Sujeitas a diferentes quadros jurídico-normativos (dos Estado-membro a que pertencem).</li> </ul>

<sup>9</sup> MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL DE PORTUGAL E MINISTERIO DE POLITICA TERRITORIAL DE ESPANHA (2009) – Recomendações e Sugestões para a Constituição dos AECT Ibéricos.

SOLUÇÃO/MODELO	VANTAGENS	DESVANTAGENS
Acordo ou Protocolo de Geminação	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Sujeitos ao quadro jurídico-normativo do Estado-membro a que pertencem, dificultando a implementação de soluções de gestão partilhada de equipamentos e/ou serviços colectivos de proximidade entre os parceiros envolvidos.</li> </ul>
Acordo entre Parceiros no Âmbito de POCT	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Algumas das iniciativas desenvolvidas no enquadramento Portugal/Espanha podem constituir oportunidades para a definição de soluções de gestão partilhada de equipamentos e/ou serviços entre municípios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Solução/modelo de cooperação adoptado é inadequado aos objectivos do Estudo NoGePaZoT.</li> <li>➤ Sujeitos ao quadro jurídico-normativo do Estado-membro a que pertencem, dificultando a implementação de soluções de gestão partilhada de equipamentos e/ou serviços colectivos de proximidade entre os parceiros envolvidos.</li> </ul>
Consórcio	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Solução de gestão – conceito – de maior proximidade aos objectivos do Estudo NoGePaZoT.</li> <li>➤ Ainda que sujeito às especificidades dos enquadramentos jurídicos português e espanhol, o quadro normativo de ambos os países prevê esta modalidade.</li> <li>➤ Pode ser formatado/adaptado em torno do objectivo de permitir aos municípios, nos domínios de interesse comum, criar e gerir equipamentos e/ou serviços públicos e coordenar as suas decisões.</li> <li>➤ Valor acrescentado e maior eficácia na concretização de projectos e iniciativas de gestão partilhada face a outros mecanismos de cooperação tradicional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Caso estudado implicou a criação de um organismo institucional (estrutura associativa de entidades locais com personalidade jurídica de carácter público, no âmbito do Convénio Interadministrativo de Cooperação Trans-fronteiriça entre os municípios de Irun, Hondarribia e Hendaya).</li> <li>➤ Sujeitos ao quadro jurídico-normativo do Estado-membro a que pertencem.</li> </ul>

124. A leitura da matriz permite destacar algumas conclusões importantes para a formatação de soluções de gestão partilhada de equipamentos e/ou serviços colectivos de proximidade entre municípios portugueses e espanhóis em capítulo de Estudos de Caso.

125. Do ponto de vista jurídico, a CT ou territorial levanta questões estruturais relevantes. No domínio do direito público, as ordens jurídicas estruturaram-se em dois planos distintos, em que nenhum dos quais cobre de modo satisfatório as necessidades das autoridades de base territorial não soberanas (poderes locais). As ordens jurídicas nacionais são estanques entre si e articulam-se umas com as outras através de um outro tipo de ordenamento jurídico, o direito internacional público, fundado sobre a igualdade soberana entre todos os seus sujeitos originários, os Estados. Em termos de direito público nacional, permitir que uma autoridade local actue para além das fronteiras nacionais constitui ou uma perda de controlo sobre ela – por se tolerar que as suas actividades transfronteiriças fiquem sujeitas ao poder territorial soberano do Estado vizinho – ou um acto unilateral de aplicação das regras de direito público próprias no território desse vizinho, em desrespeito da sua soberania territorial. Para o Estado, aceitar que as suas autoridades locais possam estabelecer relações reguladas pelo direito internacional público significa ou que as deixa actuar por conta delas – assim reconhecendo implicitamente que são soberanas, o que não deixaria de ter consequências para a manutenção da unidade nacional –, ou que as autoriza a agir em nome e por conta do Estado, com o risco de se ver comprometido face a outros Estados no plano internacional (responsabilidade internacional do Estado) em relação a procedimentos sobre os quais as autoridades nacionais não têm qualquer controlo. Consequentemente, ambas as soluções se afiguram como complexas na sua concretização para os Estados<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> COMMITTEE OF THE REGIONS (2007) – “The European Grouping of Territorial Cooperation – EGTC” – (CdR 117/2007), GEPE.

126. A figura dos AECT apresenta algumas características inovadoras face às práticas e às normas anteriores, procurando minimizar os efeitos normativos anteriormente descritos no processo de CT. A criação deste instrumento, que se concretiza na possibilidade de criação de entidades públicas, com o propósito de facilitar e promover a cooperação territorial entre os seus membros, constitui um importante avanço jurídico e resulta efectivamente em valor acrescentado na concretização de projectos e de iniciativas de gestão partilhada face a outros mecanismos de carácter mais tradicional (o Regulamento (CE) n.º 1082/2006 é primeiro instrumento jurídico comunitário a incluir regras de carácter normativo aplicáveis a organismos de cooperação entre autoridades regionais e locais). Contudo, importa salientar que esta solução de cooperação implica a criação de um organismo permanente, de uma entidade pública dotada de personalidade jurídica, que reúna os actores envolvidos nesse processo.
127. A figura da Fundação Privada é uma solução que se revela inadequada aos objectivos do Estudo. Acresce que, no contexto do *benchmarking* desenvolvido pela Equipa, esta constituiu uma solução transitória (deveria ser o embrião de um Consórcio Interadministrativo que se previa para gerir o Hospital Transfronteiriço da Cerdanha, constituído a partir de um tratado de CT que estava previsto estabelecer entre o Estado espanhol e o Estado francês). Com o surgimento da figura do AECT, a Fundação Privada deteve a tutela do projecto até à constituição da AECT em 2007 (através da assinatura, a 19 de Março, de uma carta de intenções para a criação deste organismo, pela Conselheira da Saúde da *Generalitat* da Catalunha).
128. As figuras dos protocolos de geminação e dos acordos entre parceiros realizados no âmbito de POCT constituem as formas de cooperação mais utilizadas pelas entidades da administração local nos ordenamentos estudados e não correspondem, como já referido, a soluções de efectiva gestão partilhada de equipamentos e/ou serviços colectivos de proximidade. Revelam-se, por essa razão, também inadequadas aos objectivos do Estudo.
129. A figura do consórcio transfronteiriço destaca-se como a solução de gestão – no seu conceito – de maior proximidade para a concretização desses objectivos. Esta solução, desenvolvida no âmbito de alguns acordos de CT – convenção –, surge em vários Estados da Europa ocidental a partir da década de 1990, que incrementam convenções-quadro bilaterais que oferecem um quadro jurídico mais preciso – soluções jurídicas pontuais – e, conseqüentemente, mais adequado à cooperação das suas comunidades regionais e locais com as dos países vizinhos.
130. Embora não relevantes como normas de substituição dos AECT – num contexto territorial mais amplo, comum a toda a UE –, devido ao seu âmbito limitado de aplicação territorial, esta geração de acordos bilaterais permitiu – e permite, ainda – avanços úteis no plano normativo. São estes acordos que desenvolvem os limites a definir no campo material das convenções de cooperação e, do mesmo modo, podem prever a possibilidade de utilizar uma convenção de cooperação para confiar a um só parceiro a execução de uma tarefa comum. Alguns destes acordos apresentam a ideia inovadora – essencial posteriormente para o conceito dos AECT – de que o processo de cooperação não deve basear a sua existência num direito nacional (como impõe a regra da remissão para uma estrutura de direito nacional preexistente) mas, em primeiro lugar, na vontade comum dos parceiros, ou seja, através de estatutos próprios.
131. Ao contrário do que acontece com normas jurídicas que existem – ou poderão existir a nível europeu e que se revelariam eventualmente aplicáveis na concretização de acções de cooperação na UE –, é evidente que as soluções materiais contidas em acordos bilaterais não são, enquanto tal, directamente aplicáveis a nível europeu senão na perspectiva da CT levada a cabo no âmbito geográfico de cada um desses acordos. No entanto, alguns desses acordos proporcionam o desenvolvimento de soluções jurídicas interessantes, quer como alternativas, quer como modelos explicativos do funcionamento de organismos transfronteiriços do tipo dos AECT. São essas soluções jurídicas, consideradas como modelos, que nos interessam quando abordamos os instrumentos jurídicos elaborados ao nível da cooperação bilateral<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> COMMITTEE OF THE REGIONS (2007) – “The European Grouping of Territorial Cooperation – EGTC” – (CdR 117/2007), GEPE.

132. Neste contexto, assinale-se, no plano bilateral e no âmbito do estabelecido na Convenção Quadro Europeia para a Cooperação Transfronteiriça entre as Comunidades ou Autoridades Territoriais, a assinatura, a 3 de Outubro de 2002, na cidade de Valência, da Convenção entre a República Portuguesa e o Reino de Espanha sobre Cooperação Transfronteiriça entre Instâncias e Entidades Territoriais, também designada por Convenção de Valência.
133. A Convenção de Valência, que entrou em vigor a 30 de Janeiro de 2004, após ratificação por ambos os Estados, visa a promoção e a regulação jurídica da CT entre instâncias territoriais portuguesas (incluindo os municípios das NUTS II fronteiriças) e entidades territoriais espanholas (incluindo os municípios integrados nas províncias fronteiriças).
134. A Convenção prevê a figura do protocolo de cooperação como instrumento que formaliza as actividades de cooperação institucionalizada com efeitos jurídicos, documentando os compromissos assumidos pelas instâncias ou entidades territoriais outorgantes (alínea e) do artigo 3.º - Definições, do Decreto-Lei n.º 161/2009, de 15 de Julho), tendo por finalidade, entre outros, a realização de projectos de investimento, de gestão de infra-estruturas e equipamentos e a prestação de serviços de interesse público: alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º - Conteúdo dos Protocolos de Cooperação (Decreto do Presidente da República n.º 11/2003, de 1 de Março).
135. Contudo, para prosseguir os fins mencionados, o objecto dos protocolos consiste em estipular obrigações jurídicas directamente derivadas dos protocolos de cooperação, obrigando à criação de organismos de CT que podem ser desprovidos de personalidade jurídica, nos termos do disposto no artigo 10.º da Convenção ou dotados de personalidade jurídica, nos termos do disposto no artigo 11.º da Convenção (veja-se a alínea a) do n.º 2 do artigo 5.º - Envio prévio e instrução dos protocolos de cooperação, do Decreto-Lei n.º 161/2009, de 15 de Julho). Mas implica, em qualquer circunstância, a criação de um organismo de CT.
136. Da aprendizagem resultante do *benchmarking* realizado pela Equipa e dos processos de cooperação bilateral desenvolvidos por vários Estados-Membros, parece ser possível o desenvolvimento de soluções de gestão próximas da figura do consórcio transfronteiriço Bidasoa-Txingudi, mas enquadradas pela Convenção de Valência, pelo que a Equipa as considerará nos trabalhos de pesquisa e de formatação de propostas concretas, no âmbito dos Estudos de Caso a desenvolver.
137. Esta solução poderá passar pela adopção, com as devidas adaptações, de uma "*Limited Liability Partnership*" ou de uma "*Unincorporated Joint Venture*", que se afiguram ser as soluções mais apropriadas para a CT entre municípios, quando pretendem partilhar e gerir em comum recursos materiais e dinheiros públicos, segundo os princípios da "*accountability*" e do "*stewardship*".

## IV.2. AS REFLEXÕES PARA OS ESTUDOS DE CASO

138. O sucesso na abordagem aos desafios contemporâneos do desenvolvimento económico territorial exige maior subsidiariedade e envolvimento dos territórios no planeamento e na execução de estratégias de desenvolvimento, mais e melhor trabalho em rede entre os actores públicos locais, aprofundando e melhorando os mecanismos de partilha e difusão de boas práticas, otimizando a prestação de serviços e a utilização de infra-estruturas e de equipamentos colectivos, partilhando procuras e necessidades transfronteiriças.
139. No caminho para esse objectivo e no campo das reflexões, não podemos deixar de referir o que podem constituir, em termos transversais, ameaças ou oportunidades para o processo de definição de modelos de gestão partilhada pela administração local no ordenamento Portugal/Espanha.
140. Desde logo, uma primeira reflexão em torno das questões associadas ao quadro institucional e ao quadro normativo, recuperando algumas das conclusões a que se chegou no Capítulo II e que, no nosso entender, constitui factualmente a questão de fundo para o processo de definição de modelos de gestão partilhada pela administração local.

141. Do atrás exposto resulta – e é muito importante frisar – que não há nenhum paralelismo na organização administrativa entre o território dos dois países, havendo apenas uma aparência de sistemas organizativos idênticos que, quando transpostos para o plano prático da organização institucional, evidenciam discrepâncias assinaláveis, nomeadamente ao nível do quadro de competências dos órgãos e serviços da administração, com um ganho significativo para os municípios portugueses, que detêm mais competências do que os municípios espanhóis. O que é certo é que uma parte muito significativa de atribuições e de competências atribuídas por lei aos municípios portugueses não tem paralelo em Espanha, pois são detidas pelas CA e, só algumas, pelos municípios.
142. Em síntese, pode afirmar-se que o modelo institucional português é mais adequado à gestão partilhada de competências – no contexto do presente Estudo – do que a realidade institucional presente em Espanha, que reparte competências por vários níveis que em Portugal se resumem a dois: administração central e administração local. Para se prosseguir este desiderato, dir-se-á que o mesmo é concretizável a dois tempos:
- Num primeiro, e mais imediato, onde as competências próprias e de mesmo nível dos municípios portugueses e espanhóis são partilháveis segundo modelos de gestão determinados pelos mesmos no uso de poderes próprios e porque abrangem competências próprias da administração local;
  - Num segundo tempo, onde essa gestão reclama pela consagração, do lado espanhol, de um quadro legal que confira aos municípios atribuições e competências de nível idêntico aos detidos pelos municípios portugueses e que em Espanha são detidos pelas CA. Saliente-se que esta solução apenas visa corrigir os desequilíbrios decorrentes do modelo institucional vigente e de competências presentes em cada um dos dois países e naquilo que se refere à gestão partilhada de equipamentos e/ou serviços colectivos no domínio da CT.
143. Uma vez criado o quadro que se reclama, nada obsta que tal gestão partilhada seja pragmatizada operativamente pelos municípios. Nas situações concretas onde os municípios não disponham de poderes próprios – é um pressuposto inequívoco da partilha de competências que haja uma existência biunívoca das mesmas –, tratando-se de competências de nível administrativo superior, implicará o envolvimento neste processo da administração regional e/ou central espanhola e/ou da administração central portuguesa.
144. Impõe-se, no entanto, uma segunda reflexão em torno dos modelos de gestão partilhada na escala municipal (administração local): paralelamente ao desafio que constitui a reclamação de um quadro institucional e normativo onde a gestão partilhada seja decorrente de competências em que os municípios não careçam do envolvimento de outros níveis de poder de decisão da administração pública, a identificação, melhor dizendo, a formatação de soluções de gestão concretamente partilháveis entre os municípios constitui também um desafio complexo. É certo que este problema decorre do anterior – a inexistência desse quadro institucional e normativo dificulta, no mínimo, o alcançar dessas soluções, porque mesmo quando dois municípios vizinhos, separados por uma fronteira estatal, podem e querem cooperar legalmente – num quadro de gestão partilhada –, muitas vezes os enquadramentos institucionais e normativos são significativamente divergentes, obrigando a que outros níveis de hierarquia – superior – sejam envolvidos.
145. Mas a procura – exhaustiva – desenvolvida pela Equipa nos diferentes ordenamentos estudados permitiu verificar da inexistência de projectos ou de iniciativas com gestão partilhada de equipamentos e/ou serviços públicos nesta escala (a cooperação desenvolvida no âmbito do Consórcio Transfronteiriço Bidasoa-Txingudi, para além de ter implicado a criação de um organismo para concretizar essa cooperação, não é suportada num modelo de gestão partilhada de equipamentos e/ou serviços públicos). E mesmo no âmbito regional, os projectos que estão a ser concretizados num raciocínio de gestão partilhada de competências implicaram a criação de um organismo de cooperação – Fundação ou AECT<sup>12</sup>.
146. Recorde-se, uma vez mais: genericamente, as iniciativas analisadas não apresentam inovação relativamente às modalidades e às tipologias de CT existentes, não correspondendo verdadeiramente a processos de gestão partilhada directa de projectos/equipamentos/serviços, quer à escala local, quer à escala regional.

<sup>12</sup> De que o melhor exemplo é o Hospital Transfronteiriço da Cerdanha.

147. Como referido, a resposta a esse desafio poderá passar pela adopção, com as devidas adaptações, de uma "Limited Liability Partnership" ou de uma "Unincorporated Joint Venture", que se afiguram ser as soluções mais apropriadas para a CT entre municípios e quando pretendem partilhar e gerir em comum recursos materiais e dinheiros públicos, segundo os princípios da "accountability" e do "stewardship".
148. Uma terceira reflexão em torno do quadro de racionalização dos serviços públicos. Constituindo uma limitação para as populações que se deparam com o encerramento de estabelecimentos de ensino e de saúde, pode constituir uma oportunidade para o desenvolvimento de modelos de gestão partilhada – administração local – suportados na contratação de serviços pagos aos municípios pelas administrações central ou regional, mediante a definição de soluções válidas e coerentes visando a redução dos custos de contexto, numa lógica de melhoria da qualidade de vida das populações servidas.
149. Uma quarta reflexão em torno do quadro de crise que ambos os países presentemente enfrentam. Podendo constituir uma limitação, pode também funcionar como um incentivo – adicional – ao desenvolvimento de formas de gestão partilhada que permitam de algum modo ultrapassar o contexto de perifericidade que enfrentam estes territórios, estimulando a concertação em alguns domínios e permitindo assim assegurar novos serviços às suas populações.
150. Uma quinta reflexão em torno da especificidade dos públicos-alvo. Os objectivos da cooperação são transversais no que diz respeito a potenciais beneficiários desse processo de cooperação: desde as empresas e empresários, às entidades públicas ou de carácter social. Mas é em torno das populações e da melhoria dos serviços a estas prestados que a gestão partilhada assume um papel fundamental. Neste campo, devemos destacar a existência de públicos muito diferenciados como os idosos, as crianças, os jovens, entre outros que podem assumir maior relevância consoante as particularidades das realidades em estudo.
151. Uma sexta reflexão em torno da mobilidade e transportes. O diagnóstico permite relevar duas realidades contrastantes: no litoral, o elevado número de conexões por transporte público e a densidade da rede viária contrastam com a debilidade no interior, onde o quadro de envelhecimento e de despovoamento condicionam a prestação do serviço. No campo das competências, as autarquias portuguesas podem actuar em várias dimensões. Se às competências sobre a gestão da rede de transportes regulares locais juntarmos as competências em matéria de transporte escolar – dedicada às crianças e aos jovens – e de acção social – dedicada fundamentalmente aos idosos –, vamos encontrar um conjunto de oportunidades de cooperação que não devem ser negligenciadas. Neste sentido, as propostas a efectuar poderão procurar articular dois ou mais domínios de intervenção, sendo o transporte um deles. A articulação entre os transportes e a saúde, ou entre os transportes e a educação podem ser oportunidades para o desenvolvimento de modelos de gestão partilhada. Mas mesmo neste domínio, ainda que os municípios portugueses apresentem algumas competências próprias, plasmadas no quadro normativo em vigor, haverá a necessidade de envolvimento de níveis superiores da administração pública – dos dois países – para que qualquer iniciativa concreta de cooperação numa solução partilhada de responsabilidades possa ser desenvolvida pelos municípios.
152. Por fim, uma sétima reflexão no domínio da saúde. A cooperação assume uma dimensão relevante, envolvendo diferentes públicos-alvo e necessidades diferenciadas de atendimento (desde os cuidados primários, passando pelas doenças crónicas, até aos cuidados paliativos). Se considerarmos o quadro de competências municipais, constatamos a existência de diferenças, mas que não são impeditivas de vir a desenvolver modelos de gestão partilhada. As experiências anteriores mostram que a existência de parcerias a nível municipal é bastante escassa, uma vez que a grande maioria das cooperações se efectua à escala regional, envolvendo equipamentos de nível regional – como os hospitais/maternidades – e as direcções regionais de saúde. Neste contexto, face à relevância do sector para a melhoria da qualidade de vida das populações e face às possibilidades que os municípios têm de poder vir a desenvolver prestações de serviços, é possível discutir a constituição de soluções de gestão partilhada baseadas na contratação à escala municipal de serviços médicos de um e de outro lado da fronteira; nuns casos associado à mobilidade de profissionais, que podem vir a actuar nas infra-estruturas e equipamentos; noutros casos, assente na mobilidade dos utentes. Mas também qualquer solução que venha a ser desenhada carecerá de envolvimento da administração regional, no caso espanhol e da administração central, no caso português.

