

Repositório ISCTE-IUL

Deposited in *Repositório ISCTE-IUL*:

2026-04-01

Deposited version:

Accepted Version

Peer-review status of attached file:

Peer-reviewed

Citation for published item:

Medeiros, E. (2025). Papel das cidades transfronteiriças na cooperação entre Portugal e Espanha . In Carlos Pazos-Justo, Santiago Pérez Isasi e Inês Gusman (Ed.), *Espanha e Nós: Visões atuais sobre as relações hispano-portuguesas*. (pp. 157-176).: Colibri.

Further information on publisher's website:

<https://edi-colibri.pt/produto/espanha-e-nos-visoes-atuais-sobre-as-relacoes-hispano-portuguesas/>

Publisher's copyright statement:

This is the peer reviewed version of the following article: Medeiros, E. (2025). Papel das cidades transfronteiriças na cooperação entre Portugal e Espanha . In Carlos Pazos-Justo, Santiago Pérez Isasi e Inês Gusman (Ed.), *Espanha e Nós: Visões atuais sobre as relações hispano-portuguesas*. (pp. 157-176).: Colibri.. This article may be used for non-commercial purposes in accordance with the Publisher's Terms and Conditions for self-archiving.

Use policy

Creative Commons CC BY 4.0

The full-text may be used and/or reproduced, and given to third parties in any format or medium, without prior permission or charge, for personal research or study, educational, or not-for-profit purposes provided that:

- a full bibliographic reference is made to the original source
- a link is made to the metadata record in the Repository
- the full-text is not changed in any way

The full-text must not be sold in any format or medium without the formal permission of the copyright holders.

PAPEL DAS CIDADES TRANSFRONTEIRIÇAS NA COOPERAÇÃO ENTRE PORTUGAL E ESPANHA

Eduardo Medeiros

(Instituto Politécnico de Setúbal e Instituto Universitário de Lisboa)

1. INTRODUÇÃO

Vivemos em uma era em que o mundo é delimitado por Estados-nação soberanos. Este paradigma do territorialismo apresenta várias armadilhas territoriais conhecidas que afetam, por exemplo, a implementação de processos de planeamento transfronteiriços e transnacionais (Faludi 2018). De momento não se vislumbra no horizonte um caminho claro para a implementação de um paradigma de desterritorialização global (Medeiros et al., 2020). A transgressão das fronteiras estatais, bem como o complexo redimensionamento do Estado, em certos domínios políticos, tem sido, no entanto, uma realidade, pelo menos em certas partes do mundo, e durante certos períodos da nossa história (Sachs 2020). Este tem sido o caso do período associado à construção política da União Europeia (UE). Como refere Rodríguez-Pose (2002), até recentemente, as fronteiras intra-UE não só delimitavam as fronteiras entre os Estados-membros, como também representavam uma série de barreiras ao comércio e custos adicionais. Um estudo mais recente sugere que se apenas 20% dos obstáculos legais e administrativos existentes fossem removidos, as regiões fronteiriças ao longo das fronteiras nos países centrais da UE e da EFTA poderiam ter um produto interno bruto PIB significativamente mais elevado (EC 2017).

Apesar da persistência no espaço europeu de um grande número de obstáculos transfronteiriços (socioeconómicos, culturais, de acessibilidades, institucionais, jurídico-administrativos, etc.), os programas Interreg-A (cooperação transfronteiriça) da UE têm sido cruciais para reduzir sistematicamente a maioria destas barreiras transfronteiriças nas fronteiras internas e externas da UE (Medeiros 2018b; Reitel et al., 2018). O impacto positivo destes programas de cooperação transfronteiriça da UE na redução dos efeitos fronteiriços foi particularmente evidente na região fronteiriça luso-espanhola. Em primeiro lugar nos domínios da acessibilidade física, e depois nos restantes (Medeiros

2010a; 2010b; 2011a; 2011b). Um desses impactos visíveis pode ser observado na criação de redes urbanas transfronteiriças, desde a constituição do Eixo Atlântico (PT Norte 19 cidades + Galiza ES 17 cidades) (Ladeiras et al., 2019) e, mais recentemente, na implementação de seis Eurocidades fronteiriças (Jurado-Almonte et al., 2020).

