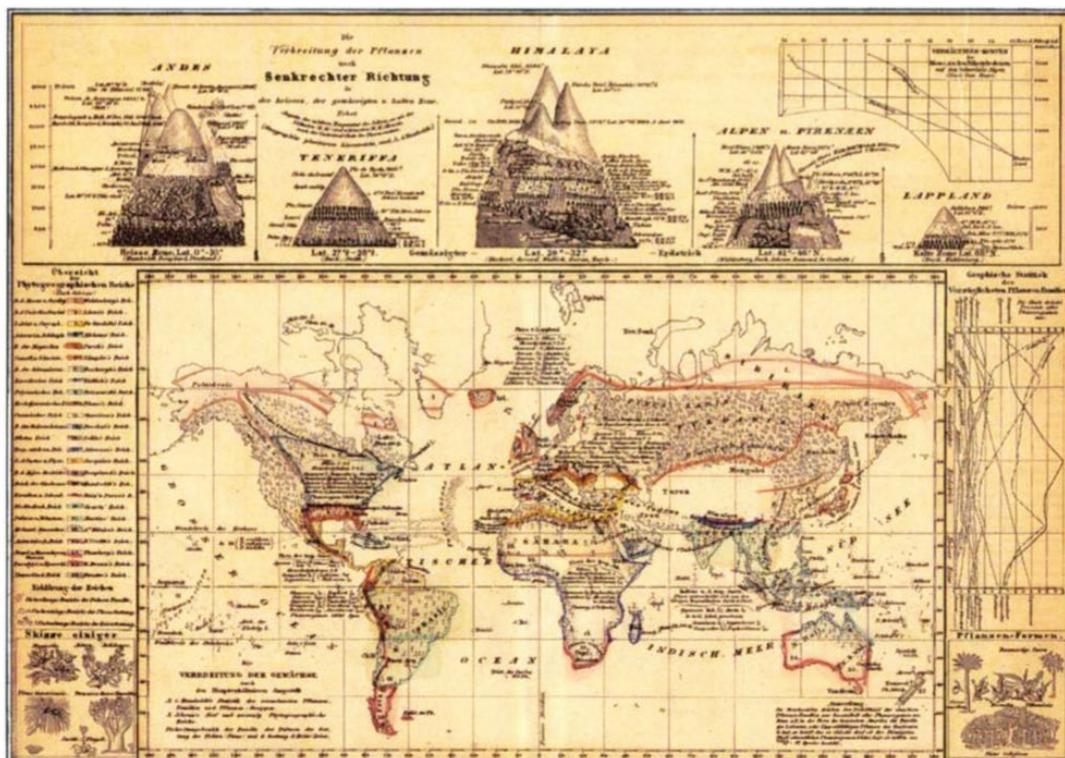


CADERNOS DE GEOGRAFIA

INSTITUTO DE ESTUDOS GEOGRÁFICOS
 FACULDADE DE LETRAS • UNIVERSIDADE DE COIMBRA
 COIMBRA 1995 N.º 14



AS REGIÕES PORTUGUESAS DE FRONTEIRA: PERSPECTIVAS DE DESENVOLVIMENTO E DE COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA*

Rui Jacinto**

RESUMO

As regiões de fronteira em geral e as portuguesas em particular enfrentam problemas estruturais que condicionam o seu desenvolvimento e, por outro lado, as políticas encetadas para reverter esta situação não produziram ainda efeitos apreciáveis. Assim, o presente texto tem como objectivo fundamental abordar as seguintes questões:

- os significados e os modos como a fronteira se manifesta;
- os dinamismos e a organização dos espaços raianos, isto é, o contexto territorial do (sub)desenvolvimento fronteiriço, cujo conhecimento aprofundado é indispensável para alicerçar qualquer estratégia de desenvolvimento e cooperação;
- a incidência nas regiões raianas das políticas de desenvolvimento, particularmente do Interreg;
- finalmente, são abordados alguns aspectos que podem sustentar no futuro próximo, o aprofundamento da cooperação transfronteiriça.

Palavras-chave: Fronteira. Regiões de fronteira. Cooperação transfronteiriça. Políticas de desenvolvimento.

RÉSUMÉ

Les régions de frontière en général et les portugaises en particulier sont confrontées à des problèmes structureux qui conditionnent leur développement. Néanmoins on constate que, d'autre part, les tentatives politiques visant à modifier cette situation n'ont pas encore produit d'effets appréciables. De la sorte, le texte présent a pour but fondamental de faire une approche des sujets suivants:

- les significations et les moyens de se manifester de la zone frontière ;
- les dynamismes et l'organisation des espaces frontaliers, c'est à dire, le contexte territorial du (sous)développement des régions frontalières, dont la connaissance approfondie est indispensable à la mise en place des bases d'une stratégie de développement et de coopération;
- l'incidence dans les régions frontalières de politiques de développement, surtout de l'Interreg;
- finalement, on abordera quelques aspects qui peuvent être le soutien dans un proche avenir, à l'approfondissement de la coopération transfrontalière.

Mots-clés: Frontière. Régions de frontière. Coopération transfrontalière. Politiques de développement.

ABSTRACT

The border regions in general, and the portuguese ones in particular, face structural problems that stipulate their development. On the other hand, one verifies that the policies carried out to revert this

* Comunicação apresentada nas "Jornadas sobre Relaciones Transfronterizas: la cooperación de Castilla y León con Portugal", celebradas na sede das Cortes de Castilla y León, Valladolid, 4 e 5 de Outubro de 1994.

** Instituto de Estudos Geográficos. Faculdade de Letras. Universidade de Coimbra e Comissão de Coordenação da Região Centro.

situation did not produce any remarkable effects so far. Thus, the present text has as main goal to approach the following matters:

- the meanings and the ways in which the border expresses itself;
- the energy and the organization of the border spaces, that is, the territorial context of the border line (under)development, whose deep knowledge is essential to consolidate any development and cooperation strategy;
- the effect of the development policies in the border regions, mainly Interreg;
- finally, one approaches a few aspects that will be able to support, in the near future, the increase of the transborder cooperation.

Key-words: Borders. Border regions. Transborder cooperation. Development policy.

1. Introdução

O desenvolvimento das regiões fronteiriças pressupõe que os efeitos de fronteira sejam superados, ultrapassando-se barreiras, por vezes artificiais, que se foram introduzindo no relacionamento entre comunidades vizinhas. Se tivermos em linha de conta que é “a competição que estimula, a cooperação que reforça e a solidariedade que une”, compreenderemos a importância de permeabilizar a fronteira através da intensificação do diálogo entre actores, agentes económicos e instituições, que operam de um e de outro lado da fronteira hispano-portuguesa.

A integração de Portugal e Espanha na Comunidade Europeia proporcionou-lhes o acesso a recursos financeiros, provenientes de múltiplos programas que se inspiraram em diferentes políticas prosseguidas pela Comunidade Europeia. Todos estes instrumentos procuram inverter as tendências e os dinamismos negativos que afectam as regiões mais desfavorecidas em geral e as de fronteira em particular. Contudo, constata-se que passados todos estes anos, os espaços raianos, que se localizam periféricamente relativamente aos centros de decisão e onde prevalece uma economia pouco densa, não conseguiram reverter a situação de precariedade e dependência que os tem caracterizado.

A cooperação transfronteiriça entre regiões portuguesas e espanholas poderá ser um elemento catalisador do desenvolvimento raiano. Aquele processo pode, contudo, conhecer algumas dificuldades derivadas, em boa medida, de um quadro institucional que apresenta diferenças significativas em termos de dimensão, atribuições e competências das unidades administrativas territoriais de ambos os países. Se outro mérito não tiver e outros resultados não conseguir, a promoção de um diálogo que ajude a superar distâncias que a fronteira historicamente foi impondo a territórios geograficamente contíguos será, por si só, um contributo positivo prestado pela cooperação transfronteiriça.

Tendo presente este pano de fundo, subsiste uma questão importante: que estratégias de desenvolvimento devem ser promovidas para que as regiões de fronteira consigam maior convergência e integração e, face a este objectivo, qual o papel que a cooperação pode desempenhar. Na presente comunicação procuramos abordar alguns destes aspectos, assim equacionados:

- os significados da fronteira e os modos como se manifesta;
- os dinamismos e a organização dos espaços raianos, isto é, o contexto territorial do (sub)desenvolvimento fronteiriço, cujo conhecimento é indispensável para alicerçar qualquer estratégia de desenvolvimento e cooperação;
- a incidência nas regiões raianas das políticas de desenvolvimento, particularmente do Interreg, referindo-se algumas acções que podem contribuir para o seu desencravaramento;
- finalmente, são abordados alguns aspectos que podem sustentar no futuro próximo, o aprofundamento da cooperação transfronteiriça.

2. A fronteira, uma realidade profunda

A fronteira é um dos elementos que, persistentemente, tem marcado os territórios raianos. Definida por alguns como a isóbara política que traduz, durante uma certa época, um equilíbrio de forças na balança de poderes, as fronteiras partem o espaço geográfico, delimitam o conteúdo dos Estados e fazem nascer, sobre o seu traçado e na sua vizinhança, uma multiplicidade de fenómenos políticos, económicos, sociais e culturais. “A fronteira é uma construção geopolítica, é jurídica, é linear, é divisória, é delimitativa e constitui a base actual do Direito Internacional. Regula nitidamente a não ingerência de outro país na exclusiva competência territorial num momento histórico concreto” (URIARTE, 1994, p. 43).

A fronteira é, sem dúvida, uma elaboração do espírito, que tem pouca importância enquanto realidade geográfica intrínseca, mas com consequências transcendentais sobre o território e a relação entre os povos. Seja qual for a origem de uma fronteira, esta exerce uma função de controle sobre os fluxos entre duas entidades políticas independentes e ajuda a criar uma organização do espaço singular na sua franja. Por outras palavras, a fronteira é um instrumento geográfico de diferenciação e, por consequência, de organização do espaço (GUICHONNET, 1974, pp. 7-9).

Como é sabido, as fronteiras representam um tema de grande actualidade e preocupação na Europa, por terem

conhecido flutuações que levaram à separação artificial de povos e culturas e acabaram por constituir um factor de instabilidade. No momento presente, a fronteira e o desenvolvimento destas regiões têm de ser equacionadas num quadro geo-político e económico mais amplo e complexo, conjugando fenómenos de vária índole, desde os que decorrem do novo quadro político — novas perspectivas para União Europeia com o quarto alargamento que se avizinha e o processo de abertura aos países da Europa Central e de Leste —, até aos que são introduzidos pela mutação e globalização das economias, que o acordo do GATT induz e consubstancia.