## V. ANÁLISE DE ESTUDOS DE CASO

153. O presente capítulo visa a apresentação de um quadro de soluções de gestão partilhada de equipamentos e de serviços colectivos de proximidade nos Estudos de Caso (Valença-Tui; Melgaço-Arbo-A Cañiza; Chaves-Verín), passíveis de serem concretizadas em novos modelos de gestão nas diversas tipologias das áreas temáticas a que o Estudo se refere.
154. Importa, em primeiro lugar, relevar uma alteração de contexto que resultou na redefinição do quadro metodológico previsto para esta fase do Estudo:
  - A realização do trabalho de campo, designadamente as entrevistas com os municípios seleccionados para Estudos de Caso, permitiu verificar da relevância da temática da protecção civil para as autarquias, que consideraram uma área com potencial para aprofundar as relações de CT entre os municípios, particularmente no contexto do Estudo (gestão partilhada de equipamentos e de serviços públicos);
  - Complementarmente, também a realização do trabalho de campo permitiu verificar que o Estudo de Caso Melgaço-Ribadavia não se afigurava o mais adequado, considerando, por um lado, as relações de cooperação de maior proximidade do município português com Arbo e com A Cañiza e, por outro lado, considerando a distância entre as sedes de concelho dos dois municípios – cerca de 37 km –, superior à distância de Ribadavia a Ourense, sede de província. Acresce que Melgaço e Ribadavia não têm continuidade territorial.
155. Ambas as situações foram apresentadas à Comissão Técnica, que decidiu, mediante proposta da Equipa: i) a inclusão da Protecção Social como área temática a abordar no âmbito dos objectivos do Estudo; ii) a alteração do Estudo de Caso Melgaço-Ribadavia para Melgaço-Arbo-A Cañiza.
156. O pano de fundo institucional e normativo constitui o ponto de partida para a definição do quadro de soluções de gestão partilhada transfronteiriça, incidindo nos enquadramentos vigentes nos dois Estados-Membros e nas possibilidades definidas pela Convenção de Valência, instrumento que facilita a promoção e a regulação jurídica da CT entre os municípios portugueses e espanhóis.
157. São apresentadas seguidamente quatro tipologias de modelos de gestão de cooperação transfronteiriça – incluindo as diferentes formas e instrumentos para a sua operacionalização –, que podem ser adaptadas para projectos e iniciativas nas sete áreas temáticas em estudo, bem como as intervenções/projectos passíveis de partilha transfronteiriça de competências nos Estudos de Caso.
158. A partir do portfólio de intervenções e de projectos susceptíveis de virem a ser desenvolvidos no futuro em sede de partilha transfronteiriça de competências, são aprofundados alguns exemplos concretos em todos os Estudos de Caso analisados. Para cada um destes exemplos, dois vectores de análise foram considerados: i) a fundamentação da proposta; ii) o(s) modelo(s) de gestão e os instrumentos subjacentes à sua operacionalização.
159. Tem-se presente que o conceito de “gestão partilhada” remete principalmente para a gestão de “algo que é comum” (um equipamento adquirido conjuntamente, um organismo criado conjuntamente, produtos ou serviços criados e produzidos/prestados conjuntamente, entre outras situações). A “gestão partilhada” – pública-pública, pública-privada ou privada-privada – de “algo que é comum” constitui apenas uma das formas de CT. Não esgota este tipo de cooperação.
160. Outras formas de CT, não menos importantes, implicam o conceito de “especialização e troca” recíprocas. Com fluxos financeiros e respectivos pagamentos e recebimentos explícitos ou sob a forma de “*barter trade*”. Neste último caso, sempre com reconhecimento e mensuração em conta-corrente respectiva dos montantes envolvidos periodicamente no “*barter trade*”. Esta forma de cooperação só tem viabilidade se ambas as partes têm algo a oferecer uma à outra, por um lado, e se perspectivarem ganhos potenciais ou reais com aquela mesma troca, por outro lado, designadamente através de economias de escala, redução de custos de contexto e/ou maior eficiência e eficácia na utilização de recursos já disponíveis.
161. As tipologias de modelos de gestão que se apresentam consideram igualmente esta dimensão alternativa da cooperação transfronteiriça.

## V.1. QUADRO DE SOLUÇÕES DE GESTÃO PARTILHADA TRANSFRONTEIRIÇA

### V.1.1. O Quadro Institucional e Normativo

162. Como referido, a cooperação territorial entre Portugal e Espanha apresenta vários constrangimentos, resultantes das diferenças na organização institucional entre os dois Estados-Membros. Em Portugal a organização institucional e de poder está distribuída em dois níveis, que correspondem à administração central e administração local, enquanto em Espanha existe uma maior descentralização de poder. As competências que em Portugal estão atribuídas à administração local repartem-se em Espanha pelo nível regional – correspondente às CA –, e pelo nível local, que se refere aos municípios. Há pois uma situação de não paralelismo, pois em Portugal os municípios detêm um quadro de competências que em Espanha estão atribuídas às CA e aos municípios. No entanto, situações há também – e para os casos que versa o presente Estudo –, em que competências reclamadas para a gestão partilhada de equipamentos e/ou de serviços colectivos podem não ser detidas, em absoluto, pela administração local portuguesa.
163. Portugal tem uma estrutura e uma organização administrativa complexa, onde encontramos diversas sobreposições nas tipologias de divisão territorial, mas na qual a subdivisão em distritos se evidencia como uma das mais relevantes. Para além desta subdivisão, encontramos ainda presente uma outra – a autárquica – que engloba os municípios, as freguesias e as regiões administrativas – não implementadas e, como tal, sem relevância prática –, que constitui uma importante forma de organização institucional e política no que se refere às competências que assumem relevo no processo de CT.
164. Basicamente, a organização administrativa portuguesa integra três níveis organizativos do Estado: administração central, local e regional (autónoma). Neste sistema de organização institucional e de poder, verificamos existirem cenários de descentralização administrativa, por vezes até com um certo pendor regionalizado na forma como se organizam os serviços descentralizados da administração central mas, ainda assim, os episódios de descentralização não têm paralelo com os observados em Espanha ao nível regional.
165. Em face do referido, uma conclusão nos parece certa e por demais evidente: o nível de descentralização administrativa é muito mais marcado em Espanha do que em Portugal. Em Espanha, a organização administrativa do território em CA é acompanhada por uma descentralização expressiva, podendo afirmar-se que existe descentralização político-administrativa, enquanto em Portugal essa situação não existe.
166. Se em Portugal encontramos as atribuições e competências decorrentes do modelo institucional vigente arrumadas em dois níveis, o central e o local, em Espanha verificamos que as competências que em Portugal estão atribuídas ao poder local se dividem pelo quadro de competências que se conferem às CA (entidade regional), Províncias e Municípios.
167. Perante esta realidade, o cenário que nos há-de acompanhar num quadro de gestão partilhada de equipamentos e/ou serviços colectivos no âmbito da CT tem por base as conclusões que agora extraímos.
168. A organização do Estado em Portugal assume uma clara separação de poderes e competências que, para os efeitos que interessem ao presente Estudo na sua componente institucional e normativa, se organizam no conjunto de atribuições e competências inerentes à Administração Central e à Administração Local Autárquica.
169. A Administração Local Autárquica prossegue competências próprias. No dizer do artigo 235.º da CRP, as autarquias locais são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos que visam a prossecução de interesses próprios das respectivas populações. As categorias que maior importância assume ao nível das autarquias locais são os municípios e as freguesias.
170. Garante também a CRP que as atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, são reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa. A lei que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos

municípios e das freguesias, é a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, na sua actual redacção conferida pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro.

171. Por outro lado, vigora uma outra importante lei no sistema jurídico português que complementa os poderes próprios conferidos às autarquias locais. Trata-se da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais. É uma lei que define o quadro relativamente ao qual se processam as transferências de atribuições e competências nele contidas, bem como a delimitação da intervenção da administração central e local, concretizando os princípios constitucionais da descentralização administrativa e da autonomia do poder local.
172. São atribuições as competências que são transferidas da esfera da administração central para as autarquias locais, sem que possamos dizer que exista uma transferência universal dessas mesmas competências. Ou seja, quando se transferem para as autarquias locais – por força da Lei n.º 159/99 – atribuições nos domínios – que interessam ao Estado – dos transportes e comunicações, da educação, do património, cultura e ciência, dos tempos livres e desporto, da saúde, da acção social, da protecção civil, da promoção do desenvolvimento e da cooperação externa, nunca se transferem a totalidade das competências, mas apenas nos estritos limites definidos naquela lei. Por esse efeito, a margem de actuação das autarquias locais nos domínios referidos só pode ser realizada com respeito pelos limites impostos à transferência de competências.
173. Consagra-se, nessa mesma lei, o dever da administração central e da administração local coordenarem as respectivas intervenções no exercício de competências próprias, designadamente através das formas de parceria previstas no citado diploma.
174. A CT pressupõe a existência de atribuições e de competências próprias – ou também transferidas, no caso português – de mesmo nível para que se possam concretizar projectos de interesse colectivo aos quais estejam subjacentes modelos de gestão partilhada.
175. Tivemos oportunidade de verificar que a principal fragilidade que se pode apontar à definição de modelos de gestão partilhada de equipamentos e/ou serviços colectivos de proximidade é a inexistência de um nível de competências similares entre os municípios fronteiriços de Portugal e de Espanha. A não existência do mesmo nível de atribuições e de competências nos dois países, decorrente do modelo institucional e de organização da administração pública vigente em cada um deles, dificulta a concretização desses modelos de gestão partilhada sem recurso a um quadro próprio que o viabilize.
176. Ou seja, se preexistissem em Portugal e em Espanha e nas áreas territoriais em questão poderes e competências equiparáveis e com a mesma natureza jurídica, a concretização dos modelos de gestão seria mais facilmente alcançável. Melhor dizendo, se nos dois países as atribuições e competências atribuídas ao poder local fossem equiparáveis, estaria garantida a máxima potencialidade na gestão partilhada de equipamentos e/ou serviços colectivos no âmbito de CT.
177. Assim, e na posse desta conclusão e estrangulamento, só podemos aferir que é necessário equacionarem-se os termos em que os objectivos do presente Estudo se podem desenvolver. Os pressupostos base do Estudo visam a definição de um modelo ou de modelos que se revelem adequados, na respectiva natureza, à gestão partilhada de equipamentos e/ou serviços colectivos nas áreas de educação, saúde, mobilidade e transportes, cultura, lazer e desporto, turismo, acção social e protecção civil. Todavia, existe um factor assumido como determinante: essa gestão partilhada, no âmbito de um processo de CT, deve ser desenvolvida entre autarquias locais. Esse factor, ainda que potenciador de soluções à escala local, padece das limitações que lhe são aportadas pelos poderes e atribuições que definem o quadro de competências legais das autarquias, sobretudo em Portugal, onde a descentralização administrativa é de menor grau do que em Espanha, mas onde os municípios detêm um quadro de competências mais amplo e absoluto.
178. Do prisma jurídico, o que se pode dizer é que a realização desses projectos de interesse colectivo de gestão partilhada pelos municípios de fronteira só pode ser efectuada à luz das atribuições e das competências das autarquias locais e nos termos previstos na lei.

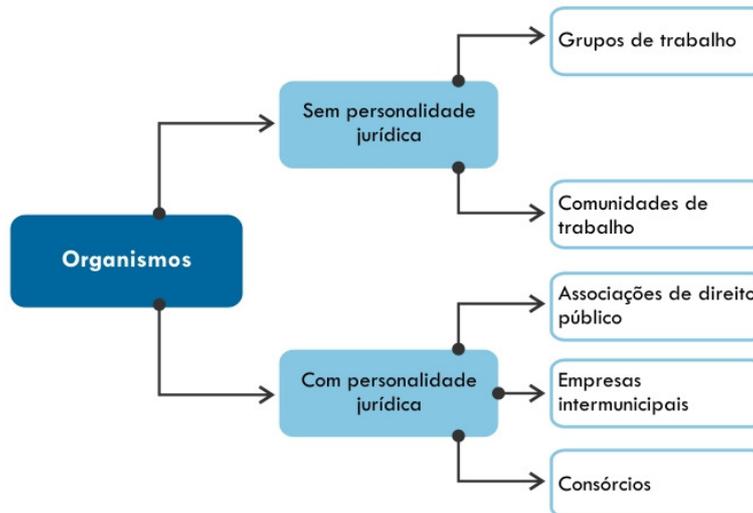
179. É importante referir-se, desde já, que uma linha de orientação na condução do Estudo – transmitida na reunião *kick-off* pela Comissão Técnica, ainda que não referida em sede de Caderno de Encargos –, foi a de que se concretizassem os respectivos objectivos visados e antes referidos sem que se procedesse à criação de novos organismos ou se recorresse à figura dos AECT.
180. Melhor dizendo, o modelo institucional visado para a concretização da gestão partilhada de equipamentos e/ou serviços colectivos de proximidade devia apenas prever a cooperação entre organismos preexistentes nos dois países e ao nível do poder local, ou seja, os municípios. O ponto de partida foi, portanto, que o modelo institucional proposto para a gestão partilhada de projectos não deveria aconselhar a criação de novos organismos, porque o que se pretendia era que a gestão partilhada se realizasse de forma cooperante e coordenada entre os municípios de fronteira.
181. Nunca se considerou, portanto, e para os fins visados pelo presente Estudo, as possibilidades acrescidas que são fomentadas pelo Regulamento (CE) n.º 1082/2006, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Julho, que cria a figura do AECT.
182. Como já referido, os AECT são um instrumento jurídico para a cooperação territorial no âmbito da UE, que se consubstancia na possibilidade de criação de entidades públicas, dotadas de personalidade jurídica, com o objectivo de facilitar e promover a cooperação territorial entre os seus membros, tendo em vista reforçar a coesão económica e social. A noção de cooperação territorial que preside aos AECT comporta três realidades distintas, nomeadamente: a cooperação transfronteiriça, a cooperação transnacional e a cooperação inter-regional.
183. Pela sua natureza, o AECT é uma figura jurídica particularmente adequada para executar acções ou projectos de CT, envolvendo parceiros estabelecidos em diferentes Estados-Membros, nomeadamente aqueles que possuam co-financiamento da UE, através dos fundos estruturais. Porque o Regulamento (CE) n.º 1082/2006 determina que os Estados-Membros devem tomar as disposições adequadas para garantir a sua efectiva aplicação nos respectivos ordenamentos jurídicos, foi aprovado em Portugal o Decreto-Lei n.º 376/2007, de 8 de Novembro, que concretiza no ordenamento jurídico português os AECT.
184. Mas porque os AECT não assumem um papel central neste Estudo, já que a ideia que presidiu ao mesmo foi a de que não se deveria privilegiar um modelo institucional que levasse à criação de novos organismos, afastou-se a possibilidade de se adoptar a figura de um AECT para concretizar os projectos de CT traduzidos na gestão partilhada de equipamentos e/ou serviços colectivos de proximidade entre municípios de fronteira e na área territorial aqui em análise.
185. Todavia, depois de exaustivamente estudadas todas as possibilidades jurídicas para encontrar um modelo institucional e normativo que titulasse a cooperação traduzida na gestão partilhada de equipamentos e/ou serviços colectivos de proximidade entre municípios de fronteira, formámos o entendimento de que, não se querendo enveredar pelos modelos preconizados pelas potencialidades de um AECT, ter-se-ia, necessariamente, que desenvolver essa cooperação no âmbito da Convenção de Valência.
186. A assinatura da Convenção de Valência entre Portugal e Espanha teve como referências-base os aspectos seguintes: i) o reconhecimento das vantagens mútuas que resultam da cooperação entre instâncias e entidades territoriais de um e outro lado da fronteira, para o desenvolvimento e melhoria da qualidade de vida dos respectivos habitantes; ii) o reconhecimento das diferenças que existem entre aquelas instâncias e entidades no que se refere ao respectivo regime jurídico interno de organização política e administrativa; iii) os termos do Tratado de Amizade e Cooperação entre Portugal e Espanha, assinado em 22 de Novembro de 1977, que consagra o compromisso desses Estados coordenarem os seus esforços com vista a conseguir um maior e mais harmonioso desenvolvimento económico-social das zonas fronteiriças; iv) a absoluta necessidade de se adoptar uma disciplina jurídica apropriada que facilite, harmonize e desenvolva a aplicação dos princípios ínsitos na Convenção Quadro Europeia sobre a Cooperação Transfronteiriça entre as Comunidades ou Autoridades Territoriais, adoptada em 21 de Maio de 1980, no respeito da identidade soberana e das linhas fundamentais da política externa de Portugal e de Espanha.

187. A Convenção de Valência tem por objecto promover e regular juridicamente a CT entre instâncias territoriais portuguesas e entidades territoriais espanholas no âmbito das respectivas competências, a qual se deve processar, no respeito do direito interno de cada Estado, do direito comunitário europeu e dos compromissos internacionais assumidos por Portugal e por Espanha, enquanto Estados-Membros da UE.
188. O regime jurídico estipulado na Convenção de Valência aplica-se a formas de cooperação regidas pelo direito público, sem prejuízo do recurso a modalidades de cooperação submetidas ao direito privado, contanto que as mesmas se mostrem conformes ao direito interno de cada um dos dois países, ao direito comunitário europeu e aos compromissos internacionais assumidos por cada um deles.
189. A CT é entendida no âmbito da Convenção de Valência como o conjunto de formas de concertação destinadas a incrementar e desenvolver as relações de vizinhança entre instâncias e entidades territoriais que se encontrem sob jurisdição de Portugal e de Espanha e que se processem no âmbito de assuntos de interesse comum e na esfera das suas competências de cada uma dessas instâncias territoriais.
190. Por instâncias territoriais, entendem-se, quanto a Portugal, as colectividades e autoridades territoriais de natureza pública que exerçam funções de âmbito regional e local, nos termos do direito interno português. Vimos, no nosso caso concreto e em consequência das dificuldades decorrentes da não existência de um mesmo modelo institucional e de descentralização administrativa nos dois países, nomeadamente ao nível do respectivo quadro de atribuições e competências, que apenas versaríamos neste Estudo e nos modelos que ele propõe como mais adequados à CT, situações que apenas digam respeito às autoridades territoriais de natureza pública de âmbito territorial: autarquias locais. No que se refere a Espanha e para o mesmo efeito, são de considerar não tanto as entidades territoriais concretizadas nas CA, mas sim aquelas que são veiculadas pelas entidades locais existentes no direito interno espanhol e pelos mesmos motivos e fundamentos.
191. No âmbito da Convenção de Valência, a CT deve desenvolver-se no âmbito de protocolos de cooperação que têm a natureza de instrumentos que formalizam actividades de cooperação institucionalizada com efeitos jurídicos, documentando os compromissos assumidos pelas instâncias ou entidades territoriais anteriormente referidas.
192. A Convenção de Valência aplica-se, do lado português, às CCDR das Regiões do Norte, Centro, Alentejo e Algarve, às associações de municípios e outras estruturas que integrem municípios com intervenção na área geográfica das seguintes NUTS III, tal como se encontra definida pelo direito interno português: Minho-Lima, Cávado, Alto Trás-os-Montes, Douro, Beira Interior Norte, Beira Interior Sul, Alto Alentejo, Alentejo Central, Baixo Alentejo e Algarve, e aos municípios localizados nas referidas NUTS III. Em Espanha, a convenção é aplicável às CA de Galiza, Castela e Leão, Extremadura e Andaluzia, às províncias de Pontevedra, Ourense, Zamora, Salamanca, Cáceres, Badajoz e Huelva e aos municípios pertencentes às províncias indicadas. Deste modo e sempre que incluam os municípios pertencentes às províncias indicadas, aplica-se às comarcas ou outras entidades que agrupem vários municípios, instituídas pelas CA mencionadas e às áreas metropolitanas e mancomunidades de municípios criadas de acordo com a legislação de regime local.
193. A finalidade e o objecto dos protocolos de cooperação deve corresponder a um interesse comum e deve respeitar as competências que o respectivo direito interno determina como próprias de cada um dos intervenientes, quer de Portugal, quer de Espanha, com respeito pelas regras de direito interno de cada um dos países, do direito comunitário e dos compromissos internacionais por eles assumidos. Ou seja, e como já foi referido, o pressuposto base e o ponto de partida são as competências próprias do poder local – instâncias territoriais em Portugal e entidades territoriais em Espanha –, ainda que com competências próprias transferidas num quadro de transferência de competências da administração central para o poder local, como acontece em Portugal (Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro).
194. Estes protocolos de cooperação têm primordialmente como finalidade permitir aos seus outorgantes, no âmbito do tratamento de assuntos de interesse comum: i) a concertação de iniciativas e a adopção de

decisões; ii) a promoção de estudos, planos, programas e projectos, mormente os que sejam susceptíveis de co-financiamento estatal, comunitário ou internacional; iii) a realização de projectos de investimento, de gestão de infra-estruturas e de equipamentos e prestação de serviços de interesse público; iv) a promoção de formas de relacionamento entre agentes, estruturas e entidades, públicas e privadas, susceptíveis de contribuir para o desenvolvimento dos respectivos territórios fronteiriços.

195. Há, contudo, matérias que não podem ser objecto dos referidos protocolos e que são, desde logo: i) a disciplina dos poderes normativos e de segurança pública, dos poderes de controlo das instâncias e entidades territoriais e dos poderes de natureza sancionatória, bem como quaisquer competências que nestas últimas sejam delegadas, sem prejuízo de que, quando se trate de um organismo com personalidade jurídica que assuma a prestação em comum de um serviço público, o mesmo organismo exerça os poderes de regulamentação e sancionatórios inerentes à prestação do serviço; ii) a modificação do estatuto jurídico dos outorgantes do protocolo; iii) a faculdade de projectarem a sua eficácia em instâncias e entidades territoriais que não tenham outorgado o protocolo.
196. Refira-se, ainda, que os protocolos que tenham por objecto a criação de organismos de CT devem circunscrever o seu objecto a essa matéria, sendo definida na Convenção de Valência regras concretas quanto ao direito aplicável em todos os casos nela regulados.
197. Os organismos de cooperação previstos na Convenção de Valência podem ter, ou não, personalidade jurídica. Não possuem personalidade jurídica as comunidade de trabalho e os grupos de trabalho. São organismos de cooperação dotados de personalidade jurídica as associações de direito público e as empresas intermunicipais, previstas na ordem jurídica portuguesa, e consórcios, previstos na ordem jurídica espanhola.

