

A COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA ENTRE O CONCELHO DO SABUGAL E A COMARCA DE *CIUDAD RODRIGO*

António Joaquim LOURENÇO *
Professor Adjunto do Instituto Politécnico da Guarda

RESUMO

Actualmente a União Europeia, como forma de atenuar o atraso no desenvolvimento das regiões fronteiriças, tem vindo a fomentar e a intensificar a cooperação transfronteiriça a diferentes níveis (nacional, regional e local), através do Programa INTERREG, por forma a dar expressão sustentada ao progresso desejado e garantir que a construção do “Espaço Europeu” seja uma realidade.

Na presente comunicação, procura fazer-se um levantamento da situação verificada na área que abrange o concelho do Sabugal, na parte portuguesa, e a zona limítrofe espanhola pertencente à comarca de *Ciudad Rodrigo*, evidenciando o papel que concerne à cooperação transfronteiriça na atenuação dos atrasos de desenvolvimento sentidos na região em estudo.

Na parte final deste estudo, far-se-á um levantamento dos problemas e das medidas que seriam necessárias para incrementar a cooperação transfronteiriça e sugerem-se algumas propostas de acção com vista ao desenvolvimento da região transfronteiriça, constituída pelas duas zonas em estudo.

INTRODUÇÃO

Durante séculos a fronteira entre Portugal e Espanha constituiu um obstáculo quase intransponível, ignorando-se que de ambos os lados existia uma cultura com raízes comuns, assim como interesses e valores semelhantes. Se a nível global dos dois países este facto parece incontestável, a nível local, nestas regiões de fronteira¹, nunca foi ignorado, contribuindo para o aproximar das populações e para o estabelecimento de uma *cumplicidade* bastante significativa, principalmente em termos comerciais, apesar da sua ilegalidade.

Actualmente a União Europeia, como forma de atenuar o atraso no desenvolvimento das regiões fronteiriças, tem vindo a fomentar e a intensificar a cooperação transfronteiriça a diferentes níveis (nacional, regional e local), através do

Programa INTERREG, por forma a dar expressão sustentada ao progresso desejado e garantir que a construção do *Espaço Europeu* seja uma realidade.

Na presente comunicação, procura fazer-se um levantamento da situação verificada na área que abrange o concelho do Sabugal, na parte portuguesa, e a zona limítrofe espanhola pertencente à comarca de *Ciudad Rodrigo*, evidenciando o papel que concerne à cooperação transfronteiriça na atenuação dos atrasos de desenvolvimento sentidos na região em estudo.

Com este estudo, pretende atingir-se os seguintes objectivos principais:

- contribuir para um melhor conhecimento da estrutura económica de ambos os lados da fronteira, realçando os elementos de complementaridade e os elementos de concorrência;
- detectar e analisar os factores bloqueadores da cooperação transfronteiriça e apontar sugestões para os ultrapassar;
- contribuir para reforçar a cooperação transfronteiriça na zona em estudo através de propostas fundamentadas.

Na tentativa de atingir os objectivos referidos, entendeu-se dividir o presente trabalho em cinco pontos: o ponto 1, trata da questão transfronteiriça em geral, fornecendo uma análise conceptual e uma abordagem teórica; o ponto 2, coloca a questão transfronteiriça no quadro da União Europeia, onde são apresentadas algumas considerações gerais e se particulariza o caso Portugal-Espanha; o ponto 3, aborda as particularidades da Raia Central Ibérica e em especial do concelho do Sabugal e da comarca de *Ciudad Rodrigo*; o ponto 4, trata da caracterização do tecido económico do concelho do Sabugal e da comarca de *Ciudad Rodrigo* e por último, no ponto 5, far-se-á um levantamento dos problemas e das medidas que seriam necessárias implementar para incrementar a cooperação transfronteiriça e sugerem-se algumas propostas de acção com vista ao desenvolvimento da região transfronteiriça, constituída pelo concelho do Sabugal e pela comarca de *Ciudad Rodrigo*.

1- A QUESTÃO TRANSFRONTEIRIÇA EM GERAL

COVAS e BRACONS (1989) e REIGADO (1992 a) definem regiões de fronteira como espaços físicos contíguos de dois ou mais países, separados por uma linha artificial a que se convencionou chamar fronteira. Estes autores, bem como HANSEN (1981), TÁGIL (1982) e RATTI (1988) procuram definir a região fronteira como sendo a parte de um determinado território natural em que a actividade económica e social é fortemente influenciada pela proximidade de uma fronteira internacional.

REIGADO (1992 b, p. 9) considera que, “regra geral estas regiões situam-se na periferia geográfica em relação aos centros de decisão, e acabam por ser remetidas para a periferia do desenvolvimento, pela política económica dos respectivos Governos, que

secularmente procuraram fazer delas espaços «mortos» amortecedores de conflitos”. Daí o terem-se tornado “espaços económica e socialmente degradados e demograficamente repulsores”.

Em relação à cooperação entre estados vizinhos que a própria definição de fronteira exige, ROMANI (1990, p. 18) considera que ela “é imprescindível para tratar correctamente os problemas”. Este mesmo autor diz-nos que essa cooperação “pode desenvolver-se em quatro instâncias distintas:

- a) Central ou governamental: entre os poderes centrais dos Estados afectados;
- b) Regional/federal/cantonal ou outras estruturas similares: entre os poderes deste tipo de vizinhos;
- c) Local: entre os municípios de ambos os Estados na zona fronteiriça;
- d) Privada: entre organismos privados de ambos os Estados (câmaras de Comércio, etc.)”.

No entanto, em relação à cooperação, COVAS (1992, p. 2) chama a atenção para uma importante mudança de terminologia. Este autor refere que a cooperação fronteiriça convencional “é uma cooperação mediatizada pela invocação do interesse nacional, pela presença do Estado Nacional e o monopólio que ele detém em matéria de relações internacionais”, procurando, assim, salientar a falta de um interesse activo e de um acesso a instituições internacionais, por parte das regiões fronteiriças.

Com o Mercado Único e o aprofundamento do processo de integração no sentido da União Europeia, a cooperação fronteiriça transforma-se, segundo o mesmo autor, numa “Cooperação sem Estado” sujeita a regras semelhantes às da integração económica nacional e designando-se por cooperação transfronteiriça.