O significado e as funções desempenhadas pelas fronteiras têm conhecido alguma mutabilidade e os seus atributos são cada vez mais intangíveis, o que lhes confere menor importância e rigidez como limites físicos. Estes limites encontram-se, cada vez mais, no confronto de processos sócio-políticos contraditórios: enquanto as forças globalizantes se apresentam como forças de fusão (coesão) social e tendem a eliminar as fronteiras, verificamos que, por outro lado, existem forças locais que tendem a reforçar antigas ou a criar novas fronteiras, desempenhando o papel de forças de atomização social (URIASTE, 1994, p. 15).

Na opinião de alguns autores, a fronteira não é, como se afirma frequentemente, “um acidente, uma cicatriz da história para retomar um expressão célebre, mas bem pelo contrário um instrumento cuja viabilidade morfológica não deve incitar a inferirmos uma variabilidade social. A fronteira é uma invariante bio-social e, a este título, ela é constitutiva de toda a organização humana. Mesmo quando ela parece completamente desfuncionalizada, aparentemente sem efeitos sobre a quotidianidade vivida, ela continua a sublinhar diferenças legais sem as quais se instalará o caos” (RAFFESTIN, 1993, p. 163).

Do ponto de vista destes autores, a construção europeia pode levar à criação de novos mitos e levantar alguns equívocos, sendo um deles a Europa sem fronteiras. A preocupação de se pretender retirar significado e apagar a fronteira, não tem nenhum sentido a longo prazo porque a noção de fronteira é não somente constitutiva do vivido mas ainda constitutivo do vivido em sociedade. As sociedades europeias, através daquele slogan, estão a começar a produzir uma crise suplementar pela confusão de limites. Temos de ter presente que a “fronteira não tem somente um fundamento biológico mas ainda e sobretudo um fundamento social. Na ordem moral como na ordem material, o limite conduz a um ritual indispensável à passagem e à transgressão. (...) Com efeito, a fronteira é uma invariante estrutural, senão mesmo morfológica, em que a construção é condicionada por um interface eco-bio-socio-lógico. Este interface assume quatro funções essenciais: tradução, regulação, diferenciação e relação” (RAFFESTIN, 1993, p. 159).

A que separa Portugal e Espanha representa, contudo, uma situação particular pois, no dizer de Orlando Ribeiro, “a fronteira portuguesa, fixada nas linhas gerais quando

terminou a Reconquista, é o mais antigo limite político mundial, perdurando há sete séculos com essa função. Regular no traçado, grosseiramente paralela à linha de costa, desenha com esta um rectângulo alongado no sentido meridiano, que constitui uma das figuras de Estado mais harmoniosas e mais simples.”

A fronteira, linha inexistente mas sempre presente, é uma construção da história e da geografia. Os territórios raianos, situados na primeira linha de separação com Castela, conheceram um processo de colonização que foi sendo ditado em função duma estratégia de defesa. Deste modo, não podemos estranhar que tenham conhecido “uns Tempos Modernos intensamente marcados pela crise, de tal modo que neles a geral contracção do século XVII se prolongou muito para lá dos limites cronológicos que se verificaram noutras zonas europeias, chegando até tempos próximos dos nossos” (CORTÊS, 1990, p. 96).

Um meio adverso e opções (geo)estratégicas marcaram a raia portuguesa e proporcionaram uma dada ocupação do solo e uma organização do espaço ditadas em função daquele facto geográfico. Ontem como hoje, o destino destas regiões continua a ser ditado pela litoralização do país — a “força atractiva do Atlântico, esse grande mar povoado de tempestades e de mistérios”, que “foi a alma da Nação e foi com ele que se escreveu a história de Portugal” (DIAS, 1950, p. 16) —, e que os Descobrimientos vieram irreversivelmente acentuar.

O modo dicotómico como muitas vezes se apresenta o país, expressa bem as assimetrias e clivagens (económicas, sociais, culturais, isto é, territoriais) que a história ajudou a sedimentar e que continuam a influenciar comportamentos e atitudes. A fronteira identifica-se, no caso português, com interior e a costa com litoral¹. Estes termos têm conotações valorativas bem definidas que se situam para além da mera localização geográfica: o interior tem uma carga negativa, que facilmente se associa a sub-desenvolvimento, imobilismo e repulsão, e que se tornam mais acentuados quando nos referimos a raia.

A fronteira, enquanto limite geográfico de um estado é um factor importante para definir os contornos identitários e os traços culturais que diferenciam quem não integra a mesma comunidade que aquela linha separa. Embora se encontre longe de constituir um limite natural, a que separa Portugal e Espanha, forma uma perfeita divisória entre os povos, delimitando duas áreas linguísticas que

¹ “É verdade que existem diferenças consideráveis entre o litoral e o interior: aquela zona é sempre mais civilizada do que esta. Ali, vivem comunidades ligadas por vias de comunicação terrestre e marítima que atraem a imigração de povos vindos de todos os lados. Aqui, situam-se as comunidades isoladas sobre si mesmas, conservadoras, rudes, que tiram a sua subsistência da pastorícia e da guerra, que fornecem constantemente contingentes humanos às primeiras, mas recebem pouca gente vinda de fora. Por isso, preservam numerosos vestígios de arcaísmos culturais e sociais (MATTOSO, 1985:9).

coincidem com ela da maneira mais absoluta, apenas esbatida por alguns falares raianos (mirandês, quadrazenho, barranquenho) que se empregam, no campo e no lar, a par da língua corrente. A língua é, pois, um símbolo importante de afirmação e diferença, colocando alguns obstáculos a uma comunicação mais estreita.

A ideia de fronteira pode também ser entendida como uma zona que se estende difusa e irregularmente por ambos os lados da raia. “Em termos antropológicos, constitui uma área sociocultural peculiar, produto da interacção e interdependência das populações que habitam e transformam com a sua actividade diária um espaço contíguo. Fronteira, neste sentido, denominar-se-á Área Raiana. Estes conceitos de fronteira, uma como Raia (linear) e outro como Área (zonal), se bem que estejam estreitamente inter-relacionados, são sem dúvida, conceptualmente diferentes e convém mantê-los analiticamente separados. A fronteira, como Raia, divide e levanta o muro ibérico. A fronteira, como Área Raiana, articula e forma a coluna vertebral de um complexo sistema sociocultural” (URIASTE, 1994, p. 43).

Assim, no momento presente, importa permeabilizar (material e imaterialmente) as fronteiras pelo que a cooperação transfronteiriça, pode ser considerada uma das componentes do processo de desenvolvimento raiano. Apesar de todas as contradições que envolva, pôr em contacto populações, instituições, agentes económicos e outros actores, formalizando e estruturando canais de comunicação, tanto de âmbito sectorial como territorial, é um desafio que temos pela frente.

3. As regiões portuguesas de fronteira: contexto territorial do (sub)desenvolvimento raiano

3.1. A raia portuguesa: território e (sub)desenvolvimento

O posicionamento excêntrico e a acessibilidade difícil são elementos importantes para interpretarmos os dinâmismos sócio-económicos e a formação da identidade raiana.

A condição de fronteira é um estigma que tem acompanhado a área raiana ao longo da sua história, remetendo-a para uma posição de marginalidade com todos os inconvenientes que daí advêm. A especificidade destas regiões no contexto nacional é muito marcada pela geografia, onde um meio austero e por vezes agreste, não proporciona as condições mais favoráveis ao desenvolvimento de certas actividades económicas (agricultura, p. ex.).

O território fronteiriço entre Portugal e Espanha, considerado por alguns como a fronteira do subdesenvolvimento (PINTADO, 1974), enferma de dupla periferia, se atendermos à sua inserção locativa tanto no espaço europeu como ibérico (Fig. 1). A dimensão territorial é considerável, embora a sua importância seja relativamente restrita se entrarmos em linha de conta com o respectivo peso demográfico e/ou económico: as Nutes fronteiriças representam

58% da superfície do Continente onde residiam, em 1991, apenas 23% da sua população.

A incapacidade de gerar dinâmicas positivas tem-se manifestado através da recessão demográfica e dos processos de reestruturação produtiva. Estas debilidades, que se manifestam, também, através de crescimentos desiguais e polarizados, concorrem para a progressiva desintegração destes territórios, permitindo a instalação de sentimentos de perda nas comunidades residentes, particularmente nas das áreas rurais. Além de um conjunto de debilidades estruturais, comuns à generalidade das regiões europeias menos desenvolvidas — declínio demográfico, dependência de sectores produtivos tradicionais e de baixa produtividade, deficiente integração económica, baixos níveis de acessibilidade —, as regiões de fronteira enfrentam, de um modo geral, um conjunto de problemas específicos que derivam das posições geográficas, de que se destacam:

- situação periférica, relativamente, aos respectivos Estados, isolando-as dos principais centros de actividade económica e de tomada de decisão;

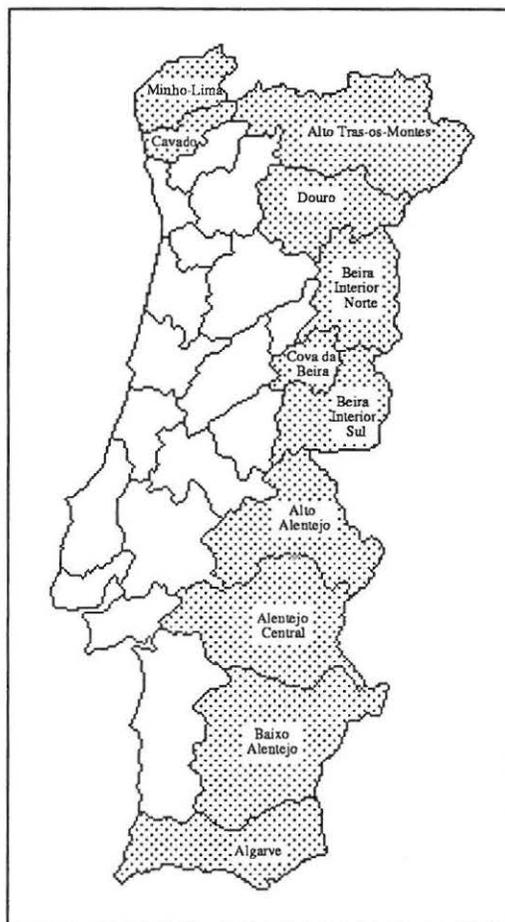


Fig. 1 - NUT III de fronteira

- desenvolvimento de áreas de influência distorcidas, causando alterações nos padrões espaciais da procura comercial e de serviços;
- deficiente dotação em infraestruturas, pelo facto de se situarem na extremidade das redes nacionais de transportes e de comunicações;
- fraco aproveitamento dos recursos naturais locais, escassa implantação de serviços sociais e de apoio às empresas, situação que se agrava quando se localizam nas regiões periféricas;
- disparidades nos sistemas jurídico, administrativo e de segurança social bem como nas tradições culturais e linguísticas, relativamente às zonas vizinhas do outro lado da fronteira, dificultando as comunicações e a cooperação (CE, 1992, p. 169).