Figura 7. Convenção de Valência: Organismos de Operacionalização



198. As comunidades de trabalho e os grupos de trabalho – organismos sem personalidade jurídica – têm como finalidade: i) estudar questões de interesse mútuo; ii) formular propostas de cooperação entre as instâncias e entidades territoriais que os integrem, impulsionar a sua execução e fazer o seu acompanhamento; iii) preparar estudos, planos, programas e projectos onde se concertem actividades conjuntas no domínio da CT; iv) promover formas de relacionamento entre agentes, estruturas e entidades, públicas e privadas, susceptíveis de contribuir para o desenvolvimento dos respectivos territórios fronteiriços.
199. No caso dos organismos com personalidade jurídica que, quando criados em Portugal, adoptam a forma de associação de direito público ou de empresa intermunicipal, é-lhes aplicável o direito português próprio destas figuras jurídicas. Quando criados em Espanha, estes organismos adoptam a forma de consórcio, sendo-lhes aplicável o direito espanhol próprio, possuindo a Convenção de Valência a determinação das regras aplicáveis quando entidades portuguesas participem num consórcio ou quando entidades espanholas participem de uma associação de direito público ou de uma empresa intermunicipal.

200. Estes organismos com personalidade jurídica mostram-se adequados à concretização e realização de obras públicas, à gestão comum de equipamentos e/ou serviços públicos e ao desenvolvimento das acções que lhes permitam beneficiar do POCTEP.
201. Uma última nota de interesse no que se refere a estes organismos com personalidade jurídica reside no facto de os mesmos poderem ser financiados pelas contribuições incluídas nos orçamentos dos seus membros, pelo produto de heranças, legados ou doações realizados em seu benefício e ainda pelas receitas recebidas em razão das tarefas que desenvolve ou da prestação de serviços, devendo ser aprovada pelos membros a existência e montante de tais receitas.
202. Em Portugal, a celebração de protocolos ao abrigo da Convenção de Valência está sujeita, para além das normas contidas no próprio texto da convenção, ao regime jurídico que é definido pelo Decreto-Lei n.º 161/2009, de 15 de Julho.
203. Pelo que atrás fica exposto, resta concluir que o modelo institucional mais adequado à concretização da gestão partilhada de equipamentos e/ou serviços colectivos de proximidade no âmbito da CT é aquele que se desenvolve no âmbito da Convenção de Valência e com a intervenção do poder local traduzido na participação de instâncias e entidades territoriais em protocolos de cooperação. Pelos mesmos motivos, afigura-se-nos que o modelo mais adequado é aquele que pressupõe a criação de organismos com personalidade jurídica que, quando criados em Portugal, adoptam a forma de associação de direito público ou de empresa intermunicipal, sendo-lhes aplicável o direito português próprio e, quando criados em Espanha, adoptam a forma de consórcio, sendo-lhes aplicável o direito espanhol próprio.
204. As competências que em Portugal se atribuem aos municípios pertencem, em Espanha, a dois níveis de poder distintos: o regional e o local. Saliente-se que muitos dos poderes, atribuições e competências que em Portugal estão cometidos à administração central, são detidos em Espanha pela CA. Neste cenário – atendendo aos objectivos do Estudo –, o que verificamos é que os municípios espanhóis se encontram numa posição de desvantagem face à forma como o poder local está consagrado e é prosseguido em Portugal.
205. Como foi referido, a gestão partilhada de “algo que é comum” constitui apenas uma das formas de CT. Não esgota este tipo de cooperação, pelo que é possível apresentar, no âmbito da Convenção de Valência, tipologias de modelos de gestão de equipamentos e/ou serviços colectivos de proximidade – não partilhada –, envolvendo os municípios portugueses e espanhóis, que considerem esta dimensão alternativa, mas igualmente importante, da CT.
206. No que se refere aos modelos que pressupõem a criação de organismos com personalidade jurídica, pelo que nos foi possível analisar dos regimes jurídicos próprios e em Portugal, das associações de direito público e das empresa intermunicipais, bem como dos consórcios, em Espanha, os consórcios afiguram-se como mais flexíveis, pois mais não são do que um instrumento administrativo para o exercício coordenado de competências próprias da administração pública, neste caso local, e sobretudo por razões justificadas de necessidades territoriais, económico-sociais e de desenvolvimento. Os consórcios administrativos apresentam uma grande capacidade para se adaptarem às mais diversas circunstâncias e fins a que se propõem, sendo pessoas jurídicas de direito público, mas independentes e distintas das entidades que o integram.
207. Refira-se, como nota de procedimento administrativo e de competências e no que às autarquias locais portuguesas se refere que, nos termos da Lei n.º 169/99, na redacção que lhe foi conferida pela Lei n.º 5-A/2002, que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e freguesias, que constitui, nos termos do disposto na alínea m) do n.º 2 do artigo 53.º uma competência da Assembleia Municipal autorizar o município a integrar-se em associações e federações de municípios, associar-se com outras entidades públicas, privadas ou cooperativas e criar e participar em empresas privadas de âmbito municipal que prossigam fins de reconhecido interesse público local e se contenham dentro das atribuições cometidas aos municípios em quaisquer dos casos fixando as condições gerais dessa participação.

208. Por outro lado, nos termos da alínea f) do n.º 4 do artigo 64.º dessa mesma lei, compete à Câmara Municipal deliberar sobre a participação do município em projectos e em acções de cooperação descentralizada, designadamente no âmbito na UE e da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, competências não delegáveis no presidente da câmara, conforme estatui o n.º 1 do artigo 65.º do diploma em referência.
209. Já no que se refere à Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, verificamos que nos domínios da educação, da saúde, da mobilidade e transportes, da cultura, lazer e desporto, do turismo, da acção social e da protecção civil estas competências têm os limites definidos nos artigos 13.º, 18.º a 23.º e 25.º do diploma, sendo referido no artigo 31.º que compete aos órgãos municipais participar em projectos e acções de cooperação descentralizada, designadamente no âmbito da UE.
210. Parece-nos, portanto, ter ficado definido que o modelo mais adequado para a concretização de gestão partilhada de equipamentos e/ou serviços colectivos de proximidade no âmbito da CT se há-de desenvolver no âmbito da Convenção de Valência e de um protocolo de cooperação, com a criação de um organismo com personalidade jurídica, dentro dos limites explicitados das competências detidas pelas autarquias locais.

### V.1.2. As Tipologias de Modelos de Gestão

211. A concretização de qualquer processo de CT deve orientar-se ou ter por base os seguintes quatro factores: i) os objectivos a prosseguir com a CT; ii) a vontade dos parceiros que se comprometem para a CT; iii) as melhores práticas – *best practices* – aplicáveis; iv) o quadro institucional e normativo de enquadramento da CT.
212. Os objectivos a prosseguir devem ser tidos em conta, porquanto há que avaliar previamente o que se pretende com a CT. Entre outras situações possíveis, esta pode visar uma ou mais das seguintes situações: promover conjuntamente territórios e património construído; promover conjuntamente a realização de eventos; realizar conjuntamente estudos de diversa índole; reduzir custos de contexto/custos de operação de serviços; melhorar a eficiência e a eficácia de respostas às populações em vários domínios (saúde, educação, turismo e lazer, ambiente, transportes, solidariedade e acção social, protecção civil, etc.); obter economias de escala na gestão conjunta de infra-estruturas e de equipamentos colectivos; desenvolver sinergias e complementaridades; promover desenvolvimento económico, através da criação de agências ou mesmo de entidades que criem e distribuam riqueza e emprego.
213. A vontade dos parceiros que se comprometem com a CT é outra questão-chave para a sua concretização. São os parceiros que terão que estabelecer os trâmites da CT a prosseguir: profundidade, processo de institucionalização, áreas de actuação/gestão conjunta, duração e sustentabilidade, recursos – financeiros, físicos e humanos – envolvidos, entre outras decisões.
214. As melhores práticas – *best practices* – aplicáveis à CT também devem ser analisadas. As experiências análogas ou semelhantes de CT à que se pretende levar por diante devem ser procuradas e estudadas. Tal permite verificar se podem, embora com adaptações, ser replicadas, minimizando erros, riscos e custos importantes, que se encontram sempre associados às experiências pioneiras. Obviamente que toda a CT concreta terá sempre uma componente de pioneirismo, porquanto não existem duas experiências iguais dadas as circunstâncias específicas e próprias que sempre as condicionam<sup>13</sup>.
215. Finalmente, importa analisar o quadro institucional e normativo de enquadramento da CT<sup>14</sup>. O enquadramento a observar é múltiplo. Deve considerar todos os dispositivos e instrumentos legais e de

<sup>13</sup> Sobre "*best practices*", ver o *Anexo 8. Benchmarking de Soluções de Gestão Transfronteiriça Partilhada: Gestão Regional e Supra-Municipal* e o *Anexo 9. Benchmarking de Soluções de Gestão Transfronteiriça Partilhada: Gestão Municipal*.

<sup>14</sup> Sobre enquadramento jurídico e normativo, ver o *Anexo 3. Quadro legislativo e Normativo Municipal: Síntese das Atribuições e das Competências dos Municípios Portugueses e dos Concellos Galegos* e o *Anexo 4. Quadro de Competências Partilháveis*.

estudos aplicáveis à CT a concretizar. Inserir-se, tanto quanto possível, nos seus objectivos, espírito e letra. Tal alinhamento concorre para facilitar o acesso a quaisquer apoios financeiros disponíveis para o efeito, nacionais e/ou comunitários, além de acautelar a compreensão mútua de várias instâncias e a possibilidade de eventuais efeitos de demonstração (*spillover effects*). Em consequência e como referido anteriormente, importa particularmente considerar, entre outros elementos de enquadramento: os Regulamentos e Directivas emitidos pela UE; os “*Vedemecum*” da CE; os “*White Papers*” da CE; os documentos emitidos pelo Comité das Regiões; as Convenções e ou Acordos existentes na UE; as Leis e os Decretos regulamentadores da legislação comunitária, nacional e das Convenções e outros Acordos internacionais estabelecidos.

216. Em particular, no que se refere à CT Portugal-Espanha, importa ter presente a Convenção de Valência e o Decreto-Lei n.º 161, de 15 de Julho de 2009, que regulamenta em Portugal o acordado naquela Convenção. Especialmente destes últimos documentos, como já referido, pode concluir-se que a CT Portugal-Espanha pode ser operacionalizada com base em organismos sem personalidade jurídica ou com personalidade jurídica.
217. Os instrumentos preconizados naqueles dispositivos de enquadramento legal, especialmente as associações de direito público, as empresas intermunicipais e os consórcios, podem ser constituídos como organismos com capital social ou sem capital social.
218. Outra distinção que importa fazer, a qual não se apresenta completamente clarificada nos instrumentos de enquadramento legal referidos é entre organizações não lucrativas e organizações lucrativas.
219. As organizações não lucrativas são entidades económicas que são organizadas para proporcionar um serviço socialmente desejável, sem preocupações com a obtenção de lucro financeiro. Pelo contrário, as organizações lucrativas são, em regra, entidades ou empresas constituídas com o objectivo de obter um retorno sobre o capital investido e operam num mercado competitivo, arriscando-se, portanto, aos riscos de falência e consequente liquidação.
220. O modelo de gestão e contabilístico das organizações não lucrativas é diferente do modelo de gestão das organizações lucrativas. A contabilidade das organizações não lucrativas é designada na gíria internacional como “Contabilidade de Fundo” (*Fund Accounting*) – ver **Anexo 13. Organizações não Lucrativas e Modelos de “Fund Accounting”**. Na entidade não lucrativa existe um Fundo – ou mais do que um – o qual, após constituído, lhe foi atribuída a gestão, sendo que o Fundo – ou Fundos – tem fins específicos. A entidade não lucrativa tem de periodicamente prestar contas de forma apropriada sobre o mesmo, isto é, das receitas e despesas do(s) Fundo(s) e dos objectivos alcançados ou não com ele(s), que foram previamente estabelecidos aquando da sua constituição.
221. Nas organizações orientadas pelo lucro, o resultado líquido – rendimentos *menos* gastos – funciona como um regulador implícito, no sentido em que, no longo prazo, a organização deve operar de forma lucrativa para garantir a sua sobrevivência e, no curto prazo, caso não opere lucrativamente, tal afecta as decisões e as acções da gestão e mesmo se esta será substituída. Na ausência desse regulador implícito, controlos apertados são usualmente impostos para regular a afectação e a utilização dos recursos financeiros das organizações não lucrativas. Estes controlos podem ser devido a imposições legais – no caso de actividades governamentais – ou podem ser impostos formalmente pela gestão/administração da organização não lucrativa. As restrições ou limitações ao uso dos recursos também podem ser impostas por indivíduos ou grupos que contribuíram com os recursos. Os conceitos de “*Fund Accounting*” são em regra adoptados pelas organizações não lucrativas com vista a gerir e dar conta dos seus recursos, existentes em um ou mais fundos, os quais podem ter restrições e limitações à sua utilização (legais, impostas externamente e/ou auto-impostas). Essencialmente, uma organização que utiliza os conceitos e modelo de “*Fund Accounting*” separa os activos, os passivos e a situação líquida residual – aqui entendida com Saldo do Fundo –, de acordo com diferentes fundos organizados ou constituídos para outras tantas actividades específicas ou objectivos. No conceito de “*Fund Accounting*”, cada fundo compreende um conjunto de contas que se movimentam entre si, auto-balanceadas e que constituem a contabilidade de uma entidade separada, criada e mantida com um propósito específico. A contabilidade dos influxos e dos efluxos de recursos de cada fundo encontra-se

desenhada de modo a se poder sempre comparar os fluxos realizados com os aprovados ou estipulados para o fundo.

222. As organizações não lucrativas são classificadas normalmente em governamentais e não governamentais. As organizações não lucrativas governamentais podem ser de nível nacional, regional ou local (ou mesmo comunitárias, no âmbito da CT). Inserem-se neste âmbito, p.e., os hospitais públicos, universidades públicas, institutos, escolas e outras autoridades ou entidades públicas sem fins lucrativos com autonomia administrativa e financeira, da administração central, regional ou local.
223. Na gíria internacional entende-se que estas entidades públicas não lucrativas devem ser objecto do modelo de "Fund Accounting"<sup>15</sup>, diferenciando entre: i) "Government Funds"; ii) "Proprietary Funds"; iii) e "Fiduciary Funds". No "Government Funds" ainda se distingue como modelos contabilísticos e de gestão entre, o "General Fund", o "Special Revenue Fund", o "Capital Projects Fund", o "Debit Service Fund" e o "Permanent Fund". No "Proprietary Funds", faz-se a distinção também entre o "Enterprise Funds" e o "Internal Service Funds", os quais são tratados como organizações lucrativas, mesmo no que se refere à apresentação das demonstrações financeiras e ao relato financeiro. No "Fiduciary Funds" usualmente distingue-se também entre "Trust Funds" e "Agency Funds", que são fundos detidos pelas organizações não lucrativas governamentais, mas que não podem ser utilizados para suportar os programas do próprio governo.
224. As organizações não lucrativas não governamentais são essencialmente Faculdades, Institutos e Universidades privadas, Hospitais e outras Instituições de Saúde privadas, Organizações de Voluntariado Social visando a Saúde e o Bem-Estar de Populações, e, ainda, Outras Organizações não Lucrativas Não Governamentais (como são, por exemplo, as Associações de Comércio, as Instituições de Solidariedade Social, os Sindicatos, as Organizações Cívicas, as Organizações Profissionais, as Escolas Privadas do Ensino Básico e Secundário, entre outras). Os modelos de gestão e contabilísticos mais utilizados internacionalmente são os designados por "Current Fund", "Plant Fund", "Endowment Fund", "Loan Fund", "Agency Fund or Custodial Fund" e o "Annuity and Life Income Fund".
225. Em Portugal e em Espanha, as organizações não lucrativas governamentais encontram-se sujeitas à designada Contabilidade Pública ou aos POC Públicos. Em Portugal, alguns POC Públicos encontram-se sob supervisão da CNC<sup>16</sup> (PCSMFM<sup>17</sup> e POCFAAC<sup>18</sup>) e outros sob supervisão da CNCAP<sup>19</sup> (POCP<sup>20</sup>, POCAL<sup>21</sup>, POCE<sup>22</sup>, POCMS<sup>23</sup> E POCISSSS<sup>24</sup>). Adicionalmente, as instituições de solidariedade social podem adoptar dois planos, consoante a sua natureza jurídica de pessoa colectiva de direito público ou privado: i) se público, ficam subordinadas ao POCIPSSSS, ou seja, a um plano de contabilidade; ii) se privado, ficam subordinadas ao PCIPSS, ou seja, a um plano de contas.
226. Os POC Públicos permitem, simultaneamente, o controlo e execução de três contabilidades: i) Contabilidade Orçamental das Receitas (Orçamento, Direito e Recebimento) e Despesas (Orçamento, Cabimentação, Compromisso, Obrigação e Pagamento), com apresentação de mapas de execução orçamental; ii) Contabilidade Patrimonial com a apresentação do Balanço (Activos – Passivos = Fundos Próprios),

<sup>15</sup> Ver **Anexo 13. Organizações Não Lucrativas e Modelos de "Fund Accounting"**.

<sup>16</sup> Comissão de Normalização Contabilística (CNC).

<sup>17</sup> Plano de Contabilidade dos Serviços Municipalizados e das Federações de Municípios (PCSMFM).

<sup>18</sup> Plano Oficial de Contabilidade para as Federações Desportivas, Associações e Agrupamentos de Clubes (POCFAAC).

<sup>19</sup> Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública (CNCAP).

<sup>20</sup> Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP).

<sup>21</sup> Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL).

<sup>22</sup> Plano Oficial de Contabilidade para o Sector da Educação (POCE).

<sup>23</sup> Plano Oficial de Contabilidade do Ministério da Saúde (POCMS).

<sup>24</sup> Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social (POCISSSS).

Demonstração de Resultados (Proveitos/Rendimentos – Custos/Gastos = Resultado Económico) e Anexos (Critérios Valorimétricos Utilizados, Cotações Utilizadas, Mapa de Amortizações, Mapa de Reavaliações, Bens do Domínio Público, Execução de Programas e de Projectos de Investimentos, Transferências e Subsídios, etc.); e iii) Contabilidade de Custos ou Analítica (por Produtos, Serviços, Actividades, Projectos, etc.). Permitem classificações das Receitas e Despesas por Fases do Orçamento, Económica e outras classificações (por Centros de Responsabilidade, por Projectos e por Actividades) identificando a Origem dos Fundos (OE, PIDDAC, Receitas Próprias, etc.).

227. As organizações não lucrativas não governamentais apresentavam normalmente as suas contas de acordo com o POC e as Directrizes Contabilísticas da CNC. Desde 1 de Janeiro de 2010, passaram a apresentá-las de acordo com as NCRF do novo SNC, e, em última instância, de acordo com as IFRS do IASB, na versão UE, em termos supletivos. Estas normas, essencialmente concebidas para as entidades lucrativas, com as devidas adaptações, também se aplicam às organizações não lucrativas privadas, em termos de reconhecimento, mensuração e relato financeiro das transacções. Em particular, as instituições de solidariedade social podem adoptar dois planos, consoante a sua natureza jurídica de pessoa colectiva de direito público ou privado: i) se público, ficam subordinadas ao POCIPSSSS, ou seja, a um plano de contabilidade; ii) se privado, ficam subordinadas ao PCIPSS, ou seja, a um plano de contas.
228. Estas organizações não lucrativas não governamentais, na tradição anglo-saxónica, encontram-se obrigadas, simultaneamente, aos conceitos e modelos do “*Fund Accounting*” e ao *Regime Contabilístico do Acréscimo (Accrual Basis of Accounting)*, ou seja, à Contabilidade de Receitas (Influxos de Recursos) e Despesas (Exfluxos de Recursos) – dos diferentes Fundos<sup>25</sup> geridos pela organização não lucrativa não governamental – e à Contabilidade Financeira Patrimonial<sup>26</sup>. Na tradição portuguesa – e espanhola –, onde têm prevalecido modelos contabilísticos de tipo Continental-Napoleónico, designadamente para relato financeiro interno e com preocupações fiscais, os conceitos subjacentes ao modelo do “*Fund Accounting*” anglo-saxónico, virado para o relato financeiro externo não se encontram muito presentes (embora os POC Públicos possam ser adaptados para o efeito).
229. No que se refere às organizações lucrativas, estas podem ser privadas ou públicas e com capital social – Empresas Privadas, por Quotas e outras de Responsabilidade Limitada, Anónimas, Empresas Públicas, “*Corporate Joint Ventures*”, por exemplo – ou sem capital – ACE, “*Unincorporated Joint Ventures*”, “*Partnerships*”, por exemplo –, aplicando-se as NCRF para as entidades não cotadas em bolsa e que não consolidem contas. Para as que possuem títulos negociáveis em bolsa e para os grupos que consolidam contas, aplicam-se as IFRS na versão UE. As organizações lucrativas sem capital social também aplicam estes normativos contabilísticos, mas com adaptações, principalmente em termos de reconhecimento, mensuração e relato financeiro. Os Consórcios (*Unincorporated Joint Ventures*) e os *Partnerships*, apresentam-se, em regra, como casos de organizações lucrativas sem capital social. Os “*Partnerships*”, que têm em regra personalidade jurídica, mas não forma empresarial, por outro lado, são geridos através de um modelo sem capital social, onde existem apenas contas de capital das pessoas ou entidades associadas que se articulam com um conjunto de outras contas permanentemente auto-balanceadas (ver **Anexo 12. Modelo de Gestão e Controlo Contabilístico do Partnership** para explicação deste modelo).
230. Uma “*Joint Venture*” diferencia-se de um “*Limited Liability Partnership*” porquanto aquela é constituída em regra para levar por diante um projecto único ou objectivo/obra. Ao ser alcançado o objectivo, cessa a sua existência. Uma “*Corporate Joint Venture*”, como o próprio nome indica, reveste a forma empresarial e é uma entidade ou empresa detida e operada por um pequeno grupo de “*joint ventures*” como uma separada e específica entidade ou empresa (ou projecto). Um investimento em acções ordinárias de uma “*Corporate*

<sup>25</sup> Com restrições ou limitações à sua utilização (legais, auto-impostas ou externamente impostas) ou sem restrições ou limitações à sua utilização.