De facto, foi a abertura das fronteiras entre os países membros da União Europeia que apressou todo o processo de cooperação transfronteiriça, sendo a sua principal finalidade superar as fronteiras dos Estados quando estas funcionarem como barreira.

Mas, a abolição das fronteiras não garante, por si só, efeitos positivos no desenvolvimento das regiões de fronteira, uma vez que, segundo REIGADO (1993, p. 8) “nas regiões transfronteiriças, o desenvolvimento das relações com os países limítrofes implicará, simultaneamente, um acentuar de pressões (por exemplo, no domínio dos fluxos migratórios) e novas oportunidades comerciais”.

Daí que a cooperação transfronteiriça seja um importante factor de desenvolvimento, pois, segundo o mesmo autor, “permitirá realizar a nível transfronteiriço: as economias de escala; uma planificação dos serviços públicos; uma organização dos sistemas de transporte e comunicações; o desenvolvimento urbano; uma promoção conjunta das actividades económicas e o desenvolvimento científico e tecnológico”.

2- A QUESTÃO TRANSFRONTEIRIÇA NO QUADRO DA UNIÃO EUROPEIA

2.1- Considerações Gerais

Apesar de tradicionalmente as fronteiras terem sido lugares de conflito de interesses, actualmente existe uma tendência para a harmonização desses mesmos conflitos, para a cooperação entre países vizinhos ou mesmo para a criação de grandes espaços económicos, sociais e monetários, onde, através da abolição das fronteiras legais entre Estados, a livre circulação de pessoas e bens venha a ser perfeita.

Mas, a eliminação das fronteiras legais não significa a resolução de todos os problemas relativamente à livre circulação de pessoas, bens e capitais. Assim, a existência de diferentes valores culturais, idiomas², legislações quanto ao trabalho, regulamentações dos investimentos e de diferentes formas de acesso à saúde e à segurança social, são exemplos de barreiras que continuam a persistir e que dificultam a cooperação transfronteiriça.

Vencer a barreira do Direito é contribuir para o conhecimento das *regras com que se vai jogar*. Mas é a barreira económica a que se coloca com maior acuidade.

A teoria não passa de um conjunto de deduções, postulados e divagações especulativas, se ela não tiver aderência ao mundo real. Neste sentido e no âmbito deste trabalho, tornou-se necessário considerar as concepções mais adequadas relativamente ao desenvolvimento económico e social e em particular no respeitante ao desenvolvimento regional, de forma a sustentar o desenvolvimento destas regiões de fronteira que apresentam as seguintes particularidades:

- serem regiões com grande debilidade em infraestruturas sociais, culturais, industriais, comerciais, de transportes e comunicações, etc.;
- serem regiões fortemente deprimidas, social e economicamente;
- serem regiões que vão passar por grandes mudanças devido à abolição das fronteiras à livre circulação de pessoas, bens e capitais, merecendo por isso uma atenção especial por parte da Comissão Europeia no que respeita ao seu desenvolvimento.

Assim, para se criarem condições de partida para o desenvolvimento endógeno destas regiões de fronteira e para se garantir que os mecanismos de mercado funcionem correctamente defende-se a tomada de decisões no espaço físico do sistema real (nestas regiões fronteiriças). Neste sentido, apela-se à existência de poderes regionais e ao conceito de Stohr de desenvolvimento a partir de baixo³, pois só assim estas regiões ganharão uma dinâmica autosustentada.

A colocação do problema numa perspectiva espacial, tecnológica e de inovação vem também contribuir positivamente para a questão do desenvolvimento das regiões fronteiriças e da mobilidade transfronteiriça.

Foi somente com a criação da iniciativa INTERREG que a Comunidade assumiu, de uma forma bastante clara, a necessidade de desenvolver as zonas fronteiriças e estimular a cooperação transfronteiriça entre populações vizinhas separadas durante séculos.

2.2- O Caso Particular de Portugal-Espanha

A cooperação transfronteiriça entre Portugal e Espanha institucionalizou-se em 1976 com a criação das Comissões Internacionais de Limites, sendo reafirmada no Tratado de Cooperação entre Portugal e Espanha, em 1977. Mais tarde, em 1979, foi criada a Comissão Mista Luso-Espanhola de Ordenamento do Território e Meio Ambiente.

Mas, a preocupação com o desenvolvimento da fronteira luso-espanhola só se colocou com mais acuidade com a entrada dos dois países ibéricos na Comunidade Europeia, que conduziu a que se agudizassem as disparidades regionais no seu interior. Esta preocupação é simultaneamente quantitativa e qualitativa, pois é o espaço fronteiriço mais extenso da Comunidade e o de mais elevado nível de subdesenvolvimento.

De facto, em geral, a zona fronteiriça de Portugal e Espanha é qualificada como desfavorecida e deprimida, constituindo um território periférico e afastado dos grandes centros de actividade económica e de decisão política.

Foi o significativo atraso estrutural das regiões fronteiriças luso-espanholas que levou à criação do Programa INTERREG Portugal/Espanha, pois colocou em perigo o próprio objectivo comunitário de avançar no sentido de uma maior integração e convergência económica e social.

Neste sentido, a iniciativa INTERREG I para Portugal/Espanha teve como principal objectivo⁴ dotar as zonas de fronteiras de infraestruturas e equipamentos de modo a eliminar o *efeito fronteira* entre os dois Estados-membros e a atenuar e eliminar o atraso estrutural das regiões fronteiriças. De facto o grande esforço de investimento foi:

- em acessibilidades (\cong $\frac{3}{4}$ dos meios envolvidos);
- na preservação dos recursos naturais e turísticos;
- em equipamentos urbanos.

O INTERREG II é virado fundamentalmente para o desenvolvimento económico e social, de modo a rentabilizar os investimentos feitos nas infraestruturas, no âmbito do primeiro Programa. No entanto, com o INTERREG I não foram criadas as infraestruturas

que agora se deviam rentabilizar, facto este que levou os Governos de Portugal e Espanha a renegociar com a Comunidade o INTERREG II de modo a que este ainda possa apoiar o investimento em infraestruturas.

Analisando os apoios do INTERREG I por região⁵, para o caso português, verifica-se que para as regiões da Raia Central (Beira Interior Norte e Beira Interior Sul) foram muito pequenos (14,73%), isto é, estas regiões não sentiram o impacto do Programa, já que a maior fatia dos apoios comunitários foi fundamentalmente para o Algarve (45,44%).

