

*Filipe Lima*¹

As dinâmicas territoriais no espaço de fronteira na fachada atlântica peninsular: a eurocidade Valença/Tuy²

Resumo

As relações no espaço chamado transfronteiriço têm vindo a adquirir uma importância crescente e a aumentar a sua influência na evolução política, económica e cultural europeia.

No caso da fronteira de Portugal e de Espanha é possível falar de uma porosidade que é histórica, designadamente, na fachada Oeste, sobre a qual faz falta compreender melhor a transformação e aproximação do(s) território(s), quer através das políticas públicas (comunitária, nacional, regional e local) quer através dos investimentos privados, explicando ou não, uma crescente articulação, uma relativa integração e, sobretudo, uma certa indiferença no uso territorial de ambos lados do limite administrativo dos estados por parte dos cidadãos, especialmente como consumidores de bens e serviços.

Numa escala maior: será que a política recente de cidades de fronteira como, por exemplo, Tuy e Valença, procura a cooperação pela complementaridade de estratégias de desenvolvimento nas áreas da saúde, cultura, comércio e lazer, ou apenas busca reduzir os seus encargos com medidas de fusão? Seja como for, o comportamento dos habitantes reflete cada vez mais a emergência de uma pequena “euro-cidade” ou pequena conurbação dual e binacional. Sobre ela (e as suas vizinhas do Minho) se centra este texto, a propósito de fatos, dinâmicas e po-

¹. Faculdade de Letras da Universidade do Porto, filipemartinslima@gmail.com.

² Revisão do texto enviado em agosto de 2011 para publicação no Spanish Journal of Rural Development.

tencialidades, pensando as políticas a partir das realidades sociais e económicas do dia-a-dia dos seus habitantes.

Palavras-Chave: Fronteira, Políticas e Cooperação.

Abstract

Relations in the so-called border space have been acquiring a growing importance, as well as increasing their influence in the political, economic and cultural European evolution.

In the specific case of the border between Portugal and Spain, it is possible to argue about an historical porosity, namely on the West front, which requires a better understanding of the territory transformations and narrowing, either through public policies (at community, national, regional or local scale) or through private investment, to explain or not, a growing articulation, and a partial integration, and, particularly, some aloofness regarding the use of space by citizens and consumers.

On a larger scale: does the recent border cities policy, for example of Tuy and Valença, seek cooperation through development strategies complementarity in health, culture, retail and leisure issues? Or is it just trying to reduce its operational costs through merging actions? Anyway, the inhabitant behavior reflects more and more the emergence of a small “euro-city” or a small dual and bi-national conurbation. The focus of this paper is on this “euro-city” (and its neighboring cities in Minho), with a special regard on the realities, dynamics and potentialities of this space, reflecting upon the policies from the social and economic realities of the citizens on their day-to-day life.

Key Words: Border, Policies, Cooperation

1. A evolução do significado de fronteira

O estudo da fronteira envolve vários campos disciplinares e esta possui uma grande complexidade de significados. É certo que a fronteira é antes de mais uma separação, um limite, mas é também reflexo de ambiguidades e de

permeabilidades diversas, no espaço e no tempo. Na Europa fica especialmente claro a sua importância desde o Império Romano, com guerras entre povos acerca do território e, especificamente, nas questões de fronteira. Para reforçar a posição, Turner (1893) fala da fronteira como o limite entre o “bem e o mal” e associa-a a espaço militarizado, de combate.

