

Desigualdades territoriais no acesso à cultura e cooperação transfronteiriça: o caso do projeto Cultura de Fronteira - Agenda Cultural Comum Espanha – Portugal

Pedro Borrego¹, Ana Lúcia Romão^{1,2}, Flora Maravalhas^{1,2}, Bernardo Valente¹, Sandra Firmino¹, Luís Manuel Baptista³

¹ Centro de Administração e Políticas Públicas, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa (CAPP/ISCSP-ULisboa)

² Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL)

³ Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa (ISCSP-ULisboa)

RESUMO

O acesso à cultura é reconhecido como uma dimensão central da inclusão social, da coesão territorial e do desenvolvimento regional sustentável. Contudo, persistem desigualdades territoriais significativas na oferta e na participação cultural, sobretudo nos territórios do interior, em particular os de baixa densidade, frequentemente associados a menor capacidade institucional. Neste contexto, as iniciativas de cooperação transfronteiriça podem assumir um papel relevante na mitigação destas assimetrias, através da criação de modelos de políticas públicas multinível e multifronteira orientados para o reforço de redes culturais e para a promoção de novas formas de governação territorial.

Este trabalho centra-se no projeto “Cultura de Fronteira - Agenda Cultural Comum Espanha e Portugal”, uma iniciativa de cooperação cultural transfronteiriça integrada na Estratégia Comum de Desenvolvimento Transfronteiriço entre Portugal e Espanha e apoiada pelo Programa Interreg Espanha - Portugal (POCTEP). O projeto procura reforçar os laços culturais, artísticos e patrimoniais nos territórios da fronteira luso-espanhola (A Raia/La Raya), promovendo a cultura enquanto instrumento de desenvolvimento territorial, coesão social e valorização dos territórios fronteiriços.

Adotando uma metodologia de estudo de caso, com recurso a análise documental e entrevistas exploratórias, a investigação analisa os instrumentos, mecanismos e dinâmicas de implementação do projeto, com particular atenção nas soluções de governação e inovação institucional desenvolvidas, e nas estratégias de cooperação e articulação multinível que se traduzam em mecanismos concretos de intervenção territorial. Entre os seus principais eixos destaca-se a criação de uma plataforma tecnológica dedicada à Agenda Cultural Comum, concebida como um espaço digital de cooperação, divulgação e dinamização cultural transfronteiriça. A plataforma permitirá a integração de entidades culturais, agentes e promotores numa rede cultural mais ampla, facilitando a disseminação de iniciativas e o reforço das interações colaborativas, com vista à promoção da diversidade da oferta cultural e da acessibilidade e participação dos diferentes públicos.

A pesquisa procura compreender de que forma este modelo pode constituir uma resposta inovadora aos desafios das desigualdades territoriais no acesso à cultura, contribuindo para reforçar a cultura enquanto vetor de coesão, sustentabilidade territorial e desenvolvimento integrado em territórios de fronteira.

Palavras-chave: Acesso à cultura; Cooperação cultural transfronteiriça; Desigualdades territoriais; Governação colaborativa; Territórios de baixa densidade.

1. INTRODUÇÃO

A participação cultural integra uma dimensão relevante do desenvolvimento social e económico. Para além de estimular a procura e a oferta de bens e serviços culturais, pode favorecer a inclusão social, a participação cívica, o desenvolvimento de competências e o reforço dos laços comunitários. Está também associada à melhoria do bem-estar, da saúde e do capital social. A cultura não deve, por isso, ser entendida apenas como uma forma de entretenimento, mas também como um recurso para a promoção do bem-estar individual, da coesão social e do desenvolvimento territorial (OECD, 2022).

Apesar desse reconhecimento, subsistem desigualdades territoriais significativas na oferta e na participação cultural, particularmente nos territórios do interior e de baixa densidade, frequentemente caracterizados por recursos mais limitados e por menor capacidade institucional. As desigualdades no acesso à cultura traduzem-se em diferenças nas oportunidades de indivíduos e comunidades acederem, participarem e beneficiarem de atividades e recursos culturais. Resultam não só da oferta disponível, mas também da sua distribuição territorial, da proximidade dos equipamentos, dos custos envolvidos, da disponibilidade de transportes e do acesso a meios digitais. A participação cultural varia ainda em função de fatores como o rendimento e a escolaridade, tendendo a ser mais elevada nas áreas urbanas do que nos territórios rurais ou de baixa densidade (OECD, 2022).

Estas desigualdades resultam da combinação de barreiras territoriais, económicas, sociais e digitais, que assumem particular expressão nos territórios não urbanos. As dificuldades de deslocação, a insuficiência dos transportes, os problemas de conectividade e competências digitais, a limitada divulgação da informação e a inadequação de algumas políticas e mecanismos de financiamento condicionam a participação cultural. O acesso depende, por isso, não apenas da existência de equipamentos e iniciativas, mas também da possibilidade efetiva de os indivíduos os conhecerem, alcançarem e utilizarem (Georgescu, 2025).

Acrescem ainda as diferenças na capacidade dos territórios para identificar necessidades, mobilizar recursos, coordenar atores e conceber respostas ajustadas às suas especificidades. As instituições e os respetivos arranjos condicionam a eficácia das estratégias de desenvolvimento regional, tornando insuficiente a simples transposição de soluções uniformes para territórios com contextos distintos (Rodríguez-Pose, 2013). Do mesmo modo, a capacidade de política pública depende das competências e dos recursos necessários para formular e implementar respostas eficazes, distribuídos pelos níveis individual, organizacional e sistémico (Wu et al., 2015). Esta perspetiva ajuda a compreender por que razão territórios com recursos culturais semelhantes podem apresentar resultados diferenciados em matéria de oferta, acessibilidade e participação cultural.

Estas limitações tendem a assumir particular expressão nos territórios de fronteira, frequentemente marcados pela baixa densidade populacional, pelo envelhecimento e pela perda de população, condições que reduzem a massa crítica territorial e dificultam a manutenção e o acesso a serviços e oportunidades (Podadera-Rivera & Calderón-Vázquez, 2023). A estas fragilidades acresce a descontinuidade administrativa inerente à fronteira, uma vez que territórios geograficamente próximos permanecem integrados em sistemas administrativos, jurídicos e institucionais distintos, gerando obstáculos adicionais à coordenação e ao desenvolvimento de respostas conjuntas (Podadera-Rivera & Calderón-Vázquez, 2018).

No espaço fronteiriço luso-espanhol, apesar da longa trajetória de colaboração entre entidades dos dois países, subsistem desafios relacionados com a articulação entre estruturas de cooperação, o desenvolvimento de serviços conjuntos e o reforço das capacidades necessárias para ultrapassar obstáculos administrativos, organizacionais e tecnológicos (Interreg Espanha-Portugal, 2024). A OECD (2022) salienta, por outro lado, que a mobilidade transfronteiriça e a colaboração entre regiões podem ampliar as oportunidades de formação, criação de redes, coprodução e acesso a novos públicos e mercados. As experiências apoiadas por programas europeus evidenciam ainda a importância da articulação entre níveis de governação, do alinhamento das agendas territoriais e do reforço dos ecossistemas culturais locais.