No entanto, o efeito adicionalidade do INTERREG I foi muito importante, sendo generalizada a opinião de que na ausência do Programa, não tinha sido possível a dinâmica registada nas regiões elegíveis no âmbito deste Programa⁶.

Na generalidade, pode afirmar-se que estes programas visam fundamentalmente criar condições económicas adequadas para que o aumento do nível de vida nestas regiões de fronteira seja uma realidade.

3- PARTICULARIDADES DA RAIA CENTRAL IBÉRICA E EM ESPECIAL DO CONCELHO DO SABUGAL E DA COMARCA DE *CIUDAD RODRIGO*

Como as particularidades que caracterizam a Raia Central Ibérica se aplicam quer ao concelho do Sabugal quer à comarca de *Ciudad Rodrigo*, optou-se neste trabalho por apresentar somente, de uma forma sucinta, as da Raia Central Ibérica⁷.

A Raia Central Ibérica⁸ caracteriza-se por uma baixa densidade populacional e uma população envelhecida. A estrutura económica revela uma grande fragilidade com algumas pequenas zonas industriais e alguns pequenos ou médios centros urbanos a marcar excepções num mundo caracterizado pela ruralidade. Saliente-se que relativamente aos centros urbanos existe uma enorme desvantagem na parte portuguesa considerando, quer a sua dimensão, quer os serviços que proporcionam.

Os indicadores do nível de vida situam-se a níveis muito inferiores às respectivas médias nacionais e comunitária e contribuem para que esta região se situe na cauda do desenvolvimento, quer da Península Ibérica quer da Europa Comunitária, de que são exemplo, o número de habitantes/cama de hospital, telecomunicações, escolaridade, equipamentos culturais e recreativos, número de habitantes/médico, etc.. Retira-se a mesma conclusão relativamente à rede viária.

Principalmente do lado espanhol, esta região caracteriza-se de um modo geral por um elevado património arquitectónico, arqueológico e paisagístico, que não tem sido convenientemente aproveitado como cartaz turístico.

A agricultura continua a constituir a base de sobrevivência de uma fracção bastante elevada da população e a empregar, em média, mais de 30% da população activa. Este facto cria particulares dificuldades ao desenvolvimento económico destas zonas de fronteira devido:

- à baixa produtividade da generalidade dos solos;
- à fraca mecanização das actividades agrícolas devido ao relevo acidentado e à reduzida dimensão da propriedade, em particular na parte portuguesa;
- à elevada idade média dos gestores agrícolas, o que não favorece o espírito de investimento na modernização e inovação;
- à existência de deficientes circuitos de distribuição, como consequência da fragilidade da rede urbana e da rede de transportes;
- ao baixo nível educacional e à fraca formação profissional dos agricultores, sendo por isso fraca a sua motivação para alterar esta situação.

No que diz respeito aos recursos florestais e hídricos esta zona é das mais ricas. Na parte portuguesa nascem mais de metade dos recursos hídricos de Portugal. Este potencial económico não tem sido devidamente aproveitado, por parte de Portugal. Pelo contrario, no lado espanhol, apesar de ser menos rico que o português, aproveitaram já os benefícios comunitários para o aproveitamento integrado dos braços do Guadiana e do Tejo.

A região é essencialmente uma zona de mono-indústria, facto este que é uma barreira ao desenvolvimento industrial.

As condições de acessibilidade, a organização dos circuitos de distribuição, a formação profissional, o acesso às novas tecnologias de produção e da informação, o apoio institucional na região e as condições de apoio tecnológico são os factores base para o desenvolvimento económico e social da Raia Central Ibérica e sem os quais dificilmente se poderá inverter a tendência para a desertificação a que se vem assistindo desde meados deste século.

4- CARACTERIZAÇÃO DO TECIDO ECONÓMICO DO CONCELHO DO SABUGAL E DA COMARCA DE *CIUDAD RODRIGO*: ANÁLISE COMPARATIVA

De acordo com LOURENÇO (1996), a estrutura empresarial do concelho do Sabugal e da comarca de *Ciudad Rodrigo* é essencialmente comercial, detendo este sector 31,98% e 40,7% das empresas, respectivamente. As indústrias transformadoras têm um fraco peso (20,81% no concelho do Sabugal e 10,1% na comarca de *Ciudad Rodrigo*). São zonas de mono-indústria, o que constitui uma barreira ao desenvolvimento industrial, como já se referiu.

Relativamente à dimensão das empresas das zonas em estudo, é caracterizada pela existência de empresas de muito pequena dimensão, onde predomina o negócio familiar. No entanto, deve salientar-se que no concelho do Sabugal existiam, em 1995, duas empresas com mais de 100 trabalhadores, principais protagonistas pelo dinamismo económico do concelho.

Estas duas zonas apresentavam, em 1991, taxas de actividade muito inferiores à média regional e nacional dos respectivos países, reflectindo um elevado grau de pessoas dependentes. Contudo, no concelho do Sabugal essa taxa era de 34,4%, valor significativamente superior ao verificado na comarca de *Ciudad Rodrigo*, que era de 28%.

Apresentam, ainda, um número reduzido de trabalhadores no grupo das profissões intelectuais e científicas.

Predomina o sector primário, tendo o sector secundário um fraco peso (embora este seja maior no concelho do Sabugal).

Relativamente à agricultura, enquanto no concelho do Sabugal predominam as pequenas explorações, na comarca de *Ciudad Rodrigo* as explorações apresentam uma superfície média bastante superior. Contudo, ambas as zonas apresentam uma característica comum: a idade bastante elevada da maior parte dos gestores agrícolas.

A pecuária é particularmente relevante no lado espanhol, onde 56,37% da superfície agrícola útil está destinada a prados e pastagens.

Em relação ao dinamismo económico da população das duas zonas concluiu-se que, no geral, é bastante reduzido. Para esta situação muito contribuiu a emigração e o comportamento dos emigrantes. No entanto, apesar dos argumentos utilizados para a referida classificação serem muito parecidos, a opinião de responsáveis comarcais e concelhios é a de que esse dinamismo é relativamente superior no concelho do Sabugal.