Para além destes aspectos que afectam a generalidade das fronteiras internas da Comunidade, as regiões fronteiriças de Portugal e Espanha são fortemente marcadas pela dependência da actividade agrícola, por manifestações de ruralidade mais ou menos profunda e por deficientes níveis de acessibilidade. A deterioração demográfica (baixa densidade e envelhecimento da população, designadamente dos chefes das explorações agrícolas), os baixos níveis de qualificação dos recursos humanos, a pouca expressão e diversificação de actividades económicas, a deficiente cobertura de equipamentos, bem como a falta de infraestruturas básicas são outros problemas conhecidos. O afastamento dos centros de decisão, a disfunção legal ou jurídica, a segmentação artificial dos mercados, a desarticulação territorial, as barreiras psicológicas e educativas, os comportamentos sociais e a desilusão instalada nestas comunidades, constituem outros estrangulamentos que as áreas raianas conhecem e que necessitam ser superados (SÁNCHEZ LÓPEZ, 1993, pp. 43-68).

As áreas centrais, tanto de Portugal como de Espanha e da Europa, exerceram ao longo do tempo um forte apelo sobre as periferias raianas, tecendo uma teia complexa de interdependências espaciais, que se foram manifestando sob variadas formas, com relevo para a mobilidade populacional e, no passado mais recente, para a reestruturação produtiva.

A persistência do fenómeno migratório, consequência da integração destes territórios na divisão espacial do trabalho, é um dos aspectos mais visíveis e que contribuiu para acentuar a sua marginalização. O ciclo emigratório dos anos 60 merece uma referência especial, tanto por ter afectado de forma generalizada e intensa as regiões raianas, como por continuar a ter reflexos mais ou menos significativos nas economias e sociedades locais.

Os profundos processos de reestruturação das economias das áreas de fronteira, tanto a nível regional como local, inserem-se em estratégias mais globalizantes, que a adesão de Portugal na Comunidade Europeia veio potenciar e acelerar. As mudanças verificadas têm como pano de fundo o confronto entre segmentos de sociedade

com projectos e empenhamentos por vezes divergentes, em particular no que respeita à modernização, inovação e abertura ao exterior. Esta abertura, associada à penetração de investimentos exógenos (nacionais e estrangeiros) foi responsável, nalgumas localidades do interior raiano, por alterações da sua base económica e por dinamismos que mudaram qualitativamente o quadro de vida e as relações sociais. Estas transformações não podem ser dissociadas do incremento proporcionado pelas diferentes políticas comunitárias e nacionais de apoio a iniciativas e projectos, tanto públicos como privados.

3.2. A periferia raiana: dinamismos territoriais e integração urbana

O comportamento demográfico que a periferia raiana tem apresentado (Figs. 2-5), caracteriza-se por um declínio populacional muito acentuado, afectando com diferente intensidade a generalidade dos concelhos, dos quais alguns já evidenciam sintomas de desertificação. A mobilidade geográfica da população, causa primeira daquele comportamento, foi-se orientando para destinos que mudaram ao longo dos tempos, com intensidades e amplitudes variáveis. O período recessivo começa a ganhar expressão mais preocupante nos anos 60, coincidindo com o forte êxodo que então se verifica para o estrangeiro e, internamente, para as áreas metropolitanas e os principais centros urbanos do litoral. Este fenómeno teve como reflexos a erosão dos estratos etários mais jovens e activos, o despovoamento mais intenso das áreas rurais e, concomitantemente, contribuiu para o reforço populacional dos centros urbanos.

Em termos globais, o peso demográfico do território fronteiriço no conjunto do Continente tem vindo a registar uma quebra progressiva. A tradução espacial do comportamento demográfico apresenta uma tendência generalizada, e cada vez mais evidente, para a concentração da população nas sedes de concelho, o que é particularmente evidente nos centros urbanos de nível hierárquico mais elevado. Os concelhos onde se localizam estes últimos registam, consequentemente, maior capacidade polarizadora no contexto do território raiano: em 1864 representavam 28,4% da população total das Nutes raianas, enquanto em 1991 detinham 38,1%.

Por seu lado, a distribuição do aparelho produtivo, sobretudo do industrial, reflecte um padrão locativo igualmente desequilibrado e assimétrico, que penaliza o interior em geral e as áreas de fronteira em particular. Sendo estas áreas excessivamente dependentes da agricultura ou de sectores industriais tradicionais (têxtil, p. ex.), assentes em processos produtivos tecnologicamente pouco desenvolvidos, não apresentam à partida condições favoráveis para desenvolver uma base económica suficientemente forte, gerar alternativas de emprego e, consequentemente, reter os excedentes demográficos.

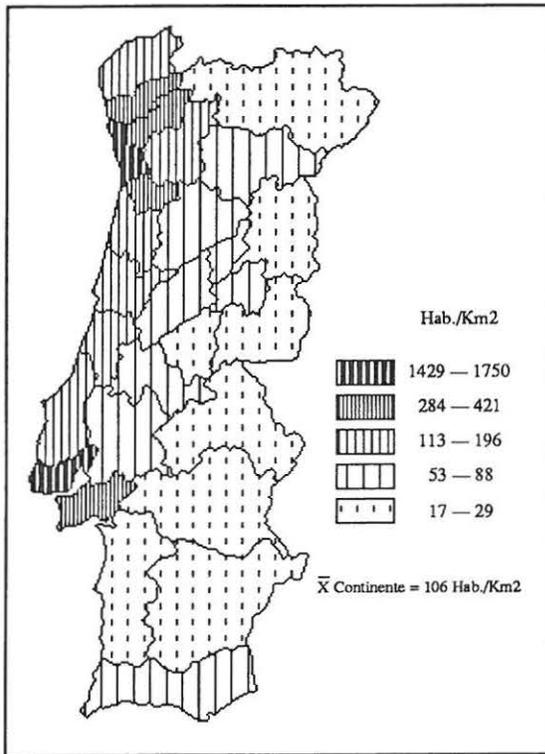


Fig. 2 - Densidade populacional (1991)

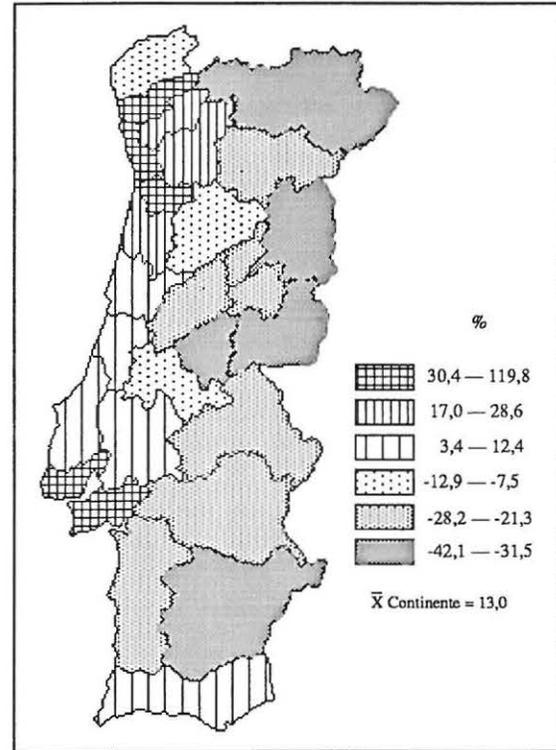


Fig. 4 - Variação da população (1960-1991)

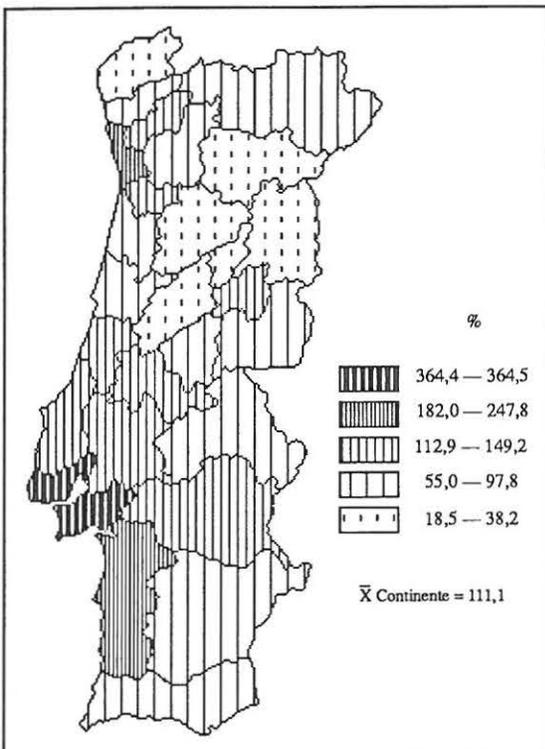


Fig. 3 - Variação da população (1864-1960)

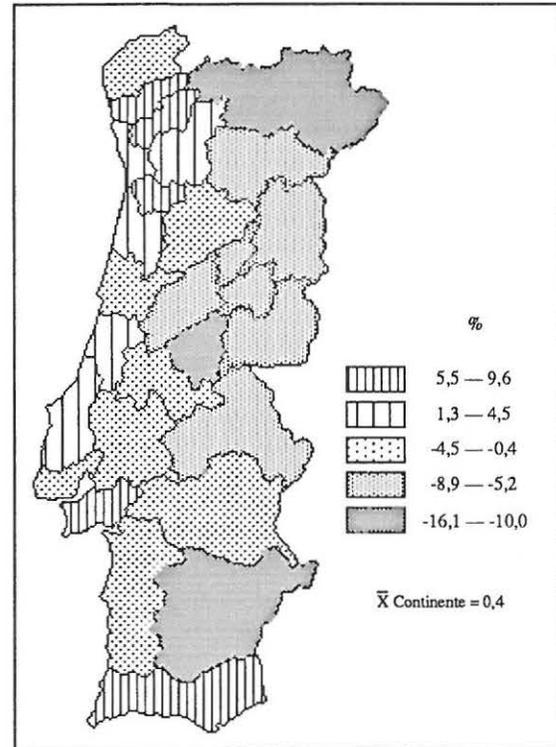


Fig. 5 - Variação da população (1981-1991)

As diversas intervenções ocorridas na última década não vieram alterar significativamente quer o perfil produtivo, quer as dinâmicas espaciais e sectoriais já instaladas. O impacto territorial dos incentivos à reestruturação apontam para um reforço do crescimento em áreas com um aparelho produtivo já consolidado e para a inversão de certas tendências negativas, que vinham emergindo em áreas de maior concentração industrial (Figs. 6-8).