As vantagens dos processos de colaboração urbana transfronteiriça entre Portugal e Espanha já foram apresentadas em vários estudos, que destacaram como a dinâmica socioeconómica das cidades médias fronteiriças espanholas beneficia as cidades fronteiriças portuguesas próximas, através de um incremento dos fluxos comerciais e turísticos, bem como na cooperação técnica, científica e cultural. Entretanto, existem outros aspetos cruciais que podem potenciar as sinergias e complementaridades urbanas transfronteiriças, tais como: (i) a economia produtiva; (ii) as parcerias culturais; (iii) o ambiente e (iv) a cultura (DGOTDU 2003; MAOTDR 2007). O estabelecimento destas interdependências urbanas transfronteiriças, que caracterizam as cidades gémeas fronteiriças (Eskelinen & Kotilainen 2005) só são possíveis, no caso ibérico, entre pequenas ou médias cidades, uma vez que não existe nenhuma grande área metropolitana na Raia Ibérica.

A análise das tendências de desenvolvimento territorial (ver Medeiros 2019c) ao longo das últimas décadas das cidades transfronteiriças ibérica é, em grande parte, afetada pelo referido contexto territorial de despovoamento geral sistemático, e também pelo facto de se localizarem, maioritariamente, em regiões desfavorecidas numa perspetiva socioeconómica (Trigal 2002). Antes disso, as duas primeiras secções deste capítulo irão ilustrar respetivamente os principais contextos geográficos e históricos relacionados com a área fronteiriça luso-espanhola, ao longo das últimas décadas, com base na literatura disponível e em dados estatísticos (demográficos e económicos) atualizados para as NUTS 3 de fronteira entre Portugal e Espanha. Uma análise mais detalhada de um estudo de caso específico (A Eurocidades Elvas PT – Campo Maior PT - Badajoz ES) é apresentada numa secção final. Este estudo de caso foi selecionado porque Badajoz é a maior cidade localizada perto da fronteira luso-espanhola (a segunda em toda a área fronteiriça depois de Vigo - ES), e porque não está muito longe de uma histórica cidade fronteiriça portuguesa (Elvas). Para este estudo de caso foi realizada uma série de entrevistas com *stakeholders* relevantes de ambas as cidades fronteiriças ibéricas, para complementar e atualizar os estudos existentes.

2. REGIÃO FRONTEIRIÇA LUSO-ESPANHOLA: UMA ANÁLISE GEOGRÁFICA

Como diria Haggett (2001), os geógrafos estudam um continuum de ambientes bastante limitados de tamanhos variados. No caso deste capítulo, o foco da análise geográfica é a região fronteiriça luso-espanhola, também conhecida como Raia Ibérica (Trigal & Guichard 2000). A delimitação precisa deste espaço fronteiriço é, como em muitos outros casos, particularmente difícil de fazer, pois depende de uma série de fatores complementares (Medeiros 2019a). Para alguns, a delimitação da Raia Ibérica deve seguir o critério de delimitação de municípios fronteiriços (Cavaco, 1997). Para outros, essa delimitação implica uma seleção mista de municípios fronteiriços com províncias fronteiriças (Perronet-Menault 2000). Para esta análise, o autor decidiu seguir os critérios utilizados no primeiro programa Interreg-A da UE: a seleção das NUTS 3 de fronteira entre Portugal e Espanha (CE, 1990). Este é, evidentemente, um critério controverso, pois, por vezes, vastas áreas da zona fronteiriça delimitada têm pouco ou nenhum carácter fronteiriço. É o caso de vários territórios incluídos na NUTS 3 do Algarve (PT) e vastos territórios orientais de várias províncias espanholas (i.e. Badajoz, Cáceres, Salamanca, etc.). A vantagem de usar este critério é, no entanto, a possibilidade de ter acesso a um grande conjunto de estatísticas comparáveis de ambos os lados da fronteira.

Do ponto de vista geográfico, a Raia Ibérica ocupa uma parcela territorial significativa da Península Ibérica (Fig. 1), que inclui várias capitais regionais, com contingentes populacionais relativamente importantes a nível nacional e sobretudo a nível regional. Estas são, no entanto, na sua maioria, localidades de pequena dimensão com algumas cidades médias a nível nacional. Vários desses municípios estão mesmo enfrentando tendências de despovoamento sistemáticas (Quadro 1). Mesmo no lado espanhol da fronteira, onde se situam as maiores cidades fronteiriças, apenas as capitais regionais (provinciais) + Vigo e Badajoz, têm contingentes populacionais superiores a 50.000 habitantes. Ao todo, pode-se concluir que, do ponto de vista demográfico, a Raia Ibérica é um território sem uma área metropolitana muito grande no contexto ibérico e europeu. É ainda possível verificar uma predominância demográfica das capitais

regionais, muitas das quais com tendências de despovoamento (Viana do Castelo, Faro, Évora, Vila Real, Chaves, Guarda, Bragança, Beja, Salamanca, Huelva, Ourense e Zamora).