Analisados os estrangulamentos e potencialidades de desenvolvimento de ambas as zonas, verificamos que é necessário criar estímulos suficientes para fixar a população, provocando um incremento nos seus níveis de rendimento e bem-estar social, procurando o desenvolvimento sócio-económico integral, em cada uma delas, através de um modelo de desenvolvimento autosustentável, baseado na utilização racional e equilibrada dos recursos endógenos.

Neste sentido, para tornar possível a superação dos atrasos de desenvolvimento e das disfunções estruturais, é necessário que em cada zona se proceda:

- à mobilização dos recursos e potencialidades endógenas para criar as bases que permitam um desenvolvimento sócio-económico integral e autosustentável,

assim como, a recuperação e conservação do património natural e cultural. Ambas as regiões possuem uma boa paisagem eco-cultural e um interessante património histórico-artístico, destacando-se especialmente a arquitectura militar e religiosa - que se encontra em melhor estado de conservação na comarca de *Ciudad Rodrigo*);

- à transformação da trajectória cultural e de inércia histórica, tentando que desapareçam o individualismo, a tendência para pensar negativamente, o medo ao novo e a necessidade de adquirir novos critérios empresariais que sejam capazes de gerar rentabilidade nas actividades empreendidas;
- ao fomento do intercâmbio transfronteiriço, tanto de produtos e serviços, como de conhecimentos. É necessário promover a integração da economia de cada zona num espaço mais amplo que o da península ibérica, por forma a eliminar ou, pelo menos, a minorar a *marginalidade* e o *efeito fronteira*;
- ao equilíbrio dos sectores económicos. A modernização produtiva, a agro-indústria, a fileira florestal e a comercialização dos recursos, são pilares para conseguir um desenvolvimento económico e social equilibrado, não desigual e não predador.

5- A COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA LUSO-ESPANHOLA: CONSIDERAÇÕES FINAIS

5.1- Potencialidades e Constrangimentos à Cooperação Transfronteiriça Entre o Concelho do Sabugal e a Comarca de *Ciudad Rodrigo*

Nos últimos anos, com a implementação do Mercado Único, houve uma alteração das relações comerciais entre Portugal e Espanha e entre as regiões fronteiriças, tendo sido assumidas por Instituições Comunitárias as preocupações e os problemas destas regiões.

Apesar dos intercâmbios comerciais, das grandes afinidades culturais e das profundas motivações humanas, sempre existiram diversos obstáculos às relações luso-espanholas, nomeadamente, os de natureza política, pois essas relações sempre estiveram marcadas pela presença dos respectivos Estados nacionais, já que ambos detêm o monopólio em matéria de relações internacionais.

A cooperação transfronteiriça entre os dois países tem vindo a ser processada paulatinamente, caminhando-se, cada vez mais, para uma *cooperação sem Estado*⁹, seguindo os mesmos passos e as mesmas regras da integração económica nacional.

A criação da Assembleia das Regiões da Europa (ARE), em 1987, e do Comité das Regiões (CR), em 1992, são exemplos elucidativos de uma integração económica regional. Contudo, isto não significa perda para os Estados, antes sim um empenhamento

descentralizado no processo de construção europeia, tornando mais sólido todo o processo de integração que a Comunidade lidera.

Mais recentemente, é de salientar o grande desenvolvimento qualitativo no relacionamento entre os dois países fruto, essencialmente, do INTERREG, que abrange o conjunto de experiências e actores mobilizados no sentido da cooperação.

Os avanços dados no sentido da *cooperação sem Estado* atenuam, em grande parte, os obstáculos com que as regiões fronteiriças se defrontam. No entanto, esta frente de cooperação não é impeditiva da existência de obstáculos na cooperação luso-espanhola, obstáculos esses que podemos considerar como político-institucionais e ainda de índole orçamental, económica e cultural.

De referir, também, o caso do mercado de trabalho, constituindo uma preocupação relevante devido ao considerável afluxo de trabalhadores portugueses ao mercado espanhol, nomeadamente no norte e no sul do país. Esta área carece de negociações urgentes entre as organizações sindicais dos dois lados da fronteira, o que permitirá atenuar os obstáculos nesta matéria.

Depois da abolição legal das fronteiras, na opinião dos Presidentes de Junta de Freguesia, dos Alcaldes e dos Secretários dos *Ayuntamientos* (segundo inquéritos efectuados pelo autor), apesar das boas relações de amizade e de vizinhança que sempre existiram, as pessoas das aldeias vizinhas de um e outro lado da fronteira passaram a ter menos contactos, devido sobretudo aos maus acessos, principalmente do lado português e à centralização das actividades em Vilar Formoso/*Fuentes de Oñoro*, e aos melhores acessos que estas duas localidades possuem.

Com a abertura das fronteiras, as freguesias/municípios raianos perderam muitos serviços e negócios (menos viajantes, logo menos vendas e menos dinheiro). No caso particular do concelho do Sabugal, a eliminação da fronteira (principalmente para as freguesias fronteiriças onde o contrabando desempenhava um papel essencial na vida das populações) contribuiu para acentuar o envelhecimento populacional aí verificado, pois uma grande parte dos jovens teve de partir para outras regiões à procura de emprego, já que a sua principal fonte de rendimentos - o contrabando - deixou de ser rentável.

No entanto, a abolição da fronteira contribuiu para que a cooperação transfronteiriça deixasse de ser só ao nível individual, para ser também a nível institucional. Esta tem vindo a ser cada vez mais dinamizada através da realização de encontros e reuniões e de alguns estudos conjuntos. Um exemplo claro deste fenómeno é a preocupação que existiu em coordenar a candidatura aos Programas LEADER II e LIFE, por parte da Pró-Raia¹⁰ (associação da qual faz parte o concelho do Sabugal) e o *Centro de Desarrollo da Comarca de Ciudad Rodrigo (CEDER)*¹¹.

Desde à cinco-seis anos que *Ciudad Rodrigo* e *Fuentes de Oñoro* estão representadas na Feira Industrial e Comercial do Sabugal e que o Sabugal esta presente em *Ciudad Rodrigo*, principalmente com produtos artesanais.