Entretanto, surgiram novas dinâmicas cujas configurações territoriais apontam para o reforço de alguns centros urbanos do interior (refira-se o caso particular de Castelo Branco pela expressão que atingiu) e o início de uma expansão/difusão para concelhos que lhe são imediatamente vizinhos. Este fenómeno processa-se, no entanto, em estreita articulação com o traçado dos principais eixos rodoviários da rede fundamental e com alguma mobilização de agentes e actores locais influentes, donde se deve destacar as autarquias e uma classe empresarial em consolidação. Sectorialmente, os impactos perceptíveis verificam-se particularmente na modernização de processos produtivos de sectores tradicionais, evidenciando uma linha de continuidade com o aparelho instalado e muito dependente do aproveitamento dos recursos naturais e humanos locais.

A ocupação do território, a distribuição dos centros urbanos (Fig. 9) e a densidade de eixos viários (Fig. 10) de

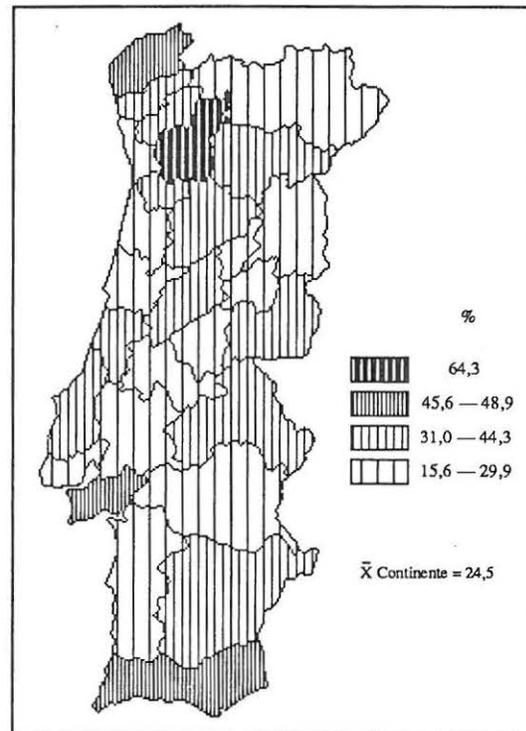


Fig. 7 - Evolução do emprego no sector terciário (1986/91)

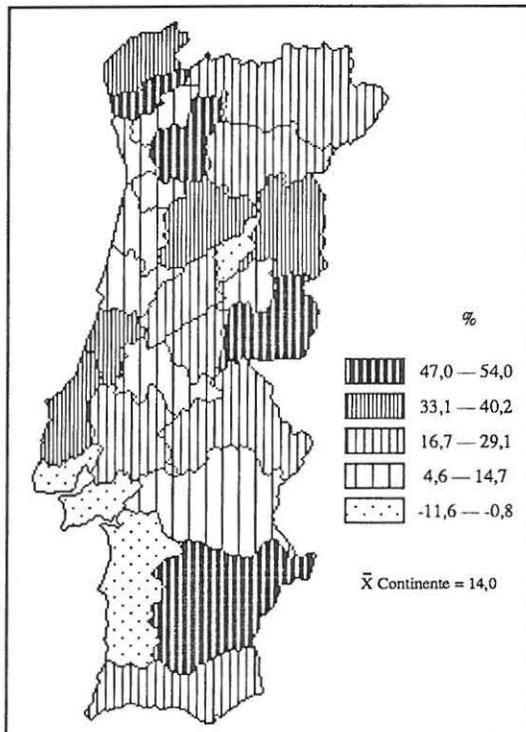


Fig. 6 - Evolução do emprego no sector secundário (1986/91)

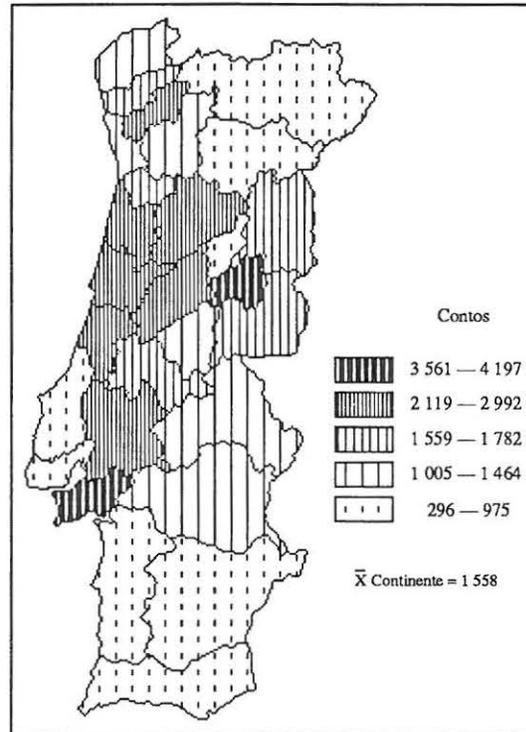


Fig. 8 - Sistemas de incentivo à indústria: incentivo por 100 habitantes (1986 a 1991)