Neste contexto, a cooperação transfronteiriça pode constituir uma resposta às limitações de recursos e de capacidade institucional dos territórios, ao permitir alinhar objetivos, coordenar ações e mobilizar ou partilhar financiamento, recursos humanos e conhecimento especializado entre entidades situadas nos dois lados da fronteira (OECD, 2024). Ao ampliar a escala territorial da intervenção e combinar ativos anteriormente dispersos, a cooperação pode ainda contribuir para gerar massa crítica, alargar redes e favorecer a utilização conjunta de infraestruturas e a prestação de serviços especializados (OECD, 2013). No domínio cultural, esta lógica pode traduzir-se na programação conjunta, na circulação de iniciativas, agentes e públicos e numa utilização mais integrada dos recursos existentes. Estes resultados não decorrem, contudo, automaticamente da proximidade geográfica ou da criação formal de parcerias. Dependem da existência de arranjos institucionais adequados, de relações de confiança e de capacidades analíticas, operacionais e políticas que permitam transformar recursos dispersos em respostas coletivas ajustadas às especificidades territoriais (Rodríguez-Pose, 2013; Wu et al., 2015).

É neste quadro de desafios territoriais e de procura de respostas colaborativas que se insere o projeto Cultura de Fronteira - Agenda Cultural Comum Espanha e Portugal, apoiado pelo Programa de Cooperação Interreg Espanha-Portugal (POCTEP) 2021-2027, um dos principais instrumentos europeus de apoio à cooperação transfronteiriça entre os dois países. O projeto representa, por isso, um objeto de estudo particularmente relevante para analisar de que modo a inovação digital, o reforço de capacidades e a governação colaborativa transfronteiriça podem contribuir para a coesão territorial e a dinamização social e económica dos territórios de baixa densidade.

Neste enquadramento, a investigação foi orientada pela seguinte pergunta de partida: De que forma a cooperação cultural transfronteiriça pode contribuir para reduzir as desigualdades territoriais no acesso à cultura? Procurou-se ainda compreender em que medida os modelos de governação colaborativa favorecem esse contributo, através de mecanismos como a constituição de redes culturais, a partilha de recursos, a programação conjunta, a mobilidade de agentes e públicos, o desenvolvimento de plataformas digitais e o reforço da capacidade institucional.

2. QUADRO TEÓRICO

2.1. Desigualdades territoriais e capacidade institucional

As desigualdades territoriais não decorrem apenas de uma distribuição desigual de recursos, mas também de diferenças na capacidade dos territórios para mobilizar recursos, articular atores e desenvolver respostas adaptadas às suas características institucionais e socioeconómicas (Barca et al., 2012). Segundo Wu et al. (2015), a capacidade corresponde ao conjunto articulado de competências e recursos que permite aos indivíduos, às organizações e aos sistemas formular, implementar e sustentar ações de política pública.

Rodríguez-Pose (2013) sustenta que os resultados das estratégias de desenvolvimento são condicionados pelo contexto institucional de cada território, uma vez que as instituições influenciam a capacidade de aprendizagem, adaptação, cooperação e ação coletiva dos atores locais. O autor distingue, neste âmbito, o ambiente institucional, formado pelas instituições formais e informais que conferem características próprias ao território, dos arranjos institucionais, entendidos como as formas concretas de organização, interação e coordenação que podem facilitar ou limitar a eficácia das intervenções. Assim, políticas públicas idênticas podem produzir resultados diferentes, reforçando a necessidade de respostas territorialmente ajustadas, em lugar de abordagens uniformes ou de *one size fits all*.

Essa capacidade pode ser aprofundada através da proposta de Wu et al. (2015), que define a capacidade de política pública como o conjunto de competências e recursos necessários ao desempenho das funções de formulação, decisão, implementação e avaliação das políticas. O modelo articula competências analíticas, operacionais e políticas com capacidades situadas nos níveis individual, organizacional e sistémico.

As desigualdades territoriais podem ser agravadas por défices ou desequilíbrios nestas diferentes dimensões da capacidade, sobretudo em territórios de baixa densidade, nos quais a escassez de recursos organizacionais e a fragmentação institucional limitam a possibilidade de desenvolver respostas integradas e adaptadas ao contexto (Rodríguez-Pose, 2013).

Se alguns territórios apresentam capacidades institucionais mais reduzidas, a cooperação transfronteiriça pode constituir um mecanismo de construção ou reforço dessas capacidades, através da criação de redes, circulação de conhecimento, partilha de recursos, aprendizagem e desenvolvimento de instrumentos comuns (Barca et al., 2012). Ou seja, a cooperação opera como um mecanismo de *capacity-building* territorial. A abordagem *place-based* de Barca et al. (2012) não é só sobre adaptar políticas às características existentes do território, é sobretudo sobre construir capacidades territoriais através da interação entre conhecimento local e externo e entre atores endógenos e exógenos.

Calvano e Zavaglia (2026) reforçam a ideia de que a redução das desigualdades territoriais no acesso à cultura exige uma arquitetura de distribuição e intermediação capaz de articular agentes, equipamentos, recursos e programação entre territórios. Nesta perspetiva, as desigualdades não decorrem apenas de diferenças na oferta ou na disponibilidade de recursos financeiros, mas também de um *capacity gradient* entre territórios e organizações, traduzido em capacidades diferenciadas para mobilizar recursos, participar em redes, articular diferentes instrumentos de apoio e beneficiar das oportunidades disponíveis. Os autores destacam ainda a importância das estruturas intermédias de articulação, salientando que “the

‘missing middle’ is often organisational rather than financial” (p. 57). Organizações intermediárias, circuitos culturais e redes de equipamentos desempenham, neste contexto, um papel fundamental na conversão dos recursos disponíveis em efetivo acesso territorial.

2.2. Governação e cooperação transfronteiriça

2.2.1. Governação colaborativa

A governação colaborativa pode ser entendida como um processo através do qual atores pertencentes a diferentes organizações, níveis de governo ou setores articulam recursos, conhecimentos e competências para prosseguir finalidades públicas que dificilmente poderiam alcançar isoladamente. Embora Ansell e Gash (2008) adotem uma definição mais restritiva, assente na participação de atores não estatais, Emerson et al. (2012) propõem uma conceção mais ampla, que abrange processos e estruturas de decisão e gestão pública desenvolvidos através de fronteiras organizacionais, jurisdicionais e setoriais. Esta perspetiva permite incluir formas de colaboração entre organismos públicos pertencentes a diferentes níveis de governo ou países, particularmente relevantes em contextos transfronteiriços.

Na perspetiva de Ansell e Gash (2008), a eficácia da colaboração é condicionada pelas circunstâncias existentes no início do processo, designadamente pela experiência anterior de conflito ou cooperação, pelos incentivos à participação e pelas assimetrias de poder, recursos e conhecimento. Depende igualmente de uma liderança facilitadora e de um desenho institucional inclusivo, transparente e assente em regras claras. O processo colaborativo desenvolve-se de forma iterativa através do diálogo, da construção de confiança, do compromisso com o processo e da formação de uma compreensão partilhada. A obtenção de resultados intermédios, ainda que limitados, pode gerar ciclos virtuosos que reforçam a confiança e a capacidade dos participantes para prosseguirem objetivos comuns.