<sup>26</sup> Embora o Regime do Acréscimo seja utilizado pelas organizações não lucrativas não governamentais, o principal enfoque é a divulgação das origens de recursos da organização e de como estes recursos são utilizados para alcançar os seus objectivos, em detrimento do apuramento do resultado líquido na Base do Acréscimo.

*Joint Venture*” é contabilizado pelo Método da Equivalência Patrimonial (*Equity Method Accounting*), que é um método de contabilização.

231. Um investimento numa “*Joint Venture*” que não reveste a forma empresarial pode ser contabilizado pelo Método da Equivalência Patrimonial ou pelo Método Proporcional de Partilha (*Proportionate Share Method*).
232. Importa assinalar que, em Portugal, existem várias formas de entidades plurissocietárias, nomeadamente o Consórcio (*Unincorporated Joint Venture*), o Agrupamento Complementar de Empresas, a Associação em Participação e o Agrupamento Europeu de Interesse Económico.
233. Todas estas entidades plurissocietárias são formas de cooperação entre empresas e não entre entidades públicas (entre municípios, por exemplo). Visam a procura do lucro. Todavia, os modelos de gestão e de controlo contabilístico destas organizações lucrativas podem ser adaptados à CT.
234. A análise dos mesmos evidencia que, provavelmente, a que melhor se adequa à CT, sem personalidade jurídica e sem forma empresarial, é a figura do Consórcio (*Unincorporated Joint Venture*), a qual, com as devidas adaptações, pode servir os propósitos daquela cooperação, tendo como parceiros entidades públicas. Isto porque os rendimentos, gastos e resultados não pertencem à “*Unincorporated Joint Venture*”, mas sim aos parceiros. Dito de outro modo, uma “*Unincorporated Joint Venture*” não emite facturas. Não tem contabilidade organizada. Também não tem património e são os membros-parceiros que assumem a responsabilidade por todo o processo.
235. Considerando a experiência das organizações lucrativas, sem capital social, o Modelo de Gestão do “*Limited Liability Partnership*”, com as devidas adaptações, afigura-se ser, a par da figura do Consórcio (*Unincorporated Joint Venture*), também com as devidas adaptações, os mais apropriados para a CT entre municípios ou entre outras entidades, quando não querem criar um organismo que revista a forma empresarial e que seja objecto de tributação. E, ainda, quando pretendem partilhar e gerir em comum recursos e dinheiro público, segundo os princípios da “*accountability*” e do “*stewardship*”.
236. Convém por último referir que os municípios-parceiros que subscrevem um Protocolo de Cooperação Transfronteiriça que prevê a criação de um organismo, designadamente com personalidade jurídica, enfrentarão sempre a questão da sediação dessa estrutura. Ora, a sediação será sempre num território nacional – Portugal ou Espanha –, e aí colocar-se-ão sempre as questões relacionadas com o direito público ou privado do país da sede do organismo, o que condiciona os modelos de gestão e de controlo contabilístico a escolher/seleccionar.
237. Todas as considerações acima referidas têm importância para efeitos do desenho e da selecção do modelo de gestão mais apropriado de CT. Porque, em primeiro lugar, a cooperação será desenvolvida através de uma parceria Pública-Pública entre municípios que, respectivamente, de um lado e do outro da fronteira são entidades sujeitas às regras do direito público e mesmo da contabilidade e gestão públicas. Em segundo lugar, porque a cooperação a acontecer, uma vez estabelecido o Protocolo, irá prever a criação de organismos, com ou sem personalidade jurídica, tendencialmente sem fins lucrativos, isto é, entidades de interesse público e de utilidade social. Mas também – nada o impede –, a criação de organismos, com ou sem personalidade jurídica, em que para além do interesse público e social, a perspectiva do lucro também possa estar presente. Ora, a questão dos instrumentos de gestão e controlo conjunto dos recursos alocados a estes organismos criados resultantes da CT reveste-se de importância fundamental.
238. É neste sentido que, considerando o acima referido, se equacionam as quatro tipologias de modelos de gestão e controlo de CT sumariamente descritas. Estes modelos ajudam à compreensão das formas de operacionalização daquela CT.

**MODELO A**

Pode ter a lógica de território (vários projectos numa ou em várias áreas temáticas) ou de projecto (uma só iniciativa ou projecto concreto).

**PASSO 1**

Os municípios estabelecem um protocolo de cooperação transfronteiriça ao abrigo da Convenção de Valência e/ou de outros dispositivos nacionais (Espanha/Portugal) e comunitários (UE).

**PASSO 2**

Os municípios criam um organismo com personalidade jurídica, do qual são associados, e os respectivos estatutos (*nota: é de todo importante que seja declarado de interesse público, por razões fiscais e outros benefícios*).

**PASSO 3**

Os municípios nomeiam os órgãos sociais do organismo, cuja direcção apresenta um plano de actividades anual em assembleia, do qual consta todos os projectos e iniciativas devidamente quantificadas a concretizar (receitas transferidas pelos municípios, receitas próprias obtidas com a prestação de serviços a utentes, despesas e excedente/alteração de fundos próprios).

**PASSO 4**

Os municípios celebram, com o organismo criado, um acordo de gestão relativamente a activos ou outros recursos que irão ser objecto de gestão partilhada.

**PASSO 5**

Os municípios acordam ainda a proporção/percentagem em que cada um irá contribuir com dinheiro, em espécie e com activos ou outros recursos para financiar o plano de actividades e os gastos com o organismo, anual e plurianualmente e, ainda, as formas e datas dos pagamentos ou das contribuições em espécie, devendo todos os aspectos relacionados com o funcionamento do organismo estar vertidos nos estatutos.

**PASSO 6**

Anualmente, em assembleia, ou sempre que requerido, a direcção do organismo presta contas da sua gestão aos municípios associados.

**Principais características do modelo:**

- **Contempla a gestão comum ou partilhada de activos/recursos físicos.**
- Nenhum dos municípios suporta gastos para além dos previamente aprovados quando deliberaram comprometer-se com o plano de actividades e os custos de suporte do organismo.
- Supõe-se que o organismo criado tem receitas próprias, porquanto tem utentes que pagam, por exemplo, por serviços prestados pelos equipamentos/recursos físicos ou outros que são geridos em comum.
- Este organismo com personalidade jurídica pode ter capital social ou ser uma estrutura sem capital social. O modelo do *partnership* que se referiu anteriormente é um modelo sem capital social. Existem apenas contas de capital das entidades associada (dos municípios, neste caso, que são movimentadas sempre que ocorrem relações/transacções financeiras ou outras entre os municípios e o organismo criado). No modelo do *partnership*, os municípios estão directamente envolvidos na estrutura. São *partners* que trabalham no organismo.

- Mas também se pode equacionar a criação de um organismo independente dos municípios integrantes, de utilidade pública, sem capital social – associação de direito público, consórcio – ou com capital social – empresa intermunicipal – e contabilidade organizada. Aqui os municípios não se encontram envolvidos no dia-a-dia do organismo. Entendem-no como se fosse uma entidade separada dos municípios, a qual tem uma administração própria, com contabilidade própria e que apresenta contas anualmente aos associados, que são os municípios do protocolo de cooperação transfronteiriça.
- O organismo sujeitar-se-á, consoante seja de direito público ou de direito privado, aos modelos de gestão e de controlo contabilístico, respectivamente, do “*Fund Accounting*”/Contabilidade Pública Patrimonial ou prevista para entidades privadas equivalentes (NCRF/SNC e IFRS/IASB, com adaptações).

**MODELO B****PASSO 1**

Os municípios estabelecem um protocolo de cooperação transfronteiriça ao abrigo da Convenção de Valência e/ou de outros dispositivos nacionais (Espanha/Portugal) e comunitários (UE).

**PASSO 2**

Os municípios, ao abrigo do protocolo estabelecido, criam um organismo sem personalidade jurídica, do qual são associados.

**PASSO 3**

Os municípios nomeiam os elementos do Grupo de Trabalho/Comunidade de Trabalho, cujo responsável apresenta um plano de actividades (identificação da estratégia, projectos e iniciativas devidamente quantificadas a concretizar, enquadramento, participação de cada parceiro). Para além do plano de actividades, há necessidade de identificar o(s) executor(es) [município(s) que assume(m) a execução de cada um dos projectos e que é(são) responsável(eis) pelos respectivos encargos financeiros, no quadro das competências que a lei lhe(s) confere]. Os organismos sem personalidade jurídica não têm autonomia orçamental.

**PASSO 4**

Anualmente ou sempre que requerido, o responsável do organismo presta contas da sua actividade e gestão aos municípios associados.

**Principais características do modelo:**

- Não contempla a gestão comum ou partilhada de activos/recursos físicos.
- Embora não se preveja que exista contabilidade organizada, o organismo criado deve apresentar contas com algum formato. Um modelo de controlo possível é do Regime de Caixa evidenciando os recebimentos obtidos (essencialmente transferências para pagamentos de serviços) e os pagamentos de despesas realizadas, bem como o saldo de Caixa e Bancos, acompanhado de Relatório de Actividades.

**MODELO C****PASSO 1**

Os municípios estabelecem um protocolo de cooperação transfronteiriça ao abrigo da Convenção de Valência e/ou de outros dispositivos nacionais (Espanha/Portugal) e comunitários (UE).

**PASSO 2**

Os municípios criam um organismo com personalidade jurídica, do qual são associados, e os respectivos estatutos (*nota: é de todo importante que seja declarado de interesse público, por razões fiscais e outros benefícios*).

**PASSO 3**

Os municípios nomeiam os órgãos sociais do organismo, cuja direcção apresenta um plano de actividades anual em assembleia, do qual consta todos os projectos e iniciativas devidamente quantificadas a concretizar (receitas transferidas dos municípios associados, ou outras se as houver, gastos e resultados).

**PASSO 4**

Os municípios acordam a proporção/percentagem em que cada um irá contribuir para financiar o plano de actividades e os gastos com o organismo criado, em termos anuais e, ainda, as formas e datas de pagamento, devendo todos os aspectos relacionados com o funcionamento do organismo estar vertidos nos estatutos.

**PASSO 5**

Anualmente, em assembleia, ou sempre que requerido, a direcção do organismo presta contas da sua gestão aos municípios associados.

**Principais características do modelo:**

- **Não contempla a gestão comum ou partilhada de activos/recursos físicos.**
- É um modelo muito próximo – na sua concepção e nos objectivos a atingir – do prosseguido pelo consórcio transfronteiriço Bidasoa-Txingudi (organismo com personalidade jurídica e com estatutos próprios, mas que não contempla a gestão partilhada de equipamentos e/ou serviços públicos).
- Nenhum dos municípios suporta gastos para além dos previamente aprovados quando deliberaram comprometer-se com o plano de actividades e os custos de suporte do organismo.
- Pode prever que, de acordo com a proporção/percentagem acordada de participação nos gastos, os municípios suportem também, directamente, custos, por exemplo com o pessoal, ou outros (que não serão gastos próprios reconhecidos nas contas do organismo).
- O organismo sujeitar-se-á, consoante seja de direito público ou de direito privado, aos modelos de gestão e controlo contabilístico, respectivamente, do "*Fund Accounting*" / Contabilidade Pública Patrimonial ou prevista para entidades privadas equivalentes (NCRF/SNC e IFRS/IASB, com adaptações).
- Com adaptações, o controlo contabilístico-financeiro de um *Partnership* pode aplicar-se neste modelo.

**MODELO D****PASSO 1**

Os municípios estabelecem um protocolo de cooperação transfronteiriça ao abrigo da Convenção de Valência e/ou de outros dispositivos nacionais (Espanha/Portugal) e comunitários (UE).

**PASSO 2**

Os municípios não criam um organismo. Esta estrutura já se encontra criada pela sociedade civil e pretende-se que o protocolo seja para apoiá-la face à sua relevância social e pública (entidade de interesse público e social): pense-se numa instituição para a terceira idade, para crianças deficientes, para educação, etc., nas IPSS ou entidades semelhantes (*nota: caso ainda não o seja, é necessário que esta estrutura da sociedade civil seja formalmente declarada de interesse público e social, por razões fiscais e para poder ser apoiada ou subsidiada*).

**PASSO 3**

Os municípios não nomeiam os órgãos sociais da estrutura, porque não são associados e beneficiários da mesma. Quanto muito, podem pertencer ao conselho de fiscalização.

**PASSO 4**

Aquela estrutura da sociedade civil apresenta um plano de actividades anual aos municípios, no qual constam todos os projectos e iniciativas devidamente quantificadas a concretizar (comparticipações receitas transferidas pelos municípios, receitas próprias obtidas com a prestação de serviços a utentes, gastos e resultados).

**PASSO 5**

Os municípios celebram com a estrutura – que tem personalidade jurídica – um protocolo e um acordo de gestão e de cooperação relativamente a activos ou outros recursos que irão ser geridos por esta.

**PASSO 6**

Os municípios acordam ainda a proporção/percentagem em que cada um irá contribuir com dinheiro, em espécie e com activos ou outros recursos para financiar o plano de actividades e os gastos com a estrutura, em termos anuais e, ainda, as formas e datas dos pagamentos ou contribuições em espécie.

**PASSO 7**

Anualmente, ou sempre que requerido, a direcção da estrutura presta contas da sua gestão aos municípios.

**Principais características do modelo:**

- **A gestão comum ou partilhada de activos/recursos é efectuada por uma estrutura da sociedade civil, mediante um acordo de gestão.**
- Nenhum dos municípios suporta gastos para além dos previamente aprovados quando deliberaram comprometer-se com o plano de actividades e os custos de suporte da estrutura.
- Pode prever que, de acordo com a proporção/percentagem acordada de participação nos gastos, os municípios suportem também, directamente, outros custos (que poderão ou não serem gastos próprios reconhecidos nas contas da estrutura).
- Supõe-se que a estrutura tem receitas próprias, porquanto tem utentes que pagam, por exemplo, por serviços prestados.
- É um modelo com três – ou mais – entidades: duas – ou mais – públicas (municípios) e um privada (estrutura da sociedade civil), mas com utilidade pública e social.
- O controlo contabilístico-financeiro de um *Partnership* não se aplica neste modelo.
- Esta estrutura apresenta contas de acordo com o modelo que lhe for legalmente exigível no território da sua sede. No caso de ser uma IPSS e com sede em Portugal, apresenta contas de acordo com o PCIPSS.

239. Em suma, são equacionadas quatro tipologias de modelos de gestão e controlo de CT, com e sem personalidade jurídica, a que se associam duas formas de controlo contabilístico-financeiro das transacções. Estas tipologias de modelos de gestão foram formatadas de modo a poderem ser aplicadas em todas as áreas temáticas abordadas no Estudo.

240. O **Modelo A**, independentemente da forma de controlo contabilístico-financeiro das transacções – *partnership* ou *fund accounting* – é o mais adequado para a gestão partilhada de equipamentos e/ou de serviços públicos entre municípios. O **Modelo D** também prevê essa gestão partilhada, mas a mesma é realizada por uma estrutura da sociedade civil, mediante um acordo de gestão com os municípios.

241. O **Modelo B** – organismo sem personalidade jurídica – e o **Modelo C** – com personalidade jurídica – contemplam a gestão não partilhada de equipamentos e/ou de serviços públicos entre municípios e constituem propostas alternativas de modelos de gestão.

Quadro 3. Quadro Síntese: Comparação dos Modelos de Gestão

ELEMENTOS	MODELO			
	A	B	C	D (*)
Protocolo de CT	Sim	Sim	Sim	Sim
Criação de um Organismo após Protocolo CT	Sim	Sim	Sim	Não
Organismo com Personalidade Jurídica	Sim	Não	Sim	Sim
Estatutos	Sim	Não	Sim	Sim
Gestão Partilhada de Recursos	Sim	Não	Não	Sim (**)
Utilidade/Interesse Público	Sim	Não	Sim	Sim
Nomeação de Elementos para a Gestão	Sim	Sim	Sim	Não
Acordo (Contrato) de Gestão	Sim	Não	Sim	Sim
Plano de Actividades	Sim	Sim	Sim	Sim
Controlo Contabilístico-Financeiro	Mod. "Fund Accounting" / Mod. "Partnership"	Regime Caixa	Mod. "Fund Accounting" / Mod. "Partnership"	Modelo exigido para o Tipo de Instituição (***)

(\*) Trata-se de uma entidade já existente, de utilidade/interesse público (por exemplo uma instituição de solidariedade social), com direcção própria, estatutos próprios, mas que subscreve um Acordo de Gestão e apresenta um Plano de Actividades anual aos parceiros da CT, que participam nas suas actividades.

(\*\*) Existem várias experiências, designadamente em Portugal, em que equipamentos públicos são geridos pela IPSS, ao abrigo de um Acordo de Gestão.

(\*\*\*) Em Portugal, existe o Plano Oficial de Contabilidade para Instituições de Solidariedade Social.

242. Dependendo da natureza e da forma jurídica do organismo de CT criado, podem equacionar-se várias formas de financiamento, nomeadamente:

- Dotações iniciais de capital ou de fundos;
- Quota anuais recebidas pelos parceiros da cooperação;
- Subsídios "ad hoc" ou anuais concedidos pelos parceiros da cooperação;
- Subsídios e outras participações financeiras recebidas por actividades e projectos desenvolvidos pelo organismo de CT inseridos em candidaturas a programas de apoio nacional e/ou comunitário;
- Subsídios e outras participações recebidas por actividades e projectos desenvolvidos no âmbito do plano de actividades anual do organismo;
- Montantes cobrados a utentes pela prestação de serviços;
- Participações de organismos da administração central/regional por serviços prestados (designadamente, se aplicável, no âmbito da transferência de competências);
- Transferências de montantes acordados pelos parceiros visando fins específicos (para suportar gastos específicos ou para investimentos específicos);
- Custos directamente suportados pelos parceiros do organismo reconhecidos nas contas desta;
- Receitas de eventos realizados para angariação de fundos;
- Donativos e contribuições voluntárias.

243. O Protocolo de Cooperação Transfronteiriça entre os parceiros, os estatutos do organismo e o Acordo – Contrato – de Gestão celebrado entre os parceiros e este deverão reflectir as formas de financiamento mais apropriadas, tendo em conta os objectivos, as actividades e os projectos desenvolvidos pelo organismo, e bem assim, a respectiva natureza. Deste modo, esse processo deve ser formato caso a caso, de acordo com as especificidades da cooperação protocolada.

### V.1.3. As Intervenções e Projectos Passíveis de Partilha Transfronteiriça de Competências

244. A matriz seguinte identifica as intervenções e os projectos susceptíveis de poderem ser desenvolvidos no futuro em sede de partilha transfronteiriça de competências entre municípios nos Estudos de Caso. A abordagem metodológica adoptada seguiu uma dimensão “*bottom-up*”: levantaram-se e caracterizaram-se as ideias de intervenções e projectos potenciais já pensados pelos municípios e ainda não concretizados – através da realização de reuniões com as sete autarquias que constituem Estudos de Caso –, ao mesmo tempo que se propuseram nessas reuniões outras intervenções e projectos susceptíveis de implementação, fruto da análise de “*best practices*” observadas em termos internacionais.
245. Este quadro de iniciativas e de projectos não é exaustivo e não esgota as possibilidades de CT entre os municípios estudados na gestão partilhada de equipamentos e/ou serviços; sistematiza apenas as intervenções e os projectos considerados prioritários e/ou mais facilmente exequíveis – nas reuniões realizadas com as autarquias – no âmbito do aprofundamento desse processo de cooperação.