Neste seguimento, Cavaco (1995) menciona que as fronteiras podem ser limite, barreira e linha de separação política mas fala também delas como lugar de contacto, encontro e, de possível e desejável, cooperação, em torno da qual se conjugam interesses, esforços e estratégias de desenvolvimento e integração, nomeadamente, transnacional, interregional e interlocal: “a fronteira não é apenas o limite simbólico do território [...] mas é espaço de encontros, de influências, de relações, de trocas, de cumplicidades, de cooperações e solidariedades, pela situação nas extremas, nos confins dos territórios e das soberanias nacionais” (Cavaco, 1975, p. 271). Seguindo o mesmo pensamento, Oliveira (2005) afirma que a “fronteira é um espaço bipolar e multiforme, um meio geográfico que exige uma quase necessidade de se transportar os seus limites [...] onde este ambiente plural transformou as fronteiras em territórios singulares. São singulares em relação ao território-nação e singulares entre si, já que cada fronteira é uma fronteira” (p. 380). Tendo em conta a singularidade anteriormente referida, pode considerar-se que “as terras e gentes de fronteira vivem o seu quotidiano de invadir limites-geográficos, linguísticos, fiscais e políticos (ou de obediência). Vivem numa espécie de território onde, de cá para lá e vice-versa, mais do que oposições e rivalidades, predominam as cumplicidades. O contrabando, por exemplo, que é vantagem natural das vedações arbitrárias, mora na cumplicidade” (Sousa, 1990, p. 54). De facto, o conflito associado à guerra é complementado (ou intervalado) por conjugação de interesses entre residentes de um e de outro lado, com o aproveitamento de vantagens de contexto, como no caso do contrabando, favorecido por diferença de preços, carga fiscal e proibições.

Para o caso luso-espanhol, pode considerar-se para o passado que “às zonas povoadas seguiam-se áreas de descontinuidade populacional. Era o peso demográfico, as povoações, as cidades mais ou menos fortificadas, que sustentavam muitas vezes o equilíbrio fronteiriço e a precariedade dos espaços” (Ribeiro, 1968 p.440), o que se prolonga nas memórias de muitos, para os quais “os espaços de fronteira nacionais evocam a imagem de áreas distantes, pouco acessíveis, isoladas e marginais, rurais, escassamente povoadas, envelhecidas e

Pobres” (Cavaco, 1997, p. 160) e se relaciona com a ideia que “as zonas de fronteira são regiões de pouco peso político, sem a força das elites tomadoras de decisões e apresentam grandes disparidades económicas e sociais” (House, 1980, p. 459).

A integração europeia alterou profundamente o papel da fronteira entre Portugal e Espanha. Paul Claval, referindo-se nos anos setenta à Europa em geral, já lembrava que “é demasiado cedo para antever o que virá a ser o esquema espacial europeu do futuro, mas a transformação do papel das fronteiras permite adivinhar uma alteração profunda dos comportamentos e das organizações territoriais” (Claval, 1968 pp.323).

Nos dias de hoje, as fronteiras entre Portugal e Espanha como nalguns outros lugares do Mundo e em geral na Europa, assumem cada vez mais um valor estratégico de controlo de mercados e de competitividade supranacional. Por isso, a União Europeia considera-os como lugares especiais de aplicação de políticas públicas orientadas para o desenvolvimento, por onde passa o desafio da atenuação de diferenças internas e de reforço da coesão.

2. A fronteira entre Portugal e Espanha

A fronteira compreende um espaço, onde existe um limite, uma divisão. Este espaço tem vindo a adquirir uma grande influência na evolução política, económica e cultural na Península Ibérica.

Porém, quando analisamos a construção da fronteira portuguesa e espanhola, não podemos deixar de ter presente as influências religiosas ao longo da sua história, em especial na articulação transfronteiriça, como salienta Marques (1994 p.707) já nos séculos XIV e XV, existiam relações particulares e comerciais mas também, e sobretudo, na esfera eclesiástica, com contactos frequentes que clérigos e leigos de Santiago de Compostela a Ponte do Lima com a Sé de Tuy, apesar da fronteira política do Rio Minho ter surgido no séc. XII com a autonomia de Portugal em relação a Leão e Castela.

Ao longo do século passado, considera-se que as relações/alterações no território/entre territórios se centrou até aos anos setenta nas questões políticas, com estados ditadores e autoritários a criarem um período de isolamento relativo, com poucas relações entre Portugal e Espanha e dificuldades acrescidas nas ações de cooperação.

Desde as alterações ocorridas em ambos os países em meados dos anos setenta e mais ainda desde os anos oitenta, com a integração europeia, assistimos a uma alteração dos comportamentos face à fronteira e na fronteira, devido, essencialmente, à livre circulação de pessoas, capitais e mercadorias aprovada entre alguns países da União Europeia no Tratado de Schengen (1985).

