

Processos de desfronteirização entre a Galiza e o Norte de Portugal

Processes of de-frontiering between Galicia and Northern Portugal

Inês Gusman¹

0000-0003-0678-3395 

¹ Instituto de Estudos e Desenvolvimento de Galicia (IDEGA), Faculdade de Humanidades, Universidade de Santiago de Compostela, Espanha.

Autor correspondente: mariaines.gusmancorreia@usc.es

Resumo. As experiências de cooperação transfronteiriça são recorrentemente apontadas como laboratórios vivos da integração europeia, já que permitem corrigir certos desencontros simbólicos e institucionais provocados pela artificialidade das fronteiras estatais. No caso de Portugal e Espanha isto é especialmente relevante, pois grande parte do século XX esteve marcado por uma divisão fronteiriça rígida e fortemente controlada pelas ditaduras ibéricas. A entrada dos dois Estados no projeto europeu foi rapidamente aproveitada pelos agentes políticos, económicos, sociais e culturais da Galiza e do Norte de Portugal para fortalecer laços com base nas suas complementaridades. A partir da revisão de conceitos chave, análise de dados de fontes oficiais e mapeamento de iniciativas territoriais, este texto identifica os principais processos de “desfronteirização” observados nos últimos anos na fronteira entre a Galiza e o Norte de Portugal, destacando as suas origens e resultados. O texto termina com uma reflexão sobre os obstáculos que ainda persistem e que dificultam a consolidação da Eurorregião Galiza-Norte de Portugal como um território de ação política, económica e territorial, capaz de superar as barreiras impostas pelas lógicas territoriais baseadas no Estado-nação.

Palavras-chave: Cooperação transfronteiriça. Fronteira. Eurorregião. Europeização.

Abstract. Cross-border cooperation experiences are often cited as living laboratories of European integration, as they help to correct certain symbolic and institutional mismatches caused by the artificiality of state borders. In the case of Portugal and Spain, this is particularly relevant, as much of the 20th century was marked by a rigid and heavily controlled border division under the Iberian dictatorships. The entry of both states into the European project was quickly seized by political, economic, social, and cultural actors from Galicia and Northern Portugal to strengthen ties based on their complementarities. Through a review of key concepts, analysis of data from official sources, and mapping of territorial initiatives, this text identifies the main processes of “de-bordering” observed in recent years along the Galicia-Northern Portugal border, highlighting their origins and outcomes. The text concludes with a reflection on the obstacles that still persist and hinder the consolidation of the Galicia-Northern Portugal Euroregion as a territory for political, economic, and territorial action, capable of overcoming the barriers imposed by territorial logics based on the nation-state.

Keywords: Cross-border cooperation. Border. Euroregion. Europeanization.

1. Introdução

Os limites fronteiriços são pilares fundamentais de qualquer Estado-Nação, e Portugal não é exceção. Se o território é corpo do Estado, a fronteira é a sua pele. É o elemento que delimita a soberania, separa o nacional do estrangeiro, e testemunha uma longa história marcada por conflitos territoriais, enquanto demarca os direitos e deveres da cidadania. O limite fronteiriço que separa Portugal e Espanha é territorialmente extenso, com 1.214 km, e a sua origem remonta ao século XIII, com a assinatura do Tratado de Alcañices. Este é o acontecimento que justifica que se considere esta uma das fronteiras mais antigas da Europa, afirmação que, apesar de popular, merece uma análise mais cuidada (Trillo-Santamaría & Paul, 2014). De facto, a delimitação exata dos reinos peninsulares, tal como a conhecemos hoje, só acontece séculos depois.

No século XX esta fronteira viveu, por um lado, um dos períodos mais rígidos da sua história, durante as ditaduras ibéricas entre os anos 30 e os anos 70 e, por outro, alcançou o seu estado mais permeável, com a adesão de Portugal e Espanha, em 1986, à então Comunidade Económica Europeia (CEE). Para os territórios galegos e do Norte de Portugal estas transformações tiveram implicações reais.

Ainda que nem na época de maior rigidez fronteiriça os fluxos sociais, económicos, culturais e, também, políticos entre os dois lados tenham estancado, como demonstram várias investigações (Godinho, 2021; Loff, 2020), a democratização dos dois Estados e a integração europeia marca, indiscutivelmente, um antes e um depois nas relações transfronteiriças. As duas ditaduras ibéricas, apesar de aparentemente distantes entre si e do facto de alimentarem um apertado controlo às interações fronteiriças, mantiveram contactos regulares e uma coordenação estratégica que se revelou essencial para a sobrevivência de ambos os regimes até aos anos 70 (Rezola, 2008).

Como se tivessem permanecido décadas pacientemente à espera de uma oportunidade, os representantes políticos da Galiza e do Norte de Portugal avançaram rapidamente na oficialização das relações transfronteiriças. Logo em 1988 começaram os primeiros diálogos entre o Governo Autónomo da Galiza, a Xunta da Galiza, e a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDR-N). Desde 1991 criaram-se várias estruturas de cooperação transfronteiriça que fazem deste um território de referência a nível europeu. Desde então, muitas das fronteiras físicas e intangíveis, reais ou imaginárias, foram superadas, mas muitas ainda permanecem por romper.