A cooperação transfronteiriça e o contacto entre as populações é muito variável ao longo da fronteira que divide estas duas regiões. Ela está fortemente marcada pela dinâmica dos Presidentes de Junta de Freguesia e dos Alcaldes. Assim, enquanto entre algumas freguesias portuguesas e municípios espanhóis o contacto é pouco frequente (apenas nos dias de Festa e nos dias de mercado e o contacto anual para *rectificar* a linha administrativa da fronteira), em outras, o contacto, apesar da limitação das acessibilidades, já é muito mais assíduo pois, além dos referidos encontros, é frequente a realização de torneios de futebol e de outras actividades lúdicas e a participação oficial em cerimónias de inaugurações de determinados empreendimentos ou de visitas de algum membro do poder central, *visitas turísticas*, etc..

De salientar aqui, no caso português, a dinâmica da Junta de Freguesia dos Fóios na cooperação e no enorme contributo que tem dado para incrementar o diálogo a nível institucional entre os dois lados da fronteira. Um exemplo disso é o facto desta freguesia, sempre que participa em feiras ou exposições, incluir sempre no seu *stand* produtos espanhóis, principalmente artesanato da zona vizinha. Um outro exemplo foi o recente acordo de Geminação (8/04/1995) entre esta freguesia e o município de *Eljas*, na comarca de *Cória*. Finalmente, tem contribuído para o contacto entre técnicos de ambos os países.

A nível das empresas, a cooperação transfronteiriça tem sido muito reduzida, no entanto, existe um protocolo entre a Núcleo Empresarial da Região da Guarda (NERGA) e a congénere da província de *Salamanca* (CONFAES), sendo as suas relações cada vez mais activas, quer na promoção de encontros associativos, quer no apoio às empresas.

No inquérito realizado aos Presidentes das Juntas de Freguesia e aos Alcaldes e Secretários dos *Ayuntamientos*, perguntou-se quais seriam os principais problemas que dificultam a cooperação entre os dois lados da fronteira e quais as medidas que seriam necessárias para fomentar o desenvolvimento das relações Portugal/Espanha e incrementar a cooperação transfronteiriça. Responderam a estas questões 50% dos inquiridos do lado português e 100% dos inquiridos do lado espanhol.

Neste sentido, de acordo com as respostas dos inquéritos e das entrevistas, pode afirmar-se que os principais problemas que dificultam a cooperação entre os dois lados da fronteira são essencialmente:

- os maus acessos à fronteira, isto é, a falta de ligação rodoviária entre as povoações vizinhas (como já foi referido) - a opinião é unânime a todos os inquiridos que responderam a esta questão e a todos os entrevistados;
- a taxa de câmbio, desfavorável para Portugal;
- a falta de diálogo e de reuniões conjuntas;

- a falta de informação sobre a nova realidade que a abolição legal das fronteiras aportou (continua-se a actuar com a mentalidade antiga);
- a falta de acções conjuntas de desenvolvimento, com apoio estatal;
- a falta de indústrias e de iniciativas privadas;
- a falta de jovens que dinamizem a zona pois, a população tem uma estrutura etária bastante envelhecida;
- a diferente organização do poder local (este não assenta nas mesmas bases) e a não existência de regiões administrativas em Portugal;
- as ainda escassas relações institucionais entre os órgãos de poder local (Câmara do Sabugal e *Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo*);
- a falta de apoios por parte dos Governos Centrais ao intercâmbio cultural entre os dois lados da fronteira;
- o desconhecimento da legislação do país vizinho;
- a elevada burocratização, principalmente do lado português (trocam-se ideias e obtém-se informação mais rapidamente do Governo de *Madrid* do que de Lisboa).

Para solucionar estes problemas, as medidas necessárias, de acordo com as respostas dos inquéritos e das entrevistas, para fomentar o desenvolvimento das relações Portugal/Espanha e incrementar a cooperação transfronteiriça são:

- o melhoramento das ligações rodoviárias à fronteira;
- a constituição de empresas em ambas as franjas fronteiriças, de forma a aproveitar os recursos endógenos da região - criando, assim, um maior valor acrescentado a esses recursos - e a criação de empresas conjuntas;
- a criação e desenvolvimento de circuitos de comercialização comuns;
- o apoio à certificação dos produtos, de modo a obter-se uma imagem de marca da raia altamente qualificada;
- a criação de condições que permitam a fixação dos jovens;
- a criação de regiões administrativas em Portugal;
- o apoio à criação de associações para o desenvolvimento de projectos comuns (dando à região fronteiriça um maior peso, possibilitando a criação de um *lobby* regional com mais força);
- a criação de cooperativas comuns;
- a criação de equipamentos que pudessem ter um uso comum (por exemplo, um hospital);
- a criação de roteiros turísticos comuns (por exemplo Serra da Gata-Serra da Malcata, o roteiro dos castelos e zonas fortificadas da raia, a promoção das bacias dos Rios Côa e Águeda, etc.), isto é, criar uma Região de Turismo da Raia;
- a criação de um centro misto de formação, de modo a obter um melhor conhecimento de cada lado da fronteira;
- a intensificação das relações institucionais e da cooperação sócio-cultural;

- a criação de uma associação de povoações para possibilitar a prestação de uma série de serviços nos dois lados da fronteira obtendo, assim, grandes economias de escala em actividades em que as duas zonas são deficitárias;
- um maior investimento governamental na região;
- a criação de infraestruturas de modo a facilitar as ligações telefónicas e uma melhor circulação da correspondência, etc., isto é, a criação de um centro de telecomunicações transfronteiriço;
- a divulgação da região dentro dela própria e no exterior de modo a atrair investidores.

Implementando estas medidas, a cooperação transfronteiriça entre o concelho do Sabugal e a comarca de *Ciudad Rodrigo* será reforçada e aumentam-se as possibilidades de desenvolvimento desta região como um todo.

5.2- Algumas Propostas de Actuação

O desenvolvimento transfronteiriço do concelho do Sabugal e da comarca de *Ciudad Rodrigo* passa pela criação de estímulos suficientes para fixar a população nesta região (constituída por estas duas zonas), provocando um incremento nos seus níveis de rendimento e bem-estar social, procurando o desenvolvimento sócio-económico integral, através de um modelo de desenvolvimento autosustentado, baseado na utilização racional e equilibrada dos recursos endógenos.

De facto, convém ter-se presente, tal como refere REIGADO (1991, p. 6), que “o desenvolvimento autosustentado de um região só é possível e duradouro se apostar, em primeiro lugar, na valorização dos seus recursos endógenos (humanos, naturais, científicos, tecnológicos, etc.) e no abastecimento dos seus mercados”. O autor refere que “isso só é possível quando a mobilidade dentro da região for mais forte do que para fora”.