Emerson et al. (2012) enquadram estas dinâmicas num contexto sistémico mais amplo, condicionado por fatores políticos, jurídicos, socioeconómicos, culturais e territoriais. Neste contexto, a criação ou o reforço da colaboração podem ser impulsionados por quatro fatores:

- liderança, capaz de reunir os diferentes atores, mobilizar recursos e orientar o desenvolvimento do processo colaborativo;
- incentivos associados às consequências da ação ou da inação, de natureza interna ou externa e com efeitos positivos ou negativos, que motivam líderes e participantes a envolverem-se num processo de colaboração;
- interdependência, quando os atores reconhecem que não dispõem, isoladamente, dos recursos, das competências ou da capacidade necessários para alcançar os objetivos pretendidos;
- incerteza, perante problemas complexos, relativamente aos quais não existem soluções claras, informação suficiente ou consenso quanto às respostas a adotar.

Uma vez constituído, o modelo colaborativo desenvolve-se através da interação entre três componentes: o envolvimento baseado em princípios, a motivação partilhada e a capacidade para a ação conjunta. Esta última resulta da combinação de procedimentos e arranjos institucionais, liderança, conhecimento e recursos que permitem desenvolver ações que dificilmente conseguiriam concretizar de forma isolada. As ações colaborativas podem, por

sua vez, produzir impactos, gerar aprendizagem e conduzir à adaptação do próprio processo de colaboração e do contexto em que este se desenvolve (Emerson et al., 2012).

Esta conceção aproxima-se da gestão pública colaborativa de Agranoff e McGuire (2003), centrada na atuação conjunta de organizações e gestores públicos através de fronteiras organizacionais e jurisdicionais, com vista à resolução de problemas que não podem ser adequadamente enfrentados por uma única entidade.

Quando a colaboração envolve entidades situadas em diferentes escalas territoriais e níveis político-administrativos, a governação colaborativa adquire uma dimensão multinível. Neste caso, a autoridade, os recursos e as responsabilidades encontram-se distribuídos por vários níveis de governo, exigindo mecanismos de articulação vertical que permitam alinhar objetivos, compatibilizar competências e coordenar a implementação das políticas. A governação multinível não constitui, assim, uma abordagem separada da governação colaborativa, mas uma configuração específica desta, particularmente adequada à análise de problemas que ultrapassam as fronteiras de uma única jurisdição. A distinção proposta por Hooghe e Marks (2003) permite aprofundar esta dimensão: enquanto o Tipo I assenta em jurisdições territoriais estáveis e de finalidade geral, o Tipo II corresponde a arranjos especializados, flexíveis e organizados em função de problemas ou tarefas concretas.

A articulação multinível pode ser concretizada através de redes interorganizacionais. Estas redes ligam organizações juridicamente autónomas que, mantendo competências e interesses próprios, estabelecem relações de interdependência para mobilizar recursos, trocar informação e desenvolver ações conjuntas. A governação em rede representa, assim, uma dimensão horizontal da colaboração, centrada na forma como os participantes coordenam as suas relações e asseguram a direção coletiva da parceria. Provan e Kenis (2008) distinguem, neste domínio, as redes governadas pelos participantes, as redes governadas por uma organização líder e as redes geridas por uma organização administrativa própria, salientando que a adequação de cada modelo depende da confiança, do número de participantes, do consenso quanto aos objetivos e das necessidades de coordenação.

2.2.2. Inovação colaborativa

A análise da governação colaborativa deve considerar não apenas a coordenação entre atores, mas também a sua capacidade para gerar novas respostas a problemas públicos complexos. Sørensen e Torfing (2011) definem a inovação colaborativa como o desenvolvimento e a implementação de ideias novas através da interação entre múltiplos atores. A diversidade de conhecimentos, recursos e perspetivas pode favorecer a aprendizagem e a criação de soluções que dificilmente surgiriam no interior de uma única organização. De Vries et al. (2016) reforçam esta perspetiva ao identificarem as redes e as relações interorganizacionais como fatores relevantes para a inovação pública, embora esta dependa também de condições como a liderança, os recursos, a abertura à aprendizagem e as competências dos participantes. Por sua vez, Bryson et al. (2015) sublinham que a colaboração apenas se justifica quando permite obter uma vantagem colaborativa, produzindo resultados que os atores não conseguiriam alcançar isoladamente. Para esse efeito, são necessários processos inclusivos, estruturas de governação flexíveis, aprendizagem contínua e capacidade para gerir tensões, diferenças de poder e responsabilidades partilhadas.

A transformação das ideias em respostas concretas depende da adequação das estruturas de governação às características da rede, designadamente ao nível de confiança, ao número de participantes, ao consenso sobre os objetivos e às competências disponíveis (Provan & Kenis, 2008). O potencial inovador da colaboração resulta não apenas da diversidade dos atores, mas também da qualidade das relações que estabelecem. A confiança, a compreensão mútua e o compromisso partilhado, apoiados por liderança, conhecimento, recursos e arranjos institucionais adequados, favorecem a ação conjunta e a obtenção de resultados, bem como processos de aprendizagem e adaptação (Emerson et al., 2012).

A inovação no setor público não se limita à adoção de tecnologias, pressupondo a criação e implementação de soluções que rompem, em alguma medida, com práticas estabelecidas e transformam políticas, serviços, processos ou formas de governação (De Vries et al., 2016). A tecnologia contribui para criar novas condições para a inovação colaborativa, ao facilitar a interação entre organizações e o envolvimento de diferentes *stakeholders* no desenho, na coprodução e na prestação de serviços públicos. No entanto, a transformação digital não decorre apenas da adoção de novas ferramentas, exigindo também mudanças nos processos, nas competências, na cultura organizacional e nas relações com os diferentes atores (Mergel et al., 2019).

A colaboração favorece esse processo ao reunir atores com experiências, conhecimentos, recursos e perspetivas distintas, estimular a aprendizagem mútua e possibilitar a combinação de ideias que dificilmente surgiriam no interior de uma única organização. Para que esse potencial se concretize, a diversidade de participantes requer arenas de interação que promovam a partilha de conhecimento, a gestão construtiva das diferenças e a conversão das ideias em ações concretas. A inovação colaborativa estabelece, assim, uma ligação entre as redes de governação e a capacidade de conceber e implementar respostas públicas ajustadas a problemas que ultrapassam fronteiras organizacionais, setoriais ou territoriais (Sørensen & Torfing, 2011).

2.2.3. Cooperação Transfronteiriça

A cooperação transfronteiriça pode ser definida como uma colaboração, mais ou menos institucionalizada, entre autoridades subnacionais de territórios contíguos situados em diferentes países. Desenvolve-se predominantemente no domínio da ação pública e orienta-se para a resolução conjunta de problemas concretos, abrangendo áreas como o desenvolvimento regional, os transportes, o ambiente, o ordenamento do território ou a cultura. Distingue-se de contactos pontuais por implicar alguma estabilização das relações entre os atores e a criação progressiva de regras, estruturas e mecanismos de coordenação (Perkmann, 2003).

