

Iva Miranda Pires
Departamento de Sociologia – FCSH
CEG – Universidade de Lisboa

Av. de Berna 26-C
1069-061 Lisboa
im.pires@fcs.unl.pt

Dulce Pimentel
Departamento de Geografia e Planeamento
Regional – FCSH
e-Geo – Universidade Nova de Lisboa

Av. de Berna 26-C
1069-061 Lisboa
dpimentel@fcs.unl.pt

REVISITANDO A REGIÃO TRANSFRONTEIRIÇA IBÉRICA: POTENCIALIDADES E ESTRANGULAMENTOS NO NOVO CONTEXTO DE INTEGRAÇÃO IBÉRICA

Abstract

Decorridas quase duas décadas após a adesão dos dois países ibéricos à UE e, quando se concretiza a entrada de 10 novos Estados-membros, justifica-se que revisitemos o tema do desenvolvimento/subdesenvolvimento da raia ibérica. O estudo mais pormenorizado das regiões de fronteira permitirá avaliar as condições de desenvolvimento em áreas *vítimas de processos históricos de marginalização* e, avaliar as suas capacidades para inverter essa situação num contexto de desenvolvimento que lhes é pouco favorável pois continua a privilegiar as áreas metropolitanas do litoral. Se falharem nesta nova oportunidade poderão permanecer “esquecidas” e periféricas tal como no passado.

Palavras-Chave: regiões de fronteira, rede urbana, centralidade, desenvolvimento.

1. Introdução

O tema da(s) fronteira(s) sendo clássico foi um dos que ganhou de novo actualidade enquadrado no processo em curso de globalização. Enquanto numa perspectiva clássica a fronteira é física, implica descontinuidade política e marca a paisagem, na actualidade ela tende a ser porosa aos fluxos de pessoas, bens e informação mas também fluída. A evolução do papel das fronteiras resulta de interesses aparentemente contraditórios da economia capitalista e do Estado: para a expansão da economia capitalista é fundamental o desaparecimento de fronteiras que representam obstáculos à mobilidade dos factores de produção mas os estados têm dificuldade em abdicar das fronteiras nacionais que, do ponto de vista legal, representam os limites da sua soberania.

Porém, em lugar de desaparecer a fronteira tornou-se plural, podemos interpretá-la segundo diferentes perspectivas o que significa que cada território pode ter várias fronteiras – a fronteira da segurança pode ser distinta da fronteira económica e a fronteira cultural pode ainda

ser diferente das anteriores (A. Moreira, 2002). Sendo assim, o mundo permanece fracturado por uma densa e complexa teia de linhas (estruturais e conjunturais) o que dificulta a sua leitura “e mostra o insucesso do globalismo e os desafios que este patenteia, concretamente no que respeita à ideia do estabelecimento de uma nova ordem mundial...”(Marchueta, 2002:93). Enquanto as fronteiras estruturais (de religião ou linguísticas) tendem a permanecer vivas e actantes na cena mundial, as fronteiras conjunturais (da defesa, da economia, da pobreza, da demografia, do conhecimento) vão sendo “redesenhadas ou esbatidas, adquirindo novos contornos, novos significados e novos conteúdos”(Marchueta, 2002:92), tornando-as únicas. A mesma opinião é defendida por Bertrand Badie quando fala sobre o fim do território “O fim dos territórios não consagra a abolição dos espaços: pelo contrário, estes não cessam, com a mundialização, de ser reavaliados, na sua diversidade e na sua flexibilidade. Também não marca o fim das fronteiras: estas são, mesmo, mais numerosas hoje que no passado” (1996:297).

Assim, é apenas aparente a mais fácil leitura do planeta com a tendência para a formação de grandes blocos regionais e o desaparecimento das fronteiras geográficas no seu interior quando, por exemplo no caso da União Europeia, continua a ser bem evidente o atravessamento da fronteira por causa da língua, quando a propósito da inclusão da Turquia se fala na fronteira religiosa, ou ainda pela persistência de conflitos, como no caso do País Basco, da Córsega ou de Chipre, que nos lembram a geografia das fronteiras ainda por resolver (Anderson e O’Dwod, 1999).

Na União Europeia as regiões de fronteira cobriam cerca de 40% do território e contribuían com 25% da população, mas estes valores aumentaram de forma significativa na UE a 25 membros (EC, 2001) já que estes apresentam um padrão de distribuição da população mais concentrado onde “roughly 62% of the population in the Accession Countries lives in border regions (...) cross-border collaboration among the Accession Countries is, therefore, one of the great challenges to European spatial development policy” (ESDP, 1999:47).

Em vários documentos estratégicos da UE as regiões periféricas surgem como parcelas do território em processo de perda populacional e económica. As regiões de fronteira fazem parte desse grupo, amplo e diverso, das regiões periféricas, apresentando atrasos estruturais em termos económicos, sociais e empresariais em relação à média da UE. Por um lado, é necessário perceber como se poderão enquadrar estas regiões, de baixa densidade demográfica e reduzido número de centros urbanos de média dimensão, que continuam a mostrar dificuldade em se afirmarem como centros regionais, num dos objectivos prioritários do EDEC

de fortalecer a coesão territorial promovendo um desenvolvimento sustentável e policêntrico. Por outro lado, criaram-se fortes expectativas de que, em alguns casos, possam vir a transformar-se em regiões muito dinâmicas acompanhando a eliminação das barreiras à mobilidade de pessoas e factores de produção.

Uma questão relevante decorre da avaliação do impacto, que poderá ser positivo ou negativo, das fronteiras na economia local e a forma como reagem os seus tecidos económicos e sociais à sua eliminação.

Do ponto de vista geográfico e político as fronteiras sempre foram vistas como barreiras, impedindo ou dificultando os movimentos de pessoas e bens. As fronteiras podem afectar negativamente as economias regionais dividindo as áreas de influência, aumentando os custos de transacção, impondo custos alfandegários, barreiras linguísticas, criando potenciais conflitos políticos e militares, transformando-as em regiões periféricas tanto do ponto de vista geográfico como económico (Anderson e O'Dwod,1999:597). Mas existindo alguma permeabilidade as empresas e as populações podem explorar as diferenças (de níveis de rendimento, de salários, de preços) entre os dois lados da fronteira. Exemplos de regiões de fronteira na América do Norte e na Europa mostram que localmente ela pode ter um efeito estimulante sobre a economia – o desigual nível salarial entre os EUA e o México estimulou os investimentos ao longo da fronteira criando uma região muito dinâmica na oferta de emprego *the maquilla corridor*; desiguais níveis de preços sempre estimularam o comércio transfronteirço entre Portugal e a Espanha, mesmo quando as relações políticas entre os dois países não o favoreciam; Gaspar (1996: 406) dá exemplos na Europa Central da valorização territorial que as fronteiras podem provocar.

O último processo de alargamento deu um novo significado às regiões de fronteira no território comunitário já que “essas mesmas regiões que antes serviram para afastar países e sociedades com modelos políticos e económicos distintos, podem assumir agora um novo protagonismo, funcionando como “*regiões de ancoragem*” dos novos membros no território europeu” (Pires, 2003:253). Alguns estudos empíricos mostram a rápida intensificação das trocas transfronteiriças, em especial entre a Alemanha, a Áustria e os países Nórdicos com os novos estados membros, salientando no entanto a forte atracção dos novos investimentos pelas grandes áreas urbanas contribuindo assim para reforçar as desigualdades regionais (Petraokos, 1999; Tóth e Koronpai, 2000; Fath e Hunya, 2001; Blazek, 2003; Myant, 2003).