Para esse desenvolvimento autosustentado desta região transfronteiriça é necessário promover a integração da sua economia num espaço mais amplo que o da península ibérica, por forma a eliminar ou, pelo menos, a minorar a marginalidade e o efeito fronteira, fomentando um maior mercado comum para os seus agentes, e a articulação de interesses e recursos, tendo em conta a sua afirmação no espaço comunitário e mundial.

O modelo de desenvolvimento desta região transfronteiriça deve assentar em três vectores-chave, à semelhança do modelo defendido por REIGADO (1995, p. 3-5) para a Beira Interior, pois só assim se consegue “evitar que esta região se transforme num imenso deserto europeu”. Os três vectores e as grandes linhas de cada um, que o autor defende, são os seguintes:

1- “Esbatimento do efeito fronteira, através da intensificação de formas de cooperação, tendo em vista a coesão económica e social da região e a sua inserção crescente no mercado internacional”.

As grandes linhas deste vector passam pelo “reforço da rede viária e da rede de informação interfronteiriça; reforço do intercâmbio cultural; desenvolvimento de projectos agrícolas, industriais e de redes de distribuição, conjuntos; aproveitamento integrado dos recursos hídricos a nível transfronteiriço; equipamentos de divulgação da região, da sua cultura e dos seus produtos; investigação (sobretudo aplicada) e estudos conjuntos de desenvolvimento da região”.

2- “Desenvolvimento rural integrado da região e preservação do património”.

As grandes linhas deste vector passam pelo “aproveitamento integral e valorização dos recursos hídricos; aproveitamento das potencialidades silvícolas e silvo-pastorícias; aproveitamento das potencialidades cinegéticas e piscatórias; desenvolvimento, modernização e reorientação da agricultura, apostando na agricultura biológica; preparação, implementação e acompanhamento de projectos integrados de desenvolvimento rural; aproveitamento das potencialidades turísticas; acções de divulgação cultural; acções conjuntas de preservação e valorização do património cultural, arquitectónico, histórico e natural”.

3- “Melhoria dos sistemas de comunicação e ordenamento do território”.

As grandes linhas deste vector passam pelo “reforço da rede viária inter e intrafronteiriça; estudo, programação e execução de um programa de transportes para a região, incluindo os transportes transfronteiriços; reforço da rede e meios de telecomunicações internos e interfronteiriços; ordenamento do território, delimitando racionalmente o espaço, tendo em conta as suas aptidões, as necessidades económicas e sociais e a preservação do meio ambiente”.

Tendo em atenção o referido anteriormente, os exemplos apontados por REIGADO e Outros (1992), os referidos na publicação da UNIVERSIDAD DE SALAMANCA (1994) e os referidos por LÓPEZ e DIÉGUEZ (1994) e, ainda, a opinião dos autarcas do concelho do Sabugal, dos Alcaldes e Secretários dos *Ayuntamientos* da comarca de *Ciudad Rodrigo*, para o desenvolvimento desta região transfronteiriça e o incremento da cooperação entre estas duas zonas, propõem-se um conjunto de medidas de actuação que a seguir se desenvolvem.

A nível das acessibilidades, é fundamental a actuação sobre a rede viária para a permeabilização da fronteira, pois sem vias de comunicação o desenvolvimento e a cooperação nesta região transfronteiriça não se consegue incrementar. Neste sentido, nesta região em estudo propõem-se as seguintes ligações transfronteiriças: Batocas - *La Alamedilla* (estas povoações estão separadas por uma distância de apenas 1.500 metros, é

pois necessário pavimentar e rectificar a via que as une); Aldeia da Ponte - *Alberguería de Argañán*; Lageosa - *Navasfrías*; Aldeia do Bispo - *Navasfrías* e Fóios - *Navasfrías*.

Além das ligações transfronteiriças, é importante melhorar as vias de comunicação que permitem uma melhor circulação inter e intraregional e que facilitem o acesso à fronteira. Assim, é fundamental melhorar, no caso português, toda a Estrada da Raia¹², a ligação entre o Sabugal e a Guarda, a ligação entre o Sabugal e Aldeia do Bispo (de modo a facilitar a ligação do Sabugal e da Guarda a *Plasencia*), a ligação entre o Sabugal e a Cerdeira do Côa e a ligação entre o Sabugal e Sortelha. No caso espanhol, as melhorias a efectuar são: a ligação entre *Ciudad Rodrigo* e *Alberguería de Argañán*, a ligação entre *Puebla de Azaba* e *La Alamedilla*, a ligação entre *El Bodón-Fuenteguinaldo-Navasfrías* e *Valverde del Fresno*, a ligação entre *Casillas de Flores* e *Alberguería de Argañán*, a ligação entre *Hoyos* e *Valverde del Fresno*, a ligação entre *Ciudad Rodrigo* e *Béjar*, a ligação entre *Sancti Spíritus* e *Guijuelo* e a ligação entre *La Fuente de San Esteban* e *Ledesma*.

Além da rede viária, a permeabilização da fronteira, passa pela criação de Centrais de Correios e Telecomunicações, de um e outro lado da fronteira, que permitam as ligações directas interfronteiriças, eliminando, assim, a necessidade de passarem pelas capitais dos dois países. Esta ideia tem sido sugerida por vários autores para toda a Raia Central Ibérica, mas penso que esta região transfronteiriça em estudo poderia ser um bom campo de ensaio, para o futuro alargamento a toda a fronteira luso-espanhola.

Estando permeabilizada a fronteira e possuindo boas vias de comunicação, existem pois condições para criar um conjunto de infraestruturas económicas e sociais que permitam o desenvolvimento transfronteiriço.

- Assim, devem fomentar-se geminaciones entre as freguesias/municípios fronteiriços. Seria conveniente que a Câmara do Sabugal e o *Ayuntamiento* de *Ciudad Rodrigo* assinassem um acordo de geminação, no sentido de institucionalizar mais as relações dentro desta região transfronteiriça.

- Deve promover-se a criação de uma Associação de Desenvolvimento Transfronteiriço, englobando todos os autarcas e todos os agentes económicos e sociais dos dois lados da fronteira, a qual tratará das relações transfronteiriças entre estas duas zonas com os respectivos Governos Centrais, com a União Europeia e com os agentes da região, funcionando como agente interveniente na definição de políticas de desenvolvimento regional. Criava-se, assim, um *lobby* regional com mais força para defender os interesses desta região como um todo.