As regiões transfronteiriças não devem, contudo, ser entendidas como unidades territoriais naturais ou necessariamente fundadas em identidades históricas e culturais preexistentes. Constituem antes construções sociais e institucionais resultantes da identificação de interesses comuns, da mobilização de recursos e do desenvolvimento de capacidade de ação conjunta. A sua configuração e intensidade dependem da autonomia e das competências dos atores locais e regionais, das estruturas político-administrativas de cada país e dos incentivos proporcionados pelas políticas europeias. Neste processo, programas como o Interreg contribuíram para institucionalizar a cooperação e integrar estes territórios em formas de governação multinível (Perkmann, 2003).

A cooperação transfronteiriça pode ser analisada como um processo de redução do efeito de fronteira e de valorização do capital territorial (Medeiros, 2015), mas também como uma forma de incorporar a própria fronteira enquanto recurso de aprendizagem, hibridação e construção de um projeto territorial comum (Sohn, 2014). A concretização destes processos depende, contudo, da articulação entre diferentes dimensões da integração: as práticas e os fluxos transfronteiriços, as redes e estruturas institucionais e as perceções e relações de confiança entre os atores. Uma maior intensidade numa destas dimensões não garante progressos equivalentes nas restantes, pelo que a integração deve ser avaliada de forma multidimensional e territorialmente diferenciada (Durand & Decoville, 2020).

No caso da Raia Ibérica, a cooperação transfronteiriça consolidou-se tardiamente, após uma longa trajetória de relativo afastamento entre Portugal e Espanha, tendo sido fortemente impulsionada pelo Interreg. Para além de melhorar as ligações físicas, o programa favoreceu a criação de contactos, redes e práticas de gestão conjunta, embora a continuidade da ação coletiva permaneça condicionada pelas diferenças entre os sistemas político-administrativos e por barreiras jurídicas, administrativas e organizacionais (Medeiros, 2010). A sua avaliação não deverá limitar-se aos projetos ou aos recursos executados, mas considerar também a sustentabilidade das redes criadas, os efeitos multiplicadores, o desenvolvimento de capacidades endógenas e a transformação das condições territoriais (Medeiros, 2015).

A sustentabilidade da integração transfronteiriça depende da resiliência dos respetivos mecanismos de governação. A OCDE (2024) identifica quatro dimensões interdependentes: uma arquitetura institucional adequada, planeamento estratégico, financiamento sustentável e capacidade de promoção e mobilização de apoio político e público. A existência de estruturas ou projetos formais não garante, por si só, uma ação conjunta duradoura, sendo necessário envolver os atores dotados das competências relevantes, clarificar responsabilidades, assegurar recursos e estabelecer mecanismos de monitorização e avaliação. A resiliência da cooperação traduz-se, assim, na capacidade para manter e adaptar as relações transfronteiriças perante mudanças políticas, financeiras ou territoriais, preservando a memória institucional e a continuidade dos objetivos comuns.

3. METODOLOGIA

A investigação adota uma abordagem qualitativa, assente num estudo de caso do projeto “Cultura de Fronteira – Agenda Cultural Comum Espanha e Portugal”, considerando o seu enquadramento na Estratégia Comum de Desenvolvimento Transfronteiriço e no Programa Interreg Espanha-Portugal (POCTEP). A opção pelo estudo de caso permite analisar de forma aprofundada uma iniciativa específica de cooperação cultural transfronteiriça no respetivo contexto institucional e territorial (Yin, 2018).

A recolha de dados combinou diferentes técnicas que se complementaram. Numa primeira fase, foi realizada uma entrevista exploratória, destinada a aprofundar o conhecimento sobre o projeto e a apoiar a preparação do guião do *focus group*. Procedeu-se também a análise documental da informação disponibilizada pelas entidades parceiras, incluindo documentação relativa ao enquadramento, objetivos, estrutura, atividades, atores e instrumentos do projeto. A análise documental constitui uma técnica de investigação particularmente ajustada a estudos de caso qualitativos que, articulada com outras fontes de evidência, favorece a triangulação dos dados, reduz potenciais enviesamentos e reforça a credibilidade do estudo (Bowen, 2009).

Posteriormente, realizou-se um *focus group*, enquanto técnica qualitativa orientada para a exploração de percepções, experiências e perspectivas através da interação entre os participantes (Morgan, 1996; Krueger & Casey, 2015). A sessão decorreu através da plataforma Microsoft Teams, no dia 31 de julho de 2026, e teve uma duração aproximada de duas horas. Contou com quatro participantes, representando as três entidades parceiras do projeto, selecionados em função das suas responsabilidades institucionais e da experiência profissional diretamente relacionada com o objeto de estudo, assegurando a relevância e a diversidade dos contributos recolhidos.

O *focus group* foi conduzido por dois investigadores e seguiu um guião previamente disponibilizado a todos os participantes, composto por questões organizadas em torno de cinco temas, apresentados na Tabela 1. A reduzida dimensão do grupo favoreceu uma discussão aprofundada e a participação ativa de todos os intervenientes, sendo compatível com a utilização de *mini focus group*, quando os participantes possuem conhecimento especializado ou experiência diretamente relacionada com o objeto de estudo (Krueger & Casey, 2015). A sessão foi gravada, mediante consentimento dos participantes, e posteriormente transcrita. O material obtido foi sujeito a análise temática, através da identificação, organização e interpretação de padrões recorrentes no discurso dos participantes, tendo como referência as dimensões definidas no guião e mantendo abertura à emergência de temas relevantes a partir dos dados (Braun & Clarke, 2006).

Tabela 1 – Principais temas e objetivos do guião do *focus group*

Tema	Objetivo
Desigualdades territoriais no acesso à cultura	Compreender o problema das desigualdades territoriais no acesso à cultura.
Cooperação transfronteiriça: oportunidades e constrangimentos	Analisar as dinâmicas, oportunidades e dificuldades da cooperação cultural luso-espanhola.
Governança e inovação institucional no projeto Cultura de Fronteira	Analisar os mecanismos de governança e as práticas de inovação institucional associados ao projeto.
Agenda Cultural Comum e plataforma digital	Analisar estes instrumentos enquanto respostas às desigualdades territoriais e elementos de inovação.
Impacto, sustentabilidade e aprendizagem	Avaliar o potencial transformador e a sustentabilidade do projeto.