Assim, desde finais da década de oitenta um conjunto de processos em curso (o da globalização, a construção do mercado interno¹, o aprofundamento do processo de integração do território comunitário, o alargamento) contribuíram para alterar o papel das regiões de fronteira na União Europeia, reconhecendo a importância da cooperação transfronteiriça quer no desenvolvimento local e regional quer como um factor de integração relevante na futura política regional e de coesão. Também é reconhecido que a cooperação transfronteiriça entre regiões que partilham os mesmos problemas pode resultar em valor acrescentado tanto do ponto de vista político, institucional, sócio-económico como cultural (AEBR, 2004).

É nesta perspectiva que a Comissão Europeia tem impulsionado a criação de programas de âmbito transfronteiriço como o INTERREG. Estas iniciativas surgiram na sequência do reconhecimento pelas instâncias comunitárias e pelos Estados-Membros, da necessidade de encontrar mecanismos que permitissem “acelerar a integração das zonas fronteiriças internas num mercado único e reduzir o isolamento das zonas fronteiriças existentes, no interesse das populações locais” (DGDR, 2003).

Um forte traço de união decorre do facto de as regiões de fronteira serem frequentemente identificadas como espaços marginais, de descontinuidade, marcados pela debilidade demográfica e por baixos níveis de desenvolvimento socio-económico. A região fronteiriça Portugal-Espanha surge entre as regiões europeias como uma das que apresenta maior atraso estrutural, tendo sido por isso designada a *fronteira do subdesenvolvimento*. O estudo mais pormenorizado das regiões de fronteira permitirá avaliar as condições de desenvolvimento em áreas *vítimas de processos históricos de marginalização* e, como se poderão “recolocar” estas periferias de modo a ganhar novas centralidades. Trata-se, em primeiro lugar, de analisar o nível de convergência das regiões que constituem esta área fronteiriça, recorrendo a indicadores (económicos, sociais e culturais) que poderão ajudar a compreender as dinâmicas de desenvolvimento regional. Ao fazer a análise das potencialidades e estrangulamentos que afectam estas regiões não podemos esquecer que mesmo se existem características comuns, outras, nomeadamente a existência de centros urbanos de média dimensão podem fazer a diferença no momento de gerar massa crítica para enfrentar os desafios futuros.

Tentaremos igualmente perceber como se articulam com o resto do seu território e também entre si, num cenário em reconfiguração de “Região Ibérica” (Mateus, et al, 1995) no

¹ “O mercado interno compreende um espaço sem fronteiras internas no qual a livre circulação de mercadorias, pessoas, serviços e capitais é assegurada de acordo com as disposições da Constituição” (Artigo III-14º.2, Tratado que Estabelece uma Constituição para a União Europeia).

qual poderão ganhar uma nova “centralidade”. Se por um lado, o processo de integração comunitário e a remoção de barreiras à mobilidade e à troca pode vir a beneficiar regiões onde essa mobilidade esteve condicionada pela existência de fronteiras, por outro lado, o presente contexto de desenvolvimento parece continuar a privilegiar as áreas metropolitanas do litoral, pelo que poderão permanecer “esquecidas” tal como no passado.

2. A Fronteira entre Portugal e Espanha

A fronteira terrestre entre Portugal e Espanha é uma das mais extensas (1232 Km), antiga e de maior estabilidade da Europa. O seu traçado foi estabelecido no século XIII (Tratado de Alcanizes, 1297) e manteve-se praticamente inalterado ao longo de sete séculos. Durante a época medieval, razões defensivas ditaram a construção ou reparação de fortalezas e muralhas que favoreceram o povoamento dos dois lados da fronteira. Este foi o período áureo da raia ibérica, que progressivamente foi definhando de gente atraída pelas grandes cidades, nomeadamente Lisboa e Madrid e pelos países europeus mais desenvolvidos. O êxodo rural e as sucessivas vagas emigratórias² contribuíram para o despovoamento e perda de dinamismo demográfico e económico, perpetuando um quadro regressivo que levou alguns autores (Pintado e Barrenechea, 1974)³ a designá-la *fronteira do subdesenvolvimento*.

Vários trabalhos têm abordado o tema das fronteiras (Cavaco (coord.), 1995) e da cooperação entre as regiões de fronteira portuguesas e espanholas (GEPAT, 1987; Campesino e Bernardo (coord.), 1996; Caramelo, 1999; Cabero Diéguez e Caramelo, 2001; Reigado e Matos, 2001; DGDR, 1989; INE/MOPTH, 2004), para além das Actas dos Colóquios Ibéricos de Geografia e de diversos estudos publicados pela Fundação Hispano-Portuguesa Rei Afonso Henriques.

² Entre 1960 e 1970 Portugal perdeu um milhão de habitantes, caso único na Europa. Cerca de metade partiu das regiões fronteiriças, mas os números reais terão sido mais elevados, uma vez que só foram registados os emigrantes legais e o volume da emigração ilegal foi claramente superior de 1969 a 1971. Estima-se que nos anos 60 a perda de população no conjunto das regiões raianas espanholas e portuguesas tenha sido aproximadamente de um milhão e meio de pessoas. Nos últimos anos a emigração reduziu-se de forma considerável (entre 1992 e 2003, cerca de 30 mil portugueses saíram anualmente, a maioria com carácter temporário), mas a existência de importantes comunidades de portugueses no estrangeiro com origem nas regiões de fronteira continua a impulsionar a partida dos seus conterrâneos.

³ No início da década de 70 os dois jornalistas, percorreram estas regiões de ambos os lados da fronteira num roteiro que os levou pelas aldeias mais pobres dos dois países ibéricos. Relendo esse texto surgem sentimentos contraditórios: por um lado a perplexidade em relação ao atraso destas regiões na década de 70, que ficaram à margem do processo de industrialização e de crescimento económico relançado na década de 60 com a abertura de Portugal ao exterior; por outro lado, o quanto mudou a vida destas populações em poucas décadas, depois de um tão longo período de estagnação.

No caso de Portugal estas regiões, que se situam ao longo da fronteira com Espanha, sempre foram marcadas pelo atraso económico, pela reduzida acessibilidade e pela repulsão de actividades e pessoas. O modelo de desenvolvimento territorial favoreceu o litoral e apoiava-se numa rede urbana e de transportes que acentuava essa *litoralização* em lugar de a atenuar. Só recentemente as pequenas cidades do interior conseguiram começar a fixar população mas permanece a dúvida se conseguirão, mesmo em rede, criar massa crítica e limiares de procura que possam apoiar processos de desenvolvimento sustentáveis.

Como refere Cavaco (1996:422) a fronteira de Portugal-Espanha apresenta problemas estruturais: declínio demográfico acelerado, forte dependência da agricultura e de sectores industriais tradicionais, fraca produtividade e rendimento, isolamento, ausência de iniciativas de desenvolvimento, carência de serviços de apoio às empresas, pobreza de relações com as populações das regiões vizinhas do outro lado da fronteira, desarticulação territorial e redução das áreas de mercado de bens e serviços.

O tecido económico é frágil e pouco diversificado, consequência de uma sub-industrialização ou domínio de indústrias maduras em declínio por obsolescência dos factores locativos que lhe deram origem no século passado (como as têxteis) ou, mais recentemente, no vestuário, uma indústria intensiva em mão-de-obra e sujeita a forte pressão concorrencial por parte de regiões onde o custo do factor trabalho é menor. A alteração mais evidente nas últimas décadas na estrutura económica destas regiões decorreu do crescimento dos serviços. Contudo este afectou apenas serviços de carácter social que registaram elevadas taxas de crescimento entre meados da década de 70 e durante a década de 80, associadas à difusão de serviços públicos relacionados com a administração pública, a saúde e a educação, a regiões que estavam fortemente carenciadas (Teixeira, 1988; Alves e Pires, 1990).