**Quadro 4. Projectos Susceptíveis de Serem Desenvolvidos no Futuro em Sede de Partilha Transfronteiriça de Competências**

ESTUDO DE CASO / TEMÁTICA	VALENÇA-TUI	MELGAÇO-ARBO-A CAÑIZA	CHAVES-VERÍN
Educação			Escola-Termal e Laboratório de Investigação da Água em Chaves
			Hotel Escola de Cabreiroá
			Escola Transfronteiriça de Artes
			Centro de Doc. da Fronteira Espanha-Portugal da RIET
Saúde	Centro de Saúde de Tui	Centro de Saúde de Melgaço	Cidade da Saúde
Mobilidade e transportes	Transporte Público Colectivo Valença/Tui	Transporte Público Colectivo Melgaço/Arbo/A Cañiza	Implantação de um Transporte Público Colectivo Chaves/Verín
Cultura, Desporto e Lazer	Piscina Municipal de Valença	Piscina Municipal de Melgaço	
	Centro de Alto Rendimento de Valença	Centro de Estágios de Melgaço	
	Auditório Municipal de Tui		
Acção Social	Lar de Idosos Transfronteiriço (Valença ou Tui)	Lar de Idosos Transfronteiriço (Melgaço ou Arbo)	
	Un. de Cuidados Continuados Integrados (Valença ou Tui)		
Protecção Civil	Un. Comum de Combate a Incêndios	Un. Comum de Combate a Incêndios, Protecção Civil e de Emergência Médica	Centro Transfronteiriço de Protecção Civil

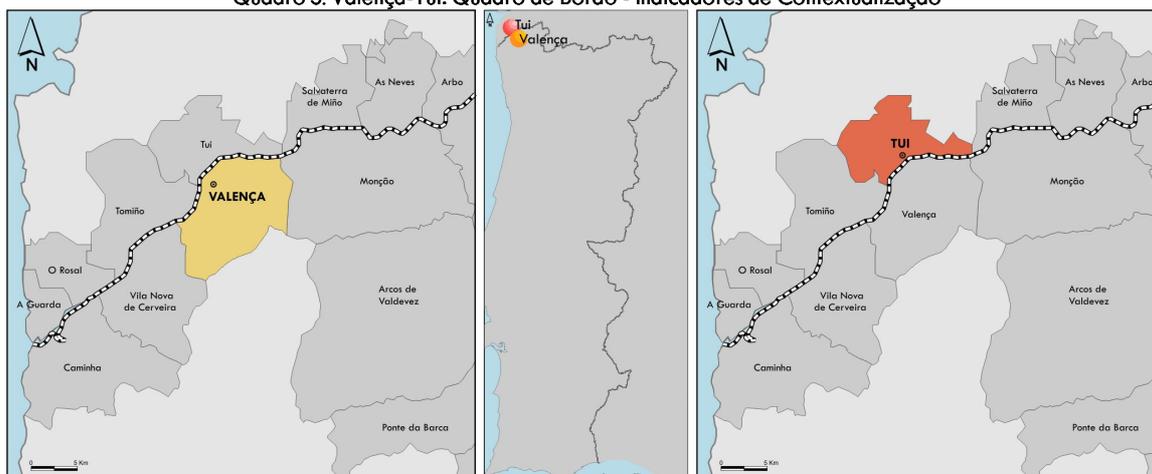
246. Na educação, as intervenções apresentadas no estudo de caso Chaves-Verín correspondem a projectos previstos ou em fase de candidatura ao POCTEP, sendo que a Escola Transfronteiriça de Artes funciona presentemente como Academia de Artes (de Chaves), na antiga estação de caminho-de-ferro. Este equipamento é actualmente gerido por uma empresa privada.
247. Na saúde, os projectos apresentados correspondem, no caso do Centro de Saúde de Tui, à possibilidade de utilização do novo Centro de Saúde – cuja construção prevê-se que seja iniciada até ao final de 2010 –, por parte dos munícipes de Valença; no caso do Centro de Saúde de Melgaço, à possibilidade de utilização por parte dos munícipes de Arbo e de A Cañiza, dos serviços prestados em Melgaço após o encerramento diário dos seus Centros de Saúde (entre as 14h00m e as 00h00m); no caso da Cidade da Saúde Chaves/Verín, à possibilidade de gestão comum dos centros hospitalares, através da complementaridade das especialidades existentes entre os dois, dos factores de escala ao nível da população a servir.
248. Em todas as situações referidas, qualquer solução de gestão partilhada que venha a ser desenhada carecerá de envolvimento da administração regional, no caso espanhol e da administração central, no caso português. A gestão partilhada de equipamentos públicos de saúde transcende claramente a escala competencial municipal, existindo actualmente vários exemplos de entendimento entre as administrações de ambos lados da fronteira.
249. No Norte de Portugal (NUTS II), a saúde é uma competência da Administração Regional de Saúde do Norte (ARSN) que, de acordo com o Decreto-Lei n.º 222/2007, de 29 de Maio, tem por missão garantir à população da Região Norte o acesso à prestação de cuidados de saúde de qualidade, adequando os recursos

disponíveis às necessidades em saúde. Ainda que, de acordo com a Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, se preveja como competências dos órgãos municipais a construção, manutenção e o apoio aos centros de saúde localizados nos respectivos concelhos, a gestão operacional dos centros de saúde é competência da ARSN.

250. Na Galiza, a saúde é uma competência transferida para as CA, cuja gestão neste caso é da responsabilidade da *Consellería de Sanidade de la Xunta de Galicia*, através da *Dirección General de Salud Pública y Planificación* e do SERGAS (*Servicio Galego de Saúde*). Este último organismo integra todos os centros, serviços e estabelecimentos de saúde da administração autónoma galega, exercendo o governo, a direcção e a gestão, com a finalidade de garantir a assistência pública.
251. No domínio da mobilidade e transportes, os projectos apresentados têm por objectivo verificar a hipótese da gestão conjunta entre os municípios de um transporte público colectivo que faça, de forma directa, a ligação entre as sedes de concelho, correspondendo, em todos os casos, a intenções das autarquias para facilitar a concretização de outras iniciativas e projectos que se podem desenvolver no âmbito da CT.
252. Também neste caso qualquer solução de gestão partilhada que venha a ser desenhada carecerá de envolvimento da administração regional, no caso espanhol e da administração central, ainda que por intermédio da descentralização operada pelos seus serviços descentralizados, no caso português: em Portugal, o transporte de passageiros apenas é competência dos municípios nos casos em que a rede de transportes regulares se desenvolve exclusivamente na área do município; na Galiza, o transporte público de passageiros é uma competência municipal que só está prevista nos municípios de maior dimensão demográfica ou naqueles localizados geograficamente na área de influência de um centro urbano “*rector*”, não se encontrando os municípios em estudo em nenhuma destas situações.
253. Nos domínios da cultura, desporto e lazer, as propostas apresentadas visam a utilização e/ou a gestão comum de vários equipamentos municipais existentes, designadamente as piscinas municipais de Valença e de Melgaço, o Centro de Estágios de Melgaço e o Auditório Municipal de Tui, bem como a possibilidade de construção de um Centro de Alto Rendimento, em Valença, que possa ser gerido de forma partilhada pelos dois municípios (Valença e Tui).
254. Os municípios portugueses e espanhóis têm amplas competências nesta área temática do Estudo; todos os equipamentos existentes são directa ou indirectamente – através de empresas municipais – geridos pelas respectivas autarquias, pelo que podem ser objecto de uma gestão partilhada sem envolver qualquer outro nível superior de administração pública portuguesa ou espanhola.
255. Na acção social, os projectos são direccionados para a construção e gestão conjunta de Lares de idosos (Valença-Tui e Melgaço-Arbo) e de uma Unidade de Cuidados Continuados Integrados (Valença-Tui): quer em Portugal, quer na Galiza, os municípios podem assegurar a gestão de equipamentos e realizar investimentos na construção ou no apoio à construção de lares para idosos.
256. Por fim, no domínio da protecção civil, as intervenções apontadas visam a criação de unidades comuns ou centros transfronteiriços de protecção civil, procurando constituir um espaço comum de partilha e de gestão comum de recursos de combate a incêndios e de protecção civil em caso de acidentes naturais e de emergência médica nos respectivos municípios: quer em Portugal, quer na Galiza, tratam-se de competências municipais, mas sujeitas, em termos de território de intervenção, ao respectivo município.
257. A partir deste portfólio de 21 intervenções e projectos passíveis de partilha transfronteiriça de competências, são aprofundados alguns exemplos concretos – propostas específicas – em todos os Estudos de Caso analisados. Para cada uma destas propostas específicas, dois vectores foram considerados: i) a respectiva fundamentação; ii) o modelo de gestão e os instrumentos subjacentes à sua operacionalização.
258. Esta selecção considerou a prioridade de CT atribuída pelas autarquias para a sua concretização e o efeito replicativo no contexto dos Estudos de Caso, num primeiro tempo, e noutros municípios da raia, designadamente na fronteira Norte de Portugal/Galiza, num segundo tempo: Valença-Tui – Centro de Saúde de Tui e Piscina Municipal de Valença; Melgaço-Arbo-A Cañiza – Unidade Comum de Combate a Incêndios, Protecção Civil e de Emergência Médica; Chaves-Verín – Unidade de Transporte Público Colectivo Chaves-Verín e Escola Transfronteiriça de Artes.

## V.2. ESTUDO DE CASO VALENÇA-TUI

Quadro 5. Valença-Tui: Quadro de Bordo - Indicadores de Contextualização



VALENÇA	INDICADOR	TUI
14.308	População (n.º), 2008	16.972
122,2	Densidade (hab./km²), 2008	248,5
1,4	População ( $\Delta\%$ ), 1998/2008	7,7
1.821	População com idade entre os 0 e os 14 anos (n.º), 2008	2.723
9.360	População com idade entre os 15 e os 64 anos (n.º), 2008	11.480
3.127	População com mais de 65 anos (n.º), 2008	3.059
171,7	Índice de Envelhecimento, 2008	93,4
8,2	Taxa Bruta de Natalidade (%), 2008	9,6
10	Estab. de Ensino Pré-escolar/Infantil (n.º), 2007/08	8
14	Estab. de Ensino Básico/Primário (n.º), 2007/08	2
2	Estab. de Ensino Secundário/Secundário Obrigatório (n.º), 2007/08	3
358	Alunos Matriculados Ensino Pré-escolar Infantil (n.º), 2007/08	556
1.340	Alunos Matriculados Ensino Básico/Primário (n.º), 2007/08	1.131
318	Alunos Matriculados Ensino Secundário/Secundário Obrigatório (n.º), 2007/08	793
2,2	Médicos/1.000 Habitantes (‰), 2008	1,1
1	Centros de Saúde+Ext. (n.º), 2008	1
0	Hospitais (n.º), 2008	0
0	Camas de Hospital (n.º), 2008	0
2	Bibliotecas (Pub., Univ., Espec.) (n.º), 2008	2
2	Cinemas (n.º), 2008	1
4	Museus (n.º), 2008	3
1	Piscinas Cobertas (n.º), 2008	0
0	Piscinas Descobertas (n.º), 2008	1
10	Campo de Jogos (n.º), 2008	4
1	Pistas de Atletismo (n.º), 2008	7
2	Estabelecimentos Hoteleiros (n.º), 2008	6
488	Capacidade Alojamentos (n.º), 2008	434
1	Lares (n.º), 2008	2
75	Capacidade Lares (n.º), 2008	197
0	Centros de Dia (n.º), 2008	0
2	Apoio Domiciliário (n.º), 2008	1
2	Creches (n.º), 2008	3
4.253	Pensionistas (n.º), 2008	374
297,2	Pensionistas/1.000 hab. (n.º), 2008	22,0

## V.2.1. Centro de Saúde de Tui

### V.2.1.1. Fundamentação

259. O Projecto "Centro de Saúde de Tui" surge como uma oportunidade de assegurar melhores níveis de prestação de cuidados de saúde às populações de Tui e de Valença.
260. A pertinência do projecto tem-se reforçado no seguimento da reforma no sector da saúde em Portugal, que promoveu uma reorganização das áreas de influência dos hospitais e dos serviços prestados pelos centros de saúde.
261. A perspectiva de encerramento do Centro de Saúde de Valença, nomeadamente no que se refere ao serviço de urgência – que está agora reduzido à unidade de atendimento complementar – gerou um enorme descontentamento junto da população local, que considera estar a perder qualidade nos serviços de saúde prestados. Duas das principais razões que estiveram na base da reorganização que integra o Hospital Santa Luzia de Viana do Castelo (Centro Hospitalar do Alto Minho) e Centro de Saúde de Valença (Unidade Local de Saúde do Alto Minho) foram a redução de custos de contexto, bem como a melhoria na qualidade do atendimento, baseado no princípio de que o serviço prestado numa unidade com mais condições de atendimento é um melhor serviço, mesmo que este se encontre mais distante do utente.
262. A população não tem esse entendimento, nomeadamente no que se refere aos grupos mais vulneráveis – idosos e crianças – e o que se tem verificado é que alguns utentes, a maioria dos quais utilizando o Cartão Europeu de Saúde (CES), recorrem ao serviço de urgência de Tui. A procura de especialidades também vai ganhando importância, verificando-se um crescente número de utentes que atravessa a fronteira e procura os serviços disponíveis – em particular as urgências – existentes em Tui. Segundo a autarquia de Valença, esta situação ainda perturba mais o conhecimento das reais necessidades e dificulta claramente a procura de respostas, quando os critérios usados pela administração central se baseiam na procura, procura essa associada a critérios de racionalidade geográfica (distâncias a percorrer, tempos de atendimento). A possível "fuga" de utentes para Tui, nomeadamente os que recorrem ao CES, não se reflecte num declínio de custos e reduz claramente o conhecimento sobre as reais necessidades das populações.
263. Este pano de fundo constitui a oportunidade para a definição de uma parceria entre as entidades portuguesas e espanholas que permita melhorar as condições de atendimento das populações e, simultaneamente, vir a rentabilizar – económica e qualitativamente – o novo Centro de Saúde de Tui, cuja construção será iniciada até ao final de 2010 e terá capacidade para responder a uma procura que vai para além da população do município espanhol.
264. A ideia é aproveitar a infra-estrutura e a proximidade de Valença para que os seus municípios possam utilizar este Centro, beneficiando de melhores condições de atendimento. No desenvolvimento deste projecto, devem ser considerados três princípios de partida, assumidos como objectivos a atingir:
- 1. Qualidade na oferta, princípio que se deve traduzir na concretização do objectivo de garantir a melhoria das condições de atendimento das populações;
  - 2. Equidade na procura, princípio que se deve traduzir na concretização do objectivo de promover a igualdade de oportunidades e de acessibilidade a todos os grupos sociais;
  - 3. Eficiência do sistema, princípio que se deve traduzir na concretização do objectivo de reduzir os custos públicos de contexto, tendo por base os objectivos anteriormente referidos.
265. O primeiro princípio – qualidade na oferta – é evidente e deve incluir, não só, a lógica dos cuidados de serviço primários, como deve considerar as urgências e as áreas de especialidade. O segundo princípio – equidade na procura – visa não só garantir uma universalidade da oferta, mas também garantir condições de igualdade aos serviços por parte da procura, devendo dar-se particular destaque aos grupos com mobilidade reduzida – idosos, grávidas, crianças e jovens, pessoas com deficiência – ou grupos de baixo rendimento. Se os dois primeiros princípios respondem a critérios de eficácia do sistema, no que diz respeito

à melhoria das condições de vida das populações, o terceiro princípio – eficiência do sistema – relaciona-se claramente com as estratégias de eficiência colectiva, incluídas nas novas orientações de gestão pública que surgem de forma transversal a todos os sectores, e que estiveram na base da reforma implementada em Portugal.

266. Contudo, é de salientar que a consideração do terceiro pressuposto não tem encontrado concordância nos desejos da população, importando compreender em que medida é que a redução dos custos de contexto tem afectado as condições de atendimento da população e a igualdade de oportunidades.
267. O estabelecimento do modelo de gestão partilhada pode enquadrar várias possibilidades:
- i) O Centro de Saúde de Tui funcionar como unidade de atendimento para as especialidades não existentes no Centro de Saúde de Valença ou cujo atendimento, mesmo existindo em Valença, possa ser mais adequado (mais rápido e/ou com melhor qualidade) em Tui;
  - ii) O Centro de Saúde de Tui assegurar, para além das especialidades não existentes em Valença, o serviço de atendimento permanente (que é presentemente remetido para Monção ou para Viana do Castelo);
  - iii) O Centro de Saúde de Valença encerrar e o Centro de Saúde de Tui passar a servir os dois municípios e, no seguimento desta solução, verificar da possibilidade de colaboração dos médicos portugueses no Centro de Saúde de Tui, integrados nas várias especialidades e modalidades de atendimento.
268. Qualquer uma das soluções apresenta oportunidades e riscos que importa salientar, bem como envolve entidades de diferentes níveis da administração pública com atribuições e competências muito diferenciadas.
269. O desenvolvimento destas hipóteses – envolvendo a administração central portuguesa e a administração regional espanhola – pode ser encarado para a resolução de problemas de âmbito municipal (resposta às populações de Valença e Tui). No entanto, existe a oportunidade do modelo de gestão partilhada vir a ser enquadrado numa estratégia mais ampla que envolva igualmente a unidade hospitalar de Viana do Castelo, que pode vir a fornecer algumas especialidades diferenciadas e, neste caso, o modelo de gestão partilhada assume maior amplitude.
270. Neste sentido, assume-se de fundamental importância o desenvolvimento de um estudo que permita conhecer as especialidades existentes, os custos de funcionamento associados aos serviços e as procuras por parte da população, de forma a identificar as sobreposições e as áreas de escassez. Esse estudo está em curso, por iniciativa do Conselho Directivo da UNIMINHO – Associação do Vale do Minho Transfronteiriço –, que adjudicou à Universidade de Vigo o estudo para a "Criação de Redes de Referência em Serviços de Saúde no Vale do Minho Transfronteiriço".
271. O estudo tem como objectivo definir as formas de cooperação entre estruturas e recursos de saúde no Vale do Minho Transfronteiriço, integrar uma rede transfronteiriça de cuidados de saúde e promover o intercâmbio de boas práticas entre os diversos parceiros no âmbito de actuação do projecto. Envolve os 21 concelhos da área de influência da entidade transfronteiriça UNIMINHO e concelho de Caminha e poderá vir a constituir uma base de trabalho para a preparação de um modelo de gestão partilhada.
272. Assim, face à urgência de encontrar resposta para as populações, podemos considerar duas etapas no desenvolvimento do modelo de gestão partilhada:
- Uma primeira etapa, assente no critério da proximidade geográfica e na prestação de serviços de urgência, que responda aos municípios de Valença e Tui;
  - Uma segunda etapa, que responderá a uma estratégia concertada com áreas de influência mais alargadas que a destes municípios e que responda, em larga medida, às áreas de influência do Hospital do Alto Minho do lado português e o equivalente do lado espanhol.

273. Se a proposta anterior constitui uma oportunidade para a melhoria das condições de atendimento das populações, existem riscos que importa acautelar. A utilização dos serviços do lado espanhol deve acautelar a exclusão ou as dificuldades de acesso das populações com mobilidade reduzida ou baixo rendimento. Neste contexto, paralelamente ao desenvolvimento do projecto de gestão partilhada que envolva o Centro de Saúde de Tui, importava desenvolver acções complementares que garantam a estes mesmos grupos a acessibilidade aos serviços. Esta preocupação assume particular acuidade com os idosos, grupo com crescente expressão nestas regiões e que registam dificuldades materiais – físicas e financeiras – de deslocação.
274. Deverão assim, ser equacionadas respostas do tipo:
- A integração no modelo de gestão partilhada dos serviços de transporte ligados à emergência médica, bem como os serviços de transporte de doentes em situações de não emergência, destinados a grupos mais vulneráveis;
  - Um sistema paralelo de transporte que ligue os dois lados da fronteira e que assegure o transporte de utentes dos serviços de saúde que não envolva as situações anteriores. A viabilidade económica de um serviço deste tipo pode depender na sua articulação com outras iniciativas, mobilizando utentes de outros serviços. A relação com o Projecto “Piscina de Valença” é assim evidente e, neste contexto, a iniciativa de transporte poderá ser encabeçada pelas entidades municipais.
275. Complementarmente, o Plano de Transportes para o Vale do Minho Transfronteiriço, em fase de avaliação do Diagnóstico das Fases I e II, poderá constituir um contributo.

#### V.2.1.2. Modelo de Gestão

276. Trata-se de um projecto de CT em Saúde que visa satisfazer vários objectivos (para além dos referenciados expressamente nos dispositivos legais de enquadramento): reduzir custos de contexto/custos de operação de serviços; melhorar a eficiência e a eficácia de respostas às populações no domínio da saúde; obter economias de escala na gestão conjunta de infra-estruturas e de equipamentos colectivos; desenvolver sinergias e complementaridades.
277. O modelo de gestão que se revela apropriado para este projecto afigura-se ser o **Modelo A**. Em consequência, preconiza-se o estabelecimento de um Protocolo de Cooperação Transfronteiriça, o qual deve, em termos de forma e de conteúdo, obedecer a um modelo conhecido de preferência testado, que se possa adaptar ao caso vertente e que desenvolva no seu clausulado os elementos necessários à concretização da CT – parceiros envolvidos, objectivos, âmbito, recursos mobilizados, instrumento de operacionalização –, respeitando o estabelecido nos dispositivos legais enquadrantes.
278. Em particular, e de acordo com a Convenção de Valência, do Protocolo de CT deverá sair o organismo – com personalidade jurídica – que operacionalizará a CT, identificando os parceiros que estarão envolvidos/comprometidos com esta estrutura.
279. Seguidamente, impõe-se a necessidade de elaborar um Acordo ou Contrato de Gestão entre os diferentes parceiros e a Administração, previamente nomeada, desse organismo.
280. O Acordo – Contrato – de Gestão também obedecerá a um modelo apropriado e de preferência testado para o caso vertente. São conhecidas as cláusulas que um contrato desta natureza necessariamente deve conter, devendo os modelos existentes e conhecidos ser adaptados para o caso em causa (objectivos, âmbito territorial e da prestação dos serviços, responsabilidades das partes contratantes, recursos alocados, financiamento, planeamento, direcção, controlo, resolução de litígios, duração, penalidades, renúncia, apresentação de contas e respectivo modelo, entre outros aspectos).
281. No caso em apreço, tudo indica que a organismo a criar para concretizar a CT em Saúde entre Valença e Tui, para além de ter personalidade jurídica, não deverá ter capital social, não deverá ser lucrativo, deverá

ser de natureza pública e envolver, eventualmente, para além dos dois municípios, as administrações regionais de saúde (portuguesa e espanhola).

282. O modelo de controlo contabilístico-financeiro das transacções deverá ser clarificado no âmbito do Acordo – Contrato – de Gestão. Os modelos de “*Fund Accounting*” e do “*Partnership*” – com adaptações – podem ambos ser utilizados, dependendo, respectivamente, da natureza – pública ou mista – do organismo não lucrativo a criar.