Em 2019, a Raia Ibérica tinha uma população estimada de aproximadamente 5.465.330 habitantes, o que representa 9,5% da população total dos dois países ibéricos. Estes números evidenciam uma tendência sistemática de despovoamento desta zona fronteiriça na última década, com uma perda total de cerca de 267 mil habitantes. Como se pode verificar no Quadro 2, o lado português da fronteira é muito mais relevante a nível nacional do que o espanhol, do ponto de vista demográfico.

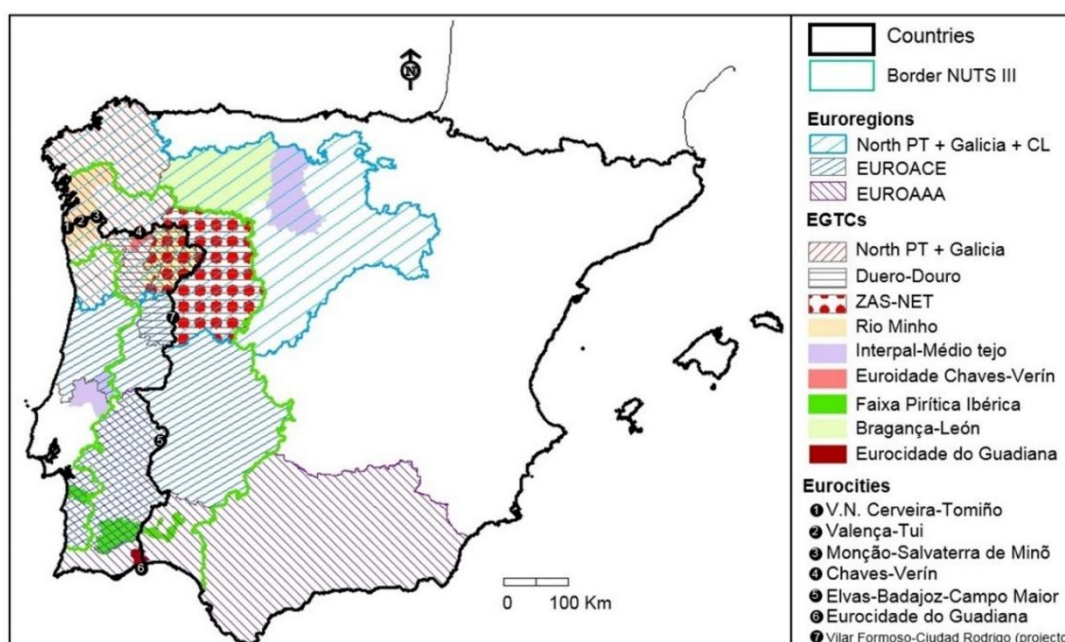


Figura 1. Entidades transfronteiriças na Raia Ibérica. Fonte: autor

Quadro 1. População (município) dos principais centros urbanos na Raia Ibérica.

Portugal	2019	2009	1999	Espanha	2019	2009	1999
Braga -c	182,679	180,414	166,127	Vigo	295,364	297,332	283,670
Barcelos	116,187	121,116	122,278	Badajoz	150,702	148,334	136,613
Viana do Castelo -c	84,417	89,210	88,878	Salamanca -c	144,228	155,619	158,720
Loulé	68,697	69,538	60,337	Huelva -c	143,663	148,806	140,583

Faro -c	61,015	64,032	58,721	Ourense -c	105,233	107,742	109,120
Portimão	55,483	54,602	45,890	Cáceres -c	96,126	93,131	78,614
Évora -c	52,428	56,779	56,637	Pontevedra -c	83,029	81,576	74,139
Castelo Branco -c	51,987	56,224	55,922	Zamora -c	61,406	66,293	64,906
Vila Real -c	49,962	51,826	50,279	Mérida -c	59,335	56,395	50,387
Vila Verde	46,911	48,053	46,861	Plasencia	39,913	41,148	36,465
Covilhã	46,787	52,260	54,320	Vilagarcía Arousa	37,456	37,576	33,909
Olhão	44,405	44,922	41,256	Don Benito	37,151	35,791	31,367
Albufeira	41,528	39,859	32,405	Almendralejo	33,474	33,588	27,554
Ponte de Lima	41,315	43,799	44,342	Redondela	29,218	30,001	28,943
Chaves -c	39,343	41,785	43,563	Lepe	27,431	25,886	18,995
Guarda -c	38,969	42,880	43,831	Cangas	26,542	25,748	23,413
Silves	36,226	36,824	34,185	Villanueva Serena	25,667	25,838	23,717
Esposende	34,177	34,340	33,533	Marín	24,319	25,969	25,421
Bragança -c	33,607	35,431	34,916	Almonte	24,191	21,782	17,202
Beja -c	33,579	35,974	35,805	Ponteareas	22,877	23,172	17,938

Nota: Dados para Portugal em 1999 referem-se a 2001; c- capital regional. Fonte: autor, com base em estatísticas regionais.