As autoridades locais, com falta de recursos económicos e humanos qualificados têm dificuldade em criar um ambiente urbano mais atractivo melhorando a oferta cultural e de lazer para fixar casais jovens, apesar do esforço que tem sido desenvolvido pelas cidades médias nesse sentido. Por outro lado, a ausência de mão-de-obra jovem e qualificada condiciona o tipo de investimentos realizados ou a realizar perpetuando-se aquele tecido económico frágil, pouco diversificado e obsoleto que continuará a oferecer sobretudo empregos pouco qualificados e mal pagos, com impactos directos e indirectos sobre o mercado local de trabalho e a especialização regional. Forma-se assim um círculo vicioso difícil de quebrar dificultando o desenvolvimento futuro por falta de capacidade para atrair investimentos mais qualificantes contribuindo para a reorganização da base económica da região.

Após a integração conjunta na CEE, em 1986, as relações entre os dois países intensificaram-se, materializadas nomeadamente em trocas comerciais e fluxos de investimento que registaram um forte crescimento. Em apenas uma década a Espanha transformou-se num importante parceiro comercial e as empresas espanholas começaram a investir em Portugal antecipando a formação de um amplo mercado ibérico. Contudo, as regiões de fronteira parecem ter ficado à margem desta dinâmica comercial. Alguns estudos empíricos que analisaram os fluxos de investimento entre os dois países apontam para a fraca atractividade das regiões de fronteira que retiveram uma percentagem pouco significativa de capitais e projectos de investimento (Fonseca e Ferrão, 1990; Caetano, 1998; Pires e Teixeira, 2001). Vários factores explicam-na, como o envelhecimento da população, as características do tecido económico e o baixo grau de desenvolvimento. Um sinal positivo, no entanto, é o crescimento recente do número de investimentos espanhóis em concelhos da fronteira portuguesa, nomeadamente no Alentejo (Teixeira e Pires, 2003), tal como Caetano (1998:119-120) tinha observado ao referir que as empresas espanholas, ao contrário das portuguesas, tinham mostrado uma vocação mais acentuada pelas regiões de fronteira, o que pode ser relevante para o desenvolvimento económico de algumas regiões raianas.

3. As regiões de fronteira portuguesas

3.1 Breve caracterização

Como regiões de fronteira foram consideradas as 10 NUTS III (figura 1) que têm fronteira directa com Espanha. São constituídas por 120 concelhos⁴, dos quais 49 na região Norte, 13 na região Centro e 58 na região Sul (42 no Alentejo e 16 no Algarve). Embora apenas 4 dos 16 concelhos do Algarve sejam “concelhos-fronteira”, por razões estatísticas e, porque metodologicamente havíamos escolhido as NUTS III como base de análise, será considerada a região na sua globalidade.

A área fronteiriça ocupa 57% do território peninsular de Portugal, mas detém apenas 21,4% da população (36,5% no início do século XX). Esta extensa área não é homogénea, sendo consideráveis as diferenças físicas (solo, clima, morfologia, vegetação), mas também de povoamento, na dinâmica e estrutura demográfica e nas actividades económicas.

⁴ Outros estudos têm adoptado diferentes divisões territoriais, desde o conjunto de 40 concelhos raianos, aos 74 concelhos que, de alguma forma, acusam efeitos de fronteira (CAVACO, 1995; INE, 2004). Em Dezembro de 2001 foram definidas (Portaria 1467-A/2001) as regiões que sofrem de problemas de interioridade, onde se inclui a totalidade das regiões de fronteira.

Fig. 1. NUTS III de fronteira em Portugal



Em 2001, mais de metade da população fronteiriça residia na região Norte (51,5%), distribuindo-se a restante pelo Alentejo e Algarve (39,3%) e pela Beira Interior (9,2%). Em relação ao Continente, as áreas de fronteira da região Norte detêm 11% da população, as do Sul 8% e na Beira Interior residem apenas 2%; enquanto a área que ocupam representa 17,7%, 30,3% e 8,8%, respectivamente. Com exceção das NUT III Cávado e Minho-Lima, as densidades populacionais são inferiores à média do Continente, sendo mesmo muito baixa (inferior a 30 hab/Km²) em toda a faixa interior de Trás-os-Montes ao Alentejo (Quadro 1).

Quadro 1 - Indicadores demográficos nas regiões de fronteira (NUTS III)

NUTS III	Area (Km2) % Continente	Densidade Populacional 2001	População 1991	População 2001	Varição 1991-01 (%)	% População Continente 2001	Saldo migratório (%) 1991-01	Índice de envelhecimento 2001
Minho Lima	2,5	112,6	250 059	250 275	0,1	2,5	2,1	139,7
Cávado	1,4	318,9	353 267	393 063	11,3	4,0	4,6	64,0
Douro	4,6	53,3	238 695	221 853	-7,1	2,2	-5,5	133,2
Alto Trás-os-Montes	9,2	27,0	235 241	223 333	-5,1	2,3	-1,0	177,5
<i>Total</i>	<i>17,7</i>	<i>69,1</i>	<i>1 077 262</i>	<i>1 088 524</i>	<i>1,0</i>	<i>11</i>	<i>-</i>	<i>108,9</i>
Beira Interior Norte	4,6	28,0	118 513	115 325	-2,7	1,2	2,1	196,5
Beira Interior Sul	4,2	20,5	81 015	78 123	-3,6	0,8	3,3	234,1
<i>Total</i>	<i>8,8</i>	<i>24,8</i>	<i>199 528</i>	<i>193 448</i>	<i>-3,0</i>	<i>2</i>	<i>-</i>	<i>208,3</i>
Alto Alentejo	7,0	19,8	134 607	127 026	-5,6	1,3	0,4	200,1
Alentejo Central	8,1	23,6	173 216	173 646	0,2	1,8	3,6	169,7
Baixo Alentejo	9,6	15,5	143 020	135 105	-5,5	1,4	1,1	177,5
Algarve	5,6	79,8	341 404	395 218	15,8	4,0	16,6	128,2
<i>Total</i>	<i>30,3</i>	<i>30,8</i>	<i>792 247</i>	<i>830 995</i>	<i>4,9</i>	<i>8,4</i>	<i>-</i>	<i>154,1</i>
Regiões de fronteira	56,8	69,9	3 345 827	3 394 939	2,1	21,4	-	162,0
Continente	100	111,8	9 375 926	9 869 343	5,3	100	3,7	107,8

Fonte estatística: INE

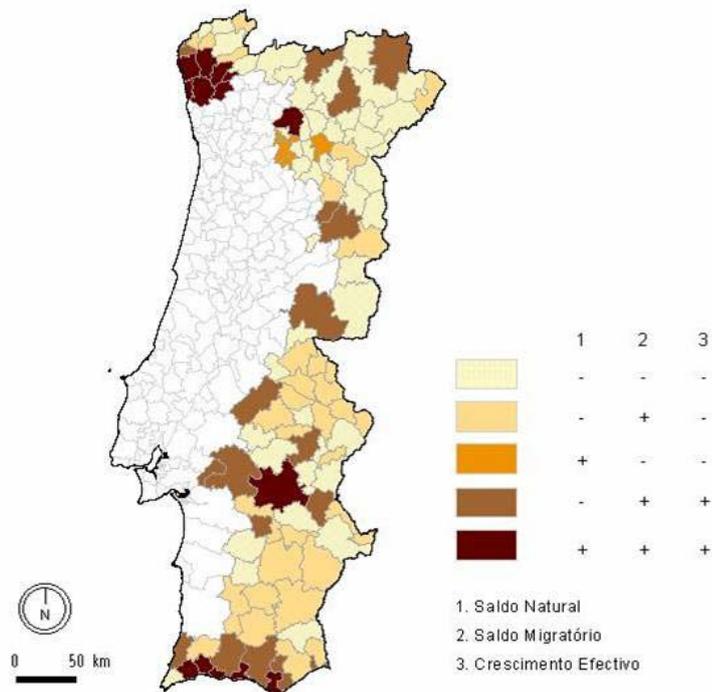
No território fronteiriço residem 2,123 milhões de pessoas (dados de 2001), traduzindo um acréscimo populacional de 2,1% face a 1991. Este valor, que é menos de metade da taxa de crescimento da população do Continente (5,3%) nesse período, é claramente influenciado pela dinâmica muito positiva de apenas duas NUTS – Algarve e Cávado, em que o aumento foi de 15,8% e 11,3%, respectivamente, as taxas mais elevadas do País. Sem estas duas NUTS, as regiões que compõem o território fronteiriço perderam 3,6% dos seus residentes, valor idêntico ao registado na década de 80. Enquadrando esta evolução no contexto nacional verifica-se que a taxa de crescimento populacional continua a divergir, pois se na década anterior a população praticamente estagnou no País (0,3%), nos anos 90 o acréscimo foi de 5,3%. As maiores variações negativas ocorreram no Nordeste e no Alentejo, sendo nas NUTS Douro e Alto-Trás-os-Montes resultado da conjugação de saldos naturais e de saldos migratórios negativos. As perdas populacionais só não foram mais significativas porque na generalidade das regiões ocorreram saldos migratórios positivos⁵.