De facto, hoje podemos falar da existência de uma Eurorregião da Galiza e Norte de Portugal consolidada. Esta Eurorregião é alimentada por estruturas de colaboração entre entidades públicas, associações e empresas privadas. Por municípios que se juntam para formar eurocidades e partilham equipamentos públicos e estratégias territoriais. Pela mobilidade de pessoas e pela integração económica e social que se materializa em milhares de trabalhadores transfronteiriços, ofertas culturais conjuntas e projetos comuns. Há, ainda, programas de mobilidade de investigadores e ofertas formativas comuns entre universidades galegas e portuguesas. Hoje entre a Galiza e o Norte de Portugal temos um sistema de relações fronteiriças que, atuando em vários âmbitos, ajuda a estruturar um espaço regional transfronteiriço e esse pode considerar-se um dos principais impactos da

europização. Tal como acontece noutros contextos europeus, a relevância das Euroregiões pode ser explicada pelas novas formas de mobilização subnacional ligadas ao novo regionalismo, sendo a globalização, a europeização e a descentralização as principais forças motrizes que contribuem para o reforço do papel destas unidades territoriais (Noferini et al., 2019).

No entanto, uma das críticas que frequentemente se aponta às estruturas de cooperação transfronteiriça em geral, e aquelas que existem entre a Galiza e o Norte de Portugal em particular, é o facto de estas serem projetadas pelas elites e de estarem afastadas da população e do seu quotidiano (Trillo, 2014). É, por isso, fundamental colocar estas estruturas ao serviço do bem-estar da população. Num contexto de territórios marginalizados como são muitos dos transfronteiriços (Felicidades García, 2020) estas estruturas podem e devem assumir um papel mais preponderante na prestação de serviços públicos que garantam a melhoria da qualidade da vida das pessoas permitindo, assim, aproximá-las à cidadania. Isto é especialmente importante para os espaços afastados dos grandes centros de poder como são os territórios fronteiriços, onde o Estado Social tem mais dificuldade em chegar. Melhorar e ampliar os denominados serviços públicos transfronteiriços pode ser a resposta.

Apesar dos avanços, estamos hoje numa fase crucial da integração eurorregional destes territórios. Para manter a sua posição de vanguarda a nível europeu, a cooperação entre a Galiza e o Norte de Portugal precisa de dar um passo em frente. Para tal, é necessário melhorar as lógicas de partilha de serviços públicos em âmbitos como a mobilidade, a proteção civil, o emprego e a formação. Neste contexto, este texto começa por abordar alguns conceitos que são úteis para compreender o passado, o presente e o futuro da Euroregião da Galiza e do Norte de Portugal. De seguida, identificam-se e caracterizam-se os vários tipos de desfronteirização a que temos assistido nas últimas décadas e que ajudam a consolidar a Euroregião como espaço de atuação social, política, económica e cultural. Metodologicamente, esta caracterização baseia-se na análise documental, valorizando as fontes oficiais das entidades mais envolvidas nas dinâmicas da cooperação transfronteiriça, bem como na análise de dados secundários de fontes oficiais de informação e observação direta dos processos em curso. O texto conclui com uma reflexão sobre o potencial deste espaço transfronteiriço para melhorar os instrumentos de governança territorial, nomeadamente nos contextos fronteiriços, e para maximizar o aproveitamento do potencial económico, social e cultural dos territórios da Galiza e do Norte de Portugal.

2. As fronteiras e a cooperação na União Europeia

Ainda que à luz das visões tradicionais as fronteiras se concebiam como “linhas físicas e visíveis de separação de espaços políticos, sociais e económicos” (Newman, 2006, p. 144), atualmente são consideradas fenómenos complexos que resultam da ação humana sobre o espaço. De facto, a interpretação das fronteiras e dos seus efeitos no espaço mudou ao longo do tempo. Até às primeiras décadas do século XX prevaleciam as interpretações focadas nos estudos geopolíticos que enfatizavam a importância de delimitar, demarcar e administrar corretamente as fronteiras e os territórios. A partir da

década de 1950, surgiram várias perspetivas focadas nas funções das fronteiras e nos fatores políticos e sociais que as determinavam. A última fase começa na década de 1970 e chega até aos dias de hoje. As fronteiras deixam de ser vistas apenas como limites entre os Estados-nação, analisadas pela geografia e pela ciência política, para serem entendidas como o resultado de processos socio-espaciais complexos, que acontecem a diferentes níveis — do individual ao coletivo — e que acabam por ser institucionalizadas, afetando a vida quotidiana das pessoas (Trillo, 2014).