## V.2.2. Piscina Municipal de Valença

### V.2.2.1. Fundamentação

283. Os últimos anos têm sido caracterizados pela intensificação das relações sociais, culturais e económicas, enquadradas num quadro de aumento da mobilidade. A evolução registada permite verificar que cada vez será menos rígida – em termos espaciais e organizativos – a relação entre a nacionalidade, o local de trabalho, a residência e a disponibilidade de serviços, vocacionados para a satisfação das necessidades de carácter colectivo.

284. As excelentes comunicações por estrada, que facilitam os intercâmbios e a “permeabilidade”, associadas ao forte dinamismo de cooperação para a concretização das necessidades comuns em matéria de serviços, favorecem a criação de plataformas conjuntas de cooperação. Por outro lado, a reduzida dimensão e os recursos económicos das entidades locais tornam necessário unir esforços para alcançar massa crítica suficiente para abordar serviços que só estão disponíveis num dos lados da fronteira, em busca de uma maior eficiência dos investimentos públicos realizados.

285. No âmbito do diagnóstico territorial efectuado, foi possível identificar as redes de equipamentos sociais existentes de um e do outro lado da fronteira. A constatação da existência de boa rede de piscinas cobertas dos municípios portugueses surge como uma janela de oportunidade para o estabelecimento de uma solução de gestão partilhada que potencialize a utilização destes equipamentos por utentes de Portugal e Espanha, tanto mais que, entre os actuais utilizadores das piscinas nacionais, contam-se já um elevado número de espanhóis. Há cada vez mais galegos a atravessarem a fronteira e a frequentar as piscinas dos municípios de fronteira no Alto Minho.

286. Em Valença, por exemplo, a afluência galega ronda os 40%. As excelentes condições da infra-estrutura e a variedade de modalidades oferecidas têm constituído um factor de atracção, não só a utilizadores do município e municípios vizinhos, mas igualmente por parte de utilizadores espanhóis. Releve-se que a fronteira de Valença é o ponto de atravessamento fronteiriço entre Espanha e Portugal com maior intensidade média diária.

287. Por outro lado, é importante sublinhar que a generalidade dos serviços de proximidade existentes é disponibilizada pelos municípios às populações com tarifários sociais, não só como forma de incentivar a sua utilização, mas sobretudo como estratégia promotora da coesão social. No caso da generalidade dos serviços localizados nas zonas transfronteiriças, a utilização destes equipamentos é feita pelos munícipes e pelos habitantes do outro lado da fronteira com as mesmas condições de acesso, nomeadamente os mesmos tarifários sociais.

288. O desenvolvimento de uma estratégia de gestão deste tipo deve ter por base um conjunto de princípios de partida, que se configuram como objectivos a atingir:

- 1. Qualidade de vida, princípio que tem como objectivo contribuir para a promoção da prática desportiva, o que se reflecte na melhoria da saúde das populações;

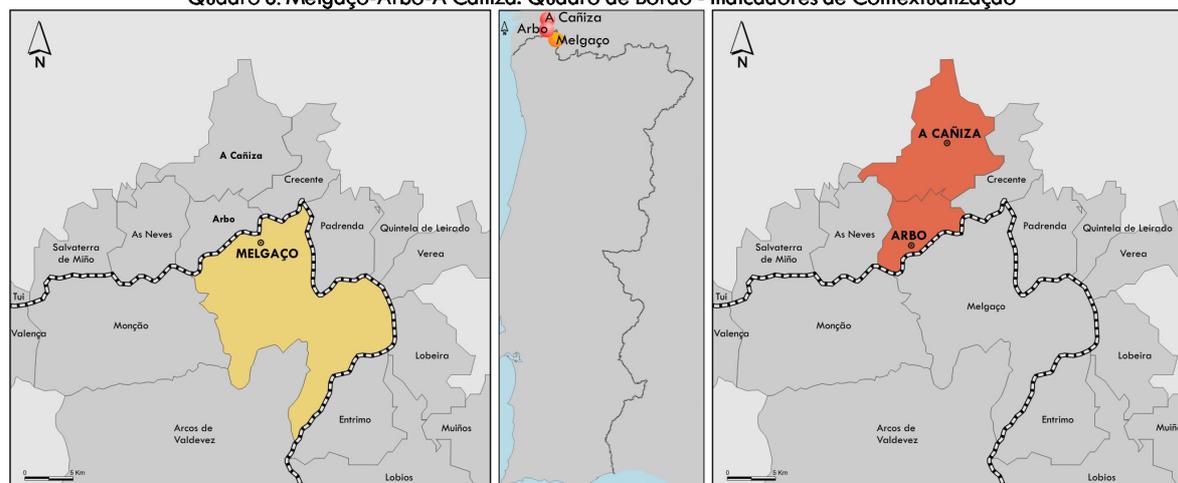
- 2. Educação para uma vida activa saudável, que pressupõe priorizar a articulação educação-desporto, nomeadamente nos níveis de ensino básico, contribuindo para a formação de crianças e jovens mais saudáveis;
  - 3. Igualdade de oportunidades, que implica ter o objectivo de generalizar a prática desportiva como factor de inclusão social, não só para os grupos sociais mais desfavorecidos, mas também para grupos sociais como idosos, deficientes e outros grupos minoritários ou com necessidades especiais;
  - 4. Eficiência, princípio que estará subjacente à concretização do objectivo de generalizar e incentivar a utilização da piscina, justificando e racionalizando os recursos humanos e financeiros, envolvidos na sua construção, gestão e manutenção.
289. O primeiro objectivo implica considerar a oferta das várias modalidades desportivas não só como um factor de incentivo à prática desportiva, mas como um vector da política de prevenção e de melhoria da qualidade de vida das populações, política que poderá ser promovida num sentido mais amplo pelas autarquias de um lado e de outro da fronteira. Actualmente, a Piscina Municipal de Valença tem já variadíssimas modalidades, cuja prática deve ser divulgada e enquadrada num programa integrado de promoção da saúde ambiental nos municípios envolvidos. As iniciativas levadas a cabo pelos municípios enquadrados na “Rede Nacional de Cidades Saudáveis” – e no movimento mais amplo das redes europeia e mundial de “Cidades Saudáveis” – podem ser inspiradoras para o desenvolvimento de acções concertadas entre as duas entidades municipais, que possam potenciar a utilização e gestão conjunta da piscina de Valença.
290. Neste contexto, o fortalecimento da relação educação-saúde presente no segundo princípio e na concretização do segundo objectivo, articula-se fortemente com o objectivo anterior e pode enquadrar novas iniciativas que envolvam as populações de forma mais articulada e contínua, contribuindo não só para uma política de inclusão e coesão social, mas também de prevenção na saúde dos mais jovens.
291. O terceiro objectivo complementa os dois anteriores, na medida em que procura não só garantir uma universalidade da oferta, mas também garantir condições de igualdade aos serviços por parte dessa mesma procura, devendo dar-se particular destaque aos grupos com mobilidade reduzida ou grupos de baixo rendimento. O projecto “Vida Activa”, associado à actividade Hidrosénior, é um exemplo a reproduzir em outras áreas, pelo que a gestão partilhada do equipamento pode ser uma solução para a viabilidade económica deste tipo de iniciativas.
292. O último objectivo relaciona-se claramente com as estratégias de redução dos custos de contexto, tendo em vista não só os custos relacionados com o funcionamento – actualmente, o equipamento é gerido com défice financeiro –, mas igualmente os custos de investimento/manutenção, que a curto prazo serão necessários de efectuar, caso se mantenham os actuais níveis de utilização.
293. Também neste caso se podem enumerar oportunidades no desenvolvimento deste modelo de gestão. Considerar que a gestão partilhada de equipamento deste tipo não constitui apenas uma oferta de serviço à população em geral, mas como uma oportunidade para o desenvolvimento de uma estratégia concertada entre os dois municípios que promova verdadeiramente a melhoria da qualidade de vida das populações e contribua para a coesão social e territorial deste espaço raiano. Para além dos impactes na saúde ambiental e numa política de educação mais inclusiva, a parceria pode envolver impactes de natureza mais transversal, como contribuir para o estreitamento das relações culturais entre os dois países, através da realização de iniciativas/eventos conjuntos.
294. Por outro lado, no sentido de assegurar uma verdadeira inclusão, deverá ser equacionado um sistema paralelo de transporte que ligue os dois lados da fronteira. Tal como apontado no projecto anterior, a viabilidade económica de um serviço deste tipo pode depender na sua articulação com outras iniciativas, mobilizando utentes de outros serviços. A relação com o Projecto “Centro de Saúde de Tui” é assim evidente e, neste contexto, a iniciativa de transporte poderá ser encabeçada pelas entidades municipais.

### V.2.2.2. Modelo de Gestão

295. Este é um projecto que tem essencialmente por objectivo aproveitar recursos físicos ou equipamentos colectivos disponíveis, porventura subutilizados, rentabilizando-se o investimento público já realizado, e proporcionando-se melhor serviço e qualidade de vida aos utentes de cada lado da fronteira.
296. À primeira vista, tudo aponta que o instrumento de CT a criar para otimizar a utilização das piscinas tenha que passar por um organismo com personalidade jurídica que, mediante um acordo de gestão, leve a efeito a gestão das piscinas, no interesse dos utentes portugueses e espanhóis.
297. Todavia, pode não ser exactamente assim. É possível imaginar – separando o tangível do intangível – um organismo de CT, com ou sem personalidade jurídica, que preste serviços a terceiros utentes utilizando aquela infra-estrutura/equipamento, obviamente pagando pela utilização do mesmo ao município proprietário, ajudando assim a rentabilizar/optimize a infra-estrutura/equipamento já construído e porventura com capacidade por aproveitar, mas que não estão interessadas em gerir as piscinas no âmbito de um acordo – contrato – de gestão. As piscinas continuariam a ser geridas pelo município proprietário. Neste caso, somente de forma indirecta é que se pode falar em gestão comum do equipamento físico. A gestão comum seria relativamente a actividades intangíveis – aulas/escola de natação, festivais de natação, hidroginástica, entre outras actividades –, destinadas a utentes, portugueses e espanhóis, que seriam levadas a efeito com o concurso da infra-estrutura tangível (piscina).
298. Muitas actividades podem ser desenvolvidas por um organismo sem personalidade jurídica que utiliza apenas as piscinas, mediante uma remuneração ao proprietário das mesmas, e deixando a este último a gestão da infra-estrutura física. Aqui não há um contrato de gestão da infra-estrutura/equipamento. O que existe é um contrato de utilização da(s) piscina(s) em determinadas horas.
299. Caso o organismo a criar assuma, mediante contrato, a gestão comum da piscina e de outros recursos activos, o modelo recomendado é o **Modelo A**, em que o organismo tem personalidade jurídica e, para além das receitas transferidas pelos parceiros, possui também receitas próprias, podendo emitir facturas/recibos.
300. Caso o organismo a criar não assuma, mediante contrato, a gestão comum de piscinas e se limite a utilizá-las mediante o pagamento da respectiva utilização, desenvolvendo somente actividades que carecem da utilização da infra-estrutura, os **Modelos B e C** podem revelar-se os mais apropriados, consoante a existência de personalidade jurídica, não seja importante ou o seja, respectivamente.
301. Enquanto para obter receitas de transferências dos parceiros, a personalidade jurídica não é relevante, porquanto podem provir, por exemplo, de subsídio, já no que respeita à obtenção de receitas próprias e à necessidade de facturação/passagem de recibos, a existência de personalidade jurídica revela-se indispensável.

## V.3. ESTUDO DE CASO MELGAÇO-ARBO-A CAÑIZA

Quadro 6. Melgaço-Arbo-A Cañiza: Quadro de Bordo - Indicadores de Contextualização



MELGAÇO	INDICADOR	ARBO	A CAÑIZA
9.396	População (n.º), 2008	3.877	6.651
39,4	Densidade (hab./km <sup>2</sup> ), 2008	90,4	61,9
-6,8	População (Δ%), 1998/2008	-13,1	-8,2
814	População com idade entre os 0 e os 14 anos (n.º), 2008	289	669
5.497	População com idade entre os 15 e os 64 anos (n.º), 2008	2.403	4.106
3.085	População com mais de 65 anos (n.º), 2008	1.141	1.808
379,0	Índice de Envelhecimento, 2008	268,1	206,3
6,2	Taxa Bruta de Natalidade (%), 2008	4,1	6,0
7	Estab. de Ensino Pré-escolar/Infantil (n.º), 2007/08	0	1
7	Estab. de Ensino Básico/Primário (n.º), 2007/08	1	1
2	Estab. de Ensino Secundário/Secundário Obrigatório (n.º), 2007/08	0	1
162	Alunos Matriculados Ensino Pré-escolar Infantil (n.º), 2007/08	48	123
617	Alunos Matriculados Ensino Básico/Primário (n.º), 2007/08	99	238
279	Alunos Matriculados Ensino Secundário/Secundário Obrigatório (n.º), 2007/08	41	254
1,7	Médicos/1.000 Habitantes (%), 2008	0,5	1,2
1	Centros de Saúde+Ext. (n.º), 2008	1	1
0	Hospitais (n.º), 2008	0	0
0	Camas de Hospital (n.º), 2008	0	0
2	Bibliotecas (Pub., Univ., Espec.) (n.º), 2008	1	2
1	Cinemas (n.º), 2008	0	1
4	Museus (n.º), 2008	1	0
1	Piscinas Cobertas (n.º), 2008	0	0
0	Piscinas Descobertas (n.º), 2008	0	3
6	Campo de Jogos (n.º), 2008	5	4
1	Pistas de Atletismo (n.º), 2008	2	0
4	Estabelecimentos Hoteleiros (n.º), 2008	0	2
230	Capacidade Alojamentos (n.º), 2008	0	106
2	Lares (n.º), 2008	0	1
91	Capacidade Lares (n.º), 2008	0	32
1	Centros de Dia (n.º), 2008	0	0
3	Apoio Domiciliário (n.º), 2008	1	1
1	Creches (n.º), 2008	1	1
3.123	Pensionistas (n.º), 2008	83	145
332,4	Pensionistas/1.000 hab. (n.º), 2008	21,4	21,8

## V.3.1. Unidade Comum de Combate a Incêndios, Protecção Civil e de Emergência Médica

### V.3.1.1. Fundamentação

302. No contexto de interioridade, um dos aspectos que assume particular relevância é a ocorrência de incêndios que caracterizam a época estival e ameaçam não só o património florestal existente, como colocam em risco a vida das populações. Os municípios de Melgaço, Arbo e A Cañiza não estão alheios a esta situação e é nesse contexto que ganha relevância a concepção de um modelo de gestão partilhada que envolva o combate de incêndios e outros mecanismos de resposta em matéria de protecção civil.
303. A frequência na ocorrência de incêndios de um e do outro lado da fronteira exige uma capacidade de resposta rápida e concertada. Não havendo unidade de combate a incêndios em Arbo e A Cañiza, são os bombeiros de Melgaço que acorrem aos pedidos de socorro, nomeadamente a incêndios urbanos. Por outro lado, em incêndios de maior dimensão, as forças espanholas já disponibilizaram aviões de combate para o lado português. A frequência com que se recorria a estas formas informais de cooperação, acabaram por se traduzir na assinatura de um protocolo de cooperação entre o Governo Civil de Braga e o seu congénere da Província de Ourense na Galiza, que enquadra a entrada de bombeiros no território do país vizinho para combater ou prevenir incêndios.
304. Este protocolo ganha tanto mais relevância se considerarmos que os territórios em questão (Melgaço, do lado português, e Arbo e A Cañiza, do lado espanhol) integram dois parques naturais: o Parque Natural Gerês e o Parque Natural de Xurés. Os dois parques integram, de resto, uma estrutura ambiental conjunta, o Parque Internacional luso galaico Gerês/Xurés e a proposta feita à UNESCO da Reserva da Biosfera Transfronteriza Xurés Gerês.
305. A experiência conseguida até ao momento constitui um ponto de partida, mas agora importa passar da modalidade protocolo – em que existe pagamento dos serviços prestados às entidades fornecedoras do serviço – a uma forma de gestão partilhada, que permita alargar o âmbito de actuação das entidades envolvidas.
306. A estratégia de actuação deve assim responder a um conjunto de princípios que devem estar na base dos vários objectivos a atingir:
- 1. Segurança das populações, visando melhorar as condições de atendimento das populações, nomeadamente das urbanas, no que diz respeito aos fogos e outras situações de emergência;
  - 2. Qualidade, visando dotar os serviços de bombeiros de Melgaço de melhores meios físicos que garantam uma actuação mais eficaz;
  - 3. Segurança dos prestadores de serviços, o que pressupõe desenvolver mecanismos legais que garantam as condições de segurança dos bombeiros quando entram em território espanhol;
  - 4. Prevenção, protecção e vigilância ambiental, princípios integrados que se operacionalizam através do objectivo de definir estratégias de actuação concertadas;
  - 5. Eficiência, o que tem que ver com critérios de racionalidade económica no funcionamento destas instituições.
307. O estabelecimento do modelo de gestão partilhada pode assim enquadrar várias possibilidades, que se podem desenvolver em várias etapas:
- Um modelo que enquadra a actuação dos bombeiros apenas no combate a fogos;
  - Um modelo de gestão partilhada mais alargado, que envolve as várias áreas de actuação dos bombeiros, nomeadamente a emergência médica;

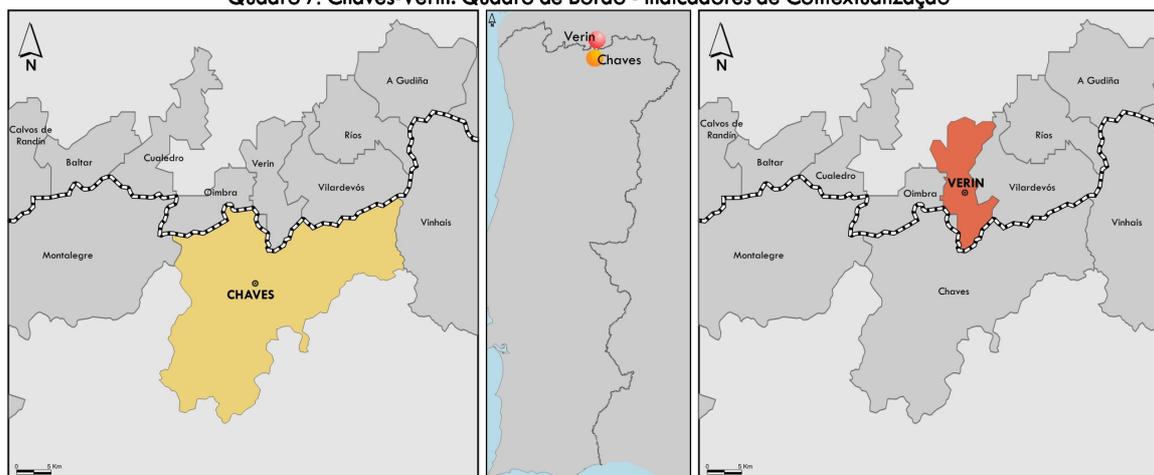
- Um modelo de gestão partilhada ainda mais alargado, que engloba as várias áreas de actuação da protecção civil, o que envolve para além dos bombeiros, outras forças tais como: as forças de segurança, as forças armadas, as autoridades aeronáuticas, o INEM e demais serviços de saúde, os sapadores florestais e a Cruz Vermelha.
308. Entre os objectivos da protecção civil, contam-se: prevenir os riscos colectivos e a ocorrência de acidentes graves ou de catástrofe deles resultantes; atenuar os riscos colectivos e limitar os seus efeitos; socorrer e assistir as pessoas e outros seres vivos em perigo; proteger bens e valores culturais, ambientais e de elevado interesse público; apoiar a reposição da normalidade da vida das pessoas em áreas afectadas por acidente grave ou catástrofe.
309. Objectivos que são conseguidos com mais eficácia e eficiência se enquadrados numa estratégia colectiva de actuação. Neste contexto, a actuação dos bombeiros pode estender-se ao desenvolvimento de estratégias de protecção e vigilância ambiental, nomeadamente através da criação de um programa de defesa contra incêndios florestais, da criação de infra-estruturas de vigilância, planeamento das infra-estruturas de defesa e da dotação de meios aéreos nas épocas de maior risco.
310. Uma iniciativa com esta amplitude está já em marcha sob proposta da Eurocidade Chaves-Verín, com a designação de "Centro Transfronteiriço de Protecção Civil", figura que envolve as forças de protecção civil de ambos os lados da fronteira. Esta entidade envolve a constituição de brigadas municipais de protecção civil, que funcionarão em articulação com a autoridade nacional. O Centro de Chaves-Verín será constituído por duas unidades:
- O Centro de Atenção Transfronteiriço de Emergências 112;
  - O Centro Transfronteiriço de Alertas.
311. Enquadrado neste último modelo, é possível propor um organismo que tomaria a designação de Unidade Comum de Combate a Incêndios, Protecção Civil e de Emergência Médica de Melgaço/Arbo/A Cañiza (UCCIPCEM - MAAC), replica localmente, articula-se e insere-se no espírito, entre outros: da Comissão Europeia sobre mecanismos de Protecção Civil; dos projectos FIRE 4 e STEP subscritos por Portugal; do "White Paper Towards a Harmonized EU Civil Protection" da CE; do "Vademecum-Civil Protection" da CE; da Autoridade Nacional de Protecção Civil; do Comité das Regiões da UE.
312. Tratar-se-ia de uma parceria pública-pública entre os municípios de Melgaço, Arbo e A Cañiza, visando a partilha e gestão comum de recursos de combate a incêndios e de protecção civil em caso de acidentes naturais e de emergência médica.
313. A UCCIPCEM - MAAC tem por objectivos:
- A prevenção de riscos colectivos e a ocorrência de acidente grave ou de catástrofe deles resultante; atenuar os riscos colectivos e limitar os seus efeitos; socorrer e assistir as pessoas e outros seres vivos em perigo, proteger bens e valores culturais, ambientais e de elevado interesse público e apoiar a reposição da normalidade da vida das pessoas em áreas afectadas por acidente grave ou catástrofe;
  - A partilha e gestão comum de recursos de combate a incêndios e de protecção civil em caso de acidentes naturais e de emergência médica;
  - A criação e operação de estruturas de resposta rápida, com pessoal devidamente treinado e equipado, visando o combate a incêndios, protecção civil e emergência médica;
  - A contribuição ao nível local e na sua área de influência para o esforço nacional e comunitário no que se refere às questões relacionadas com o combate a incêndios, à protecção civil e da emergência médica.