Uma análise por concelho põe em evidência dinâmicas demográficas bastante diferenciadas (Figura 2). Como tínhamos referido anteriormente as regiões de fronteira costeiras - Cávado e Algarve - são casos específicos no território fronteiriço, especialmente em termos demográficos e de densidade de ocupação. Localizam-se nestas duas regiões os concelhos que registaram os maiores aumentos populacionais, fruto da combinação de saldos migratórios elevados com saldos naturais também positivos, mas mais reduzidos. Nas restantes regiões os concelhos em que a população aumentou entre 1991 e 2001, são aqueles onde se localizam os principais centros urbanos, com destaque para Évora, Vila Real, Chaves, Bragança e Mirandela, Guarda e Castelo Branco. São cidades de pequena dimensão à escala europeia, mas que assumem papel de relevo em áreas deprimidas e escassamente povoadas. A melhoria da rede viária e o efeito positivo gerado pela presença de Universidades⁶ e Institutos Politécnicos tem contribuído para reforçar a importância destes centros urbanos em contextos regionais desfavorecidos, constituindo elementos essenciais na estratégia de desenvolvimento e coesão nacional.

⁵ Apenas quarto das 28 NUTS apresentaram saldos migratórios negativos entre 1991 e 2001.

⁶ Além da rede, relativamente densa de estabelecimentos de ensino superior - Universidades do Minho, Trás-os-Montes e Alto Douro, Beira Interior e Algarve, e vários Institutos Politécnicos, existem ainda alguns centros de investigação e de formação profissional, como o CITEVE na Covilhã.

Fig. 2. Evolução demográfica nos “concelhos de fronteira”, 1991-2001

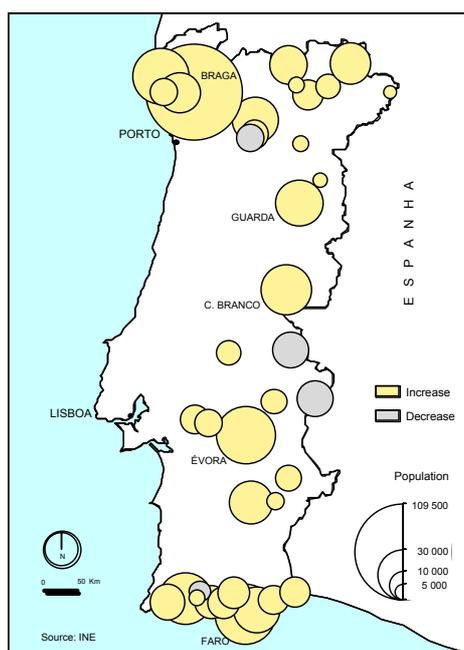


Fonte: INE

O sistema de povoamento está estruturado em diversos sistemas policêntricos, com número e dimensão variável de centros urbanos. Na região Norte sobressai o conjunto de cidades médias (entre 80 mil e 160 mil habitantes) – Braga, Guimarães, Viana do Castelo, que a partir do Porto forma um *continuum* urbano até Vigo-Pontevedra, no lado espanhol. Na faixa interior, de Trás-os-Montes ao Alentejo, a rede urbana nacional estrutura-se em eixos, casos de Vila-Real-Régua-Lamego, na região do Douro, com mais de 120 mil habitantes e, nas Beiras, o eixo formado por Castelo-Branco-Fundão-Covilhã e Guarda, também com mais de 100 mil habitantes. No Alentejo a polarização é claramente assumida por Évora e Beja, enquanto o Algarve tem um conjunto de cidades com alguma dimensão situadas no eixo litoral Olhão-Portimão.

Durante a década de 90, com excepção de Lamego, Portalegre, Elvas e Silves, as cidades das regiões de fronteira ganharam habitantes, prosseguindo um claro processo de concentração urbana e de estruturação do espaço envolvente (Figura 3). A ausência de centros urbanos de dimensão intermédia e a falta de uma estratégia que valorize as complementaridades entre cidades, portuguesas e espanholas, constituem as principais dificuldades ao ordenamento do amplo território fronteiriço.

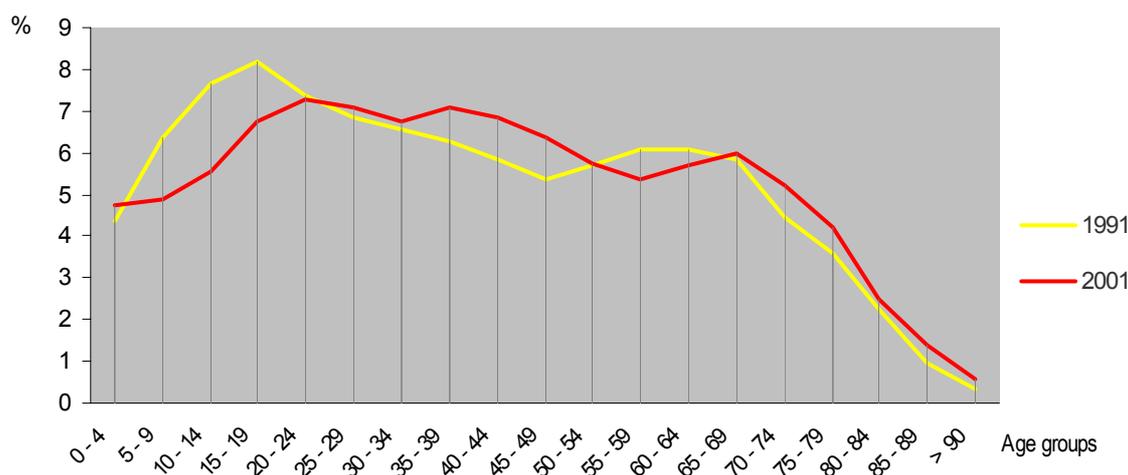
Fig. 3. População residente nas Cidades das regiões de fronteira, 1991-2001



A estrutura etária das populações fronteiriças mostra o agravamento do processo de envelhecimento. Entre 1991 e 2001, a proporção de jovens com menos de 15 anos passou de cerca de 20% para 15%, enquanto o grupo de 65 e mais anos teve uma evolução contrária, passando de 17% para 20% da população total. Uma análise comparada do índice de envelhecimento revela alguma diferenciação das regiões. O Cávado é a região mais jovem, apenas com 64 idosos por cada 100 jovens; nas restantes regiões, o número de idosos é sempre superior ao de jovens, mas é na Beira Interior Sul e no Alto Alentejo que as populações são mais envelhecidas. As alterações na composição da população são o resultado da emigração das gerações mais jovens e da contínua redução da fecundidade.

