

## FRONTEIRA PORTUGAL – ESPANHA E INDIVIDUALIDADE TERRITORIAL

CARMINDA CAVACO<sup>1</sup>

**Resumo** – O texto evoca a latitude de matizes do conceito de fronteira quando aplicado à raia de Portugal e Espanha, as suas sombras sobre o território, de solidariedade, cumplicidade e estímulo ou de oposição, marginalidade e abandono, numa história com época de tensões e controlos e outras permeabilidades da linha de fronteira, de relações de vizinhança, de intercâmbios múltiplos. Evoca também as novas condições das regiões de fronteira, com a entrada dos dois países ibéricos na EU, e os caminhos de cooperação iniciados no quadro dos programas Interreg I e II.

**Palavras-chave:** fronteira Portugal-Espanha, estrema, cumplicidade, oposição.

**Abstract** – PORTUGAL-SPAIN BORDER AREA AND ITS CREATIVE TENSION – The text evokes several *nuances* of the concept of the Portugal-Spain border: its shades of solidarity, complicity, opposition, agitation, confrontation and abandonment. At times, the border has been the zone of tension and separation, whereas at other periods in history, the border has been very permeable and there has been free exchange and mutual cooperation. The borders will be subjected to yet another interpretation as a new area emerges with the active participation of both Iberian countries in the European Union and the cooperative efforts initiated in the programs of INTERREG I and II.

**Key words:** Portugal-Spain border area, boundary, cooperation, opposition.

A fronteira não é apenas o limite simbólico do território numa comunidade, unida por elementos comuns e interiorizados, em oposição ao Outro, 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<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Professora Catedrática da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa. Investigadora do CEG, Centro de Estudos Geográficos, Fac. Letras, Cidade Universitária, 1699 Lisboa Codex. Tel: (351-1) 794 02 18; fax: (351-1) 793 86 90.

<sup>2</sup> CAVACO, C. (1994) (ed.). *As regiões de fronteira. Inovação e desenvolvimento na perspectiva do Mercado Único Europeu*. EPRU 43, CEG, Lisboa, 408 p. Veja-se também CAMPESINO, A; C. BERNARDO (1996) (ed.). *Portugal-España: Ordenación territorial del suroeste comunitário. Acta, Ponencias y Comunicaciones VII Colóquio Ibérico de Geografía*. Universidad de Extremadura, Cáceres, 528 p.

Fronteira implica descontinuidade política, administrativa, jurídica, ideológica e económica, forças disjuntivas, dificuldades de circulação, desequilíbrios e aberrações na ocupação e no ordenamento do espaço. Raramente a raia se confunde geograficamente com uma simples linha divisória, uma estrema, mesmo em contextos de fortes tensões entre os governos centrais dos países confinantes e de controlos institucionais dos fluxos de pessoas e bens, que distorcem as complementaridades mais lógicas entre as populações vizinhas, de um e outro lado daquela.

À fronteira correspondem faixas de território cuja identidade deriva da sua localização raiana, da «sombra» da fronteira, dos «efeitos de fronteira», umas vezes recessivos e outras dinâmicos, em termos económicos, sociais, culturais, ideológicos. A fronteira induz actividades e funções, defensivas e de controlo das trocas e das migrações humanas, ou de resposta a mercados mais vastos de bens e serviços. A abertura da fronteira tende a apagar aquelas, com os correspondentes impactos económicos, sociais, de ordenamento do território, mas potencializa acções comuns de melhoria do quadro de vida, criação de infra-estruturas e equipamentos, desenvolvimento sócio-económico e cultural, novas complementaridades, interdependências e equilíbrios locais e regionais.

Situado na fachada ocidental da Península Ibérica, Portugal está separado de Espanha por uma longa linha de fronteira «continental», da foz do rio Minho à do rio Guadiana, limite político, administrativo e jurídico, elemento separador e elemento estruturante de uma faixa espacial mais ou menos larga, que por excesso se pode considerar abrangendo cerca de 80 municípios, com 45% da superfície do país, mas com menos de 15% da sua população.