### V.3.1.2. Modelo de Gestão

314. Como já se referiu anteriormente, trata-se de uma parceria Pública-Pública entre os municípios de Melgaço, do lado português e Arbo e A Cañiza, do lado espanhol. Todavia, não se excluem outros parceiros – municípios – com interesse directo ou indirecto nos objectivos desta parceria.
315. Os parceiros da UCCIPCEM - MAAC entendem que, no âmbito da cooperação transfronteiriça, podem otimizar recursos disponíveis de um lado e do outro da fronteira, mediante a sua gestão partilhada e a criação de estruturas de resposta rápida a acidentes ou desastres de todo o tipo que ameaçam as respectivas comunidades. E que podem contribuir local e regionalmente, no terreno, com estruturas de resposta rápida e flexível, a um tempo autónomas e articuladas, a situações para as quais já existem preocupações e estruturas ao nível nacional, transnacional e comunitário.
316. Assumindo-se que o organismo criado vai operar através da gestão comum de recursos/equipamentos, o modelo de gestão que se revela apropriado para este projecto afigura-se ser o **Modelo A**.
317. Em consequência, preconiza-se o estabelecimento de um Protocolo de Cooperação Transfronteiriça, o qual deve, em termos de forma e de conteúdo, obedecer a um modelo conhecido de preferência testado, que se possa adaptar ao caso vertente, e que desenvolva no seu clausulado os elementos necessários à concretização da CT – parceiros envolvidos, objectivos, âmbito, recursos mobilizados, instrumento de operacionalização da CT – e que respeite o estabelecido nos dispositivos legais enquadrantes.
318. Em particular, e de acordo com a Convenção de Valência, do Protocolo de CT deverá sair o organismo – com personalidade jurídica, com capital social ou não, pública ou mista e não lucrativa – que operacionalizará a CT através daquela Unidade e definirá quem são os parceiros envolvidos/comprometidos com este organismo.
319. Seguidamente, impõe-se a necessidade de elaborar um Acordo – Contrato – de Gestão entre os diferentes parceiros e a Administração, previamente nomeada, do organismo criado, segundo os termos dos seus estatutos respectivos, também previamente aprovados.
320. O Acordo – Contrato – de Gestão também deverá obedecer a um modelo apropriado e de preferência testado para o caso vertente. São conhecidas as cláusulas que um contrato desta natureza necessariamente deve conter, devendo os modelos existentes e conhecidos ser adaptados para o caso em causa (objectivos, âmbito territorial e da prestação dos serviços, responsabilidades das partes contratantes, recursos alocados, financiamento, planeamento, direcção, controlo, resolução de litígios, duração, penalidades, renúncia, apresentação de contas e respectivo modelo, entre outros aspectos).
321. No caso em apreço, tudo indica que a UCCIPCEM - MAAC a criar deverá ter personalidade jurídica, não ter capital social, não ser lucrativa, de natureza pública ou mista e envolvendo, eventualmente, para além dos dois municípios, porventura outros parceiros, do lado português e espanhol, relacionados com o combate a incêndios, a protecção civil e a saúde/emergência médica.
322. O modelo de controlo contabilístico-financeiro das transacções deverá ser clarificado no âmbito do Acordo – Contrato – de Gestão. Os modelos de "*Fund Accounting*" e do "*Partnership*" (com adaptações) podem ser utilizados, dependendo, respectivamente, da natureza – pública ou mista – do organismo não lucrativo a criar.

## V.4. ESTUDO DE CASO CHAVES-VERÍN

Quadro 7. Chaves-Verín: Quadro de Bordo - Indicadores de Contextualização



CHAVES	INDICADOR	VERÍN
44.039	População (n.º), 2008	14.237
74,5	Densidade (hab./km²), 2008	151,3
4,1	População ( $\Delta\%$ ), 1998/2008	14,4
5.231	População com idade entre os 0 e os 14 anos (n.º), 2008	1.881
29.290	População com idade entre os 15 e os 64 anos (n.º), 2008	9.394
9.518	População com mais de 65 anos (n.º), 2008	3.116
182,0	Índice de Envelhecimento, 2008	122,3
6,2	Taxa Bruta de Natalidade (%), 2008	7,8
38	Estab. de Ensino Pré-escolar/Infantil (n.º), 2007/08	4
50	Estab. de Ensino Básico/Primário (n.º), 2007/08	1
4	Estab. de Ensino Secundário/Secundário Obrigatório (n.º), 2007/08	4
885	Alunos Matriculados Ensino Pré-escolar Infantil (n.º), 2007/08	359
4.731	Alunos Matriculados Ensino Básico/Primário (n.º), 2007/08	748
1.988	Alunos Matriculados Ensino Secundário/Secundário Obrigatório (n.º), 2007/08	776
3,1	Médicos/1.000 Habitantes (%), 2008	1,4
4	Centros de Saúde+Ext. (n.º), 2008	1
1	Hospitais (n.º), 2008	1
216	Camas de Hospital (n.º), 2008	79
1	Bibliotecas (Pub., Univ., Espec.) (n.º), 2008	0
1	Cinemas (n.º), 2008	1
1	Museus (n.º), 2008	0
-	Piscinas Cobertas (n.º), 2008	2
-	Piscinas Descobertas (n.º), 2008	0
-	Campo de Jogos (n.º), 2008	8
-	Pistas de Atletismo (n.º), 2008	7
4	Estabelecimentos Hoteleiros (n.º), 2008	2
634	Capacidade Alojamentos (n.º), 2008	90
9	Lares (n.º), 2008	1
407	Capacidade Lares (n.º), 2008	150
3	Centros de Dia (n.º), 2008	0
9	Apoio Domiciliário (n.º), 2008	1
10	Creches (n.º), 2008	2
12.035	Pensionistas (n.º), 2008	307
273,3	Pensionistas/1.000 hab. (n.º), 2008	21,6

## V.4.1. Unidade de Transporte Público Colectivo Chaves-Verín

### V.4.1.1. Fundamentação

323. O projecto da Eurocidade Chaves-Verín constitui um dos melhores exemplos do caminho que a cooperação deve percorrer. O projecto enquadra diferentes medidas e acções<sup>27</sup> que visam a constituição do conceito de cidade única transfronteiriça, na qual os cidadãos de ambos os concelhos usufruem de serviços e de bens partilhados e de qualidade. A colaboração existente não se restringe às iniciativas provenientes dos dois municípios. Existem várias colaborações entre entidades nacionais, regionais ou agentes locais que visam a implementação de serviços comuns, de modo a dar uma resposta conjunta a necessidades comuns.
324. Contudo, uma das maiores limitações dos municípios de fronteira, a que Chaves e Verín não constituem excepção, são os transportes, que nestes territórios são escassos, muito embora constituam um elemento-chave ou facilitador da concretização de outras iniciativas e projectos que se podem desenvolver no âmbito da CT.
325. A ideia é verificar da hipótese da gestão conjunta entre os dois municípios de um transporte público colectivo que faça, de forma directa, a ligação entre Chaves e Verín.
326. Um projecto desta natureza deverá responder a alguns princípios que permitam concretizar vários objectivos:
- 1. Permeabilidade, princípio que implica a concretização do objectivo de garantir uma ligação de transporte público por modo rodoviário entre os dois lados da fronteira;
  - 2. Equidade no acesso, princípio que pressupõe como objectivo praticar tarifários acessíveis aos vários grupos sociais;
  - 3. Utilidade, princípio que traduz a concretização do objectivo de assegurar que a ligação satisfaz o máximo de potenciais utilizadores e simultaneamente assegura uma boa cobertura territorial;
  - 4. Eficiência, princípio que conjuga não só os limiares de procura mínimos para o seu funcionamento, como a obrigatoriedade de cumprir horários e percursos/paragens que respondam ao máximo de utilizadores.
327. Não nos cabe naturalmente estudar itinerários, definir horários, etc.; apenas relevar a importância deste transporte para o aprofundamento das relações entre os dois municípios. Esse processo deverá passar pela definição da rede, com custos, tarifas e itinerários – o tal estudo de viabilidade económica –, com a identificação do caminho jurídico a percorrer. Ao contrário das restantes situações, trata-se de um projecto de raiz, que pode ter um efeito replicativo para outros municípios (Valença-Tui, por exemplo).
328. Tal como apontado no projecto anterior, a viabilidade económica de um serviço deste tipo pode depender da sua articulação com outras iniciativas, cumprindo o princípio da utilidade e mobilizando utentes de outros serviços, que permita aumentar o número de utilizadores. Cabem nesta situação, utentes dos equipamentos desportivos; das termas – não só para fins de lazer, mas para fins terapêuticos –; dos equipamentos de educação; cinema, biblioteca e outros.
329. A relação com o projecto seguinte – Escola Transfronteiriça de Artes – é assim evidente e, neste contexto, a iniciativa de transporte poderá ser encabeçada pelas entidades municipais de um e de outro lado da fronteira.

---

<sup>27</sup> Veja-se o *Anexo 11. Contextualização de Experiências de Cooperação Municipal: o Caso de Chaves-Verín*.

### V.4.1.2. Modelo de Gestão

330. Como foi anteriormente referido, uma das maiores limitações dos municípios de fronteira, a que Chaves e Verín não constituem excepção, são os transportes públicos.
331. A Unidade de Transporte Público Colectivo Chaves-Verín (UTPC-CV) visa melhorar as ligações rodoviárias directas entre estas duas cidades da fronteira, favorecendo a mobilidade das respectivas populações e, conseqüentemente, os intercâmbios comerciais, sociais e culturais.
332. Este projecto pode ser concretizado através da criação de um organismo de CT, a UTPC-CV, com personalidade jurídica que faça – numa solução que não se recomenda – a gestão de meios de transporte rodoviário próprios – autocarros, por exemplo – e dos itinerários, horários e pessoal necessário para a operação dos mesmos. Neste caso concreto, o **Modelo A** referido anteriormente seria o mais indicado.
333. Outra possibilidade, mais simples, mais eficiente, mais eficaz e, porventura, menos onerosa e com menores riscos passa pela adjudicação, mediante concurso público, do serviço de transporte de passageiros a uma empresa rodoviária – portuguesa ou espanhola – para assegurar esse serviço. Neste caso, este organismo deve ter estatutos e órgãos próprios, capacidade para celebrar um contrato com terceiros – empresa rodoviária –, podendo ser financiada em partes iguais pelos municípios envolvidos que seriam os parceiros fundadores. O financiamento deveria ser o suficiente para cobrir os custos de estrutura do organismo e, sobretudo, para cobrir qualquer diferencial de preço entre o cobrado ao passageiro e o que é pago à empresa rodoviária contratada (um diferencial de preço desfavorável, a correr, não é sustentável a prazo: caso resulte de política social específica mantê-lo, terão se ser encontradas outras formas de compensação financeira para a Unidade). Neste caso, o **Modelo C** referido anteriormente pode ser o melhor para gerir em termos contabilístico-financeiros a UTPC-CV.

## V.4.2. Escola Transfronteiriça de Artes

### V.4.2.1. Fundamentação

334. A Academia de Artes de Chaves, em funcionamento no edifício da antiga estação de caminho-de-ferro de Chaves, conta com paralelismo pedagógico para atribuições de graus do conservatório. A escola lecciona nos domínios da música – violino, viola de arco, piano, guitarra clássica, flauta transversal, clarinete, saxofone, trompa de harmonia, trompete, trombone de varas, tuba e precursão –, teatro e dança (curso livre de danças latinas).
335. Actualmente, existe uma relação estreita entre Chaves e Verín no que se refere ao funcionamento da escola: do lado nacional, encontram-se as instalações; do lado espanhol, existe uma oferta de alunos e de professores. Apesar da aparente existência de cooperação, o que se verifica é que no momento da atribuição do grau, existem problemas de reconhecimento. O processo de Bolonha facilita o mecanismo formal, mas o principal problema reside na certificação (compatibilização entre o Ministério da Educação português e a autoridade competente da Junta da Galiza).
336. O projecto em questão deve procurar responder a alguns princípios e objectivos:
- Mobilidade, princípio que deverá ser operacionalizado pelo objectivo de incrementar a mobilidade de estudantes;
  - Igualdade de oportunidades, princípio que deverá ser operacionalizado pelo objectivo de garantir condições de acesso, de formação e de reconhecimento, idênticas a alunos provenientes dos dois lados da fronteira;

- Cidadania, princípio que deverá ser operacionalizado pelo objectivo de criar condições que permitam o intercâmbio entre as duas cidades/regiões, ao nível social, económico e cultural, considerando a educação como um vector distinto dessa cooperação.
337. Neste sentido, existem alguns aspectos que importa sublinhar no desenvolvimento e sucesso do projecto:
- Incluir formas de ultrapassar possíveis barreiras da língua, muito embora as artes constituam elas mesmas "uma linguagem universal" facilitadora do intercâmbio;
  - Incorporar o processo de aprendizagem trazido pelos Programas *Erasmus* e *Erasmus Mundus*, no sentido em que existem regras estabelecidas para o reconhecimento de créditos nas várias áreas formativas, ou existência de competências.
338. Assim, para a operacionalização do projecto importa considerar:
- Por um lado, preparar o reconhecimento e equivalência dos graus oferecidos pela Academia de Artes de Chaves em Espanha, o que envolve as autoridades do sector da educação dos dois lados da fronteira;
  - Por outro lado, estabelecer regras para o acesso de alunos de um e do outro lado da fronteira para que sejam garantidos os interesses de ambos (ex. quotas para alunos portugueses e espanhóis, caso exista uma grande pressão sobre a procura, ou regime de entrada livre baseado nos talentos e numa procura livre);
  - Considerar ainda, um modelo de reconhecimento de competências de professores para leccionar, de forma a potenciar a sua mobilidade;
  - E, por fim, desenvolver um modelo de gestão partilhada que permita não só formalizar a participação de professores e alunos espanhóis, mas que permita desenvolver uma gestão partilhada dos custos de funcionamento da escola.
339. A consumação de um projecto deste tipo poderá servir de embrião para outros territórios do país em áreas de formação similares. Efectivamente a área das artes musicais, mas também a das artes visuais e do *design* carecem de problemas de financiamento e de viabilização económica, problemas que se acentuam no interior fronteiriço português e espanhol, onde os limiares de procura são muito baixos e onde por isso é difícil conseguir limiares de eficiência económica para o funcionamento.

#### V.4.2.2. Modelo de Gestão

340. Como referido, a Academia de Artes de Chaves, em funcionamento no edifício da antiga estação de caminho-de-ferro de Chaves, conta com paralelismo pedagógico para atribuições de graus do conservatório.
341. Existe também uma relação estreita entre Chaves e Verín no que se refere ao funcionamento da escola: do lado nacional, encontram-se as instalações, do lado espanhol, existe uma oferta de alunos e de professores.
342. Por outro lado, o projecto de CT deve procurar responder a alguns princípios e objectivos, nomeadamente relacionados com a mobilidade, a igualdade, a cidadania, e ultrapassar possíveis barreiras linguísticas e incorporar os processos de aprendizagem inseridos nos Programas *Erasmus* e *Erasmus Mundus*, uma vez que existem regras estabelecidas para o reconhecimento de créditos nas várias áreas formativas ou de competências atribuídas.
343. Este é um projecto que, essencialmente, tem por objectivo aproveitar recursos físicos ou equipamentos colectivos disponíveis para o ensino-aprendizagem e formação de natureza artística, mas almejando reconhecimento recíproco e internacional relativamente aos cursos ou graus concedidos.
344. À primeira vista tudo aponta que o instrumento de CT a criar para otimizar a utilização da Escola Transfronteiriça de Artes tenha que passar por um organismo com personalidade jurídica que, mediante um

acordo de gestão, leve a efeito a gestão daquele estabelecimento de ensino, no interesse dos utentes-estudantes, portugueses e espanhóis.

345. Todavia, pode não ser exactamente assim. É possível propor um organismo de CT – uma outra escola, por exemplo –, que crie cursos bilingues e que, à partida, já se encontrem simultaneamente homologados pelas autoridades de educação e ensino competentes espanholas e portuguesas, no espírito da Declaração de Bolonha e dos Programas *Erasmus* referidos, designadamente, também, no que se refere ao reconhecimento dos graus.
346. Assim sendo, a Escola Transfronteiriça de Artes, para além dos cursos e da formação que já ministra, enquanto infra-estrutura física, albergaria, também, outros cursos já desenhados de outra forma e que garantissem à partida o reconhecimento recíproco dos graus. Obviamente, o organismo a criar para estes novos cursos acordaria com a Escola Transfronteiriça de Artes o respectivo pagamento da utilização das instalações. Neste cenário, a Escola Transfronteiriça de Artes continuaria a ser gerida como até aqui, ou seja, não seria gerida em comum pelo organismo de CT a criar.
347. Outra abordagem possível é a internacionalização da própria Academia de Artes de Chaves, a qual seria convertida no próprio organismo de CT, tendo como associados ou parceiros os municípios respectivos de Espanha e de Portugal, além de outros potenciais parceiros com interesse, de um e do outro lado da fronteira (outras escolas congéneres ou de ensino superior, associações, por exemplo).
348. Caso o organismo de CT a criar assuma, mediante contrato, a gestão comum da Escola Transfronteiriça de Artes e de outros recursos-activos – ou a própria Escola Transfronteiriça de Artes seja convertida no organismo de CT –, o modelo recomendado é o **Modelo A**, em que o organismo tem personalidade jurídica e, para além das receitas transferidas pelos parceiros, possui também receitas próprias, podendo emitir facturas/recibos.
349. Caso o organismo de CT a criar não assuma, mediante contrato, a gestão comum da Escola Transfronteiriça de Artes e se limite a utilizá-las mediante o pagamento da respectiva utilização, desenvolvendo somente cursos ou formação que carecem da utilização da infra-estrutura, o **Modelo C** referido anteriormente pode revelar-se o mais apropriado, porquanto a existência de personalidade jurídica é indispensável.
350. Como já foi assinalado, enquanto para obter receitas de transferências dos parceiros, a personalidade jurídica não é relevante, uma vez que podem provir, por exemplo, de subsidiação, já no que respeita à obtenção de receitas próprias e à necessidade de facturação/passagem de recibos – a utentes, por exemplo –, a existência de personalidade jurídica revela-se incontornável.

## VI. QUADRO DE CONCLUSÕES E DE RECOMENDAÇÕES

351. Tendo em consideração o quadro de conclusões que decorrem do desenvolvimento das etapas anteriores, este capítulo propõe um conjunto de recomendações orientadas para a concretização de novos modelos de gestão de equipamentos e de serviços colectivos de proximidade nas zonas transfronteiriças.
352. As recomendações incidem em três níveis de intervenção:
- No quadro institucional e normativo a aplicar, atendendo às soluções propostas e respectiva concretização, no contexto da legislação comunitária, da Convenção de Valência e do enquadramento jurídico específico dos dois países;
  - Nas tipologias de modelos de gestão a concretizar e respectivos mecanismos de financiamento, incluindo as diferentes formas e instrumentos para a sua operacionalização (designadamente os modelos de controlo contabilístico-financeiro das transacções);
  - Na comunicação e promoção e no acompanhamento da implementação dos novos modelos de gestão.
353. A operacionalização das propostas apresentadas implica um esforço de articulação e de concertação estratégica que envolva todos os agentes públicos – em particular as entidades da administração central desconcentrada (Portugal), da administração regional (Espanha) e as autarquias –, de modo a garantir uma articulação de interesses, visando assegurar o objectivo central do presente Estudo: a concretização de novos modelos de gestão partilhada, entre municípios, de equipamentos e/ou serviços colectivos de proximidade em zonas transfronteiriças de baixa densidade.

### VI.1. QUADRO INSTITUCIONAL E NORMATIVO

354. A leitura dos processos e das soluções de CT dos projectos analisados no exercício de *benchmarking* permitiu identificar cinco tipologias: i) AECT; ii) Fundação Privada; iii) Acordo ou Protocolo de Geminação; iv) Acordo entre parceiros estabelecido no âmbito do acesso a programas operacionais de cooperação transfronteiriça; v) Consórcio de cooperação transfronteiriça.
355. A figura do consórcio de cooperação transfronteiriça destaca-se como a solução de gestão – no seu conceito – de maior proximidade para a concretização dos objectivos do Estudo. Esta solução, desenvolvida no âmbito de alguns acordos de CT, surge em vários Estados da Europa ocidental, que incrementam convenções-quadro bilaterais que oferecem um quadro jurídico mais preciso – soluções jurídicas pontuais – e, conseqüentemente, mais adequado à cooperação das suas comunidades regionais e locais com as dos países vizinhos.
356. Embora não relevantes como normas de substituição dos AECT – num contexto territorial mais amplo, comum a toda a UE –, devido ao seu âmbito limitado de aplicação territorial, esta geração de acordos bilaterais permitiu – e permite, ainda – avanços úteis no plano normativo. São estes acordos que desenvolvem os limites a definir no campo material das convenções de cooperação e, do mesmo modo, podem prever a possibilidade de utilizar uma convenção de cooperação para confiar a um só parceiro a execução de uma tarefa comum. Alguns destes acordos apresentam a ideia inovadora – essencial posteriormente para o conceito dos AECT – de que o processo de cooperação não deve basear a sua existência num direito nacional – como impõe a regra da remissão para uma estrutura de direito nacional preexistente – mas, em primeiro lugar, na vontade comum dos parceiros, ou seja, através de estatutos próprios.
357. Neste contexto, assinala-se, no plano bilateral e no âmbito do estabelecido na Convenção Quadro Europeia para a Cooperação Transfronteiriça entre as Comunidades ou Autoridades Territoriais, a assinatura, a 3 de Outubro de 2002, na cidade de Valência, da Convenção entre a República Portuguesa e o Reino de Espanha sobre Cooperação Transfronteiriça entre Instâncias e Entidades Territoriais, também designada por Convenção de Valência.