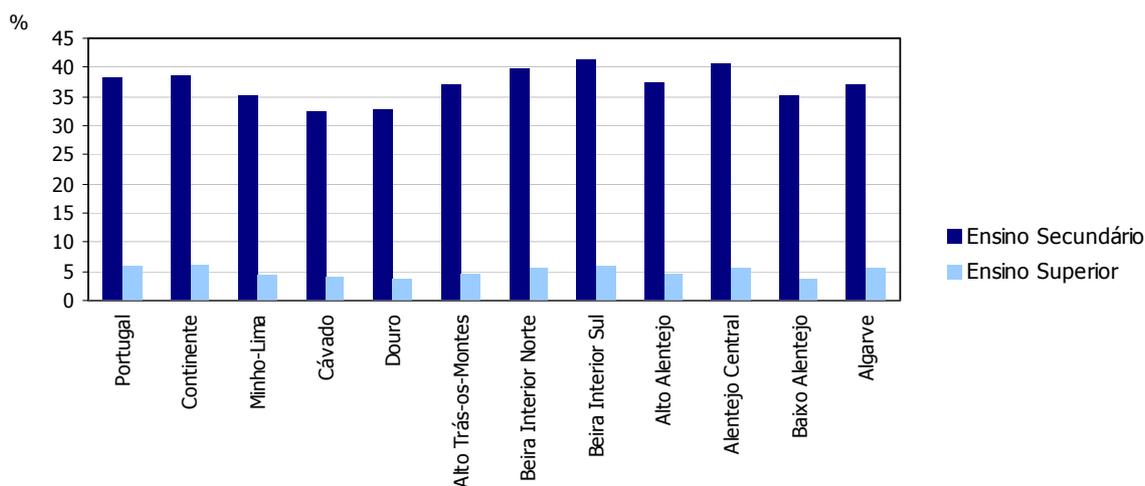
O envelhecimento é um dos aspectos que condiciona a evolução demográfica das regiões de fronteira, adquirindo contornos preocupantes na raia central ibérica.

Fig. 4. População por grupos de idade



A melhoria dos rendimentos das famílias e a generalização do acesso ao ensino permitiu elevar o nível de instrução dos jovens. Esta evolução foi mais evidente nas regiões onde os estabelecimentos de ensino superior desempenham um papel importante no desenvolvimento regional, como nos casos da Beira Interior Sul e do Alentejo Central. As regiões de fronteira onde a taxa de jovens (20-24 anos) com o ensino secundário ou superior é mais elevada, ultrapassando mesmo a média nacional, são também as mais deprimidas do ponto de vista demográfico e com menor oferta de trabalho para os jovens menos qualificados. Em contrapartida, em regiões como o Cávado e o Douro, os níveis de instrução são mais baixos, pois até há pouco tempo, a facilidade na obtenção de um emprego, aliada a dificuldades económicas levava muitos jovens a abandonar precocemente os estudos (Fig 5).

Fig 5. % de jovens 20-24 anos com ensino secundário e superior (2001)

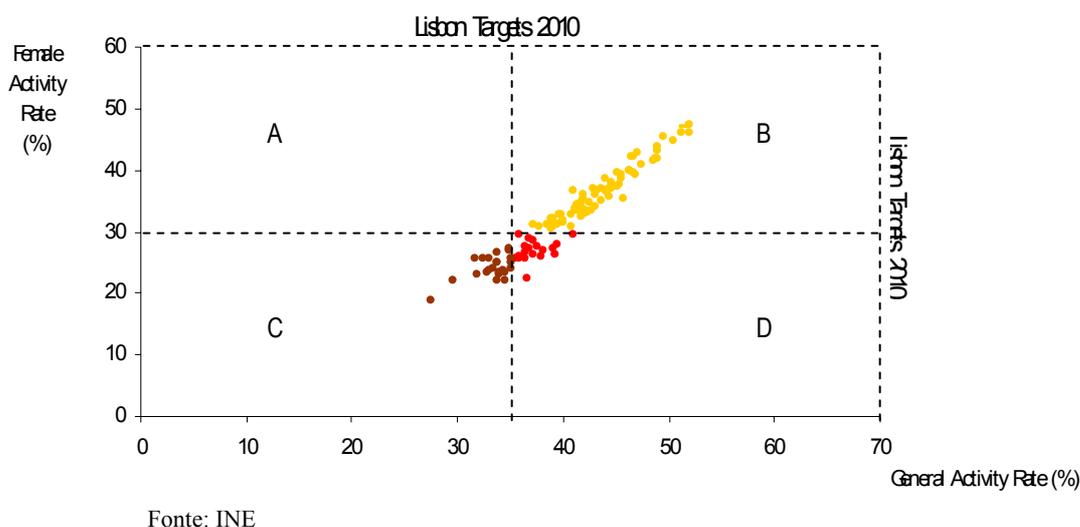


Fonte: INE

Portugal é, aliás, o país da UE com a maior taxa de abandono escolar. Em 2003, 41% dos jovens saiu do sistema escolar sem concluir o secundário, muito longe do objectivo de 10% fixado na Estratégia de Lisboa para 2010.

Também no caso da taxa de actividade (geral e feminina) os valores estão ainda, de um modo geral, aquém das metas fixadas. Na figura 6 as linhas a tracejado nos topos correspondem aos valores desejáveis para as taxas de actividade na UE e as outras, que apoiam a leitura do gráfico, assinalam metade desses valores.

Fig. 6 Taxa de actividade geral e taxa de actividade feminina



Em situação mais favorável encontram-se os concelhos que integram os centros urbanos de maior dimensão (sector B) com taxas de actividade feminina e geral elevadas, nomeadamente as capitais de distrito e o eixo urbano do Algarve. No outro extremo (sector C) estão os concelhos que apresentam simultaneamente baixas taxas de actividade geral e feminina. Neste grupo encontram-se os concelhos raianos mais envelhecidos do nordeste transmontano. O que distingue os concelhos do sector D em relação ao anterior é o facto de apresentarem taxas de actividade geral ligeiramente superiores. Em qualquer dos casos estes dois grupos de concelhos terão muita dificuldade em se aproximar dos objectivos estabelecidos na Estratégia de Lisboa.

Em 2001 a taxa média de desemprego em Portugal era de 6,8%. Mas nas regiões de fronteira, o desemprego atinge maiores proporções, agravado pelo facto de em muitas situações esse valor poder estar subavaliado devido ao elevado peso da pequena agricultura familiar, da reduzida participação da mulher no mercado de trabalho, do trabalho sazonal fora da região e mesmo do País e da maior informalidade do mercado de trabalho. Enquanto a especificidade da economia algarvia apoiada num sector, o turismo, que tem registado nos últimos anos altas taxas de crescimento, contribui para as baixas taxas de desemprego na região, os concelhos alentejanos são mais penalizados pela estrutura económica ainda fortemente dependente do sector primário e sem alternativas de emprego.