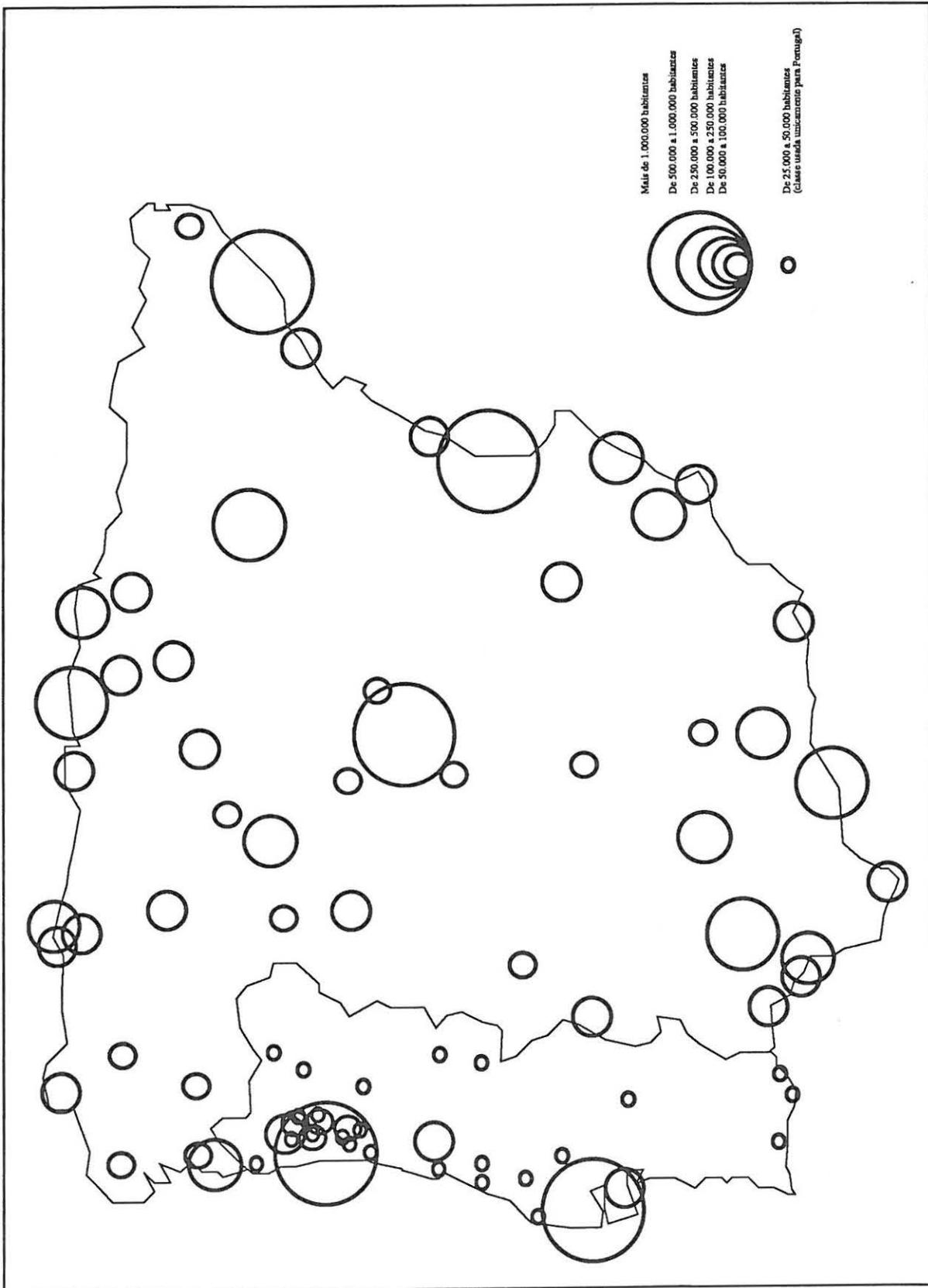


Fig. 9 - Principais centros urbanos na Península Ibérica

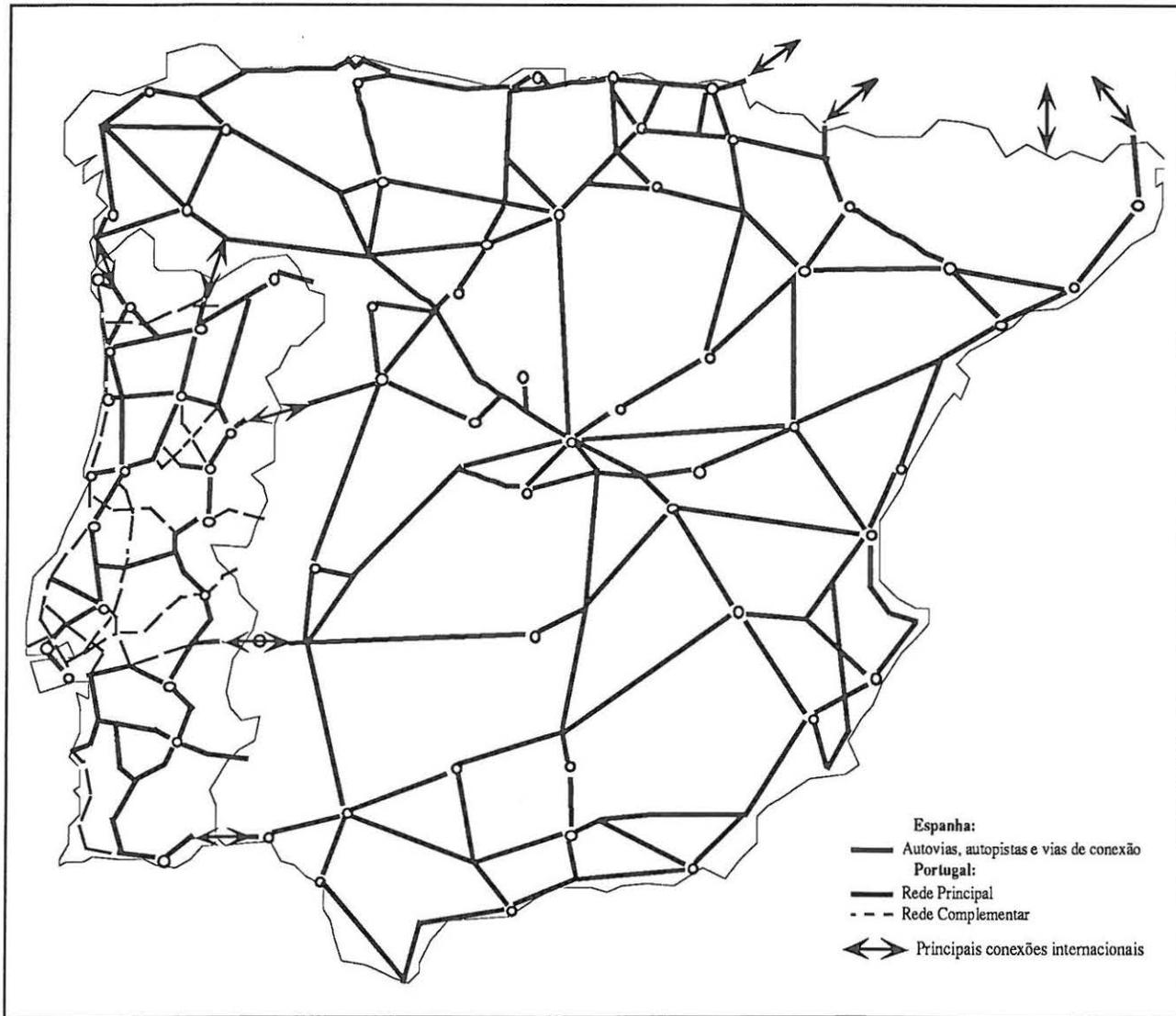


Fig. 10 - Rede viária estruturante da Península Ibérica

Adaptado de: MPOT, *Plan Director de Infraestructuras (1993-2007)*. JAE, Plano Rodoviário Nacional

ambos os lados da fronteira hispano-portuguesa, são substancialmente diferentes, o que se explica devido a modelos diferentes de organização do espaço. A polarização acentuada que se verifica do lado espanhol não tem igual correspondência no nosso país. Aqui, a distribuição dos centros segue uma malha mais regular e estes, embora tenham menor dimensão demográfica, apresentam alguns sinais de um relativo dinamismo, o que pode encerrar algumas virtualidades.

O território da área de fronteira organiza-se em torno de uma rede de centros urbanos (Fig. 11), destacando-se um primeiro nível de polarização formado pelas cidades

capitais de distrito ou outras que não o sendo (Chaves e Covilhã), conseguem organizar uma área de influência com alguma expressão (centros sub-regionais e supramunicipais), e um outro nível de polarização que corresponde às restantes sedes de concelho. Estes centros são conectados por eixos, igualmente hierarquizados, que coincidem com a rede fundamental prevista no Plano Rodoviário Nacional, estruturando a organização do território e os corredores de crescimento económico e demográfico. Os espaços intersticiais localizados à margem dos nós e daqueles eixos, economicamente dependentes, pouco dinâmicos e inseridos em contextos rurais, poderão conhecer perdas cada vez

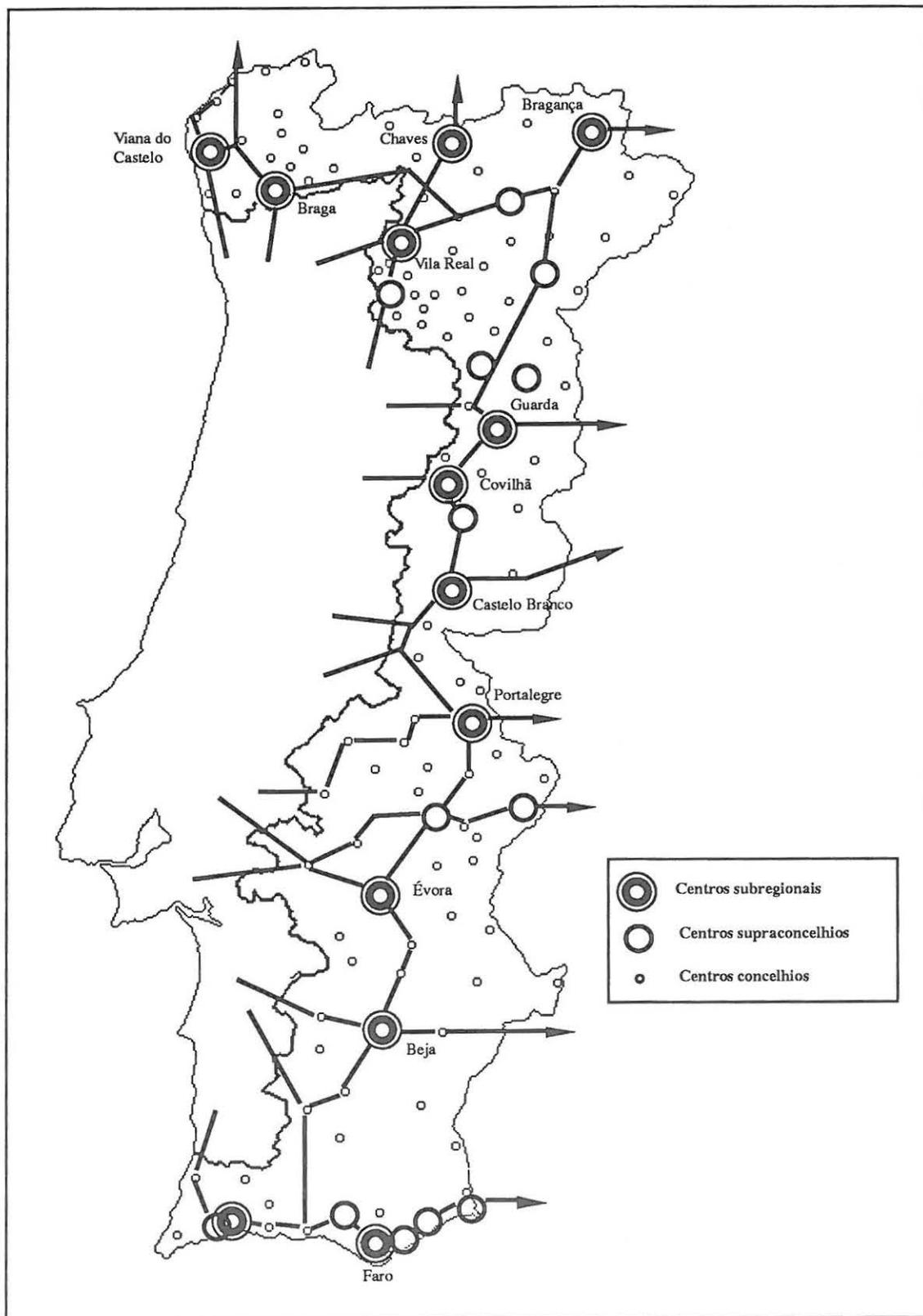


Fig. 11 - Rede urbana das áreas de fronteira e rede viária fundamental

Quadro I - Dinamismos demográficos da Raia portuguesa

	Área	População residente		Variação da população residente			Saldo natural	Saldo migratório	Índ. envelhecimento	
		1864	1991	1960-70	1981-91	1960-91	1981-91	1981-91	1981	1991
	%	%	%	%	%	%				
Minho-Lima	2,5	5,2	2,7	-9,6	-3,2	-10,5	1,7	-4,4	51,7	79,2
Cávado	1,4	4,0	3,8	2,4	6,9	29,7	9,7	-2,3	27,0	38,7
Douro	4,6	6,2	2,5	-17,7	-8,4	-23,8	2,5	-11,2	44,7	71,6
Alto Trás-os-Montes	9,2	5,8	2,5	-22,5	-13,6	-33,7	1,3	-15,0	47,6	85,0
Total	17,7	21,2	11,5	-12,8	-4,0	-11,8				
Beira Interior Norte	4,6	3,6	1,3	-26,6	-9,1	-36,9	-1,9	-7,0	83,2	121,3
Beira Interior Sul	4,2	1,5	0,9	-19,5	-5,9	-31,4	-4,2	-1,8	110,9	157,1
Cova da Beira	1,5	1,5	1,0	-20,2	-6,9	-28,3	-0,2	-6,5	69,1	97,7
Total	10,3	6,7	3,1	-22,8	-7,5	-32,9				
Alto Alentejo	6,7	2,3	1,4	-22,4	-5,3	-27,8	-2,3	-3,0	90,8	125,0
Alentejo Central	8,1	2,6	1,8	-19,0	-4,1	-21,4	-0,7	-3,3	71,8	103,0
Baixo Alentejo	9,6	3,0	1,5	-26,3	-11,2	-39,4	-2,0	-8,0	79,1	112,9
Total	24,4	8,0	4,7	-22,6	-6,8	-29,8				
Algarve	5,6	4,5	3,6	-14,7	5,1	8,0	0,3	5,3	75,2	94,9
TOTAL (NUT III de fronteira)	58,1	40,4	23,0	-17,1	-3,8	-17,3				
CONTINENTE	100,0	100,0	100,0	-2,2	0,3	12,9	3,4	-3,1	45,4	68,0

mais acentuadas e maiores dificuldades para promover o respectivo desenvolvimento.

Refira-se que a interdependência entre os centros urbanos das regiões de fronteira permite distinguir alguns sub-sistemas (Trás-os-Montes, Raia Central, Alentejo e Algarve), organizados em eixos ou outros tipos de agrupamento territorial, que devem ser valorizados em função das respectivas complementaridades por forma a atingirem limiares operativos. Perante a fragilidade actual do sistema urbano da periferia raiana é importante a constituição de redes de centros, “em continuidade ou em descontinuidade territorial, a partir da identidade ou complementaridade das suas bases económicas e sociais, no sentido de beneficiarem do acesso rápido e útil aos mecanismos da mudança e de desencadarem acções conjuntas em âmbitos regionais, nacionais e internacionais” (GASPAR, 1993, p. 417).