4. RESULTADOS

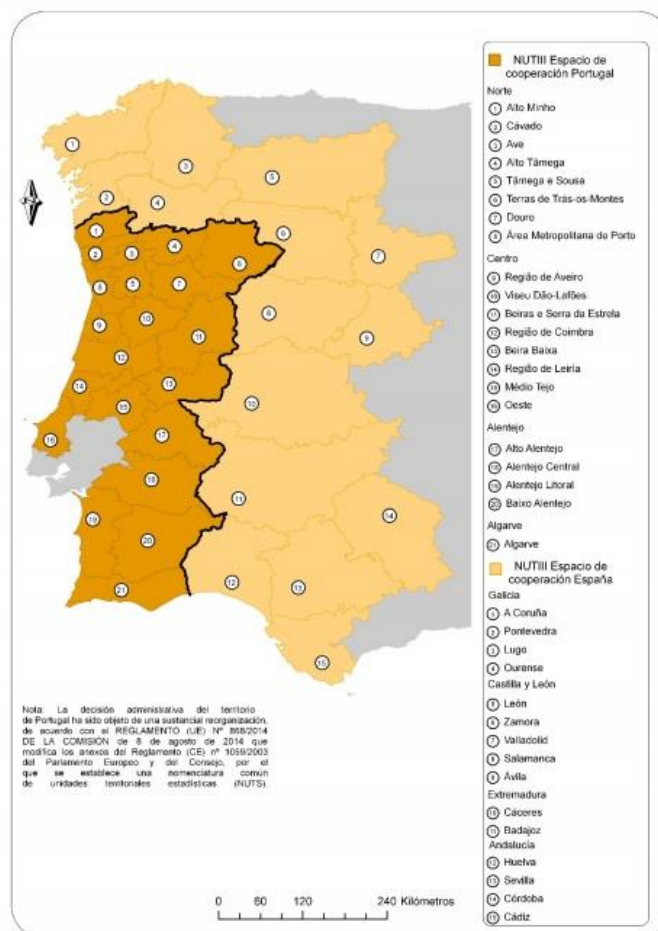
4.1. O projeto Cultura de Fronteira - Agenda Cultural

O projeto Cultura de Fronteira - Agenda Cultural Comum Espanha e Portugal é apoiado pelo Programa de Cooperação Interreg Espanha-Portugal (POCTEP) 2021-2027, instrumento de cooperação transfronteiriça cofinanciado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional. A sigla POCTEP deriva da anterior designação *Programa Operativo de Cooperação Transfronteiriça Espanha-Portugal*, adotada no período de programação 2007-2013 e mantida após a integração do programa na iniciativa Interreg. O projeto insere-se no Programa Interreg VI-A, integrado no quadro da Cooperação Territorial Europeia, e dá continuidade à cooperação institucional desenvolvida entre os dois países desde o Interreg I,

iniciado em 1990, procurando responder, através de estratégias e projetos conjuntos, aos desafios específicos do território fronteiriço. A atual estratégia do Programa assenta num diagnóstico partilhado das necessidades territoriais e nos princípios de parceria e governação multinível, atribuindo particular relevância ao declínio demográfico, à digitalização, ao desenvolvimento local, à melhoria dos serviços e ao reforço das capacidades de governação (Interreg Espanha-Portugal, 2024).

O projeto é liderado pelo Centro Associado de Ponferrada da Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) e integra como parceiros o Ministério da Cultura de Espanha e o Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais (GEPAC), em representação da área governativa da Cultura em Portugal. Com um orçamento de cerca de 1,8 milhões de euros e execução prevista entre dezembro de 2025 e dezembro de 2028, o projeto incide nos territórios da fronteira ibérica, La Raya/A Raia, procurando responder a desafios como o despovoamento, a fragmentação das iniciativas culturais, a reduzida digitalização e as limitações dos ecossistemas de apoio ao setor cultural e criativo (Cultura de Fronteira, 2026a). Este espaço de cooperação transfronteiriça é abrangido pelo Programa Interreg V-A Espanha-Portugal 2014-2020, e é composto por 36 regiões NUTS 3 de Portugal e de Espanha (Figura 1), e está organizado em seis áreas de cooperação: (1) Galicia / Norte de Portugal; (2) Norte de Portugal / Castilla y León; (3) Castilla y León / Centro Portugal; (4) Centro / Extremadura / Alentejo; (5) Alentejo / Algarve / Andalucía; (6) Plurirregional.

Figura 1. Espaço de cooperação transfronteiriça abrangido pelo Programa Interreg V-A Espanha-Portugal 2014-2020.



Um dos seus principais eixos consiste no desenvolvimento de uma plataforma tecnológica de Agenda Cultural Comum, concebida como espaço de divulgação, coordenação e gestão de atividades culturais transfronteiriças. A plataforma permitirá o registo de entidades, agentes e promotores, a divulgação e geolocalização de projetos e eventos, a promoção de artistas e a disponibilização de conteúdos digitais, recorrendo também a tecnologias semânticas e de inteligência artificial. A solução, cuja versão beta se encontra em fase de desenvolvimento e teste, pretende aumentar a visibilidade e a acessibilidade da oferta cultural e favorecer a integração dos diferentes intervenientes numa rede cultural ibérica mais ampla (Cultura de Fronteira, 2026b).

À plataforma tecnológica associam-se ações de capacitação dos agentes culturais e das autoridades públicas, a realização de eventos da Agenda Cultural, festivais e exposições, bem como a promoção de uma rede de colaboração transfronteiriça. O projeto prevê ainda o desenvolvimento de um *Policy Plan* multinível, destinado a traduzir os objetivos estratégicos da Estratégia Comum de Desenvolvimento Transfronteiriço em mecanismos concretos de desenvolvimento territorial (Cultura de Fronteira, 2026a, 2026b).

4.2. A construção de um ecossistema cultural transfronteiriço nos territórios da Raia

A análise temática do *focus group* permitiu organizar os resultados em quatro tópicos: i) o diagnóstico das desigualdades territoriais no acesso à cultura; ii) o papel da cooperação transfronteiriça no reforço das capacidades dos atores; iii) os mecanismos de governação e coordenação do projeto; e iv) a função da plataforma digital enquanto instrumento de articulação do ecossistema cultural transfronteiriço.

4.2.1. As desigualdades territoriais no acesso à cultura

Os participantes associaram as desigualdades culturais nos territórios da Raia a um conjunto articulado de constrangimentos demográficos, territoriais e institucionais. A baixa densidade populacional, o envelhecimento, a dispersão dos aglomerados e as dificuldades de mobilidade condicionam a formação e a participação dos públicos. A estes fatores acrescentam-se a fragmentação administrativa, particularmente acentuada no contexto espanhol, a escassez de profissionais qualificados e a reduzida capacidade de gestão de muitas entidades locais. Em alguns casos, a existência de equipamentos culturais não é acompanhada pelos recursos humanos, técnicos e financeiros necessários para assegurar uma programação regular.

Os participantes salientaram igualmente que as principais assimetrias não correspondem necessariamente a uma divisão entre Portugal e Espanha, mas às diferenças de densidade e robustez dos ecossistemas ao longo da própria fronteira. Um dos intervenientes sintetizou esta perceção ao afirmar que “há duas Penínsulas Ibéricas, a norte e a sul do Tejo”, referindo a menor presença e autonomia das organizações culturais nos territórios meridionais. O problema territorial não reside, portanto, apenas na insuficiência da oferta, mas também na fragilidade e na distribuição desigual dos ecossistemas institucionais responsáveis pela sua produção e continuidade.

4.2.2. A cooperação transfronteiriça

Perante a reduzida escala e a escassez de recursos que caracterizam muitos dos atores culturais destes territórios, a cooperação transfronteiriça é entendida como um mecanismo de ampliação de capacidades. A partilha de conhecimentos, competências, tecnologias e recursos pode permitir às organizações desenvolver iniciativas que dificilmente conseguiriam concretizar isoladamente, aumentar a circulação de artistas, atividades e públicos e melhorar o acesso a oportunidades de financiamento. Como sintetizou um participante, “não podemos, enquanto organizações culturais, ter todos os recursos à nossa disposição, mas podemos partilhar os recursos uns com os outros”.