Quadro 2. Tendências demográficas na Raia Ibérica no contexto ibérico

Território	2019	2009	1999
Portugal	10,295,909	10.573.479	10,394,669
Fronteira			
NUTS 3	2,122,776	2,270,885	2,283,902
Fronteira			
NUTS 3 (%)	20.6	21.5	22.0
Espanha	47,026,208	46,745,807	40,202,160
Fronteira			
NUTS 3	3,342,554	3,461,492	3,341,282
Fronteira			
NUTS 3 (%)	7.11	7.40	8.31
Portugal e Espanha	57,322,117	57,319,286	50,596,829
Fronteira			
NUTS 3	5,465,330	5,732,377	5,625,184
Fronteira			
NUTS 3 (%)	9,5	10,0	11,1

Nota: Dados para Portugal em 1999 referem-se a 2001. Fonte autor, com base em estatísticas regionais

Para completar o quadro demográfico da Raia Ibérica, a utilização dos dados de densidade populacional de todas as freguesias (PT) e concelhos (ES) da Península Ibérica desvenda um panorama global de um território com baixos níveis de contingentes populacionais. As exceções são o eixo que liga Porto (PT) e Braga (PT) a Vigo (ES), a Noroeste da região fronteiriça, e o eixo Algarve (PT) - Huelva (ES), a sul. Por outro lado, as tendências populacionais nas últimas duas décadas mostram um vasto ponto de despovoamento na parte nordeste da Raia Ibérica. Isto confirma as conclusões de outros estudos que identificam esta região como um dos territórios europeus com maiores perdas populacionais e maiores níveis de envelhecimento demográfico (CE, 2017, 2020), o que não é um fenómeno recente (Caramelo 2007; Medeiros 2011a; Perronnet-Menault 2000; Trigal 2002).

Para alguns, os aspetos mentais das fronteiras podem ser mais relevantes do que os materiais (Guichard et al., 2000). Ainda assim, é inegável que a análise geográfica das fronteiras constitui uma ferramenta útil para melhor compreender as principais características da região fronteiriça. Como seria de esperar, as tendências de despovoamento de grande parte do território da Raia Ibérica espelham desafios socioeconómicos. Com efeito, genericamente, do ponto de vista socioeconómico, a zona fronteiriça luso-espanhola abrange sobretudo regiões socioeconomicamente frágeis e periféricas (Rivera & Vázquez 2018). Com mais de 1.200km, a fronteira da Raia Ibérica e sua área envolvente é genericamente conhecida por: (i) baixos níveis de densidades demográficas; (ii) uma população envelhecida; (iii) uma economia com um setor primário significativo, (iii) baixos níveis de inovação no setor secundário, maioritariamente assentes em pequenas empresas e um setor terciário largamente dependente da iniciativa pública; (iv) uma fraca rede urbana na área próxima à fronteira, com predominância de pequenos aglomerados urbanos; (v) um quadro jurídico/político distinto; e (vi) baixos níveis de transporte público transfronteiriço (Castro 2008).

Um estudo recente sobre as tendências de coesão territorial das regiões ibéricas, (Medeiros & Rauhut 2020) demonstrou que o território abrangido pela Raia Ibérica apresentou, na sua maioria, tendências de exclusão territorial na última década, no

contexto ibérico, face ao objetivo de coesão territorial pretendido. Vários outros estudos apresentam um quadro semelhante (CE 2020; Medeiros 2010a) em que as NUTS 3 do nordeste da Raia Ibérica são as que enfrentam tendências de desenvolvimento socioeconómico menos positivas ao longo das últimas décadas. Um indicador económico relativamente recente (PIB) essa região a par das regiões mais pobres de toda a Península Ibérica.