Na perspetiva de Foucher (1988), as fronteiras são, simultaneamente, limites reais da soberania de um país e delimitadores simbólicos fundamentais para as construções imaginárias utilizadas para distinguir grupos sociais. Raffestin (1980) complementa esta visão ao propor que as fronteiras funcionam como mecanismos de tradução do poder, regulação de normas, diferenciação espacial e estabelecimento de relações entre territórios vizinhos. A complexidade das fronteiras decorre do facto das suas funções transcenderem a simples demarcação física do território, abrangendo dimensões administrativas, geopolíticas, culturais, económicas e sociais (Haselsberger, 2014).

Os estudos contemporâneos sobre fronteiras abrangem diversas temáticas, desde a cooperação transfronteiriça, integração económica até questões de identidade e, também, segurança. Um dos temas centrais nos debates académicos atuais é o fenómeno da desfronteirização, ou *debordering*. A eliminação das barreiras ao intercâmbio de bens e serviços constitui o ponto de partida para os processos *debordering*, que se expandem a outras áreas, como a política e a cultura (Lindberg, 1963). Este processo linear está diretamente relacionado com a criação de instituições e a transferência de competências para o nível supranacional, podendo manifestar-se através de dinâmicas *top-down*, como no caso da europeização, ou *bottom-up*, quando impulsionado por atores individuais ou coletivos. Neste sentido, considera-se que o *debordering* não é um processo exclusivo dos Estados, podendo também conduzido por agentes que atuem a outras escalas (Laine, 2016).

No contexto europeu, pode-se considerar que o Acordo Schengen, assinado em 1985, permitiu o livre trânsito de cidadãos, mercadorias e capitais entre vários países europeus foi um passo fundamental para os processos de desfronteirização posteriores. No entanto, as instituições europeias apostam, há décadas, no incentivo à cooperação transfronteiriça como forma de atenuar os efeitos das fronteiras que consideram ser “cicatrizes da história”. Uma das grandes apostas tem sido a estruturação de espaços de cooperação transfronteiriça, através de incentivos financeiros, sendo o programa INTERREG especialmente relevante. Por outro lado, criação das bases institucionais para formalizar entidades de carácter transfronteiriço. O Regulamento 1082/2006 trouxe uma mudança importante na cooperação transfronteiriça, criando uma nova ferramenta chamada Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial (AECT). Os AECT são entidades onde os estados membros delegam tarefas de cooperação territorial, permitindo a colaboração entre todos os envolvidos, dentro de um modelo de governança multinível. Estas apostas europeias permitiram criar novos espaços funcionais e operacionais, formando territórios capazes de ultrapassar as fronteiras nacionais e onde as relações entre atores institucionais e socioeconómicos se intensificam, construindo uma nova realidade social (Rojo, 2009).

Assim, especialmente desde a década de 1990, tem-se assistido à criação de espaços regionais transfronteiriços, que funcionam como instrumentos de governança territorial que rompem as fronteiras dos Estados (Noferini et al., 2019). Comumente denominadas de Eurorregiões, estes espaços são frequentemente vistos, do ponto de vista geopolítico, como formas de “reterritorialização” transfronteiriça. Considera-se que são instrumentos capazes de reorganizar as dinâmicas sociais, económicas e políticas subnacionais, já que permitem ultrapassar muitas das limitações da territorialidade estatal (Popescu, 2008). De acordo com Böhm (2023), para os territórios de condição fronteiriça, as Eurorregiões desempenham cinco funções importantes: estimular a governança multinível; servir como ferramenta de desenvolvimento; funcionar como forma de paradiplomacia; ser um instrumento de reconciliação; e atuar como um mecanismo de construção europeia. Contudo, os interesses nacionais e as lógicas de funcionamento dos Estados continuam a sobrepor-se às circunstâncias locais, através de diferentes tipos de mecanismos como, por exemplo, os instrumentos formais de ordenamento e gestão territorial (Amado Acedo et al., 2023).

De facto, a rigidez das fronteiras internas e externas dos Estados contrasta com a fluidez das relações económicas, sociais e culturais do dia a dia das populações na atualidade. Neste contexto, o conceito de “áreas funcionais transfronteiriças” tem vindo a ganhar relevância nos meios académicos e protagonismo dentro da política europeia. Simplificando o extenso debate conceptual e metodológico que ainda persiste, estas áreas podem ser definidas como regiões que não estão necessariamente delimitadas por fronteiras administrativas, mas sim por fluxos e/ou interdependências que atravessam as fronteiras, originadas por características espaciais e socioeconómicas comuns ou integradas (Jakubowski et al., 2022). Esta abordagem representa uma mudança de paradigma na gestão do território, capaz de ultrapassar a artificialidade das fronteiras administrativas e conferir maior relevância às dinâmicas reais dos territórios, sejam ecológicas, socioeconómicas ou culturais (Ferrão et al., 2013). No entanto, a definição dos mecanismos de governação adequados para essas novas geografias continua a ser um desafio, embora se saiba que deve assentar no empoderamento local e nas estruturas de cooperação.