Esta perspetiva pressupõe a passagem de uma lógica predominantemente competitiva e orientada para projetos pontuais para relações mais estáveis de complementaridade, aprendizagem e ação conjunta. A agenda comum, as ações de formação e os laboratórios de cooperação previstos no projeto procuram promover essa aproximação. Estes últimos assumem também uma função relacional, ao criarem oportunidades para que agentes que operam de forma dispersa se conheçam, desenvolvam confiança e preparem iniciativas, itinerâncias ou candidaturas conjuntas. A cooperação surge, assim, não apenas como partilha de recursos, mas como processo de construção gradual de capital relacional e capacidade coletiva.

4.2.3. A governação do ecossistema cultural transfronteiriço

A governação constitui uma dimensão central do projeto e pode ser analisada em dois planos distintos, embora interdependentes. O primeiro corresponde à governação interna do consórcio e o segundo corresponde à governação do ecossistema territorial.

A governação interna do consórcio assenta numa distribuição relativamente clara, mas interdependente, de responsabilidades entre a UNED e os ministérios da Cultura de Portugal e de Espanha. A existência de um comité de gestão para as decisões estratégicas e de grupos de trabalho dedicados à plataforma, formação, eventos, gestão e comunicação proporciona uma estrutura formal de coordenação, complementada pela interação continuada entre as equipas.

As responsabilidades encontram-se diferenciadas, mas interligadas:

- a UNED assume a coordenação geral, a gestão do projeto e o desenvolvimento da plataforma;
- o parceiro português concentra-se principalmente na formação, capacitação e comunicação;
- o parceiro espanhol assume um papel relevante na programação e disponibilização de atividades culturais;
- um comité de gestão trata das questões estratégicas;
- existem grupos de trabalho associados às principais áreas do projeto: gestão, plataforma, formação, eventos e comunicação.

Este modelo apresenta traços de uma rede coordenada por uma organização líder, uma vez que a UNED assume a função de beneficiário principal e de coordenação, embora as decisões estratégicas e a execução assentem na participação dos três parceiros.

Na governação do ecossistema territorial, o desafio mais exigente consiste em alargar a estrutura nuclear às entidades locais e regionais, aos equipamentos culturais, às associações e aos restantes agentes dos territórios da Raia. Para além da realização das atividades nos territórios da Raia, foram criadas manifestações de interesse destinadas a cidadãos, instituições e especialistas, estando igualmente prevista a possibilidade de organizações locais se disponibilizarem para acolher ações de formação ou laboratórios de cooperação. Estes mecanismos introduzem uma componente de abertura e descentralização, permitindo que a participação não resulte apenas da mobilização promovida pelo consórcio, mas também da iniciativa dos próprios agentes territoriais.

O ecossistema territorial é simultaneamente:

- multinível, porque envolve entidades europeias, nacionais, regionais e locais;
- multifronteira, porque cruza dois sistemas político-administrativos;
- multiorganizacional, porque integra administrações públicas, universidades, equipamentos culturais, associações e profissionais;
- territorialmente desigual, porque os atores não dispõem das mesmas competências, recursos ou capacidade de participação.

O projeto procura responder à distância ainda existente entre o reconhecimento político da importância da cooperação e a sua efetiva operacionalização. Nas palavras de um participante, “continuamos a ter um discurso sobre o transfronteiriço e, na prática, alguma dificuldade em pô-lo a funcionar”. Os planos de ação cultural transfronteiriça são, assim, concebidos como instrumentos capazes de traduzir orientações políticas gerais em mecanismos concretos de gestão territorial, articulação institucional e programação conjunta. Embora as eurocidades e as eurorregiões constituam estruturas de cooperação transfronteiriça já consolidadas, os participantes consideram que a cultura permanece frequentemente numa posição secundária relativamente a outras dimensões da cooperação: “a cultura [...] não é o elemento que é o motor dessa aproximação”.

Os participantes assinalaram também diferenças relevantes entre Portugal e Espanha. Em Espanha, as competências culturais distribuem-se pelo Estado, comunidades autónomas, províncias e municípios; em Portugal, a organização das competências e a articulação territorial seguem uma configuração diferente. Estas assimetrias manifestam-se em:

- regras distintas de financiamento;
- dificuldades de elegibilidade de atividades realizadas no outro país;
- procedimentos jurídicos, fiscais, contabilísticos e contratuais diferenciados;
- multiplicidade e sobreposição de intervenientes;
- diferentes capacidades administrativas e técnicas;
- dependência das entidades culturais relativamente às respetivas tutelas.

A governação é assim dificultada pelas diferenças entre as estruturas político-administrativas dos dois países, pela distribuição desigual das competências culturais e pela existência de regras jurídicas, financeiras, fiscais e contratuais que nem sempre se ajustam à circulação transfronteiriça. O exemplo mais concreto refere-se à dificuldade de financiar itinerâncias realizadas no país vizinho através de programas nacionais, regionais ou municipais, nos quais essas atividades podem não ser consideradas elegíveis. A fronteira surge não apenas como uma descontinuidade territorial, mas como uma sobreposição de sistemas institucionais que exige mecanismos específicos de mediação.

A inovação de governação reside menos na criação de uma nova entidade formal do que na tentativa de desenvolver mecanismos estáveis de articulação entre instituições, níveis de governo e agentes culturais. O plano multinível destinado a identificar barreiras, os laboratórios estratégicos e setoriais, as ações de formação e a definição de indicadores procuram aproximar sistemas administrativos distintos e construir capacidade de ação conjunta. O projeto assume, deste modo, uma dimensão experimental e adaptativa, na qual as três entidades vão, como referiu um participante, “aprendendo também sobre a marcha”. A implementação constitui, ela própria, um processo de identificação de obstáculos e de produção de propostas para tornar efetiva uma cooperação que permanece frequentemente mais desenvolvida no plano político do que na sua concretização territorial.

4.2.4. A plataforma digital

A plataforma digital é concebida como uma componente estruturante do projeto, mas o seu propósito ultrapassa a disponibilização de uma agenda comum de eventos. Os participantes atribuem-lhe funções de comunicação, formação, preservação e disponibilização de conteúdos, identificação de parceiros, criação de espaços virtuais de trabalho e apoio à interação entre os agentes culturais. A acreditação dos agentes presentes na plataforma poderá ainda favorecer o reconhecimento mútuo e aumentar a confiança necessária à organização de itinerâncias e ao desenvolvimento de iniciativas conjuntas. A plataforma poderá, deste modo, funcionar como uma infraestrutura sociotécnica de governação, assegurando a continuidade das relações para além dos encontros presenciais.

Pretende-se também que a plataforma possa assegurar a produção de informação sobre o ecossistema cultural. A inclusão de dados relativos às atividades, aos públicos e à utilização dos conteúdos poderá facilitar a monitorização do projeto e melhorar o conhecimento sobre os agentes que operam no território, incluindo coletivos e profissionais informais que permanecem frequentemente fora das estatísticas e dos mecanismos de financiamento. Neste sentido, a plataforma poderá contribuir para, nas palavras de um participante, “perder esta miopia que existe neste momento no território” e fornecer uma base mais robusta para a definição de políticas públicas.