Assim, as políticas seguidas desde Bruxelas foram, e são, um marco fundamental para a atenuação progressiva das barreiras sociais e económicas, com Portugal e Espanha a beneficiarem também de um impulso financeiro através do programa INTERREG (por vezes também do LEADER) que tem como objetivo promover o desenvolvimento das regiões fronteiriças e em especial a articulação transfronteiriça. Em Portugal, é às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional que compete a articulação e planeamento regional enquanto, na Galiza, quem administra é a “Xunta da Galicia”³. Este esforço é mais claro a partir de 1991, quando o INTERREG I centra o seu esforço na permeabilização da fronteira através do desenvolvimento de intercâmbio, promovendo uma cultura de cooperação transfronteiriça, o que tem efeitos importantes na articulação do espaço separado pelo Rio Minho. Realça-se a criação de organismos construídos em torno deste objetivo, em especial as Comunidades de Trabalho, as Comunidades Territoriais de Cooperação e os Gabinetes de Iniciativas Transfronteiriças.

No período de 1994-1999, através do INTERREG II, verificou-se o prolongamento dos objetivos, valorizando-se os projetos comuns de ambos os lados da fronteira, entre atores públicos e privados, nas áreas da agricultura, indústria, turismo, etc. Na terceira fase das iniciativas comunitárias (2000-2006), mantiveram-se os fundos estruturais, mas agora mais direcionados para a dimensão europeia, o que se explica especialmente devido ao processo de alargamento da EU a Leste. A estratégia seguida consistiu em apostar nos centros económicos e sociais transfronteiriços, atendendo à capacidade industrial, ao

³ Neste quadro comunitário (2007-2013), temos actualmente dois Programas Operacionais: o POCEPT (Programa de Cooperação Transfronteiriça Espanha-Portugal), que é gerido centralmente pelos “Dirección General de Fondos Comunitarios del Ministerio de Economía y Hacienda (Espanha)” e “Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, IP” mas que delegam em coordenadores regionais (que na Galiza e Norte continuam a ser a CCDRN e a Xunta da Galiza). O PO Espaço Atlântico, que envolve outros países além de Portugal e Espanha (França, Irlanda e Reino Unido) e que é gerido pela CCDRN.

turismo, ao ambiente e à integração social, numa linha de orientação que será a base para o período de programação comunitária que se segue (2007-2013), quando os objetivos estratégicos de cooperação se fixam no mar, na inovação/competitividade e na cooperação social e institucional.

De uma forma geral, pode considerar-se que a fronteira entre Portugal e Espanha apresenta características muito semelhantes já que está a evoluir progressivamente, onde as regiões e os municípios estabelecem parcerias e a fronteira aumenta a sua porosidade permeabilidade, na medida em que se reforça também a mobilidade das pessoas e evoluem as formas de cooperação institucional, empresarial e informal.

3. A fronteira Norte de Portugal – Galiza

O espaço de um e outro lado da fronteira do Rio Minho que abrange as regiões da Galiza e do Norte de Portugal ocupa uma área de 50,8 mil km², na

qual residem cerca de 6,3 milhões de pessoas. É composto pelas sub-regiões NUT III de Pontevedra, Ourense, Minho-Lima, Cávado e Alto Trás-os-Montes. Os territórios abrangidos de ambos os lados da fronteira apresentam algumas particularidades que, se por um lado, os aproximam, por outro, também não deixam de vincar as diferenças de desenvolvimento que separam Portugal e Espanha.

Considerando a parte mais ocidental e mais próxima da fronteira (fig. 1), verifica-se que em 6.714 km² residem cerca de 1.208.458 habitantes (dados de 2011), distribuídos em duas Comunidades Intermunicipais (CIM): Pontevedra e Minho-Lima.



Neste espaço, nas duas últimas décadas assistiu-se à criação de entidades que colocam a parceria como objetivo central do seu trabalho, a Comunidade de Trabalho Galiza-Norte de Portugal e a Associação do Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular (criada em 1992). Para além destas entidades, destacam-se os efeitos do aeroporto e dos portos, da dinâmica de Vigo e Porto e do estreitar de relações políticas, é notório o aumento dos movimentos das pessoas, até pendulares.