Fig. 7. Taxa de desemprego, 2001

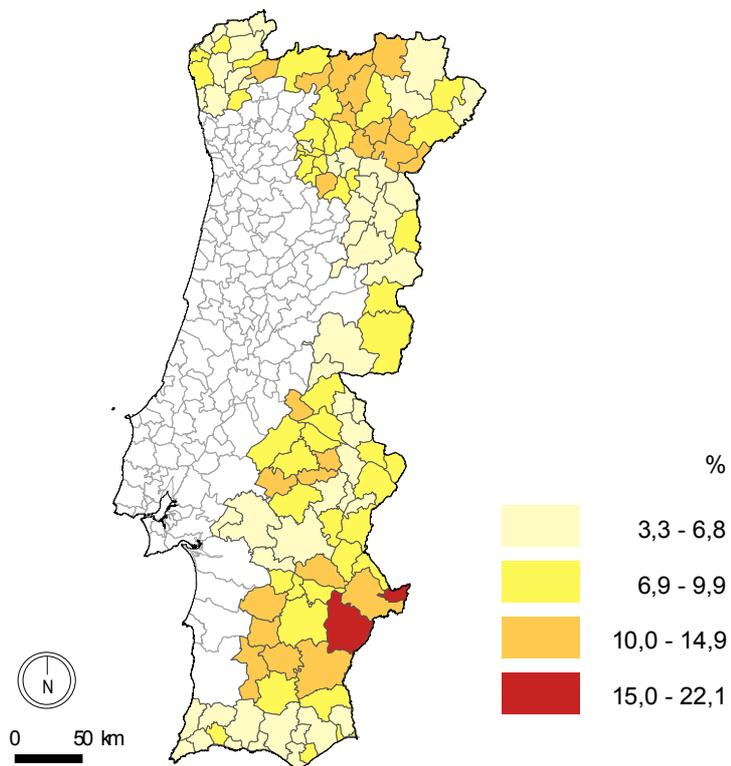
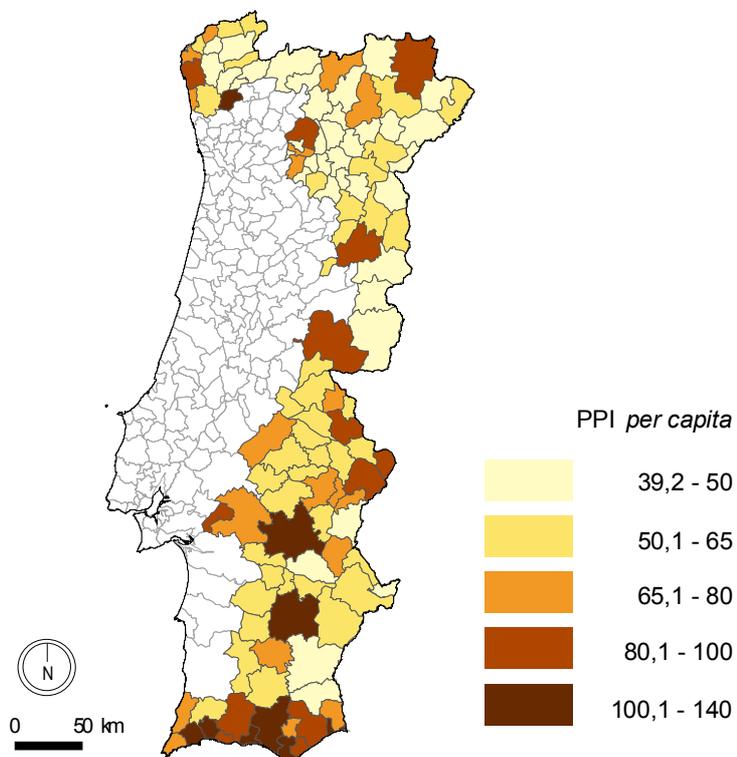


Fig. 8. Índice de poder de compra concelhio, 2002



Fonte: INE, 2002

Se tivermos em conta o índice de poder de compra concelhio (IPCC, Fig 7), mais uma vez o nordeste transmontano aparece desfavorecido. Exceptuando os maiores centros urbanos, no contexto fronteiriço, Bragança, Vila Real, Guarda e Castelo Branco, toda a faixa interior Norte e Centro surge com os valores mais baixos de poder de compra, enquanto na região do Alentejo a situação geral é mais favorável, destacando-se Évora e Beja e o eixo dos mármore formado por Estremoz-Borba-VilaViçosa. A generalidade dos concelhos algarvios tinha em 2002 índices de poder de compra elevados.

3.2 Cooperação Transfronteiriça: a iniciativa INTERREG

As regiões de fronteira de Portugal e Espanha passaram, com a adesão dos dois países, a constituir o espaço comunitário fronteiriço interno mais extenso mas menos desenvolvido da UE. Em 1991, a Comissão Europeia lança a iniciativa Interreg⁷ que veio a revelar-se decisiva no fortalecimento da cooperação e integração transfronteiriça dos dois países ao contemplar importantes investimentos e sobretudo por mobilizar e articular as vontades e os actores intervenientes num vasto território.

No primeiro Interreg (1991-93) a contribuição comunitária foi de 355 milhões de euros (161,5 milhões para Portugal e 223,4 milhões para Espanha), tendo sido dada prioridade à melhoria da rede viária que absorveu cerca de 76% do montante inicial do Programa. No domínio da cooperação/integração transfronteiriça (subprograma 6) foram desenvolvidos vários projectos que incluíram a constituição de gabinetes e comissões sectoriais, a realização de seminários, exposições, feiras (muitas de iniciativa conjunta), o desenvolvimento da cultura, ambiente, desporto e turismo. Embora estas acções tenham representado menos de 7% do financiamento do Programa, tiveram sobretudo o mérito de dinamizar as relações entre as autoridades político-administrativas de Portugal e Espanha, face à inexistência de uma cultura de cooperação transfronteiriça.

⁷ Como refere Cavaco (1996:430), já em Outubro de 1981, a Comissão Europeia recomendava a cooperação transfronteiriça em matéria de desenvolvimento regional. O fracasso da política regional nas regiões de fronteira e a especificidade dos problemas no território fronteiriço ibérico conduziram à criação do Interreg. À fronteira luso-espanhola coube 43% dos fundos atribuídos ao Programa no período 1991-93.

Quadro 2 - Cooperação transfronteiriça, INTERREG I e II

	Portugal		Espanha		Portugal+ Espanha	
	I	II	I	II	I	II
nº projectos	107	125	74	90	181	215
investimento (10 ⁶ €)	20	27	25	12	45	39

Fonte: DGDR, Avaliação do INTERREG Portugal/Espanha

O Interreg I (1991-93) apoiou cerca de 180 projectos no domínio da cooperação que totalizaram 45 milhões de euros (quadro 2).

As orientações seguidas pelos dois países apresentam diferenças assinaláveis quanto ao tipo de acções e principais promotores. Enquanto em Portugal a maioria destes projectos centrou-se na realização de “estudos técnicos e científicos”, “produtos ou estudos de promoção e divulgação” e no desenvolvimento cultural, ambiental desportivo e turístico, “organização de feiras exposições e festivais”; em Espanha mais de metade dos projectos financiados pertenciam à categoria “desenvolvimento cultural, ambiental, desportivo e turístico”. Também as entidades promotoras foram distintas. Do lado português a iniciativa partiu sobretudo de organismos da Administração Central e Local, enquanto em Espanha a quase totalidade dos projectos no domínio da cooperação foram liderados pelas Associações de desenvolvimento local, regional ou de protecção da natureza e do património e por órgãos regionalizados da Administração Central.

Assim, apesar das dificuldades de implementação de algumas acções, em parte devido às débeis capacidades organizativas do tecido económico e social raiano, este primeiro programa de cooperação raiano aproximou as duas sociedades e deu início à construção de bases para o desenvolvimento endógeno destas regiões marginalizadas (López Trigo, 1996).

O Interreg II (1994-99) vai precisamente procurar incentivar os mecanismos de cooperação transfronteiriça, através do reforço da cooperação institucional e do apoio à criação de redes ao nível empresarial e sócio-cultural. O campo de intervenção vai alargar-se ao ordenamento do território, nomeadamente pela via da gestão coordenada dos recursos naturais, e reforça-se a assistência técnica e as actividades de controlo e avaliação. Paralelamente, continuou o esforço para melhorar a permeabilidade da fronteira, nomeadamente com investimentos em acessibilidades e telecomunicações (subprograma 3).