358. A Convenção de Valência, que entrou em vigor a 30 de Janeiro de 2004, após ratificação por ambos os Estados, visa a promoção e a regulação jurídica da CT entre instâncias territoriais portuguesas (incluindo os municípios das NUTS II fronteiriças) e entidades territoriais espanholas (incluindo os municípios integrados nas províncias fronteiriças).
359. A Convenção prevê a figura do protocolo de cooperação como instrumento que formaliza as actividades de cooperação institucionalizada com efeitos jurídicos, documentando os compromissos assumidos pelas instâncias ou entidades territoriais outorgantes (alínea e) do artigo 3.º - Definições, do Decreto-Lei n.º 161/2009, de 15 de Julho), tendo por finalidade, entre outros, a realização de projectos de investimento, de gestão de infra-estruturas e equipamentos e a prestação de serviços de interesse público: alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º - Conteúdo dos Protocolos de Cooperação (Decreto do Presidente da República n.º 11/2003, de 1 de Março).
360. Contudo, para prosseguir os fins mencionados, o objecto dos protocolos consiste em estipular obrigações jurídicas directamente derivadas dos protocolos de cooperação, obrigando à criação de organismos de CT que podem ser desprovidos de personalidade jurídica, nos termos do disposto no artigo 10.º da Convenção ou dotados de personalidade jurídica, nos termos do disposto no artigo 11.º da Convenção (veja-se a alínea a) do n.º 2 do artigo 5.º - Envio prévio e instrução dos protocolos de cooperação, do Decreto-Lei n.º 161/2009, de 15 de Julho). Mas implica, em qualquer circunstância, a criação de um organismo de CT.

## RECOMENDAÇÃO

## # 1

***Adoptar a Convenção de Valência como Instrumento Jurídico para a Implementação dos Modelos de Gestão***

O modelo institucional e normativo adequado para a concretização de gestão partilhada de equipamentos e/ou serviços colectivos de proximidade e no âmbito da CT há-de desenvolver-se ao abrigo da Convenção de Valência e segundo os termos de um Protocolo de Cooperação Transfronteiriça, mostrando-se adequada a criação de um organismo com ou sem personalidade jurídica, nos termos regulados naquela Convenção e dentro dos limites explicitados naquilo que constitui o quadro de competências próprias – ou transferidas – que são detidas pelas autarquias locais.

De entre as três figuras com personalidade jurídica que estão consagradas nas Convenção de Valência e atentos as finalidades às mesmas subjacentes, o consórcio regulado pelo direito espanhol é aquele que apresenta maior flexibilidade e adequação a uma multiplicidade de fins no contexto dos objectivos do Estado.

361. A cooperação transfronteiriça entre Portugal e Espanha apresenta vários constrangimentos resultantes das diferenças da organização institucional entre os dois Estados-Membros, sendo que o caso específico das regiões da Galiza e do Norte de Portugal não constitui excepção ao cenário comparado destes dois países. Em Espanha, o território segue uma lógica de divisão administrativa assente em Comunidades – regiões – Autónomas com uma marcada descentralização administrativa. Em Portugal, o território encontra-se administrativamente dividido em municípios agregados em distritos. Ou seja, Portugal não possui o mesmo grau de descentralização administrativa que existe em Espanha, mas as atribuições e competências das autarquias portuguesas são superiores às detidas pelas congéneres espanholas, na medida em que o quadro de competências autárquico encontra-se dividido, em Espanha, pelos níveis institucionais regional e local, situação que gera estrangulamentos na potencialidade de fomentar a gestão partilhada de equipamentos e/ou serviços colectivos decorrentes de competências comuns.
362. A complexidade das divisões e subdivisões do território em Portugal não é acompanhada por um quadro institucional que se traduza num quadro de competências próprias. Enquanto no caso espanhol a

descentralização operada pelo sistema das CA garante um nível de competências, no caso português muitas dessas competências permanecem como competências próprias do Estado, só realizáveis ao nível da administração local num quadro de transferência de competências segundo diferentes modelos jurídicos, de que a delegação de poderes e protocolos constituem exemplos bastantes.

363. Não há, e em síntese, senão ao nível dos municípios, a possibilidade de poder elencar-se um conjunto de competências próprias e do mesmo nível, susceptíveis de integrarem uma solução de gestão partilhada de equipamentos e/ou serviços colectivos e no que se refere ao quadro de competências decorrentes do modelo institucional presente em Portugal e em Espanha.
364. Por isso, do ponto de vista institucional, a desenhar-se um cenário de gestão partilhada de equipamentos e/ou serviços colectivos entre os territórios contíguos da República Portuguesa e do Reino de Espanha, o cenário onde se torna evidente uma maior adequação é aquele que está presente ao nível das competências da administração local dos dois países.

## RECOMENDAÇÃO

## # 2

***Minimizar os Constrangimentos Institucionais e Normativos***

O modelo de CT preconizado pela Convenção de Valência e as soluções nela consagradas concorrem para a minimização dos constrangimentos resultantes das diferenças de organização institucional e normativa presentes em Portugal e em Espanha, quando comparados e, sobretudo, olhando à discrepância dos níveis de descentralização administrativa presentes nos dois países.

Contudo, sendo o modelo institucional português mais adequado à gestão partilhada de competências – no contexto do presente Estudo – do que a realidade institucional presente em Espanha, que reparte competências por vários níveis que em Portugal se resumem a dois (administração central e administração local), recomenda-se a adopção de um quadro legal que confira aos municípios espanhóis atribuições e competências de nível idêntico aos detidos pelos municípios portugueses e que em Espanha são competência das CA. Esta solução apenas visa corrigir os desequilíbrios decorrentes do modelo institucional vigente e de competências presente em cada um dos dois países e no que se refere à gestão partilhada de equipamentos e/ou serviços colectivos no domínio da CT.

**VI.2. MODELOS DE GESTÃO E MECANISMOS DE FINANCIAMENTO**

365. A concretização de qualquer processo de CT deve orientar-se ou ter por base os seguintes quatro factores: i) os objectivos a prosseguir com a CT; ii) a vontade dos parceiros que se comprometem para a CT; iii) as melhores práticas – *best practices* – aplicáveis; iv) o quadro institucional e normativo de enquadramento da CT.
366. Considerando a Convenção de Valência, a CT Portugal-Espanha pode ser operacionalizada com base em organismos sem personalidade jurídica – grupos de trabalho ou comunidades de trabalho – ou com personalidade jurídica – associações de direito público, empresas intermunicipais ou consórcios.
367. Importa igualmente referir que os municípios-parceiros que subscrevem um Protocolo de CT que prevê a criação de um organismo, designadamente com personalidade jurídica, enfrentarão sempre a questão da sediação desta estrutura. Ora, a sediação será sempre num território nacional – Portugal ou Espanha –, e aí colocar-se-ão sempre as questões relacionadas com o direito público do país da sede do organismo, o que condiciona os modelos de gestão e de controlo contabilístico-financeiro a escolher/seleccionar.
368. Em particular, estas considerações têm importância para efeitos do desenho e da selecção do modelo de gestão mais apropriado de CT. Porque, em primeiro lugar, a cooperação será desenvolvida através de uma

parceria Pública-Pública entre municípios que, respectivamente, de um lado e do outro da fronteira são entidades sujeitas às regras do direito público e mesmo da contabilidade e gestão públicas. Em segundo lugar, porque a cooperação a acontecer, uma vez estabelecido o Protocolo, irá prever a criação de organismos, com ou sem personalidade jurídica, tendencialmente sem fins lucrativos, isto é, entidades de interesse público e de utilidade social (mas também, nada o impede, a criação de organismos, com ou sem personalidade jurídica, em que para além do interesse público e social, a perspectiva do lucro também possa estar presente).

369. Ora, a questão dos instrumentos de gestão e controlo conjunto dos recursos alocados a estes organismos criados resultantes da CT reveste-se de importância fundamental.

## RECOMENDAÇÃO

## # 3

***Definir a Tipologia de Modelo de Gestão mais Adequada ao Processo de CT Pretendido***

O presente Estudo equaciona quatro tipologias de modelos de gestão e controlo de CT, com e sem personalidade jurídica, a que se associam, sem prejuízo de outras opções, duas formas de controlo contabilístico-financeiro das transacções.

Estas tipologias de modelos de gestão foram formatadas de modo a poderem ser aplicadas em todas as áreas temáticas abordadas no Estudo.

O Modelo A, independentemente da forma de controlo contabilístico-financeiro das transacções – *partnership* ou *fund accounting*<sup>28</sup> – é o mais adequado para a gestão partilhada de equipamentos e/ou de serviços públicos entre municípios.

Contudo, deverão ser os Protocolos a estabelecer ao abrigo da Convenção de Valência e/ou de outros dispositivos nacionais (Espanha/Portugal) e comunitários a definir o tipo de organismo de CT a criar, o tipo de estatutos, o tipo de gestão/administração, o tipo de acordo/contrato de gestão, os equipamentos e outros recursos que vão ser o objecto da gestão, os mecanismos de financiamento, os modelos de controlo contabilístico-financeiro das transacções, em suma o modelo de "negócio" e de gestão.

Essa definição deve ser devidamente ponderada atendendo ao objectivo central do processo de CT, como evidenciado no aprofundamento dos Estudos de Caso (propostas específicas).

370. Dependendo da natureza e da forma jurídica do organismo de CT criado, podem equacionar-se vários mecanismos de financiamento para a operacionalização dos modelos de gestão propostos, nomeadamente:

- Dotações iniciais de capital ou de fundos;
- Quotas anuais recebidas pelos parceiros da cooperação;
- Subsídios "*ad hoc*" ou anuais concedidos pelos parceiros da cooperação;
- Subsídios e outras participações financeiras recebidas por actividades e projectos desenvolvidos pelo organismo de CT inseridos em candidaturas a programas de apoio nacional e/ou comunitário;
- Subsídios e outras participações recebidas por actividades e projectos desenvolvidos no âmbito do plano de actividades anual do organismo de CT;
- Montantes cobrados a utentes pela prestação de serviços;

<sup>28</sup> Ver Volume de Anexos: *Anexo 12. Modelo de Gestão e Controlo Contabilístico do Partnership* e *Anexo 13. Organizações não Lucrativas e Modelos de "Fund Accounting"*.

- Comparticipações de organismos da administração central/regional por serviços prestados (designadamente, se aplicável, no âmbito da transferência de competências);
- Transferências de montantes acordados pelos parceiros visando fins específicos (para suportar gastos específicos ou para investimentos específicos);
- Custos directamente suportados pelos parceiros do organismo de CT reconhecidos nas contas desta;
- Receitas de eventos realizados para angariação de fundos;
- Donativos e contribuições voluntárias.

## RECOMENDAÇÃO

## # 4

***Definir os Mecanismos de Financiamento em Sede de Protocolo de Cooperação Transfronteiriça, Estatutos do Organismo de CT e Acordo de Gestão***

O Protocolo de Cooperação Transfronteiriça entre os parceiros, os Estatutos do organismo de CT criado e o Acordo – Contrato – de Gestão celebrado entre os parceiros e o organismo deverão reflectir as formas de financiamento mais apropriadas, tendo em conta os objectivos, as actividades e os projectos desenvolvidos e a respectiva natureza.

Deste modo, esse processo deve ser formato caso a caso, de acordo com as especificidades da cooperação protocolada.

### VI.3. COMUNICAÇÃO, PROMOÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DOS NOVOS MODELOS DE GESTÃO

371. A Comissão Mista Luso-Espanhola para a Cooperação Transfronteiriça (CTF)<sup>29</sup> é o órgão intergovernamental responsável pela supervisão e pela avaliação da aplicação da Convenção de Valência, tendo como funções, no âmbito do disposto no n.º 2 do artigo 8.º do Decreto do Presidente da República n.º 11/2003, de 1 de Março:

- Propiciar a troca de informações sobre as medidas adoptadas em cada um dos Estados que afectem a cooperação transfronteiriça e interterritorial;
- Examinar, debater e, se for caso disso, chegar a acordo sobre iniciativas e assuntos sobre os quais haja um interesse partilhado pelas administrações territoriais de ambos os Estados;
- Conhecer, impulsionar e concretizar os instrumentos de cooperação que permitam a realização de iniciativas conjuntas de interesse partilhado por ambos os Estados;
- Efectuar um acompanhamento das actividades respeitantes à cooperação transfronteiriça;
- Trocar informação, através do Secretariado conjunto da Comissão, sobre o parecer de cada um dos Estados, em relação à conformidade dos protocolos de cooperação previstos no artigo 4.º da Convenção com o disposto na própria Convenção e com o direito interno das Partes, o direito comunitário europeu e os compromissos internacionais assumidos pela República Portuguesa e o Reino de Espanha.

<sup>29</sup> A Comissão é composta por um máximo de sete representantes de cada um dos países. A delegação portuguesa é composta pela Direcção-Geral dos Assuntos Europeus (co-presidência); pelo Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, IP (co-vice-presidência); pelas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, Centro, Alentejo e Algarve; pela Associação Nacional de Municípios Portugueses. A delegação espanhola é composta pela Secretaria Geral Técnica do Ministério das Relações Exteriores (co-presidência); pela Direcção-Geral da Cooperação Autónoma do Ministério das Administrações Públicas (co-vice-presidência); pelas Juntas da Galiza, Castela-Leão, Estremadura e Andaluzia; pela Federação Espanhola de Municípios e Províncias.

***Acompanhar a Operacionalização das Recomendações do Estudo***

Como órgão intergovernamental responsável pela supervisão e pela avaliação da aplicação da Convenção de Valência – bem como pelo impulso que tem dado ao seu desenvolvimento –, aconselha-se que seja a Comissão Mista Luso-Espanhola para a Cooperação Transfronteiriça (CTF) a acompanhar a operacionalização das recomendações efectuadas pelo Estudo no que se refere à concretização dos modelos de gestão propostos nos Estudos de Caso e da sua eventual replicação noutros territórios da raia.

Nestas circunstâncias, a Equipa considera de todo pertinente que, aproveitando a oportunidade possibilitada pelo presente Estudo, a CTF possa no futuro dar particular atenção a esta temática no âmbito das suas competências, procurando o aprofundamento e o melhoramento dos mecanismos apresentados que visam a redução dos custos públicos de contexto transfronteiriços e o aproveitamento eficaz e eficiente dos recursos materiais e não materiais existentes nos territórios de fronteira, bem como a minimização dos constrangimentos institucionais e normativos ao processo de CT no que se refere à gestão partilhada de infra-estruturas e de equipamentos e a prestação de serviços de interesse público.

Recomenda-se que se procure envolver, da mesma forma, os ministérios competentes por matérias identificadas como susceptíveis de gestão partilhada em zonas transfronteiriças, bem como os membros do Governo responsáveis pelas áreas do desenvolvimento regional e da administração local<sup>30</sup>.

372. O sucesso na abordagem aos desafios contemporâneos do desenvolvimento económico territorial exige maior subsidiariedade e envolvimento dos territórios no planeamento e na execução de estratégias de desenvolvimento, mais e melhor trabalho em rede entre actores públicos, aprofundando e melhorando os mecanismos de partilha e difusão de boas práticas e otimizando a utilização de infra-estruturas, equipamentos e serviços colectivos, partilhando procuras transfronteiriças.
373. A actual situação de crise económica internacional exige respostas articuladas que potenciem a alavancagem de recursos financeiros, favorecendo a promoção de projectos transfronteiriços concretos entre os municípios portugueses e espanhóis. Com efeito, o quadro de crise que ambos os países presentemente enfrentam, podendo constituir uma limitação, pode também funcionar como um incentivo – adicional – ao desenvolvimento de formas de gestão partilhada que permitam de algum modo ultrapassar o contexto de perifericidade destes territórios, estimulando a concertação em alguns domínios e permitindo assim assegurar novos e/ou melhores serviços às suas populações.
374. Por outro lado, o quadro de racionalização dos serviços públicos, constituindo uma limitação para as populações que se deparam com o encerramento de estabelecimentos de ensino e de saúde, pode constituir uma oportunidade para promover o desenvolvimento de modelos de gestão partilhada ao nível da administração local, suportados na contratação de serviços pagos aos municípios pelas administrações central e/ou regional, mediante a definição de soluções válidas e coerentes visando a redução dos custos públicos de contexto, numa lógica de melhoria da qualidade de vida das populações servidas.
375. As propostas apresentadas destacam-se pela sua singularidade e inovação, características que exigirão mais às entidades envolvidas nestes processos. A sua exequibilidade depende do seu envolvimento, mas mais que apontar para a sua realização, importa concretizar os projectos com alguma celeridade, para que os seus objectivos sejam atingidos e possam ser replicados em outros territórios da fronteira, que sofrem dos mesmos problemas e onde soluções similares seriam bem-vindas.
376. Neste contexto, o presente Estudo surge como uma oportunidade para o aprofundamento da CT em territórios de baixa densidade que partilham problemas comuns e que podem apresentar respostas comuns.

<sup>30</sup> Recomendação efectuada pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, Direcção-Geral dos Assuntos Europeus.

***Promover a Gestão Partilhada Transfronteiriça de Equipamentos e de Serviços nos Municípios Fronteiriços da Raia e Replicar os Paradigmas Inventariados***

A formatação das várias tipologias de modelos de gestão de CT que são apresentados no Estudo possibilita a sua replicação noutros territórios que não apenas os Estudos de Caso, nas várias áreas temáticas abordadas. Mas, do ponto de vista da Equipa, as propostas efectuadas, pelo seu carácter inovador, devem ser primeiro implementadas e testadas nos municípios que constituíram Estudos de Caso, processo que credibilizará os novos modelos de gestão apresentados junto de outros municípios.

Tendo por base os resultados do Estudo e o processo de aprendizagem que a aplicação dos novos modelos de gestão permitirá nos Estudos de Caso – boas práticas –, recomenda-se, numa segunda fase, que as Comunidades de Trabalho Norte de Portugal-Galiza e Norte de Portugal-Castela-Leão, criadas no âmbito da Convenção de Valência e no âmbito das suas competências, desenvolvam um trabalho de identificação de agrupamentos de municípios que possam replicar os paradigmas inventariados. Numa fase posterior, esse trabalho poderá ser alargado às outras duas Comunidades de Trabalho (Centro-Extremadura-Alentejo e Alentejo-Algarve-Andaluzia).

A promoção dos paradigmas inventariados junto dos agrupamentos de municípios identificados pelas Comunidades de Trabalho deve ser acompanhada de uma estratégia de comunicação e de divulgação. Essa estratégia deve ser simples, clara e facilmente perceptível e assumida por todos os intervenientes; deve ser multidimensional e permanentemente actualizada.

Na estruturação dessa estratégia, contemplam-se três tipos de acções, designadamente:

- A criação de um *link* afecto ao **conceito** da gestão partilhada transfronteiriça de equipamentos e/ou de serviços públicos (bem como ao Relatório Final do Estudo), a alojar: no *website* do IFDR<sup>31</sup>; nos *websites* das Comunidades Trabalho; e no *website* da CCDRN. Essa página interactiva deverá estar permanentemente actualizada, contemplando as informações essenciais, os resultados entretanto alcançados com os projectos desenvolvidos – nos Estudos de Caso, numa primeira fase – e a possibilidade de contacto para esclarecimentos. O acesso aos conteúdos deverá ser fácil e rápido, devendo ser assegurada a existência de boas ferramentas de navegação;
- A realização de reuniões de trabalho promovidas pelas Comunidades de Trabalho com os agrupamentos de municípios onde poderão ser concretizados os novos modelos de gestão. Essas reuniões devem ser focalizadas na promoção da gestão partilhada transfronteiriça de equipamentos e/ou serviços públicos visando a redução dos custos públicos de contexto, numa lógica de melhoria da qualidade de vida das populações servidas;
- A realização de um Seminário dirigido às autarquias da raia, no devido momento, que apresente os primeiros resultados alcançados nos municípios Estudos de Caso, visando a disseminação de boas práticas e a visibilidade dos novos modelos de gestão.

Todo o esforço de comunicação e de divulgação dos novos modelos de gestão deve ser acompanhado, na sequência da recomendação anterior, pela Comissão Mista Luso-Espanhola para a Cooperação Transfronteiriça.

Complementarmente, recomenda-se também que os principais resultados do Estudo sejam apresentados e divulgados pela CCDRN na XXV Cimeira Luso-Espanhola.

<sup>31</sup> Entidade, em Portugal, para a qual deve ser submetido o projecto de protocolo, previamente à sua celebração, para apreciação da sua conformidade com os preceitos da Convenção de Valência (Decreto-Lei n.º 161/2009, de 15 de Julho).