4. A cooperação transfronteiriça Valença / Tuy

A cooperação transfronteiriça assume, nos dias de hoje, um dos papéis centrais das políticas da União Europeia. Tendo em consideração o desígnio “Europa sem fronteiras” onde prevalece o sublinhar da complementaridade e cooperação face à concorrência, pode considerar-se a articulação entre o Norte de Portugal e a Galiza como caso de estudo é exemplar, uma vez que já são visíveis no terreno infraestruturas comuns de grande alcance e que, neste espaço, fazem convergir esforços Portugal e Espanha, como o Laboratório Ibérico Internacional de Nanotecnologia, em Braga, assim como é visível – e merece estudo mais aprofundado



– o aumento de uma certa indiferença locativa de pessoas e empresas dum e doutro lado da fronteira.

À grande escala, consideremos duas pequenas cidades separadas pelo Minho, mas unidas por duas pontes: de um lado, a cidade de Tuy, que pertence à província de Pontevedra, comunidade autónoma da Galiza, que em 2010 tinha 17.306 habitantes e, por outro lado, a cidade de Valença, que pertence ao distrito

de Viana do Castelo, à região Norte e à sub-região do Minho-Lima, que é sede de município e tinha 14.129 habitantes em 2011, mostrando uma inversão na tendência generalizada da região, que é de perda de população residente.

Tuy e Valença, até ao último quartel do séc. XX, apresentavam-se como territórios de baixa densidade e fortes marcas rurais, prevalecendo uma competição comercial que retirava vantagem das desigualdades dos preços de alguns produtos (alimentares, especialmente).

Atualmente, além da importância continuada do comércio (sobretudo de roupa e atalhados no lado sul da fronteira) e do enorme aumento da mobilidade de turistas e outros visitantes, salienta-se a gestão partilhada de alguns equipamentos, o que permite reduzir os seus custos de gestão e evitar o duplicar de investimentos semelhantes em áreas muito próximas.

Neste âmbito, assiste-se nos últimos anos, a uma tentativa de planeamento, no espaço de fronteira, de serviços públicos conjuntos entre Valença e Tuy nas seguintes áreas:

- a) Saúde - Durante o ano de 2010 assistiu-se ao encerramento da Urgência Básica do Centro de Saúde de Valença, o que conduziu à deslocação dos cidadãos de Valença à cidade de Tuy para obtenção de serviços de saúde urgentes. Num futuro próximo, e tendo em conta a construção de um novo Centro de Saúde em Tuy, poderemos vir a assistir à franca utilização desses serviços pela população dos dois municípios;
- b) Desporto, Turismo e Lazer – Além da atratividade da sua fortaleza e do tecido urbano no interior desta, a cidade de Valença oferece infraestruturas de enorme qualidade, principalmente a sua piscina municipal que gera uma afluência considerável de galegos. No futuro, poder-se-á assistir a uma convivência mais abrangente entre as várias faixas etárias (crianças, adultos e idosos) de ambos os lados da fronteira. Para além disso, já é notória a aposta em rotas turísticas que combinam espaços naturais, estabelecimentos hoteleiros e monumentos das duas cidades com o objetivo de captar turistas e promover o aumento do seu período de estada;
- c) Cultura - Em ambos os municípios, assiste-se a uma criação e projeção de iniciativas conjuntas em cada vez maior número e

com cada vez maior significado. Esta cooperação verifica-se, por exemplo, em eventos como a comemoração do aniversário da Ponte Internacional e do Dia Internacional da Mulher e implica a utilização de serviços conjuntos, assim como o uso comum de equipamentos, a exemplo do Conservatório de Tuy e da Piscina Municipal de Valença.

Face a uma cooperação crescente e cada vez mais aprofundada no nível de confiança, pode de facto falar-se de uma cidade bipolar e binacional, tanto mais que os residentes ou visitantes as veem frequentemente como contínuas e complementares e os dirigentes políticos têm compreendido a vantagem mútua que decorre da cooperação entre si.

Assim, o trabalho inicial da eurocidade Valença-Tuy centra-se na desejada cooperação ibérica que tem procurado o reforço de parcerias entre municípios e regiões de ambos os lados da fronteira. Este tipo de parceria procura reativar cumplidades antigas através do aumento gradual da noção de “pertença”. Os decisores políticos de Valença e Tuy têm como rosto visível desta cooperação transfronteiriça, nos dias de hoje, o projeto pioneiro e frutuoso, na Península Ibérica, entre Chaves e Verín através da constituição da “eurocidade”. O objetivo central desta eurocidade foi, e é, encontrar formas de gerir e valorizar o território para fixar a população, criar dinâmicas de emprego e garantir a atração de investimentos.