A segunda geração do Interreg contou com 352,3 milhões de euros para Espanha e 199,7 milhões para Portugal, o que representou um aumento em relação ao Interreg I de 57,7% e de 23,7%, respectivamente. Foi, no entanto, ligeiramente menor a expressão financeira da componente cooperação – cerca de 40 milhões de euros (27,3 milhões para Portugal e 12,3 milhões para Espanha) que permitiram apoiar mais de duas centenas de projectos (125 para Portugal e 90 para Espanha). Em Portugal o maior número de projectos apoiado pelo Interreg II (subprograma 6) insere-se na categoria “feiras, exposições e festivais”, seguida das de “estudos técnicos e científicos”, “reuniões, colóquios e seminários”, sendo significativo o aumento das verbas destinadas à categoria “estudos”, enquanto nos projectos e investimento relativos ao desenvolvimento cultural, ambiental, desportivo e turístico” sucede o contrário. Por seu turno, em Espanha cerca de um terço dos projectos continuou a concentrar-se na promoção do “desenvolvimento cultural, ambiental, desportivo e turístico”, mas as maiores somas foram mobilizadas para a “criação de infra-estruturas/projectos de apoio empresarial e promoção do emprego” (passou de 7,4% para 58,3%, enquanto em Portugal estabilizou nos 15%).

Os principais promotores continuaram a ser os organismos de carácter regional ou subregional, mas as instituições de ensino e de investigação assumem um importante papel ao mobilizar mais de um terço das verbas para projectos de cooperação, tanto em Portugal como em Espanha. Em relação ao anterior Interreg é de destacar a maior intervenção das Fundações em Espanha e das Associação de desenvolvimento local ou regional em Portugal (DGDR/DGFCFT, 2001).

Contudo, o aprofundamento da cooperação transfronteiriça ainda está condicionado pela eliminação de barreiras, nomeadamente de carácter institucional (falta de instituições com experiência de coordenação deste tipo de projectos, poderes regionais distintos dos dois lados da fronteira, excessivo poder da administração central em Portugal) e pela necessidade de maior desenvolvimento para ampliar as capacidades de cooperação (Reigado e Matos, 2001).

Assim, a expectativa em relação ao PIC INTERREG III-A de cooperação transfronteiriça Portugal/Espanha⁸, para o período 2000-2006, é a de que ele possa contribuir para o “reforço da coesão económica e social através da cooperação transfronteiriça, do estabelecimento de parcerias e da complementaridade e integração com outras

⁸ Abrange um território composto pelas 17 NUTS III fronteiriças: Minho-Lima, Cávado, Alto Trás-os-Montes, Douro, Beira Interior Norte, Beira Interior Sul, Alto Alentejo, Alentejo Central, Baixo Alentejo e Algarve, do lado português; Pontevedra, Ourense (Galiza), Zamora, Salamanca (Castilla y León) Cáceres, Badajoz (Extremadura) e Huelva (Anadaluzia), em Espanha. Estas unidades territoriais cobrem uma superfície de 136 640 km² (o que representa 23,5% da Península Ibérica) e onde residiam, em 2001, 5,4 milhões de pessoas (10,5% da população ibérica)

iniciativas”(DGDR, 2001). Se ao longo da década de 90 coube às primeiras gerações do Interreg “criar condições para o estabelecimento de estruturas e laços de cooperação efectiva”, o Interreg III tem subjacente uma nova estratégia, a abordagem “bottom up”, para prosseguir a integração transfronteiriça.

Conclusão

A fronteira entre Portugal e Espanha foi, até meados dos anos setenta, uma terra “esquecida”. Os dois regimes ditatoriais, fortemente centralistas, pouco fizeram para contrariar a situação de subdesenvolvimento e incentivar as relações entre os dois lados da fronteira. Em meados da década de oitenta, a abertura das fronteiras veio formalizar relações e trocas comerciais de proximidade que sempre existiram e, ao mesmo tempo, alargar o seu âmbito a domínios não tradicionais. São exemplo disso, as relações de cooperação entre as Universidade de Beira Interior e de Salamanca, ou de Évora com as Universidades da Extremadura e entre governos regionais e locais. O ambiente e a identidade da fronteira luso-espanhola, bem como o seu rico património arquitectónico e paisagístico também podem ser transformados em activos com capacidade para recuperar o tecido económico e social da região favorecendo a cooperação a partir de elementos culturais comuns ou próximos (Cabero Diéguez, 1996).

A integração na Comunidade teve, sem dúvida, um contributo relevante para o processo de desenvolvimento dos dois países ibéricos que embora com ritmos distintos, estão a convergir para a média da UE. Contudo, as regiões de fronteira mantiveram-se alheadas desse processo de convergência. Sem deixar de reconhecer a importância dos investimentos realizados nos últimos anos para o seu desenvolvimento, que as afastam da imagem dada pelos dois jornalistas no início dos anos 70, alguns indicadores demográficos e sócio-económicos, continuam a evidenciar o agravamento das disparidades que no contexto nacional quer mesmo comparando os dois lados da fronteira luso-espanhola.

Este é o “país sonolento” (Ferrão, 2003) com alguma dificuldade em arranjar engenho para quebrar o círculo vicioso do subdesenvolvimento: vazio demográfico, envelhecimento, baixa qualificação do capital humano e incipiente tecido económico. Apesar disso, a melhoria dos níveis de escolaridade dos jovens, a criação e modernização de infra-estruturas, a valorização da especificidade destas regiões (património natural e cultural) e as novas

tecnologias de informação e comunicação, que ajudam a quebrar o isolamento, podem representar sinais de esperança.

Bibliografia

- ALVES, T; PIRES, I. (1990), *Serviços em Portugal - Evolução e Distribuição Regional (1960-1988)*. E.P.R.U. n.º 35, C.E.G., Lisboa.
- ANDERSON, J; O'DOWD, L (1999), "Borders, Border Regions and Territoriality: Contradictory Meanings, Changing Significance", *Regional Studies*, Vol.33.7, pp.593-604.
- BAPTISTA, A.J.M. (1999), Políticas para o Desenvolvimento do Interior. Um contributo para o PNDES 2000-2006, CCRC.
- BAPTISTA, S. (1998), "Região Centro e Castela e Leão: caracterização e confronto", *Cadernos Regionais – Região Centro*, n.º 8, 20p.
- BLAZECK, J (2003), "Forthcoming Accession: an outline of impacts in the sphere of regional development and regional policy in the Czech Republic", (forthcoming in *European Spatial Research Policy*, n.º1).
- CARAMELO, S. (2002), "Fronteiras e regiões fronteiriças na União Europeia: processos, dinâmicas e singularidades do caso luso-espanhol" in *Identidade Europeia e Multiculturalismo*, Ribeiro, M. M. (coord.), Quarteto Editora.
- CARAMELO, S. (1999), "Da coesão económica e social à integração territorial transfronteiriça" in *Regiões e Cidades na União Europeia: Que Futuro?*, Actas do VI Encontro Nacional da APDR, Volume 2, APDR, Coimbra, pp.727-743.
- CAVACO, C. (1996), "Planificação transfronteiriça e desenvolvimento regional e local" in *Acta, ponencias y comunicaciones, VII Colóquio Ibérico de Geografia*, Cáceres, pp. 421-434.
- CAVACO, C. (coord.) (1995), *As regiões de fronteira. Inovação e desenvolvimento na perspectiva do Mercado Único Europeu*, CEG, Universidade de Lisboa, EDRU n.º 43, Lisboa.
- COIMBRA, C. (2002), "Região Centro, Alentejo e Extremadura. Um estudo comparativo da região de fronteira", *Cadernos Regionais – Região Centro*, n.º 1, pp. 14-65
- DGDR (1989), Plano operacional de desenvolvimento das regiões fronteiriças de Portugal e Espanha, MPAT/DGDR, Lisboa.
- DGDR (2000), Um olhar sobre o QCA II, Encerramento do período de programação 1994-1999.
- DGDR (2003), Iniciativa comunitária. INTERREG II-A Desenvolvimento e cooperação transfronteiriça: Relatório final (http://www.dgdr.pt/qca2/Interreg_transf.pdf)
- DGDR/DGFCFT (2001), Documento único de programação INTERREG III 2000-2006, Cooperação transfronteiriça Portugal-Espanha. DIÉGUEZ, V.C. (2004) – Iberismo e Cooperação. Passado e futuro da Península Ibérica, Campo das Letras.
- DIÉGUEZ, V.C. (2004), Iberismo e Cooperação. Passado e futuro da Península Ibérica, Campo das Letras.