O seu potencial depende, contudo, de condições que não são exclusivamente tecnológicas. A interoperabilidade, a acessibilidade e a facilidade de utilização devem ser acompanhadas por competências digitais, atualização regular dos conteúdos, apropriação pelos utilizadores e mecanismos claros de manutenção. A estratégia adotada procura integrar a plataforma nas próprias ações de formação, uma vez que, segundo a experiência relatada, “quando isto é feito sem usar a plataforma, depois os formandos nunca a utilizam”. Os participantes antecipam, sobretudo, diferentes velocidades de adoção entre territórios e organizações, relacionadas com as capacidades dos respetivos agentes, mais do que uma clivagem linear entre Portugal e Espanha. Por essa razão, a combinação entre formação presencial e digital e o apoio de proximidade são considerados essenciais para evitar que a plataforma reproduza desigualdades já existentes.

5. DISCUSSÃO E CONCLUSÕES

O estudo procurou compreender de que forma a cooperação cultural transfronteiriça pode contribuir para reduzir as desigualdades territoriais no acesso à cultura e em que medida os modelos de governação colaborativa favorecem esse contributo. A análise do projeto Cultura de Fronteira - Agenda Cultural Comum Espanha e Portugal sugere que a cooperação pode ampliar os recursos disponíveis, aproximar atores e criar condições para respostas mais articuladas. Contudo, os seus efeitos não decorrem automaticamente da realização de atividades conjuntas: dependem da capacidade de institucionalizar redes, coordenar entidades com competências distintas e assegurar a continuidade das relações estabelecidas.

Uma primeira conclusão é que as desigualdades no acesso à cultura não resultam apenas da escassez de equipamentos, financiamento ou programação. Decorrem também da capacidade desigual dos territórios para produzir e utilizar conhecimento, mobilizar recursos, gerir projetos, coordenar organizações e construir redes de cooperação. Aplicado ao domínio cultural, o modelo de Wu et al. (2015) permite compreender que os recursos existentes apenas se traduzem em maior acessibilidade e participação quando existem capacidades institucionais que permitam mobilizá-los de forma adequada às necessidades locais. O reforço das redes culturais e da cooperação transfronteiriça não constitui, por isso, um mero complemento ao investimento em infraestruturas, mas uma condição para a sua utilização efetiva e continuada (Rodríguez-Pose, 2013). Neste sentido, Durand (2022) evidencia a existência de fortes disparidades territoriais no investimento cultural transfronteiriço e refere que muitos projetos tendem a privilegiar a dimensão turística em detrimento de uma integração social e identitária mais profunda. Seria, por isso, desejável evitar que a cultura na Raia Ibérica seja explorada como recurso de atração turística, sem que daí resulte um reforço da coesão territorial e da participação cultural das populações locais. A análise do projeto Cultura de Fronteira sugere que os seus promotores reconhecem este desafio, optando por um modelo que combina a visibilidade digital e a programação conjunta com ações de formação e capacitação dos agentes locais, que poderá contribuir para contrariar uma abordagem meramente instrumental da cultura.

Uma segunda conclusão relaciona-se com a natureza do modelo de governação. O projeto caracteriza-se por ser um arranjo colaborativo interorganizacional, transfronteiriço e predominantemente público, no qual entidades de dois países e de diferentes níveis de governação procuram articular recursos, conhecimentos e competências em torno de uma finalidade comum (Emerson et al., 2012). Esta configuração aproxima-se da governação multinível de Tipo II, por se organizar de forma flexível e funcionalmente orientada para um problema específico, sem criar um novo nível de governo nem substituir as competências das estruturas territoriais existentes (Hooghe & Marks, 2003). Trata-se, portanto, de um mecanismo complementar às estruturas político-administrativas de Portugal e Espanha, destinado a melhorar a coordenação entre elas. A este respeito, a análise realizada por Noferini et al. (2020) sobre as estruturas de cooperação transfronteiriça de um conjunto de 61 Euroregiões mostra que arranjos institucionais mais estáveis e permanentes podem reduzir os custos de transação, estabilizar as relações de cooperação e reforçar a legitimidade da ação conjunta. Embora o projeto Cultura de Fronteira não crie uma estrutura do tipo Euroregião, a sua arquitetura de governação, assente num consórcio intergovernamental formal com mecanismos de coordenação contínua, pode favorecer processos de uma institucionalização progressiva. Estas estruturas não garantem, contudo, a eliminação de assimetrias administrativas entre os dois lados da fronteira, as quais podem persistir ao nível dos procedimentos jurídicos, financeiros e organizacionais (Noferini et al., 2020). Os

resultados do *focus group* mostram que os promotores do projeto estão sensíveis a estes potenciais constrangimentos e que pretendem desenvolver mecanismos de articulação capazes de os mitigar.

A estrutura formal do consórcio apresenta também características de governação por organização líder, dado o papel assumido pela UNED enquanto beneficiário principal e coordenador de componentes comuns. Esta opção pode favorecer a eficiência da gestão, a representação externa e a prestação de contas, mas a sua eficácia dependerá da capacidade de conciliar coordenação central com participação efetiva dos parceiros e dos agentes territoriais. A existência de mecanismos regulares de comunicação, decisão conjunta e envolvimento dos participantes será determinante para assegurar a legitimidade interna da rede e evitar que os objetivos coletivos sejam subordinados às prioridades da organização coordenadora (Provan & Kenis, 2008). Esta classificação permanece, contudo, provisória, uma vez que a evolução do projeto poderá revelar componentes mais horizontais de governação partilhada.

Uma terceira conclusão é que a fronteira funciona simultaneamente como condicionante institucional e como espaço de inovação. As diferenças jurídicas, administrativas, financeiras e organizacionais entre os dois países dificultam a circulação de atividades, o financiamento conjunto e a continuidade das iniciativas, confirmando a persistência de barreiras à cooperação na Raia Ibérica identificadas por Medeiros (2010). Ao mesmo tempo, essas diferenças podem favorecer processos de aprendizagem, adaptação e construção de novas formas de articulação. Como sustenta Sohn (2014), a integração transfronteiriça depende da capacidade de transformar a fronteira num recurso para a ação coletiva, e não apenas de aumentar os contactos entre os dois lados. O contributo mais relevante do projeto poderá residir, assim, na aproximação entre sistemas institucionais distintos e na criação de capacidade conjunta para responder a problemas territoriais comuns.

A plataforma digital representa um instrumento importante neste processo, ao permitir organizar a agenda comum, divulgar atividades, identificar parceiros, preservar conteúdos e produzir informação sobre o ecossistema cultural transfronteiriço. O seu impacto dependerá, porém, de fatores que ultrapassam a dimensão tecnológica. Como assinalam Mergel et al. (2019), a transformação digital exige mudanças nos processos, nas competências, na cultura organizacional e nas relações entre os atores, não se reduzindo à adoção de novas ferramentas. A plataforma poderá favorecer a inovação colaborativa ao facilitar a circulação de conhecimento e a interação entre organizações, mas esse potencial apenas se concretizará se existirem condições para a aprendizagem, a participação e a construção conjunta de soluções (Sørensen & Torfing, 2011). A acessibilidade, a interoperabilidade e a facilidade de utilização terão, por isso, de ser acompanhadas por competências digitais, recursos humanos e mecanismos claros de gestão e manutenção.