Estes dois territórios, que reúnem sensivelmente 60 000 habitantes (15 mil habitantes em Verín e 45 mil em Chaves), têm colaborado afinadamente com entidades nacionais, regionais e agentes locais procurando a implementação de serviços comuns de modo a dar resposta conjunta a necessidades comuns. Este projeto transfronteiriço tem partilhado uma agenda cultural, equipamentos e várias atividades. No que concerne aos equipamentos, as bibliotecas de ambas as cidades disponibilizam cartões de leitor aos eurocidadãos colocando à sua disposição o acesso à internet, aos livros, etc. Nas instalações desportivas de Verín (piscinas e pavilhão desportivo), os eurocidadãos usufruem das mesmas tarifas e condições. No caso das termas de Chaves, os verinenses passaram a contar com os mesmos descontos que os flavienses.

Além disso, a criação de meios de comunicação social comuns, de um cartão de identidade da eurocidade para obter benefícios sociais e comerciais, bem como, a criação de um serviço de transporte público entre as duas cidades são

objetivos futuros para a eurocidade Chaves-Verín. Mais recentemente, discutiu-se a possibilidade da criação de um cartão de saúde transfronteiriço permitindo aos cidadãos usufruir e partilhar serviços de saúde em Portugal e Espanha. Neste mesmo sentido, encaminham-se as medidas da eurocidade Valença-Tuy já que se encontram a trabalhar na criação da primeira polícia municipal conjunta entre os dois países.

Desta forma, verifica-se que este projecto de eurocidade procura evitar a duplicação de equipamentos e, conseqüente, duplicação de custos promovendo uma gestão equilibrada de dinheiros públicos. No futuro, podemos assistir à criação de outros casos de eurocidade (Elvas/Badajoz e Vila Real de Santo António/Ayamonte). A sua concretização não será tarefa fácil devido, essencialmente, a condicionamentos físicos e humanos, tais como, a falta de vontade política, cidadãos pouco interessados na futura eurocidade, descontinuidade populacional e carência de uma estratégia transfronteiriça nesta parte do território por parte das entidades locais e regionais.

5. Considerações finais

Na fronteira luso-espanhola ainda existem obstáculos que impedem que a cooperação se estruture em todas as suas dimensões tal como é desejada e vincada no discurso político e científico, de que se destacarão as diferenças na organização político-administrativa, onde um estado centralizado (Portugal Continental), sem autoridades regionais, coopera com uma realidade espanhola/galega marcada por grande autonomia regional.

Neste quadro, Valença e Tuy, ao longo da sua história e devido à sua marginalidade geográfica face aos centros de poder, estiveram privados de alguns dos equipamentos e estruturas de suporte às populações, o que originou um desfasamento em relação às médias nacionais em termos económicos, culturais e de qualificação.

A política regional procurou, e procura, reduzir as diferenças socioeconómicas entre as várias regiões comunitárias atendendo aos domínios de cooperação económica, social e cultural, onde o Interreg desempenhou um papel importante, ao financiar iniciativas e instituições que pudessem fomentar o desenvolvimento junto à fronteira e, os últimos anos, têm assistido a aumentos significativos nesta

cooperação, o que pode ser simbolicamente marcado pela formalização da geminação entre as duas cidades, em março de 2011, com um programa conjunto e diversificado de iniciativas culturais e desportivas que enaltece as relações seculares e afetivas entre cidades vizinhas.

No entanto, só uma avaliação futura, realizada após a consolidação de uma primeira fase de cooperação do setor público e, posteriormente (espera-se), do setor privado, é que poderá confirmar, ou não, se caminhamos para a criação de uma eurocidade, ou antes de uma conurbação dual. Para já os resultados são encorajadores de uma crescente integração e os sinais de confiança política e de continuidade geográfica dos residentes e visitantes são muito interessantes, parecendo apontar para a construção de uma verdadeira euro-cidade, com sinergias que valorizam a competitividade do espaço e a qualidade de vida dos habitantes, ultrapassando velhas rivalidades.