3. As desfronteirizações no contexto galaico-português

Foi na fronteira galego-portuguesa que se deram os primeiros passos na criação de espaços transfronteiriços entre os Estados Ibéricos. Em 1991, poucos anos depois da integração dos Estados Ibéricos na então CEE, o presidente do Governo Autónomo da Galiza (Xunta de Galicia) e o responsável máximo pela Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte de Portugal assinaram um acordo para criar a Comunidade de Trabalho da Galiza e Norte de Portugal, com o objetivo de potenciar os recursos comuns dos territórios, introduzindo um novo território de atuação ao que se denominaria Eurorregião. Estavam dados os primeiros passos para a desfronteirização institucional entre a Galiza e o Norte de Portugal. Mais tarde, esta estrutura de cooperação tomaria a forma de um Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial (AECT) Galiza-

Norte de Portugal, com maior autonomia financeira e capacidade técnica para implementar projetos de cooperação.

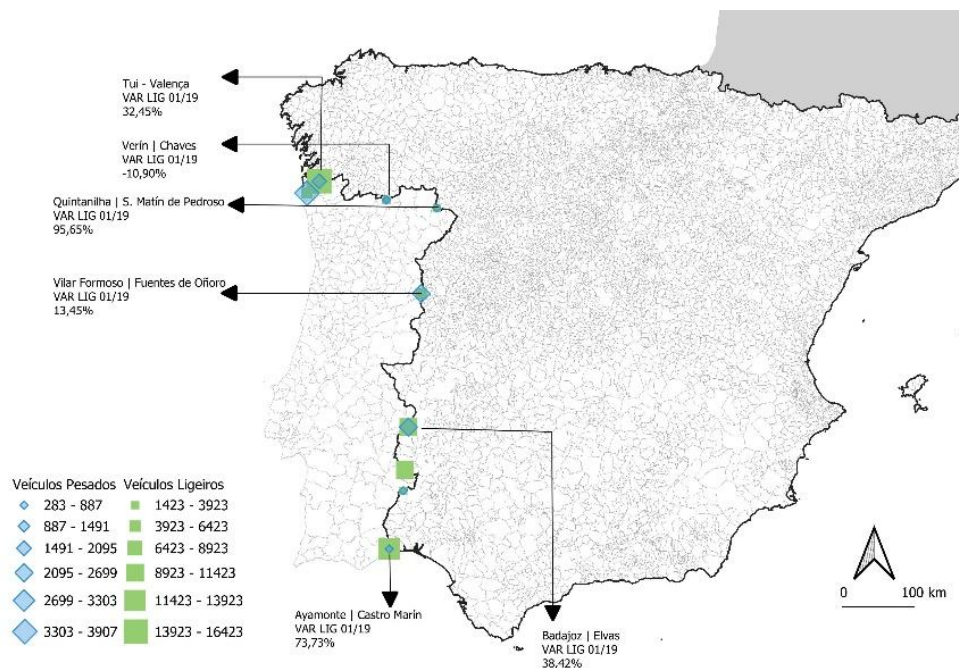
À escala local, em 1992, foi criado o Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, inicialmente entre 12 municípios, com o objetivo de promover projetos conjuntos em diversas áreas. Também os municípios fronteiriços desenvolveram estruturas de cooperação denominadas Eurocidades, que atuam de forma coordenada em áreas como turismo, educação, transportes, ambiente e cultura. Atualmente, existem 4 Eurocidades nesta fronteira: Chaves-Verín (2007); Tui-Valença (2012); Monção-Salvaterra (2015); e Vila Nova de Cerveira-Tomiño (2018). Em 2018, surgiu um novo espaço de cooperação a nível supramunicipal, com a participação de 26 concelhos, centrado na parte da fronteira definida pelo Rio Minho, o AECT Rio Miño.

Paralelamente, assistiu-se a um processo de desfronterização dos sistemas de investigação, formação e conhecimento. Em 2004, cria-se a Fundação Centro de Estudos Eurorregionais da Galiza e Norte de Portugal (FCEER), formada pelas seis universidades públicas da Eurorregião Galiza-Norte de Portugal. Mais tarde, surge o programa IACOBUS, financiado pelo Programa Interreg V-A España-Portugal (POCTEP), que tem contribuído significativamente para a eliminação de barreiras na investigação científica e potenciado o desenvolvimento de projetos transfronteiriços. Este programa, coordenado pela AECT GNP e no que colaboram a FCEER, a CCDR-N e a Xunta de Galicia, financiou mais de 1000 estadias de investigação de investigadores entre as universidades do Norte de Portugal e da Galiza. Existe ainda o projeto Universidades sem Fronteiras (UNISF), também financiado pelo POCTEP, que avançou na desfronterização do sistema universitário. Após superar os entraves impostos pela existência de dois sistemas universitários distintos e as dificuldades derivadas da existência de lógicas de funcionamento institucionais diferentes, foi possível criar quatro programas de formação conjunta entre as seis universidades públicas da Eurorregião: dois mestrados e dois programas de doutoramento.