Os processos demográficos e os dinamismos sócio-económicos que afectam as regiões raianas estão em perfeita consonância com o estado de espírito das suas gentes, marcadas por sentimentos de distanciamento e de abandono. Esta situação reclama solidariedades e iniciativas que contribuam para reverter o quadro económico, valorizem a imagem destes territórios e criem a auto-estima dos seus residentes.

4. Das políticas ao desenvolvimento das regiões de fronteira

4.1. Incidência das políticas de desenvolvimento

As regiões de fronteira, apesar das suas particularidades e dos problemas estruturais que enfrentam, só muito recentemente é que foram objecto de intervenções específicas para promover o seu desenvolvimento. Além dos instrumentos gerais disponíveis — programas sectoriais (Prodac, Pedip, etc.), regionais e sistemas de incentivos ao investimento que se enquadravam no Primeiro Quadro Comunitário de Apoio (1989-1993) —, estas regiões beneficiaram ainda de outras iniciativas comunitárias, de que merecem destaque o Leader e o INTERREG. Estes dois programas merecem uma referência particular pelos recursos que mobilizam e pelo facto de intervirem em domínios estratégicos para o desenvolvimento e integração das áreas de fronteira (desenvolvimento rural, acessibilidades, património e cooperação).

A incidência do INTERREG I nas regiões de fronteira, permite-nos concluir que grande parte do esforço de investimento apoiado pelo programa foi canalizado para

vias de comunicação (72,9%). A recuperação do património (tanto natural como histórico-cultural, 12,8%) e o saneamento e conservação dos recursos hídricos (4,7%) foram outros domínios com algum relevo, enquanto a cooperação transfronteiriça (9,9%) é um campo de intervenção que pode conhecer maior expansão no futuro próximo.

É ainda de salientar que boa parte da comparticipação foi utilizada em projectos concretizados pela administração central, que mobilizaram 64% da comparticipação total, o que nos permite concluir que as administrações (central e local) tiveram um papel hegemónico na utilização dos recursos financeiros disponíveis (cerca de 95%). Contudo, outro tipo de actores representativos da estrutura produtiva (associações empresariais, cooperativas de produtores, etc.), da sociedade civil (associações locais para o desenvolvimento) e outros agentes institucionais (Universidades e Politécnicos, etc.) tiveram pouca expressão, sendo desejável que aumentem a sua representatividade na participação dos montantes disponíveis.

A incidência territorial destes instrumentos permitenos concluir que a Região Norte e a Região Centro tiveram apoios assinaláveis, embora suplantados pelos montantes canalizados para a Região do Algarve que beneficiou de um grande projecto, a Via do Infante.

O impacto dos apoios comunitários nas áreas fronteiriças é relativamente elevado, se atendermos ao montante das capitações, facto que se deve mais à pouca população que aí reside do que à execução de projectos estruturantes. Estes projectos, normalmente da competência da administração central, estratégicos como indutores do desenvolvimento, chegam mais tardiamente a estas regiões, como se pode constatar pelo atraso que se verifica na concretização de alguns troços do Plano Rodoviário Nacional (IP2, IP4). Concomitantemente, os incentivos ao investimento não tiveram grande expressão, o que ficou a dever-se à fraca iniciativa do empresariado local ou às desvantagens locativas para novos projecto (as excepções que se verificam, p. ex. em Castelo Branco, servem para confirmar esta regra).

Contudo, os impactos destes instrumentos foram distintos. Se analisarmos a sua incidência em termos locais, concluiremos que contribuíram para aumentar as dotações de certas infraestruturas e equipamentos, projectos que se revelaram determinantes para melhorar as condições de vida das populações. Mas se a avaliação é positiva a este nível, também verificamos que não foi plenamente conseguida a reestruturação da débil base produtiva em que assentam estas economias locais. Deste ponto de vista,

Quadro II - O INTERREG I em Portugal (1991-1994):
tipologia de projectos apoiados; o investimento e a comparticipação comunitária por sub-programas e medidas

	Nº Proj.	Invest. Eleg.	Comp. FEDER FEOGA	Nº Proj. %	Invest. Eleg. %	Comp. %
1.1. Estradas de atravessamento (AC)	15	29 974 589	20 894 229	5,0	57,3	57,9
1.3. Estradas de atravessamento (AL)	8	2 617 662	1 832 364	2,7	5,0	5,1
1.6. Estradas de articulação interna (AL)	42	5 106 069	3 574 251	14,1	9,8	9,9
1. Estradas de integração e articulação	65	37 698 320	26 300 844	21,8	72,1	72,9
2.2. Estudos para o desenvolvimento rural (AC)	1	262 000	183 400	0,3	0,5	0,5
2. Agricultura e desenvolvimento rural	1	262 000	183 400	0,3	0,5	0,5
4.1. Defesa do património natural (AC)	4	904 945	633 462	1,3	1,7	1,8
4.2. Renovação do património histórico-artístico (AC)	5	774 369	542 059	1,7	1,5	1,5
4.3. Renovação do património histórico-artístico (AL)	37	4 998 728	3 499 110	12,4	9,6	9,7
4. Recuperação do património turístico	46	6 678 042	4 674 631	15,4	12,8	13,0
5.1. Conservação dos recursos hidráulicos	1	333 000	233 100	0,3	0,6	0,6
5.4. Abastecimento de água e saneamento (AL)	18	2 149 211	1 504 450	6,0	4,1	4,2
5. Conservação dos recursos hidráulicos e saneamento	19	2 482 211	1 737 550	6,4	4,7	4,8
6.1. Acções de cooperação transfronteiriça	110	3 582 798	2 507 959	36,9	6,9	7,0
6.2. Regime de auxílios a pequenos investimentos	57	1 595 161	669 013	19,1	3,1	1,9
6. Acções de cooperação transfronteiriça	167	5 177 959	3 176 972	56,0	9,9	8,8
TOTAL	298	52 298 532	36 073 397	100,0	100,0	100,0

Quadro III - Entidades executoras de projectos apoiados pelo INTERREG I em Portugal

	Nº Proj.	Invest. Eleg.	Comp. FEDER FEOGA	Nº Proj. %	Invest. Eleg. %	Comp. %
Administração Central	50	33 548 047	23 395 651	16,8	64,1	64,9
Administração Local	136	15 711 522	10 998 072	45,6	30,0	30,5
Outras entidades	55	1 443 802	1 010 661	18,5	2,8	2,8
Privados	57	1 595 161	669 013	19,1	3,1	1,9
TOTAL	298	52 298 532	36 073 397	100,0	100,0	100,0

Quadro IV - Incidência regional do INTERREG I em Portugal

	Nº Proj.	Invest. Eleg.	Comp. FEDER FEOGA	Nº Proj. %	Invest. Eleg. %	Comp. %
Norte	121	14 965 167	10 345 247	40,6	28,6	28,7
Centro	90	8 251 113	5 577 795	30,2	15,8	15,5
Alentejo	34	4 538 482	2 999 441	11,4	8,7	8,3
Algarve	50	24 286 145	16 970 576	16,8	46,4	47,0
Não Reg.	3	257 625	180 338	1,0	0,5	0,5
TOTAL	298	52 298 532	36 073 397	100,0	100,0	100,0

o impacto das políticas nas áreas marginais em geral e nas de fronteira em particular, não têm sido plenamente eficazes.

A programação do Interreg II permite-nos tirar duas conclusões fundamentais:

- os montantes previstos são, em termos globais, relativamente menos vultosos que no primeiro programa: neste foi possível apoiar projectos que consumiram 13,1 milhões de contos de investimento por ano, enquanto neste não se vai ultrapassar os 10,6 milhões de contos;
- existem apostas relativamente diferentes feitas em Portugal e Espanha traduzidas, fundamentalmente, numa valorização dos equipamentos de apoio à actividade produtiva e das acessibilidades no caso do nosso país e no reforço dos equipamentos urbanos e a protecção dos recursos hídricos que os nossos vizinhos privilegiam.

Superar o estágio de desenvolvimento destas regiões e reverter os dinamismos negativos que apresentam, reclama atitudes voluntaristas, activas, solidárias e persistentes. O tipo de intervenções a implementar, embora diversificadas, devem privilegiar as modificações estruturais, incidindo sobre o conjunto do território, desencadeando transformações profundas, qualitativamente relevantes e de efeitos duradouros.

4.2. Recentrar as periferias, promover o desenvolvimento raiano

É certo que o processo de mutação decorrente da globalização das economias e das transformações políticas no seio da União Europeia trará novos desafios e novas oportunidades à raia hispano-portuguesa. As grandes fragilidades que estas regiões apresentam (fraca densidade demográfica e debilidade da sua base produtiva que acarretam o êxodo persistente dos seus habitantes) dificultam a reversão das suas economias e degradam a sua competitividade. A entrada das regiões raianas num ciclo virtuoso de desenvolvimento implica uma maior integração destes territórios e a conseqüente diminuição das disparidades.

As potencialidades que estas áreas encerram, desde que devidamente mobilizadas, podem sustentar outro tipo de desenvolvimento, de que destacamos:

- um património natural, histórico e cultural, rico e variado, ainda relativamente pouco explorado e centros históricos que conservam, ainda, traços indeléveis, que podem constituir uma base para incrementar a actividade turística;
- um meio ambiente bastante preservado, uma vez que a pressão urbanística e industrial foi pouco marcante;
- produtos agrícolas (vinho, azeite, castanha, queijo, etc.) e outros recursos locais de qualidade que devidamente

Quadro V - INTERREG II para Portugal e Espanha (1994-1999): investimento previsto por sub-programa e medida

	PORTUGAL		ESPANHA	
	CONTOS	%	CONTOS	%
Sub-programa 1: Desenvolvimento sócio-económico	24 640 997	46,4	41 034 912	44,5
Medida 1: Agricultura e desenvolvimento rural	4 867 779	9,2	9 761 107	10,6
Medida 2: Equipamentos de apoio à actividade produtiva	8 928 909	16,8	831 222	0,9
Medida 3: Formação profissional, emprego e intercâmbio educativo e científico	1 383 355	2,6	650 038	0,7
Medida 4: Reforço dos equipamentos urbanos	1 882 049	3,5	12 769 850	13,9
Medida 5: Dinamização e cooperação empresarial e turística	5 298 407	10,0	11 284 494	12,2
Medida 6: Dinamização e cooperação social e institucional	2 280 497	4,3	5 738 202	6,2
Sub-programa 2: Ambiente e património arquitectónico	5 493 828	10,4	19 975 270	21,7
Medida 1: Protecção dos recursos hídricos	1 553 812	2,9	10 348 735	11,3
Medida 2: Protecção do património natural	2 306 632	4,4	3 607 293	3,9
Medida 3: Recuperação do património arquitectónico	1 633 385	3,1	6 019 242	6,5
Sub-programa 3: Melhoria da permeabilidade da fronteira	22 743 540	42,9	30 889 400	33,5
Medida 1: Acessibilidades	22 050 010	41,6	26 596 573	28,8
Medida 2: Telecomunicações	693 530	1,3	4 292 827	4,7
Sub-programa 4: Gestão e acompanhamento	172 992	0,3	291 181	0,3
Medida 1: Implementação e divulgação do programa	86 594	0,2	122 089	0,1
Medida 2: Estudos e avaliação	86 399	0,2	169 092	0,2
INTERREG II	53 051 357	100,0	92 190 764	100,0

certificados, promovidos e comercializados, podem assumir uma significativa importância económica;

- um posicionamento geográfico que ganhou maior centralidade com a integração europeia e que necessita ser estrategicamente aproveitado.