- DIÉGUEZ, V.C. (1998), “Escenarios geográficos en la raya Hispano-Lusa: pesimismo e optimismo”, in *Ensino, Empresas e Território*, APDR, Coimbra, pp.253-259.
- DIÉGUEZ, V.C. (1996), “Modelos de gestión y ordenación de los espacios naturales: ejemplos fronterizos”, in Acta, ponencias y comunicaciones, *VII Colóquio Ibérico de Geografia*, Cáceres, pp. 411-420.
- DIÉGUEZ, V., CARAMELO, S. (2001), “The evolution of the spanish-portuguese border and the process of european integration”, *41st Congress of the European Regional Science Association*, Zagreb, (<http://www.ersa.org/ersaconfs/ersa01/papers/full/242.pdf>)
- EUROPEAN COMMISSION (1999), *European Spatial Development Perspective*. Potsdam.
- EUROPEAN COMMISSION (2001), *Second Report on Economic and Social Cohesion*, Vol, I e II.
- EUROPEAN COMMISSION (2003), *Second Progress Report on Economic and Social Cohesion*.
- FATH, J; HUNYA, G (2001), Cross-Border economic co-operation on present and future EU borders, a summary of findings”, *Enlargement Research Bulletin*, Issue nº2.
- FERRÃO, J (2003), “Dinâmicas territoriais e trajetórias de desenvolvimento, Portugal 1991–2001”, *Revista de Estudos Demográficos*, Nº.34, INE.
- FERRÃO, J. (coord.) (2002), *As Regiões Metropolitanas Portuguesas no Contexto Ibérico*. DGOTDU, ICS, Lisboa.
- FERREIRA, M. J. (1998), “As regiões fronteiriças portuguesas: potencialidades de desenvolvimento no actual contexto de internacionalização”, *Revista da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas nº 11*, ed. Colibri, Lisboa, pp. 337-353.
- GASPAR, J. (1996), “Planeamento transfronteiriço e desenvolvimento regional do sudoeste comunitário” in Acta, ponencias y comunicaciones, *VII Colóquio Ibérico de Geografia*, Cáceres, pp. 399-410.
- GEPAT (1987), *Abertura de fronteiras numa óptica de ordenamento do território*, Ministério do Plano e da Administração do Território, Lisboa.
- INE/MOPHT (2004), *Movimentos pendulares e organização do território fronteiriço: Portugal, 2001* (<http://www.ine.pt/prodserv/quadros/398/040/001/pdf/cap1.pdf>)
- JACINTO, R. (1995) – “As regiões portuguesas de fronteira: perspectivas de desenvolvimento e de cooperação transfronteiriça”, *Cadernos de Geografia*, nº 14, Coimbra, pp. 45-47.
- MARCHUETA, M. (2002), *O Conceito de Fronteira na Época da Mundialização*. Ed. Cosmos e Instituto de Defesa Nacional, Lisboa.
- MARTINHO, M. A. (coord.) (2001), *A zona de fronteira Portugal-Espanha*, Cadernos DGDR nº 1 (<http://www.qca.pt/publicacoes/download/dgdr1.pdf>).
- MOREIRA, A. (2002) - Prefácio in MARCHUETA, Maria (2002) *O Conceito de Fronteira na Época da Mundialização*. Ed. Cosmos e Instituto de Defesa Nacional, Lisboa.
- MOREIRA, M.J.G. (2003), “Fronteira ou fronteiras? A dinâmica demográfica das regiões que separa os dois países ibéricos (1980-2001)”, *Actas do X Encontro Nacional da APDR*.
- MYANT, M. (2003), “EU accession and Czech regional differences”, comunicação apresentada à Conferência da RSA “*Reinventing regions in the Global Economy*, 11 - 15 April 2003, Pisa.

- PETRAKOS, G (1999), "Patterns of regional inequalities in transition economies", comunicação apresentada na Conferência *Regional Potentials in an Integrating Europe*, 18-21 Set, Bilbao.
- PINTADO, A., BARRENECHEA, E. (1974), *A raia de Portugal: a fronteira do subdesenvolvimento*, ed. Afrontamento, Porto.
- PIRES, I (2003), "Como evitar também o "alargamento" das clivagens regionais?", *Estratégia*, nº 18-19: 243-265, IEEI, Lisboa, Principia.
- PIRES, I; TEIXEIRA, J (2002), " A Integração do Mercado Ibérico: "novos ventos, que casamento?", in Cavaco, C. (coord.) *Repensar Portugal na Europa, perspectivas de um país periférico*", EPRU, nº55; Fac Letras, Universidade de Lisboa, pp.301-331.
- PIRES, I; TEIXEIRA, J (2003), "Portuguese border regions: will they be able to adapt to a global economy?" comunicação apresentada Conferência da RSA *Reinventing regions in the Global Economy*, 11 - 15 April 2003, Pisa.
- REIGADO, F.M., MATOS, A.J.F. (2001), "O ordenamento do território numa perspectiva transfronteiriça" in *Actas da IV conferência sobre a economia portuguesa/2001, Como está a economia Portuguesa?*, CISEP, pp.343-358.
- REIGADO, F; MATOS, A (2001), "Ordenamento do Território numa Perspectiva Transfronteiriça", in *Actas da Conferência Como Está a Economia Portuguesa?*, CISEP, Lisboa.
- REILJAN, J. (*et al.*) (2001), "Attractiveness of Central and Eastern European Countries for Foreign Direct Investment in the Context of European Integration: the case of Estonia", 41st ERSA Congress on *European Regional Development Issues in the New Millenium and Their Impact on Economic Policy*, 29 Ag.-1 Set., Zagreb.
- ROCA, M.N.; PIMENTEL, D. (2004a), "Dinâmicas populacionais e desenvolvimento territorial em Portugal nos anos noventa: uma análise preliminar", *Actas do IV Congresso da Geografia Portuguesa*, Lisboa, 2001 (CD-ROM) (http://e-geo.fcsh.unl.pt/pdf/cgp_2001_roca_pimentel_%20website.pdf)
- ROCA, M.N.; PIMENTEL, D. (2004b), "Migration and EU funding in lagging regions of Portugal", *International Conference Europe at the margins: EU Regional Policy, Peripherality and Rurality*, RSA, Angers, (<http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/presentations04/roca.pdf>)
- TEIXEIRA, J (1988), *Emprego nos Serviços e Polarização Interregional em Portugal*, CEGPR/UNL.
- TÓTH, L; KOROMPAI, A (2000), "On the competitiveness of a frontier region along the eastern border of the European Union – the West-Pannon Euroregion", RSA International Conference *EU Regional Policy, Progress, Problems and Prospects*. 14-15 September, Aix en Provence, França.
- TRIGAL, L (1996), "Estado de la planificación transfronteiriza regional en España" in *Acta, ponencias y comunicaciones, VII Colóquio Ibérico de Geografia*, Cáceres, pp. 435-441.
- ZYSMAN, J; SCHATZ, A (1998), "Reunifying Europe in an emerging world economy: economic heterogeneity, new industrial options and political choices", *Journal of Common Market Studies*, vol. 36, nº3.