Assistimos, ainda, a avanços significativos na desfronterização do mercado de trabalho, para o qual muito tem contribuído o trabalho do EURES Transfronteiriço Norte de Portugal–Galicia, e o recentemente lançado Guia do Trabalhador Transfronteiriço. Segundo os dados do próprio Eures (Confederación de Empresarios de Galicia, 2024), em 2023 registavam-se mais de 11.000 trabalhadores transfronteiriços – que, tendo residência oficial de um lado da fronteira, trabalham no outro. A nível comercial, segundo Carballo-Cruz (2019), em 2018 Portugal foi o segundo mercado de exportação para as empresas galegas (13,6%), depois do francês (18,9%) enquanto a economia portuguesa liderava as vendas à economia galega (26,8%), muito distante das vendas francesas (9,7%). Estas dinâmicas traduzem-se numa intensificação da mobilidade entre os dois lados da fronteira. De acordo com dados do Observatório Transfronteiriço Espanha–Portugal (2022), relativos a 2019, mais de metade do fluxo de veículos entre os territórios de Portugal e Espanha ocorre entre a Galiza e o Norte de Portugal. Analisando os dados deste mesmo observatório, e comparando os dados de 2001 com os de 2019, observa-se que, com exceção de algumas passagens, como a de Chaves para Verín, o fluxo de veículos ligeiros aumentou em todas as passagens fronteiriças, tal como mostra a Figura

1. Em particular, as passagens no Minho e no Guadiana (que podemos chamar de raia húmida) são as que apresentam maior número de passagens de veículos ligeiros e pesados.

Figura 1. Intensidade média diária de veículos, 2019



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do OT Espanha/Portugal (2022).

Importa mencionar, ainda, a desfronterização de figuras de proteção ambiental, como a Reserva da Biosfera Transfronteiriça Gerês-Xurés, reconhecida pela UNESCO, e constituída por dois parques nacionais, o da Peneda-Gerês (em Portugal), de maior dimensão, e o da Baixa Limia-Serra do Xurés (em Espanha). Registam-se, também, experiências conjuntas de aproximação dos territórios à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável de maneira integrada, e para a prossecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). É o caso da *Agenda Urbana Cerveira-Tomiño* que se propõe a ser um documento de referência para o planeamento territorial dos dois municípios envolvidos, tendo como ponto de partida a sua natureza transfronteiriça. Estes foram avanços significativos, embora ainda tímidos, no processo de desfronterização dos instrumentos de ordenamento e gestão territorial.

Na desfronterização dos serviços públicos, também se deram passos importantes, embora ainda haja muito para fazer. Neste âmbito, foi nas eurocidades de Chaves-Verín, Cerveira-Tomiño, Valença-Tui e Monção-Salvaterra onde se registaram mais avanços, com o lançamento de propostas promissoras de integração de serviços nas áreas da mobilidade, cidadania, assistência sanitária e educação. Contudo, muitas destas propostas ainda não estão em prática devido aos obstáculos legais impostos pelos Estados. No entanto, como boas experiências destaca-se a Provedoria da Cidadania Transfronteiriça, uma figura pioneira de cooperação entre Galiza e Portugal que começou em julho de 2017, e garante a defesa, proteção e a procura dos direitos e interesses particulares de todos os residentes em Tomiño e Cerveira como cidadãos europeus transfronteiriços

diante dos órgãos e serviços municipais dos dois concelhos. Há, ainda, sistemas de partilha de equipamentos públicos como piscinas municipais, agendas culturais, e eventos desportivos organizados entre os dois lados da fronteira. No entanto, neste âmbito, se compararmos com outros Estados europeus, Portugal e Espanha estão longe de estarem entre os que mais partilham serviços públicos. Segundo um estudo recente (Zillmer et al., 2022), há 1.551 serviços públicos transfronteiriços na UE, sendo que 30% deles estão entre a Bélgica, os Países Baixos, a Alemanha, a Áustria e a França. Apenas 1,75% destes se localizam entre os dois Estados ibéricos. Entre os principais âmbitos de atuação dos serviços públicos transfronteiriços identificados pelo estudo estão os transportes públicos, a proteção ambiental, a proteção civil, sistema educativo e a formação.

Nos últimos anos assistimos a outros processos de desfronterização que, embora atuem em contextos menos institucionalizados, testemunham a intensificação da aproximação entre os agentes territoriais dos dois lados da fronteira. Entre muitas iniciativas que podíamos mencionar, destacamos o trabalho da associação “Ponte... nas Ondas” que se dedica a salvaguardar a herança cultural na fronteira galaico-portuguesa através de ferramentas educativas. Esta associação, com mais de 20 anos de existência, foi recentemente incluída na lista de boas práticas do património imaterial da UNESCO. Importa, também, mencionar o projeto aRi[t]mar, um festival desenvolvido inicialmente pela Escola Oficial de Idiomas de Santiago de Compostela, pertencente à Xunta de Galicia, criado com o objetivo de divulgar a música e a poesia galego-portuguesas atuais, e que conta já com oito edições. E, ainda, o Festival Cultural Convergências Portugal-Galiza, organizado pelo Centro de Estudos Galegos (CEG) da Universidade do Minho, que todos os anos oferece em vários pontos da Euroregião um variado programa de música, dança, teatro, cinema, tertúlias e exposições com o objetivo de estreitar os laços entre as culturas dos dois lados da fronteira.