No seu conjunto, os espaços de fronteira nacionais evocam a imagem de áreas distantes, pouco acessíveis, isoladas e marginais, rurais, escassamente povoadas, envelhecidas e pobres, mal vigiadas, propiciadoras de trocas clandestinas de âmbito local ou mais vastas, de migrações humanas nos dois sentidos, de «miscigenação» de famílias e culturas, de imobilismos e conservadorismos, de esconderijos e refúgios, de permanência de tradições. Espaços que foram terra de ninguém e por isso couto de homiziados e asilo de perseguidos pela justiça do país vizinho, vastas extensões de incultos, verdadeiros desertos humanos, de charnecas e espessos matagais, valorizados muito extensivamente por gados e colmeias transumantes. Espaços de insegurança, incerteza na utilização dos recursos naturais, de deveres militares, de encargos fiscais, de guerras e destruições, a que se sucederam êxodos e abandonos de lares, despovoamento e ruína de lugares e aldeias.

A construção da raia numa perspectiva bélica, defensiva e de afirmação de uma territorialidade vigiada, foi materializada por castelos e atalaias e numa perspectiva económica, pela criação de corpos de guardas, responsáveis pelo controlo dos fluxos, pagamento das taxas alfandegárias, respeito pelas proibições de exportação ou de importação de certos bens, dados os seus impactos na vida económica nacional (carências; competitividades), conjunto de funções específicas e individualizantes. Neste sentido importa recordar a fixação definitiva da linha de fronteira pelo Tratado dos Limites, em 1864, materializada com a colocação de marcos separadores, ao

mesmo tempo que se procedia à reforma aduaneira e à reorganização da rede de postos alfandegários.

Uma certa permeabilidade invisível da fronteira foi, todavia, uma constante, mais ou menos intensa e mais ou menos ampla em termos espaciais, conforme os motivos das trocas, a força da vigilância proteccionista e a pressão das necessidades de sobrevivência da população raiana. Assim sucedeu na Beira Baixa, habitada por uma população na sua maior parte rural sem terra e sem casa, e muitas vezes sem trabalho nem jornas, não obstante a baixa densidade populacional, a reduzida dimensão dos principais núcleos, a mediocridade dos seus consumos e o mau estado das vias de comunicação que as ligaram quase até hoje. Lembrem-no Fernando Namora, inspirado na dura realidade dos lugares de Monsanto e sobretudo Penha Garcia, onde toda a gente estaria directa ou indirectamente ligada ao contrabando, e alguns anos antes A. Magalhães Basto, ao referir para a mesma área uma centena de contrabandistas, homens e mulheres, animados pela diferença cambial, e com histórias de vida enriquecidas por atitudes de ousadia, coragem, riscos e perigos, perseguições e prisões, multas e perdas, ganhos e misérias, derrotas e recomeços.

A individualidade das regiões de fronteira assenta deste modo, fundamentalmente, no tipo de relações que se estabelecem entre as populações vizinhas, quaisquer que sejam as tensões, os controlos e as proibições impostas do exterior, pelo poder político distante. Quando a permeabilidade da fronteira é limitada as relações e as trocas organizam-se em termos clandestinos. Sempre que foi grande a diferença de preços, a carga fiscal e as proibições houve recurso generalizado ao contrabando, que se afirmou como modo de vida e estratégia de sobrevivência, complementar de pequenas economias camponesas, e se assumindo localmente quase como profissão, «libertadora» e com «prestígio». Pressupunha, com efeito, à semelhança das actividades agrícolas e pastoris, uma grande intimidade com o espaço, nos seus detalhes, dos rochedos às moitas de giestas e estevas, esconderijos de cargas e pessoas. Pressupunha também espírito de iniciativa, códigos de conduta exigentes e muitas cumplicidades, interajuda e solidariedade nas relações de vizinhança.

No forjar da identidade das comunidades raianas tiveram de igual modo bastante peso as migrações humanas, sazonais e definitivas, em busca de terras, de trabalho ou de esmolas, com fusão de famílias e patrimónios, reforço de amizades e compadrios, abertura a novos horizontes, busca de outros destinos. Assim sucedeu por toda a fronteira do Minho ao Algarve, entre marítimos e entre trabalhadores rurais. Aqui e além foram-se radicando comunidades portuguesas em território espanhol e integrando-se nas sociedades de acolhimento, com casamentos mistos e abandono da nacionalidade paterna pelas novas gerações. Aqui e além foram-se fixando alguns espanhóis, nomeadamente no comércio por grosso e a retalho.