Bibliografia

- ÁLVAREZ, José, SALGADO, Argimiro, FERNANDES, José Alberto Rio, and MARQUES, Teresa Sá (2006), *A Governança na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, Vigo.
- ALVES, Rui (2007), *Políticas de Planeamento e Ordenamento do Território no Estado Português*, Fundação Calouste Gulbenkian – Fundação para a Ciência e Tecnologia.
- CARAMELO, Sérgio (2007), *União Europeia, fronteira e território*. Iberografias, 11.
- CAVACO, Carminda (1995), *Planificação transfronteiriça e desenvolvimento regional e local*: In as regiões de fronteira – Inovação e desenvolvimento na perspectiva do Mercado Único Europeu. Estudos para o desenvolvimento regional e urbano, CEG, UL, Lisboa.
- CLAVAL, Paul (1968), *Régions, nations, grands espaces*. *Géographie générale des ensembles territoriaux*, Paris, p.323.
- FERNANDES, José Alberto Rio, and RAMOS, Luís (2007), “Planeamento Territorial à Escala Local: contextos, experiências e propostas (vistas desde o Norte de Portugal).” *Revista da Euro-região Galiza-Norte de Portugal*, pp. 55-75.
- FERREIRA, António Fonseca (2007), *Gestão Estratégica de Cidades e Regiões*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- FRAGOSO, António (2005), *Contributos para o debate teórico sobre o desenvolvimento local- Um ensaio baseado em experiências investigativas*; *Revista Lusófona de Educação*.
- HILDENBRAND SCHEID, Andreas (1996), *Política de ordenación del territorio en Europa*, Sevilla: Universidade de Sevilla.
- MORENO, Humberto Baquero (1985), *Áreas de conflito na fronteira galaico-minhota no fim da Idade*

- Média, em Marginalidade e conflitos sociais em Portugal nos séculos XIV e XV.* Estudos de História, Lisboa, Editorial Presença, pp. 170-171.
- HOUSE, John, (1980), *The Frontier zone: a conceptual problem for policy makers.* International Political Science Review, nº 1, pp. 456-477.
- JACINTO, Rui (1993), "As Regiões Portuguesas, a política regional e a reestruturação do território," Cadernos de Geografia, nº 12, Coimbra, pp. 25-39.
- MARQUES, José (1994), *O censal do Cabido de Tui para a Terra da Vinha – 1321*, in *Relações entre Portugal e Castela nos finais da Idade Média*, Lisboa, FCG-JNICT
- MARQUES, Teresa Sá (2004), *Portugal na Transição do Século: Retratos e Dinâmicas Territoriais. Porto: Afrontamento.*
- Ministério do ambiente, do ordenamento território e do desenvolvimento regional. Programa de Cooperação Transfronteiriça Portugal - Espanha 2007-2013.* Lisboa
- RIBEIRO, Orlando (1968), *Formação de Portugal*, in Dicionário de História de Portugal, vol. III, Lisboa, p. 440.
- RIBEIRO, Orlando, Hermann Lauthensach e Suzanne Daveau (1987), *Geografia de Portugal*, volume I e II, Edições João Sá da Costa
- RODRIGUES GONZÁLEZ, Roman (2007), *Sobre a necessidade da ordenación do territorio – Eixo Atlântico.* Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal nº 11 Xaneiro-Xuno 2007.
- GONZÁLEZ, Romero e FARINÓS DASÍ, Joaquín (Ed) (2004), *Ordenación del territorio y desarrollo territorial*, Oviedo: Trea.
- SANTOS, Milton (1995), *De la totalidad al lugar*, Barcelona, ed. Oikos-Tau.
- SOUSA, Armindo (1990), *As Cortes Medievais Portuguesas (1385-1490)*, Porto, I.N.I.C./C.H.U.P.
- SILVA, Ângela; LIMA, Filipe; CHAMUSCA, Pedro (2010), *Estratégias de eficiência colectiva em territórios de baixa densidade: reflexões a propósito do Minho-Lima e do Tâmega.* Actas do XXI Colóquio Ibérico de Geografia (entregue para publicação em Novembro)