No contexto galaico-português, o último processo de desfronterização observável refere-se à ação conjunta transfronteiriça para exercer influência sobre as instâncias superiores de poder e a defesa mútua de interesses. Tal foi particularmente evidente durante a época das restrições à mobilidade no combate à pandemia da COVID-19 e o consequente encerramento indiscriminado de postos de passagem fronteiriça entre Portugal e Espanha. Agentes territoriais, população local, empresários e entidades de cooperação transfronteiriça juntaram-se em várias iniciativas para exercer influência sobre as instâncias superiores de poder. Além da defesa dos interesses locais assumiram-se como plataformas conjuntas de pressão para que estas medidas estivessem melhor adaptadas às necessidades da população fronteiriça (Gusman et al., 2020). Recentemente, os representantes políticos da Galiza e o Norte de Portugal uniram-se para defender a prioridade da ligação ferroviária de alta velocidade entre Porto e Vigo. Perante as pressões de Madrid e Lisboa, os líderes da Xunta da Galiza e da CCDR-N assinaram um memorando em Valença, em junho de 2024, exigindo que a conexão ferroviária entre cidades galegas e do Norte de Portugal fosse priorizada em relação à conexão entre as duas capitais dos Estados Ibéricos. Esta reivindicação ficou simbolicamente marcada na fronteira, com um cartaz com a mensagem “Ligação de Alta Velocidade Galiza-Portugal. Uma prioridade óbvia” no antigo posto fronteiriço de Valença, conforme mostra a Figura

2. Neste mesmo cartaz aparecem os logotipos institucionais da Xunta da Galiza, CCDR-N e AECT GNP e do município de Valença do Minho.

Figura 2. Cartaz reivindicativo da Alta Velocidade entre a Galiza e Portugal



Fonte: Imagem captada em Valença pela autora a 03/02/2025.

Apesar dos avanços, este espaço de cooperação transfronteiriça depara-se, ainda, com vários entraves para a sua consolidação como espaço de ação política, económica, cultural e social comum e capaz de transcender as lógicas territoriais assentes no Estado-nação. Entre os entraves mais relevantes está a assimetria que existe entre os modelos de organização administrativo-política de Portugal e Espanha, como referem Gusman, Trillo Santamaríae e Lois González (2020). Por um lado, à escala regional temos do lado galego uma estrutura própria, a Comunidade Autónoma, que conta com uma forte autonomia política e legitimidade democrática, enquanto que do lado português, no continente, o nível regional é dotado de regiões de planeamento, fortemente dependentes a nível financeiro e político do poder central. Por outro, tanto as dimensões territoriais como as funções dos municípios galegos e portugueses são muito diferentes, o que impõe dificuldades na dinamização de projetos de cooperação transfronteiriça. De facto, a maior dependência do poder central do lado português, centrado na capital, Lisboa, dificulta o progresso de diversos projetos e estratégias transfronteiriças.

Os desencontros entre os sistemas institucionais e legais dos dois Estados dificultam, recorrentemente, o avanço de serviços públicos transfronteiriços que seriam fundamentais para melhorar a qualidade de vida das populações da fronteira. Ainda que as estruturas de cooperação transfronteiriça consigam providenciar certos serviços às populações, muitos dos serviços públicos essenciais para o bem-estar destas comunidades relacionados com a saúde, proteção civil, direitos laborais ou educação necessitam do envolvimento dos decisores políticos que atuam à escala nacional. É, também, importante salientar a importância que os recursos da cooperação transfronteiriça representam para

os territórios em termos de competitividade económica. De acordo com o estudo de Cancela Outeda e González Cacheda (2023), esta cooperação entre os territórios da Galiza e do Norte de Portugal serve não apenas superar os constrangimentos das barreiras fronteiriças, mas também atrair recursos para melhorar a sua competitividade no atual contexto de globalização, internacionalização dos mercados e mercado único Europeu.

A análise aqui feita aos vários processos de desfronteirização a que assistimos nos últimos anos, põe à vista outro importante entrave. Muitas das iniciativas, projetos e agentes territoriais que protagonizam a cooperação transfronteiriça dentro da Euroregião da Galiza e do Norte de Portugal têm uma forte dependência dos incentivos institucionais e financeiros que chegam da União Europeia. De facto, ao contrário do que acontece noutros contextos europeus (OCDE, 2024) as estruturas de cooperação transfronteiriça da Euroregião da Galiza e do Norte de Portugal não contam com subsidiação nacional. Isto faz com que as dinâmicas de cooperação transfronteiriça estejam especialmente expostas aos ciclos de financiamentos europeus e atuem em condições instáveis e precárias. Para concluir, é relevante destacar que persiste uma consciência social limitada em relação às características e funções das estruturas de cooperação transfronteiriça. Conforme argumentado por Trillo Santamaría (2014), observa-se uma falta de conhecimento, por parte da população das regiões fronteiriças, acerca dos benefícios derivados da cooperação transfronteiriça e das funções das instituições responsáveis por essa articulação. No entanto, como é sublinhado no recente estudo da OCDE (2024), a promoção e a defesa dessas iniciativas desempenham um papel crucial na criação de uma maior consciencialização pública.