Outros fluxos comerciais clandestinos e outras migrações humanas atravessaram as regiões de fronteira sem deixar grandes marcas, já que polarizados e controlados de longe ou em busca de destinos mais distantes e mais prometedores: comércio ilegal volumoso e especializado e emigrações para a Europa, apoiados num e noutro caso por passadores locais oferecendo algumas

cumplicidades a negócios alheios, num e noutro lado da fronteira, a troco de poucos ganhos. As fortunas que sustentavam situam-se sempre mais além, em regiões urbanas de certa importância.

A fronteira estruturou, articulou, as áreas raianas ao longo dos séculos e sobretudo durante o séc. XIX, com a sua materialização em termos físicos e o reforço do controlo e vigilância alfandegárias, e ao longo do séc. XX, quando se efectivou como obstáculo, barreira, muro, por conduzir a viveres, quotidianos, muito próprios e induzir actividades e funções específicas, traduzidas em identidades humanas e territoriais.

O apagar da fronteira luso-espanhola, com a integração dos dois países na UE, a efectivação do Mercado Único, a assinatura do acordo de Schenghen e a eliminação do controlo político e económico das passagens, tornou desnecessárias as paragens e suprimiu as procuras induzidas por fluxos humanos regionais, peninsulares ou mais vastos. Desactivaram-se os serviços de vigilância, destruíram-se empregos e inviabilizaram-se actividades económicas, entre elas as de contrabando e da pequena candonga, acentuaram-se as partidas e as tendências de abandono de muitos lugares.

Inversamente, porém, o apagar da fronteira facilitou o estabelecimento de relações de cooperação de tipo novo entre as populações e entre as autoridades de um e outro lado da linha divisória dos poderes locais e nacionais, e a exploração livre de todas as complementaridades e sinergias das intervenções públicas e privadas, de iniciativa local, regional, nacional ou comunitária, se bem que comandadas muito mais a partir dos centros urbanos locais (vilas e cidades) do que das aldeias localizadas sobre a própria fronteira.

A pequena faixa territorial de fronteira registou, assim, com o apagar daquela, uma crescente agricultura funcional, num contexto de dificuldades crescentes de produção e comercialização de bens primários, mesmo silvícolas, anulando-se muitas expectativas e optimismos. A renovação das vias de comunicação e os seus novos traçados, reforçaram em muitos casos o abandono de antigos lugares de passagem, tornando-os núcleos-fantasma, de casario com portas e janelas eternamente fechadas, fachadas por cair, ruas vazias, onde a erva cresce e invade passeios e soleiras. Assim sucede sempre que a localização não facilita a afirmação de outras funções, nem mesmo a residencial para população reformada ou as de lazer e turística, e os recursos endógenos naturais e humanos, não atraem nem motivam iniciativas externas e locais com alguma sustentabilidade económica e social.

Por toda a fronteira são bem localizados os espaços dinâmicos, economicamente diversificados ou especializados, os espaços povoados, acessíveis, bem equipados, atractivos e urbanos. As vilas de fronteira são, no geral, aglomerados de modesta dimensão demográfica, em muitos casos de populações em regressão, organizando desertos de actividade industrial, se excluirmos algumas PME's e microempresas familiares, tradicionais, laborando recursos locais para mercados também essencialmente locais (alimentação, mobiliário, materiais de construção, oficinas de reparação, têxteis e confecções, couros...).

Aos concelhos raianos do Minho ao Algarve correspondem, com efeito, indicadores de forte ruralidade e acentuada dependência da produção primária, em

particular da agrícola, apenas pontualmente perturbados pela terciarização da estrutura económica e do tecido sócio-profissional, que deriva do desenvolvimento do comércio a retalho e dos serviços públicos pela permanência da abertura de antigas passagens de fronteira (Valença, Chaves, Miranda do Douro, Vilar Formoso, Elvas ou Vila Real de Santo António). O Norte interior, de Melgaço a Idanha-a-Nova, e o Alentejo interior, do Alandroal a Alcoutim, são fortemente marcados pelo peso relativo da população activa na agricultura (em sentido lato), frequentemente superior a 40% em 1991 (e rondando muitas vezes os 60%) e de forma generalizada dez anos antes. Trata-se, com poucas excepções, de espaços rurais e agrícolas marginais, de raras e muito localizadas mudanças estruturais e produtivas e insuficiente diversificação de actividades e fontes de rendimento, se exceptuarmos as transferências sociais e os juros das poupanças acumuladas pela emigração, também elas regredindo com o esgotamento do recurso de base e a desvitalização demográfica e social das comunidades locais.