Como tem sido várias vezes referido, a promoção do desenvolvimento dos concelhos raianos passa, nesta fase, pelo incremento do investimento e da mobilização da capacidade empresarial, numa convergência activa entre a Administração Central e as estruturas locais (municípios e outras estruturas locais), que permitam atingir três objectivos gerais:

- apoiar o processo de reestruturação da base produtiva que se revela fundamental para aumentar a competitividade destas economias;
- gerar condições que facilitem a criação de emprego;
- facilitar a integração dos territórios raianos e esbater a sua condição periférica.

Sem pretender ser exaustivo, podemos listar outro tipo de objectivos, que se revelam estratégicos para ultrapassar os problemas estruturais com que estas áreas se confrontam:

- melhorar os níveis de acessibilidade, tendo presente o conjunto de vias de comunicação e a rede urbana de um lado e doutro da fronteira, articulando o território através de uma rede viária que conecte os principais centros urbanos, dando maior coerência ao sistema urbano e coesão às periferias;

- reforçar a centralidade dos seus centros urbanos, melhorando o nível de equipamentos e qualificando a oferta de serviços, designadamente os prestados aos agentes económicos;

- articular de modo mais eficaz os centros urbanos com a área rural envolvente, através de uma melhor funcionalidade na prestação de serviços (sociais, ensino e de apoio à actividade produtiva), promovendo simultaneamente uma maior integração territorial entre o sistema produtivo e o mercado de emprego local;

- identificar a vocação e o domínio de especialização de cada centro urbano e desenvolvê-la estrategicamente;
- superar as dependências através da integração em redes que explorem complementaridades, solidariedades e, porque não, cumplicidades, desenvolvendo a cooperação transregional e o diálogo transfronteiriço;

- esbater o efeito de fronteira, intensificando contactos e a cooperação entre os agentes económicos, via importante para afirmar o espaço fronteiriço em contextos territoriais mais amplos (ibérico e comunitário);

- explorar as vantagens locativas que poderão decorrer da posição geográfica de fronteira, promovendo intervenções estratégicas em centros que possam desempenhar funções complementares (Chaves-Verin, Vilar Formoso-Fuentes, Elvas-Badajoz, etc.).

As realidades raianas reclamam, pois, um modelo de desenvolvimento que passe pela promoção de iniciativas

materiais (infraestruturas e equipamentos) e imateriais (melhoria e qualificação dos serviços, etc.) que concorram para aumentar a competitividade da economia regional e promovam um quadro de vida moderno e atraente. Esta estratégia não pode ser divorciada de um adequado ordenamento do território, consubstanciado num modelo territorial que valorize a polarização intra-concelhia, a promoção da qualidade de vida dos aglomerados rurais e a melhoria do acesso a bens e serviços.

Como já foi salientado, as áreas de fronteira encerram uma diversidade de contextos económicos e sociais, que implicam atitudes e estratégias distintas, tanto ao nível do desenvolvimento como da cooperação transfronteiriça. Deste modo, as políticas a seguir em cada contexto territorial devem ser ajustadas a cada realidade e dotadas de alguma flexibilidade, o que dificilmente se torna compatível com decisões e controlos centralizados.

Os programas orientados para o desenvolvimento da raia devem privilegiar uma gestão mais descentralizada, permitindo uma participação regional e local que, sem perder eficácia, reflecta mais adequadamente os contextos territoriais e o protagonismo dos actores.

5. Territórios de fronteira, espaços de cooperação

5.1. Cooperação transfronteiriça: enquadramento e limitações

Embora as políticas específicas para promoverem o desenvolvimento das áreas fronteiriças sejam recentes, a cooperação transfronteiriça entre regiões da Europa tem

uma tradição mais antiga. Refira-se a este propósito a constituição da Associação das Regiões Fronteiriças (ARFE, 1969) ou as seis Conferências Europeias das Regiões Fronteiriças realizadas no âmbito do Conselho da Europa — Estrasburgo (1972), Insbruck (Austria, 1975), Borken (Alemanha, 1984), Saragoça (Espanha, 1987), Rovaniemi (Finlândia, 1991) e Ljubljana (Eslovénia, 1994).

O Conselho da Europa, através duma Convenção Quadro Europeia sobre a Cooperação Transfronteiriça entre colectividades ou autoridades territoriais (Convenção de Madrid, 21 de Maio de 1980), desenhou o quadro institucional em que esta modalidade de cooperação deve ocorrer. Mais recentemente, com o intuito de tornar a cooperação mais abrangente e generalizá-la a outros domínios, a Conferência Permanente dos Poderes Locais e Regionais (CPLRE) do Conselho da Europa adoptou uma nova resolução (nº 248) na sua 28ª sessão de 17 de Março de 1993, para a cooperação interterritorial.

Na sequência do Acto Único, que definiu o Mercado Único como um objectivo fundamental, e do Tratado de Maastricht (1992), que instituiu um Comité das Regiões (1994), as regiões de fronteira foram consideradas áreas sensíveis, onde existem problemas que reclamam intervenções prioritárias. É neste quadro que surge o INTERREG, instrumento vocacionado par intervir nestas regiões.

Todos estes debates realizados sobre as regiões de fronteira mas, também, os que se desenvolveram ao longo dos anos 80 em torno do papel que as regiões devem ocupar na construção da Europa, animaram um amplo movimento regional donde resultaram várias Comunidades de Trabalho de âmbito transfronteiriço e múltiplas formas

Quadro VI - Regiões fronteiriças no seio da União Europeia

	Externas		Internas	
	% superfície	% população	% superfície	% população
Alemanha	24,5	17,5	14,7	13,1
França	3,1	2,3	18,2	19,9
Itália	9,9	7,5	6,0	5,6
Holanda	-	-	64,9	51,5
Bélgica	-	-	89,0	77,5
Luxemburgo	-	-	100,0	100,0
Reino Unido	-	-	5,8	2,8
Irlanda	-	-	17,3	11,5
Dinamarca	-	-	9,1	4,9
Grécia	23,6	11,7	-	-
Espanha	-	-	27,7	17,5
Portugal	-	-	54,5	22,3
CEE	6,1	5,4	19,1	15,2

Fonte: OCDE, 1992, p. 8

de cooperação interterritorial. Embora o lugar que as regiões devam ocupar não seja pacífico, encerre algumas ambiguidades e tenha conhecido acidentes de percurso, foi-se esboçando um quadro que tem permitido às regiões promover relações de cooperação e obterem apoios para esta finalidade.

As regiões de Portugal e Espanha que contactam através de fronteiras, não ficaram insensíveis a este movimento que foi alastrando entre as regiões da Europa, começando a dar passos no sentido de estabelecerem laços de cooperação entre si. Assim, depois da Xunta de Galicia e a Comissão de Coordenação da Região Norte terem estabelecido um acordo para a constituição da Comunidade de Trabalho Galiza - Região Norte de Portugal (1991), foram assinados protocolos de cooperação entre a Junta da Extremadura e a Comissão de Coordenação da Região do Alentejo (Ponte da Ajuda, 1992) e entre a Junta de Extremadura e a Comissão de Coordenação da Região Centro (Ponte de Alcântara, 27 de Maio de 1994). Acordos semelhantes serão assinados em breve entre a Comissão de Coordenação da Região Centro e a Junta Autónoma de Castilla e León e a do Algarve e Andaluzia.

Contudo, temos de ter consciência que subsistirão sempre limites e disfunções à cooperação que relevam de duas ordens jurídicas diferentes: embora a eliminação de entraves físicos, técnicos e fiscais concorram para intensificar a cooperação transfronteiriça, subsistirão sempre constrangimentos e entraves que decorrem, entre outros motivos, do monopólio do estado nas relações exteriores (CONSEIL DE L' EUROPE, 1992, p. 22).

Por este motivo, a cooperação entre regiões portuguesas e espanholas poderá conhecer algumas dificuldades no seu aprofundamento. Em primeiro lugar pela inviabilidade de se constituir uma estrutura única, verdadeiramente transfronteiriça, que coordenasse a cooperação, devido às distintas personalidades jurídicas e ao carácter supraestatal de que se revestia. Mas, mesmo que esta questão fosse ultrapassada, o facto de as administrações territoriais serem distintas, com âmbitos, atribuições e competências diferentes, cria sempre algumas limitações ao diálogo que se venha a estabelecer.

Por outro lado, o aprofundamento de contactos e negócios entre os agentes económicos, uma das razões importantes para se incrementar a cooperação, pode esbarrar em resistências que se venham a colocar motivadas pelo medo da concorrência que aumentará num mercado transfronteiriço mais alargado. Outro factor limitativo, porventura o mais importante, é o de saber em que medida a fronteira é sentida e vivida de ambos os lados da mesma forma, isto é, se a identidade raiana permitirá alicerçar iniciativas comuns de cooperação.

Como vimos, a década de 90 começou a ser marcada pela intensificação da cooperação interregional. Se este movimento é genuíno ou é apenas estimulado pela expectativa de recursos financeiros adicionais que a União Europeia põe à disposição das regiões, só o futuro irá esclarecer.

5.2. A fronteira, traço de união: perspectivas para a cooperação transfronteiriça

A cooperação transfronteiriça encerra virtualidades interessantes para o desenvolvimento das áreas de fronteira, podendo ser uma forma de superar localismos e ultrapassar problemas comuns. A fronteira pode, desta forma, constituir um traço de união, gerando dinâmicas mobilizadoras dos actores e suscitar formas de solidariedade para com estas regiões.