O envolvimento da sociedade local na formulação e implementação das estratégias de cooperação pode ser determinante para evidenciar os benefícios tangíveis destas práticas, como o impulso ao desenvolvimento económico regional, a melhoria da prestação de serviços públicos e o fortalecimento do bem-estar social. A sensibilização pública e o apoio popular são fundamentais não apenas para o sucesso das iniciativas, mas também para assegurar um apoio político sustentado e de longo prazo. Assim, é imperativo que sejam desenvolvidas estratégias eficazes de comunicação e de promoção da visibilidade dessas iniciativas, de modo a reforçar a colaboração entre os países e garantir que a população compreende e beneficia das oportunidades proporcionadas pela cooperação transfronteiriça.

3. Conclusão

A fronteira galaico-portuguesa é particularmente dinâmica e inovadora na implementação de projetos conjuntos e iniciativas comuns apoiadas por fundos e mecanismos europeus. Como mostrou este texto, a desfronteirização ocorreu em vários âmbitos e ao abrigo de iniciativas dinamizadas por diferentes agentes territoriais, entidades e em distintas escalas. Estas iniciativas, em grande parte impulsionadas por agentes políticos, culturais e económicos locais, visam explorar as sinergias transfronteiriças para mitigar a condição periférica que estas regiões enfrentam dentro dos seus estados. No entanto, o alcance dessas ações é frequentemente limitado por questões como as assimetrias nos modelos de organização político-administrativa de Portugal e

Espanha, ou a falta de recursos e investimentos dos governos centrais em relação à cooperação transfronteiriça. Além disso, as lógicas tradicionais de ordenamento territorial, ainda centradas em uma perspetiva nacional, têm dificuldades adaptar-se às interdependências transfronteiriças.

Se as áreas de cooperação transfronteiriça, como a Euroregião da Galiza e do Norte de Portugal, fossem tratadas como instrumentos de desenvolvimento territorial, seria possível adotar uma abordagem mais partilhada para os problemas comuns entre territórios galegos e portugueses. A partir deste mecanismo, facilitar-se-ia a aproximação dos estados às suas margens e facilitando a prestação de serviços públicos.

Para que as fronteiras deixem de ser entendidas como divisores, e passem a ser tomadas como espaços de cooperação, é fundamental que os decisores políticos que atuam às diferentes escalas sejam capazes de romper com as barreiras institucionais e mentais do passado. O aparato governativo e administrativo deve ser capaz de, no futuro, adaptar-se à fluidez das relações transfronteiriças. Apenas assim será possível garantir um futuro territorialmente mais justo, dentro do projeto Europeu. A integração funcional transfronteiriça e a criação de mecanismos de governação adequados podem transformar a fronteira num recurso estratégico para equilibrar os territórios nacionais. Para tal, será necessário dar mais espaço aos municípios fronteiriços para que encontrem soluções conjuntas para os problemas comuns, garantindo o acesso equitativo da população a serviços públicos essenciais que podem ser providenciados segundo lógicas transfronteiriças. No entanto, isso só acontecerá se os Estados superarem as lógicas centralizadoras e nacionalistas, que ainda marcam muitas das suas práticas de governação.

Referências

- Amado Acedo, A., Paül Carril, V., & Trillo Santamaría, J. M. (2023). La ordenación del ámbito territorial vasco y el fenómeno fronterizo: estímulo para la cooperación o persistencia del efecto barrera? In J. Arnáez, P. Ruiz-Flaño, N. E. Pascual-Bellido, N. Lara-Renault, J. Lorenzo-Lacruz, A. Díez Angulo, N. Martín-Hernández, T. Lasanta, & E. Nadal-Romero (Eds.), *Geografía: cambios, retos y adaptación* (pp. 1023–1032). Asociación Española de Geografía y Universidad de La Rioja. <https://doi.org/10.21138/CG/2023.1c>
- Böhm, H. (2023). Five roles of cross-border cooperation against re-bordering. *Journal of Borderlands Studies*, 38(3), 487–506. <https://doi.org/10.1080/08865655.2021.1948900>
- OCDE. (2024). *Building more resilient cross-border regions*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/d5fd3e59-en>
- Cancela Outeda, C., & González Casheda, B. (2023). Sobre as dinâmicas de cooperação e/ou competição na Euroregião Galiza-Norte de Portugal. *População e Sociedade*, 40, 16–31. <https://doi.org/10.52224/21845263/rev40a2>
- Confederación de Empresarios de Galicia. (2024). *O mercado laboral da Eurorexión Galicia-Norte de Portugal e a mobilidade de traballadores. Informe de indicadores de mobilidade transfronteiriza 2024*. Eures.