Esta associação poderia possibilitar uma série de serviços nos dois lados da fronteira, que vão, por exemplo, desde a colocação dos produtos regionais nos mercados nacionais e europeus e no apoio aos seus associados, até serviços como a recolha de lixo, o intercâmbio cultural, etc., permitindo que se obtenham grandes economias de

escala em actividades em que as duas zonas são deficitárias. De salientar, que passaria por esta associação o esbater de possíveis conflitos que ainda existem ou que poderiam vir a surgir.

Esta associação poderia, também, funcionar como Centro Transfronteiriço de Informação e Apoio, pois como sugere REIGADO (1991, p. 11), poderia prestar “informações e apoio social, jurídico e logístico a trabalhadores e empresários, que cruzem as fronteiras no exercício das suas actividades, nomeadamente relativo ao direito do trabalho, legislação e apoios ao investimento, apoios aos emigrantes, etc.”.

Além disso, esta associação poderia funcionar como um Observatório Transfronteiriço com divulgação de informação. Desta forma, deveria preocupar-se com a recolha de informação aos mais variados níveis (cultural, económica, social, etc.), no fundo, saber que produtos a região tem para oferecer e a sua localização para depois divulgá-los, quer através da exposição dos produtos físicos, quer através da exposição em *videotex*.

- Deveria ser criado um Centro de Formação Profissional Transfronteiriço, visando a qualificação dos recursos humanos das duas zonas, já que este é um dos principais estrangulamentos ao desenvolvimento da região, o que compromete a capacidade de inovação e diversificação do aparelho produtivo, bem como, o próprio nível de vida das populações. Esta formação dos recursos humanos, quer dos trabalhadores quer dos empresários, deverá ser suficiente, adequada e atempada de modo a permitir um conhecimento da região, dos países e da Europa.

- A criação de empresas conjuntas, nomeadamente a nível das agro-indústrias, das indústrias ligadas à fileira florestal e das indústrias ligadas à comercialização dos recursos. Estas empresas contribuirão para o aumento do nível de rendimento das populações, dos postos de trabalho e da riqueza regional - já que permitem aumentar o valor acrescentado dos produtos tradicionais, tornando-os mais competitivos.

Devido às potencialidades existentes, as empresas conjuntas que parecem ser as mais adequadas para instalar e que terão melhores hipóteses de competir no mercado mundial e europeu são:

- empresas que procedam à exploração de cogumelos (em estufas) e empresas dedicadas à transformação desses cogumelos e dos que já existem no espaço natural (nas florestas);
- empresas dedicadas à produção de compotas, geleias, frutos secos e licores de frutos silvestres que existem em abundância na região e de outros frutos existentes;
- empresas dedicadas à transformação plantas aromáticas e medicinais;
- empresas dedicadas à exploração e transformação da madeira (serrações, fábrica de móveis, etc.);

- um centro de investigação florestal;
- empresas dedicadas à reflorestação e empresas ligadas à limpeza das matas;
- ampliar a construção de viveiros de trutas e fomentar a criação de empresas destinadas à comercialização deste produto, como também à sua transformação.

Esta diversificação das actividades de produção, a criação de estruturas de certificação, normalização e comercialização dos produtos regionais, sob o mesmo selo de origem, são medidas a promover para se atingir o desenvolvimento desta região transfronteiriça.

Além disso, deve fomentar-se o associativismo na comercialização dos produtos regionais, por forma a serem criados rápidos circuitos de comercialização, dotados de agressividade comercial.

O desenvolvimento transfronteiriço passa, em grande parte, pelo desenvolvimento do turismo destas duas zonas, em todas as suas vertentes.

É necessário a criação de uma Região de Turismo Transfronteiriça que possa atrair um turismo de qualidade para toda esta região transfronteiriça. Para isso é necessário reforçar e promover esta região como um todo integrado. Um outro objectivo seria o encaminhamento de turistas que visitassem o concelho do Sabugal para a comarca de *Ciudad Rodrigo* e o inverso.

Para estimular o turismo sugerem-se, principalmente, a criação de dois roteiros turísticos: o roteiro dos castelos e fortificações e o roteiro dos contrabandistas.

Relativamente ao roteiro dos contrabandistas, sugere-se a criação de rotas pedestres e equestres, e para isso é aconselhável a criação de dois centros hípicas: um nos Fóios e outro em *Navasfrías*.

O incremento do turismo e a preservação do meio ambiente, passa pela criação de duas reservas comuns (que devem ser devidamente sinalizadas e apetrechadas de adequadas infraestruturas): Serra da Malcata-Serra da Gata e Rio Côa-Rio Águeda.

O aproveitamento dos rios Côa e Águeda é essencial para aumentar a área de regadio e para atrair turistas. Neste sentido, propõem-se :

- a construção de praias fluviais;
- a construção de mini-hídricas;
- a construção da Barragem do Sabugal;
- a construção de alguns *Espelhos de Água*;
- a recuperação de moinhos de água.

A criação de um roteiro turístico termal é bastante animador, no entanto, o concelho do Sabugal tem de proceder rapidamente à recuperação das Termas do Cró.

O desenvolvimento turístico da região transfronteiriça passa, também, pela recuperação de antigas construções (principalmente no concelho do Sabugal, de antigas casas em granito), pela criação de zonas de caça associativa num e noutro lado da fronteira e pela recuperação e desenvolvimento do artesanato local.

A criação de postos de venda, por exemplo, em *Ciudad Rodrigo* e no Sabugal, onde estariam presentes os produtos tradicionais e o artesanato de cada uma das zonas fronteiriças, é outra acção que deve ser incrementada.

Finalmente, o desenvolvimento e o incremento da cooperação entre estas duas zonas fronteiriças passa, ainda, pela difusão e animação sócio-cultural do território transfronteiriço como, por exemplo, a organização de campeonatos desportivos transfronteiriços.