As regiões da fronteira hispano-portuguesa, embora apresentem uma certa unidade, constituem realidades diversas onde se manifestam dinamismos sócio-económicos e se exprimem comportamentos bastante diferenciados. Partindo desta premissa, cada Comunidade de Trabalho, constituída ou a constituir, deve ser esboçada a partir de cada realidade concreta, pois da sua identidade dependerá não só o êxito da cooperação como também a capacidade de mobilização dos actores. Os canais que se venham a formalizar para estimular o diálogo transfronteiriço terão que ser estruturados em função de lógicas territoriais valorizando, contudo, dimensões sectoriais afins ou complementares.

As estratégias e iniciativas podem assumir diversos âmbitos. Aprofundar o diálogo entre territórios contíguos de um e de outro lado da fronteira, pode situar-se apenas a nível estritamente local, constituindo o relacionamento entre municípios, em função de cada objectivo concreto, um passo importante para permeabilizar a fronteira e romper barreiras psicológicas que têm existido. Mas, além deste nível elementar de cooperação, podem-se promover intervenções mais estruturadas, designadamente as de carácter sócio-económico que se podem promover a nível sub-regional, entre os principais centros urbanos (Guarda, Covilhã, Fundão, Castelo Branco vs. Cáceres, Placência, Bejar, Cidade Rodrigo, Salamanca) e regional, envolvendo as respectivas instituições (Comunidades Autónomas e Comissões de Coordenação).

Circunscrevendo-nos ao território situado entre a Região Centro e a Comunidade Autónoma de Castilla y León, verificamos que pode passar pela constituição duma comunidade de trabalho para a Raia Ibérica Central que procure responder a problemas de desenvolvimento e disfunções de comunicação territorial. Esta entidade transregional deve procurar explorar vantagens comuns, de que destacamos:

- uma situação geográfica estratégica no centro dos eixos de comunicação ibéricos de ligação à Europa;
- um meio ambiente natural preservado e um património de grande qualidade, que podem ser considerados importantes recursos endógenos da região;
- uma identidade cultural e actividades tradicionais ainda muito presentes e fortemente enraizadas a nível local.

A identidade de problemas existentes em ambos os lados da fronteira, embora com cambiantes e amplitudes diversos, e a firme vontade de os superar, exigirá uma

Quadro VII - Cooperação transfronteiriça hispano-portuguesa: dimensão das Comunidades de Trabalho

	REGIÕES / PROVÍNCIAS				ZONA FRONTEIRIÇA				Superf. %	Pop. (1991) %
	Munic.	Superf. Km2	População residente		Munic.	Superf. Km2	População residente			
			1981	1991			1981	1991		
Norte/Galiza/Castilla y Leon										
Região Norte	84	21 278	3 410 099	3 472 939	49	15 733	1 119 800	1 077 271	73,9	31,0
Pontevedra/Orense/Zamora	428	22 329	1 495 605	1 452 636	142	10 061	429 426	391 559	45,1	37,0
Total	512	43 607	4 905 704	4 925 575	191	25 794	1 549 226	1 468 830	59,2	29,8
Centro/Castilla y Leon/Extremadura										
Região Centro	78	23 666	1 763 119	1 721 650	16	9 180	316 041	292 625	38,8	17,0
Salamanca/Cáceres	601	32 218	782 799	780 377	163	10 394	145 940	130 944	32,3	16,8
Total	679	55 884	2 545 918	2 502 027	179	19 574	461 981	423 569	35,0	16,9
Alentejo/Extremadura										
Alentejo	46	26 930	578 430	543 442	41	21 668	475 299	444 923	80,5	81,9
Badajoz	162	21 766	635 375	647 654	72	9 950	390 240	414 362	45,7	64,0
Total	208	48 696	1 213 805	1 191 096	113	31 618	865 539	859 285	64,9	72,1
Algarve/Andaluzia										
Algarve	16	4 988	323 534	341 408	16	4 988	323 534	341 408	100,0	100,0
Huelva	79	10 128	414 492	444 117	52	6 307	148 188	144 002	62,3	32,4
Total	95	15 116	738 026	785 525	68	11 295	471 722	485 410	74,7	61,8
Portugal/Espanha										
Portugal (Regiões fronteira)	224	76 862	6 075 182	6 079 439	122	51 569	2 234 674	2 156 227	67,1	35,5
Espanha (Províncias fronteira)	1 270	86 441	3 328 271	3 324 784	429	36 712	1 113 794	1 080 867	42,5	32,5
Total	1 494	163 303	9 403 453	9 404 223	551	88 281	3 348 468	3 237 094	54,1	34,4

ofensiva assente em alguns pontos comuns. Neste contexto, a cooperação pode revelar-se um meio importante e estratégico para relançar o desenvolvimento das regiões fronteiriças, podendo, no caso concreto da Raia Ibérica Central, dar um contributo decisivo nalguns domínios, de que destacamos:

- superar localismos e institucionalizar um diálogo entre comunidades de um lado e doutro da fronteira que, talvez, nunca terá deixado de existir;
- intensificar a cooperação entre agentes económicos (o mercado pode ser um meio importante para esbater a fronteira) e actores locais em múltiplos domínios (cultura, desporto, etc.);
- extroverter a região, integrando-a em contextos territoriais mais alargados, através dos seus produtos, do património e do turismo;
- aproveitar a rede urbana e a excelência das suas Universidades (Covilhã, Cáceres, Salamanca) e Institutos Politécnicos (Castelo Branco, Guarda) para encetar o aprofundando do diálogo inter-regional e internacional, reposicionando esta região de fronteira no quadro Ibérico e Europeu.

A cooperação transfronteiriça pode propiciar ensejo às regiões de ultrapassarem os problemas que resultam, de um lado, de factores externos — em particular a situação periférica e os desafios lançados pela competitividade — e, de outro, os factores internos, nomeadamente mediante a eliminação concertada das debilidades e a exploração de oportunidades em domínios de interesse comuns. As acções a desenvolver devem integrar soluções inovadoras e criativas enquadradas num novo modelo de desenvolvimento que responda de um modo mais eficaz aos processos que afectam negativamente as regiões raianas, respondendo a um conjunto de preocupações que passam por:

- recentrar estas periferias e desencravar o interior fronteiriço, passa tanto pela integração das economias locais como pela melhoria das acessibilidades físicas e a permeabilização da fronteira;
- intensificar a cooperação entre as populações, os agentes económicos, as universidades, as instituições locais e as entidades públicas, procurando mobilizar os actores envolvidos no processo de desenvolvimento;
- articular os centros urbanos pela melhoria das acessibilidades internas e ordenar o território raiano,

bem como a consolidação, diversificação e especialização dos núcleos urbanos do espaço fronteiriço;

- desenvolver o potencial económico da região pela promoção concertada de actividades tendentes a aumentar a competitividade das empresas locais e reforçar a base tecnológica, a inovação e a produtividade, fomentando a formação da mão-de-obra, o que permitiria, em última instância, fixar as populações e melhorar o seu nível de vida oferecendo melhores habilitações e estabilidade de emprego;
- proteger e promover a gestão conjunta dos recursos naturais e humanos e do património natural e construído, que constituem os principais recursos endógenos destas regiões.

Referências bibliográficas

- ANCEL, Jacques (1938) - *Géographie des frontières*. Paris, Gallimard.
- CABERO DIÉGUEZ, Valentín *et al.* (1994) - *Contributo para a definição de uma estratégia de intervenção de iniciativas comuns*. Salamanca, Diputación de Salamanca.
- CABERO DIÉGUEZ, Valentín; GUTIÉRREZ, Juan I. P. (1987) - "El sector fronterizo de Salamanca y Zamora com Portugal. Tradición y modernización". *Encuentros/Encontros de Ajuda, Acta, Ponencias y Comunicaciones*, Badajoz, Diputación, pp. 246-277.
- CAMPESINO FERNÁNDEZ, Antonio J. (1987) - "La frontera como factor geográfico: situación actual de la investigación peninsular". *Encuentros/Encontros de Ajuda, Acta, Ponencias y Comunicaciones*, Badajoz, Diputación, pp. 207-224.
- CCE (1992) - *Europa 2000. Perspectivas para o desenvolvimento do território da Comunidade*. Bruxelas-Luxemburgo.
- CONSEIL DE L'EUROPE (1993) - *Les défis pour la société européenne à l'aube de l'an 2000. La coopération transfrontalière dans le cadre de l'aménagement durable du territoire en Europe centrale*. Strasbourg, Conseil de l'Europe.
- CONSEIL DE L'EUROPE - CPPLRE (1994) - *5ª Conférence européenne des régions frontalières (1991)*. Strasbourg, Conseil de l'Europe.
- CORTÊS, Fernando C. (1990) - *Guerra e pressão militar nas terras de fronteira (1640-1668)*. Lisboa, Livros Horizonte.
- DIAS, J. (1950) - *Os elementos fundamentais da cultura portuguesa*.
- GASPAR, Jorge (1987) - "A fronteira como factor geográfico". *Encuentros/Encontros de Ajuda, Acta, Ponencias y Comunicaciones*, Badajoz, Diputación, pp. 225-234.
- GASPAR, Jorge (1993) - "Reordenamento urbano em Portugal". *Serviços e desenvolvimento numa região em mudança*, Coimbra, CCRC.
- GUICHONNET, P. e RAFFESTIN, C. (1974) - *Géographie des frontières*. Paris, PUF.
- HOLOHAN, Wanda Dressler (1993) - "La politique européenne de coopération transfrontalière et les modalités de son application dans le cadre français". *Espaces et Sociétés*, nº 70/71, pp. 111-154.
- "Identités, espaces, frontières". *Espaces et Sociétés*, 1992, nº 70/71.
- JACINTO, Rui (1993) - *O desenvolvimento urbano das áreas de fronteira: estrangulamentos e perspectivas face a novas centralidades*. Lisboa, MPAT.
- MATTOSO, J. (1985) - *A cultura medieval portuguesa (séculos XI a XIV)*.
- PINTADO, António e BARRENECHEA, Eduardo (1974) - *A Raia de Portugal: a fronteira do subdesenvolvimento*. Porto, Afrontamento.
- "Populations et frontières". *Espaces, Populations, Sociétés*, 1992, nº 2.
- RAFFESTIN, Claude (1993) - "Autour de la fonction sociale de la frontière". *Espaces et Sociétés*, nº 70/71, pp. 157-164.
- RATTI, Remigio e REICHMAN, Shalom (eds.) (1993) - *Theory and practice of transborder cooperation*. Basel, Helbing & Lichtenhahn.
- SÁNCHEZ LÓPEZ, Francisco (ed. 1993) - *Frontera y desarrollo - el programa transfronteirizo de España y Portugal*. Salamanca, IRNA.
- URIARTE, Luis M. (1994) - *La Codosera: cultura de fronteras y fronteras culturales en la Raya Luso-Extremeña*. Mérida, Asamblea de Extremadura.