- Felicitades García, J., Márquez Dominguez, J. A., & Jurado Almonte, J. M. (2020). Aspectos geográficos de la crisis demográfica en la frontera Hispano-Portuguesa. In M. Ferrari, I. Gusman, E. Costa & R. C. Lois-González (Eds.), *Fronteira, território e ambiente: diálogos entre América Latina e Europa* (pp. 97–126). EDUNIOESTE - Cascavel.
- Ferrão, J., Morais Mourato, J., Balula, L., & Bina, O. (2013). *Functional regions, urban-rural relations and post-2013 cohesion policy*. Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.22281.03684>
- Foucher, M. (1988). *Fronts et frontières. Un tour du monde géopolitique*. Fayard.
- Godinho, P. (2021). *Ouvir o galo cantar duas vezes: identificações locais, culturas de orla e construção de nações na fronteira entre Portugal e a Galiza*. Livraria Tigre de Papel.
- Gusman, I., Trillo Santamaría, J. M., & Lois González, R. C. (2020). Das afinidades histórico-culturais à cooperação transfronteiriça: o caso da Galiza e do Norte de Portugal. *Geografia Em Questão*, 13(2), 9–23. <https://doi.org/10.48075/geoq.v13i2.24737>
- Haselsberger, B. (2014). Decoding borders. Appreciating border impacts on space and people. *Planning Theory and Practice*, 15(4), 505–526. <https://doi.org/10.1080/14649357.2014.963652>
- Jakubowski, A., Trykacz, K., Studzieniecki, T., & Skibiński, J. (2022). Identifying cross-border functional areas: conceptual background and empirical findings from Polish borderlands. *European Planning Studies*, 30(12), 2433–2455. <https://doi.org/10.1080/09654313.2021.1958760>
- Laine, J. P. (2016). The multiscalar production of borders. *Geopolitics*, 21(3), 465–482. <https://doi.org/10.1080/14650045.2016.1195132>
- Lindberg, L. (1963). *The political dynamics of European economic integration*. Stanford University Press.
- Loff, M. (2020). O drama dos refugiados e das populações Raianas. *O Pelourinho: Boletim de Relaciones Transfronterizas*, 24, 13–29. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7831954>
- Newman, D. (2006). The lines that continue to separate us: borders in our “borderless” world. *Progress in Human Geography*, 30(2), 143–161. <https://doi.org/10.1191/0309132506ph599xx>
- Noferini, A., Berzi, M., Camonita, F., & Durà, A. (2019). Cross-border cooperation in the EU: Euroregions amid multilevel governance and re-territorialization. *European Planning Studies*, 28(1), 35–56. <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1623973>
- OTEP. (2022). *Observatório Transfronteiriço Espanha - Portugal*. Secretaría General de Transporte; Ministerio de Fomento / Centro de Publicaciones. https://www.gee.gov.pt/pt/?option=com_fileman&view=file&routed=1&name=FOLHETO_OTEP_2020_dados_2014a2018.pdf&folder=publicacoes/relatorios%20otep&container=fileman-files
- Popescu, G. (2008). The conflicting logics of cross-border reterritorialization: Geopolitics of Euroregions in Eastern Europe. *Political Geography*, 27(4), 418–438.

<https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2008.03.002>

- Raffestin, C. (1980). *Pour une géographie du pouvoir* [For a geography of power]. LITEC.
- Rezola, M. I. (2008). The Franco–Salazar meetings: foreign policy and Iberian relations during the dictatorships (1942-1963). *e-Journal of Portuguese History*, 6(2), 1–11. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3070217>
- Rojo, A. (2009). La cooperación transfronteriza y sus consecuencias: hacia la reestructuración territorial en Europa. *Investigaciones Regionales*, 18, 141–152. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3625060>
- Trillo Santamaría, J. M. (2014). Cross-border regions: the gap between the elite’s projects and people’s awareness. Reflections from the Galicia-North Portugal Euroregion. *Journal of Borderlands Studies*, 29(2), 257–273. <https://doi.org/10.1080/08865655.2014.915704>
- Trillo Santamaría, J. M., & Paül, V. (2014). The oldest boundary in Europe? A critical approach to the Spanish-Portuguese border: the Raia between Galicia and Portugal. *Geopolitics*, 19(1), 161–181. <https://doi.org/10.1080/14650045.2013.803191>
- Zillmer, S., Stumm, T., & Schürmann, C. (2022). *Cross-border public services CPS inventory analysis and policy recommendations*. ESPON. <https://www.euro-ace.eu/pt/documentos/cross-border-public-services-cps-inventory-analysis-and-policy-recommendations>

[recebido em 16 de fevereiro de 2025 e aceite para publicação em 21 de março de 2025]