BIBLIOGRAFIA

- CEDER (1994). "Programa de Innovación Rural de la Comarca de Ciudad Rodrigo". *Projecto de Candidatura ao Programa LEADER II*. CEDER, Ciudad Rodrigo.
- COVAS, A. (1992). "Política Regional e Cooperação Transfronteiriça no Quadro Comunitário". *II Encontro Nacional da APDR*, Faro, 4 e 5 de Junho.
- COVAS, A. e BRACONS, P. (1989). "A Política Regional Transfronteiriça". *Economia e Sociologia*, nº 48, Évora, p. 53-60.
- DGDR (1995). "Listagem dos Projectos Aprovados no Âmbito do INTERREG I, dos Programas Operacionais Regionais e Sectoriais do QCA I e dos Incentivos do QCA I". DGDR, Lisboa, 30 de Agosto.
- HANSEN, N. (1981). "La Dinamica espacial en los Estados Unidos, México y sus Zonas Fronterizas: Es Aplicable la Teoria del Polo de Crescimento?". *Desarrollo Polarizado y Políticas Regionales*, Fondo de Cultura Económica, México, p. 267-278.
- LÓPEZ, F. e DIÉGUEZ, V. (1994). "La Frontera Hispano-Portuguesa en el Marco de la Nueva Europa: La Región Fronteriza de Salamanca". IRNA, Salamanca.
- LOURENÇO, António (1996). "Análise da Competitividade/Cooperação entre o Concelho do Sabugal e a Comarca de Ciudad Rodrigo: Cooperação Transfronteiriça". Universidade da Beira Interior, Covilhã.
- MPAT (1995). "Preparar Portugal para o Século XXI". *INTERREG II - Cooperação Transfronteiriça*. Secretaria de Estado do Planeamento e Desenvolvimento Regional, MPAT, Lisboa-Madrid.
- PRÓ-RAIA (1994). "Zona de Intervenção LEADER II - Pró-Raia". *Projecto de Candidatura ao Programa LEADER II*, Pró-Raia, Guarda.

- RATTI, R. (1988). "Development Theory, Technological Change and Europe's Frontier Regions". *High Technology Industry and Innovation Environments: The European Experience*, Ed. David Keeble, London, p. 197-220.
- REIGADO, F. Marques (1991). "Recursos e Potencialidades de Desenvolvimento Transfronteiriço: O Caso Português e Espanhol". *Congresso Internacional sobre los Recursos Humanos en las Áreas Rurales del Sur de Europa*, Cáceres, 15-19 de Abril.
- REIGADO, F. Marques (1992 a). "A Fronteira Luso-Extremenha Face ao Mercado Único Europeu. Desenvolvimento Transfronteiriço: O Caso Particular da Raia Central (Portugal) e de Cáceres e Salamanca". *Desarrollo Regional de Extremadura*, Câmara Oficial de Comércio e Indústria de Cáceres, Cáceres.
- REIGADO, F. Marques (1992 b). "Desenvolvimento Transfronteiriço no Contexto da Europa Comunitária". *Debate sobre Regionalização e Desenvolvimento*, Forum Nordeste, Bragança, 10 e 11 de Outubro.
- REIGADO, F. Marques (1993). "Raia Central e Desenvolvimento Transfronteiriço". *Seminário sobre Integração Europeia e Diferenciação: Contributos para o Desenvolvimento Local*, Instituto para o Desenvolvimento Agrário da Região Centro, Coimbra, 7 de Abril.
- REIGADO, F. Marques (1995). "Modelo de Desenvolvimento e Necessidades de I&D". *Seminário sobre Investigação, Inovação e Desenvolvimento Transfronteiriço III*, Covilhã, 26-28 de Janeiro.
- REIGADO, F. Marques e Outros (1992). "Raia Central Ibérica: Desenvolvimento Transfronteiriço: Programação". Centro de Estudos de Desenvolvimento Regional da Universidade da Beira Interior, Instituto de Recursos Naturais e Agrobiológicos de Salamanca e Departamento de Geografia da Universidade da Extremadura (Cáceres), Vol. III, Covilhã-Cáceres.
- ROMANI, Carlos Fernández de Casadevante (1990). "La Cooperacion Transfronteriza en Europa". *Region Transfronteriza Y Economia Social*. Instituto de Derecho Cooperativo Y Economia Social de la Universidad del País Vasco, País Vasco.
- STOHR, Walter B. (1981). "Development From Below: The Botton-Up and Periphery-Inward Development Paradigm. Development From Above or Below?". John Wiley & Sons, Ltd.
- TÄGIL, S. (1982). "The Question of Border Regions in Western Europe: Historical Background". *West European Politics*, Vol. 5, nº 4, London, p. 18-34.
- UNIVERSIDAD DE SALAMANCA (1994). "Contribución para la Definición de una Estrategia de Intervención y la Promoción de Iniciativas Comunes: Cooperación entre la Región Centro (Portugal) y las Regiones de Castilla Y León Y Extremadura (España)". Diputación de Salamanca y departamento de Geografía e Historia, Universidad de Salamanca, Salamanca.

NOTAS

* Professor Adjunto do Instituto Politécnico da Guarda.

¹ Concelho do Sabugal e comarca de *Ciudad Rodrigo*.

² Embora no caso de Portugal e Espanha se possa dizer que há uma aproximação muito grande a este nível.

³ Ver STOHR (1981).

⁴ Segundo o publicado pelo Ministério do Planeamento e Administração do Território - MPAT (1995).

⁵ Segundo dados fornecidos pela Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional - DGDR (1995).

⁶ Esta opinião é partilhada quer por responsáveis portugueses, quer por espanhóis.

⁷ Uma caracterização mais pormenorizada pode ser observada em LOURENÇO (1996).

⁸ Engloba, **no âmbito do INTERREG II**, as zonas portuguesas (Estas zonas estão definidas no nível administrativo III da Nomenclatura de Unidades Territoriais Estatísticas - NUTS III) da Beira Interior Norte (Almeida, Celorico da Beira, Figueira de Castelo Rodrigo, Guarda, Manteigas, Meda, Pinhel, Sabugal e Trancoso), da Beira Interior Sul (Castelo Branco, Idanha-a-Nova, Penamacor e Vila Velha de Ródão) e da Cova da Beira (Belmonte, Covilhã e Fundão) e a totalidade dos territórios das províncias espanholas de *Salamanca* e de *Cáceres* situadas, respectivamente, nas Comunidades Autónomas de *Castilla y León* e da *Extremadura*.

⁹ Como resultado do Mercado Único.

¹⁰ Ver PRÓ-RAIA (1994).

¹¹ Ver CEDER (1994).

¹² Que atravessa o concelho do Sabugal.