Não significa isto a inexistência de alguns recursos e potencialidades de desenvolvimento, que importa concretizar, desde as rochas ornamentais e industriais aos recursos hídricos e energéticos, às nascentes termais e minerais, à floresta de espécies valiosas ou banais, ao montado, à caça e à pesca, às paisagens, a produções agroalimentares (frutas, vinhos, azeites, carnes, queijos) e artesanais de excelência, ao património natural, histórico e edificado, motivadores de fluxos de visitantes... Mas permanecem sempre limitadas nas regiões de fronteira as alternativas de emprego e ocupação não agrícola e as perspectivas de mobilidade intersectorial e social a nível local, mantendo-se a continuação do êxodo dos mais jovens e o carácter residual da população activa agrícola, constituída fundamentalmente por idosos e mulheres. Com a integração na Comunidade, a agricultura nacional pode, é certo, beneficiar dos fundos comunitários através do PEDAP, de regulamentos comunitários específicos para apoio à modernização do sector e das actividades a jusante do mesmo, majorados para as regiões desfavorecidas, bem como da política de mercados e preços e de subsídios a favor de certas produções. Teve todavia de se sujeitar a quotas de produção (leite, tabaco, girassol, tomate industrial), aos abaixamentos dos preços de garantia, ao *set-aside* e às medidas de acompanhamento e agroambientais da reforma da PAC de 1992, que valorizaram nomeadamente a extensificação e a florestação e também produções de qualidade, mesmo agrobiológicas, e os espaços que deixaram de ser cultivados, encarados como parques e reservas naturais ou como simples territórios para lazeres mais ou menos activos.

Ao lazer e ao turismo se atribuem hoje papéis relevantes para o desenvolvimento sustentado das regiões rurais profundas, como o são as de fronteira, pela potencialização do alargamento da procura efectiva a nível local e regional e das capacidades de iniciativa para a elaboração de ofertas que valorizem conjuntamente a diversidade do património dos dois lados da fronteira (ambiental; histórico-cultural, construído, ao nível de edifícios e de centros históricos de vilas e aldeias). No geral, são procuras leves e difusas e desigualmente distribuídas no tempo (microempresas; taxas de ocupação reduzidas; empregos sazonais, precários, predominantemente femininos; ganhos limitados, complementares de outros, nas

economias individuais e familiares). Localmente, porém, as actividades turísticas ganham significado, ou porque contam com procuras vultosas de proximidade (turismo regional, de fins-de-semana e mini-férias, como entre Trás-os-Montes e Zamora) ou porque se baseiam em factores locais polarizadores, com alguma intensidade renovada e beneficiados pela melhoria das acessibilidades e dos equipamentos próprios, como no caso das termas (Chaves, Monfortinho, Castelo de Vide).

Estas procuras turísticas animam significativamente o comércio, a restauração, alguns serviços e a pequena indústria artesanal e inclusivamente atraem investimentos exógenos. Importa ter presente que o mercado espanhol é o grande emissor de turismo e excursionismo para Portugal, do mesmo modo que o nosso país emite alguns fluxos de turismo externo que têm o país vizinho como destino. Parte destes movimentos passa pelas regiões de fronteira, atravessando-as rapidamente ou com alguma itinerância, enquanto outros têm âmbitos marcadamente regionais e locais, seja em grupo (circuitos organizados e em camioneta) seja individualmente ou em família (nova mobilidade possibilitada pela banalização do automóvel).

A integração na Comunidade europeia possibilitou que as regiões de fronteira de Portugal e Espanha beneficiassem de intervenções específicas de iniciativa comunitária, com vista ao seu desenvolvimento. Referimo-nos aos INTERREG I e II. O primeiro, aprovado em 1991, visou fundamentalmente a permeabilização da fronteira, a redução do seu afastamento aos eixos atlântico e central da península, a articulação territorial pela rede urbana, a integração dos seus sistemas económicos, o desenvolvimento de relações de cooperação e intercâmbio, o aproveitamento conjunto de recursos naturais e patrimoniais..., ultrapassando localismos, institucionalizando encontros regulares entre agentes de desenvolvimento, privados e públicos, locais e regionais, para discussão de problemas semelhantes, confronto de estratégias, trocas de experiências, concertação de acções, inclusive de lobby, e de exploração e conservação de recursos comuns, ambientais ou patrimoniais.