Por fim, a sustentabilidade após o termo do financiamento europeu constitui um dos principais testes à institucionalização do modelo. A consolidação da cooperação dependerá da capacidade de manter a plataforma e as redes criadas, integrar os mecanismos desenvolvidos nas práticas regulares das organizações e mobilizar novas fontes de financiamento. Esta questão remete para Provan e Kenis (2008), segundo os quais a eficácia e a sustentabilidade das redes dependem da adequação das estruturas de governação, da confiança entre os participantes e da capacidade de coordenar e legitimar a ação coletiva. Do mesmo modo, a avaliação da cooperação transfronteiriça não deverá limitar-se às atividades realizadas, devendo considerar a continuidade das relações, os efeitos multiplicadores e o

desenvolvimento de capacidades endógenas (Medeiros, 2015). Esta perspetiva vai ao encontro da abordagem proposta por Durand e Decoville (2020), que assenta na avaliação multidimensional da integração transfronteiriça, abrangendo dimensões funcionais, sociais e institucionais, e no pressuposto de que não existe uma estratégia única aplicável a todos os territórios de fronteira. Estes princípios reforçam a necessidade de avaliar o projeto Cultura de Fronteira não apenas pelos indicadores de execução ou pelo número de eventos e participantes, mas também pelos efeitos nas redes institucionais, na capacidade dos agentes locais e na qualidade das relações transfronteiriças. Uma avaliação territorialmente diferenciada, que considere as assimetrias existentes ao longo da Raia e as características dos diferentes tipos de organizações, permitirá uma compreensão mais adequada dos resultados do que uma leitura agregada desses resultados.

A produção de conhecimento sistemático sobre o ecossistema cultural poderá ainda apoiar a formulação de planos de ação e de instrumentos de coesão territorial adaptados às especificidades da Raia. Sem a continuidade da cooperação e a apropriação institucional dos seus resultados, o projeto poderá permanecer associado a um ciclo temporário de financiamento; caso essas condições se verifiquem, poderá contribuir para afirmar a cultura como uma dimensão estruturante das políticas de desenvolvimento territorial.

REFERÊNCIAS

- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative public management: New strategies for local governments*. Georgetown University Press.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Barca, F., McCann, P. & Rodríguez-Pose, A. (2012). The Case for Regional Development Intervention: Place-Based versus Place-Neutral Approaches. *Journal of Regional Science*, 52(1), 134–152 <https://doi.org/10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x>
- Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27–40. <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2015). Designing and implementing cross-sector collaborations: Needed and challenging. *Public Administration Review*, 75(5), 647–663. <https://doi.org/10.1111/puar.12432>
- Calvano, G., & Zavaglia, G. (2026). *Public funding for the performing arts in European rural areas*. Chloe Sustainability. <https://www.sparse.eu/risorse/performing-arts-public-funding-in-european-rural-areas>
- Cultura de Fronteira. (2026a). *Cultura de Fronteira: Agenda Cultural Comum Espanha e Portugal*. Recuperado em 31 de julho de 2026, de <https://www.culturafronteira.org/agenda/pt/proyecto-poctep-pcfachl-cultura-fronteira/>

- Cultura de Fronteira. (2026b). *Plataforma tecnológica para o desenvolvimento da Agenda Cultural Comum*. Recuperado 31 de julho de 2026, de <https://www.culturafronteira.org/agenda/pt/plataforma-tecnologica/>
- De Vries, H., Bekkers, V. & Tummers, L. (2016), Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda. *Public Administration*, 94(1), 146-166. <https://doi.org/10.1111/padm.12209>
- Durand, F. (2022). What types of cultural cooperation exist in European cross-border areas? *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 104, 307–326. <https://doi.org/10.1080/04353684.2021.2015245>
- Durand, F., & Decoville, A. (2020). A multidimensional measurement of the integration between European border regions. *Journal of European Integration*, 42(2), 163–178. <https://doi.org/10.1080/07036337.2019.1657857>
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
- Georgescu, A.A. (2025). *Access to culture for people with disabilities and people living in rural, remote and disadvantaged areas* (PE 777.933). European Parliamentary Research Service.
- Interreg España–Portugal. (2024, 15 de novembro). *Programa de cooperación transfronteriza España–Portugal (POCTEP) 2021–2027* (Versão 1.2).
- Krueger, R. A., & Casey, M. A. (2015). *Focus groups: A practical guide for applied research* (5th ed.). SAGE Publications.
- Medeiros, E. (2010). Old vs. recent cross-border cooperation: Portugal–Spain and Norway–Sweden. *Area*, 42(4), 434–443. <https://doi.org/10.1111/j.1475-4762.2010.00940.x>
- Medeiros, E. (2015). Territorial impact assessment and cross-border cooperation. *Regional Studies, Regional Science*, 2(1), 97–115. <https://doi.org/10.1080/21681376.2014.999108>
- Mergel, I., Edelmann, N., & Haug, N. (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government Information Quarterly*, 36(4), Article 101385. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.06.002>
- Morgan, D. L. (1996). Focus Groups. *Annual Review of Sociology*, 22, 129-152. <http://www.jstor.org/stable/2083427>
- Noferini, A., Berzi, M., Camonita, F., & Durà, A. (2020). Cross-border cooperation in the EU: Euroregions amid multilevel governance and re-territorialization. *European Planning Studies*, 28, 35–56. <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1623973>
- OECD. (2013). *Regions and innovation: Collaborating across borders*. OECD Reviews of Regional Innovation, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264205307-en>

- OECD. (2022). *The Culture Fix: Creative People, Places and Industries*, Local Economic and Employment Development (LEED). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/991bb520-en>
- OECD. (2024). *Building more resilient cross-border regions: Considerations in governance and partnerships*. OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/d5fd3e59-en>.
- Perkmann, M. (2003). Cross-border regions in Europe: Significance and drivers of regional cross-border co-operation. *European Urban and Regional Studies*, 10(2), 153–171. <https://doi.org/10.1177/0969776403010002004>
- Podadera-Rivera, P., & Calderón-Vázquez, F. J. (2018). Institutional Aspects of Portugal-Spain Cross-Border Cooperation. *Journal of Borderlands Studies*, 33(4), 585–604. <https://doi.org/10.1080/08865655.2016.1267588>
- Podadera-Rivera, P., & Calderón-Vázquez, F. J. (2023). Borders, cross-border cooperation and depopulation: The case of the Spanish-Portuguese North-Central Border. *Open Research Europe*, 3, Article 200. <https://doi.org/10.12688/openreseurope.16319.1>
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229–252. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum015>
- Rodríguez-Pose, A. (2013). Do Institutions Matter for Regional Development? *Regional Studies*, 47(7), 1034–1047. <https://doi.org/10.1080/00343404.2012.748978>
- Sohn, C. (2014). Modelling cross-border integration: The role of borders as a resource. *Geopolitics*, 19(3), 587–608. <https://doi.org/10.1080/14650045.2014.913029>
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2011). Enhancing collaborative innovation in the public sector. *Administration & Society*, 43(8), 842–868. <https://doi.org/10.1177/0095399711418768>
- Wu, X., Ramesh, M., & Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 34(3-4), 165–171. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). SAGE.