O INTERREG II, referente ao período 1994-1999, valorizou de novo a concertação das acções e os projectos comuns, nomeadamente os de nível local e regional, através da constituição de parcerias entre os promotores de um e outro lado da fronteira, públicos e privados. Aqueles projectos podem dispersar-se por muitos domínios: estradas, agricultura, indústria, comércio, educação, cultura, desporto e turismo, desenvolvimento rural, ambiente, etc. Devem melhorar as acessibilidades locais, regionais, nacionais e internacionais; aumentar as dotações em infraestruturas e equipamentos; reforçar os recursos humanos e valorizar os recursos naturais; gerar emprego, em particular compensando os empregos perdidos pela supressão do controlo da fronteira; fixar e atrair populações jovens, esbatendo as condições tradicionais de regiões repulsivas, em abandono, invertendo as dinâmicas regressivas do passado recente em sectores significativos das regiões de fronteira; alterar qualitativamente a base económica e social, esbatendo os impactos negativos da divisória política, da desorganização das áreas de mercado, da justaposição de diferentes sistemas jurídicos e administrativos e da distância aos centros de decisão política e económica, sem localismos cegos nem nacionalismos retardados.

Nos objectivos gerais do Programa INTERREG II apontaram-se: «promover o desenvolvimento económico e social dos dois lados da fronteira; contribuir para a fixação das populações; ordenar o território transfronteiriço; e incentivar os mecanismos de cooperação transfronteiriça». Este programa foi, com efeito, organizado em 4 subprogramas, centrados respectivamente, no desenvolvimento socioeconómico, no ambiente e património arquitectónico, na melhoria da permeabilidade da fronteira e na gestão e acompanhamento. Ao primeiro atribuíram-se como objectivos específicos, «desenvolver uma economia diversificada, moderna e competitiva, criando novos apoios e mobilizando a capacidade de iniciativa e de desenvolvimento local e rural; valorizar o potencial humano; contribuir para a melhoria das condições de vida das populações nos principais centros urbanos; apoiar a criação e dinamização de diversas formas de cooperação transfronteiriça; criar uma imagem atractiva da zona de fronteira e reduzir os obstáculos sociais, institucionais e administrativos».

As regiões de fronteira enfrentavam (e não obstante as acções entretanto levadas a cabo, continuam ainda a enfrentar), tal como outras áreas periféricas e desfavorecidas, problemas de renovação dos tecidos produtivo e social, de diversificação das economias, de especialização em produções de excelência para nichos de mercado, de integração em circuitos financeiros comerciais vastos, de acessibilidade inter e intra-regional, de enquadramento e aconselhamento técnico, administrativo, jurídico e fiscal, de valorização dos seus recursos e identidades, de renovação de equipamentos e serviços. Continuam também a enfrentar incapacidades de geração de dinâmicas de desenvolvimento, endógenas e produto de atracção de iniciativas e factores de produção externos, dos promotores aos meios financeiros e aos saberes-fazer inovadores, a par das persistentes desvantagens locativas, apesar da abertura proporcionada pelos novos itinerários principais de atravessamento, e da acumulação de sentimentos de abandono, frustrações e desilusões.

O seu desenvolvimento continua, pois, a pressupor, como escrevemos noutra lugar, «a efectivação de modelos de desenvolvimento conjugando o endógeno com o exógeno, a economia local e regional com a nacional, ibérica, europeia e mundial, numa perspectiva de sustentabilidade ambiental, económica e social, sem competições inúteis nem rivalidades desgastantes, antes combinando energias, iniciativas, capitais, saberes, procuras e ofertas de um e outro lado da fronteira, relações sociais e territoriais, informações e formações múltiplas e de todos os níveis, do mais elementar ao mais sofisticado ou académico». Continua também a dever basear-se na «relocalização possível destas periferias em função das novas acessibilidades criadas pelas modernas vias de comunicação e pelas telecomunicações (...) e em vantagens comparativas absolutas, ligadas a especificidades regionais (...), sem grandes problemas de competitividade de custos (...) mas sem ignorar a força de sucedâneos (...). São, de igual modo, necessárias iniciativas estáveis, persistentes, capazes de suportar períodos de carência e riscos, porque endógenas, enraizadas nos locais, integradas em economias familiares diversificadas, de pluriactividade e pluri-rendimento, o que pressupõe quadros de vida satisfatórios para actores económicos ainda jovens e empreendedores, perspectivas de futuro no local e na região, sentido de integração e pertença aos complexos regionais e nacionais... .