Finalmente, do ponto de vista da geografia física, importa sublinhar que as únicas barreiras físicas relevantes são colocadas pela presença dos mais formidáveis rios ibéricos (Tejo, Douro, Guadiana) juntamente com o rio Minho a Norte. Estes delimitam vários quilómetros da linha de fronteira ibérica. Apesar de terem sido amplamente mitigados por muitos projetos financiados por fundos da UE (i.e. Interreg-A), especialmente entre 1990 e 2006 (Medeiros 2010a; 2011b), que melhoraram consideravelmente as acessibilidades transfronteiriças (construção e melhoria de estradas e pontes), existem ainda algumas passagens fronteiriças (ou seja, Algarve-Andaluzia) que dependem de uma única passagem rodoviária transfronteiriça (Ponte do Guadiana - ainda o maior projeto Interreg-A da UE sob um prisma financeiro). Além dos rios, a presença de montanhas e outros obstáculos físicos não constituem barreiras significativas aos fluxos transfronteiriços na Raia Ibérica. O que é problemático, no entanto, é a reduzida presença de transportes públicos transfronteiriços (Medeiros 2010a; 2019b) em quase todas as passagens transfronteiriças, mesmo naquelas com maior fluxo transfronteiriço: Porto (PT) -Vigo (ES); Faro (PT) - Huelva (ES) e Évora (PT) - Mérida (ES).

3. O PROCESSO DE COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA ENTRE PORTUGAL-ESPANHA: UMA PERSPETIVA HISTÓRICA

Durante a maior parte dos seus 800 anos de história, as relações políticas entre Portugal e Espanha foram marcadas por um processo de cooperação *back-to-back* devido à peculiar estrutura de desconfiança existente entre os dois grandes Estados ibéricos (Rivera & Vázquez 2018). Muitas vezes concebida como uma das fronteiras mais antigas e praticamente inalteradas da Europa, a linha de fronteira entre Portugal e

Espanha foi definida pela primeira vez no Tratado de Alcañices em 1297 entre Castela e Portugal (Trillo-Santamaría & Paül 2014). A sua demarcação legal é, no entanto, relativamente recente, tendo sido estabelecida sobretudo através do Tratado de Lisboa (1864) e do aditamento de 1926 (Lois & Cairo 2015). Acresce que, ao contrário do que acontece em várias fronteiras europeias (ver Lundén 2006), a fronteira entre Portugal e Espanha não se caracteriza por alterações sistemáticas na delimitação das fronteiras nacionais, e consequentemente em justaposições culturais.

Em 1977, o Tratado de Amizade e Cooperação entre Espanha e Portugal iniciou uma nova era para um processo mais formal e frutífero de cooperação ibérica (Jurado-Almonte et al., 2020). No plano prático, porém, esta cooperação formal só começou a ser forjada com a adesão dos dois países ibéricos à UE, em 1986 (Rodrigues & Pérez 2010), e sobretudo com a sua participação na primeira (1990-1993) Iniciativa Comunitária Interreg-A da UE (Medeiros 2010a). No fundo, um efeito combinado entre o financiamento da UE e a vontade institucional levou ao surgimento do processo de cooperação transfronteiriça mais formal e robusto entre os dois países ibéricos (Rivera & Vázquez 2018). De forma pragmática, esses efeitos podem ser vistos em: aumentos de transações económicas e fluxos de transporte; intercâmbios sociais e culturais transfronteiriços; ou a construção de entidades e projetos de cooperação transfronteiriça (Trillo-Santamaría & Paül 2014). Além disso, o programa Interreg-A da UE foi particularmente importante para melhorar as conexões físicas transfronteiriças ao longo da fronteira da Raia Ibérica (Medeiros 2010a, 2011b), que de fato facilitaram os fluxos transfronteiriços em várias passagens transfronteiriças (Trillo-Santamaría 2014). Este novo cenário contrastava com as anteriores formas de colaboração transfronteiriça de carácter marcadamente informal, consubstanciadas em parte pelo contrabando (Amante 2010). Curiosamente, nas zonas rurais fronteiriças, os fluxos transfronteiriços tendem a ser significativamente mais ativos quando a fronteira está fechada, pois existem condições para explorar economicamente essas características (Amante 2013), em particular quando existem diferenças claras entre os preços de determinados produtos procurados (Lundén 2004).

Um dos impactos mais visíveis da implementação dos programas transfronteiriços da UE na Raia Ibérica foi o alargamento sistemático da institucionalização de entidades transfronteiriças além-fronteiras, particularmente na

região do Norte de Portugal e da Galiza (Oliveira 2015; Pérez-Nieto 2016). Concebidas como mecanismos de democratização através da descentralização dos órgãos governamentais locais e/ou regionais (González-Gómez & Gualda 2016), estas entidades estão implementadas ao longo da fronteira entre Portugal e Espanha desde 1990, tendo ultrapassado as 100 entidades num espaço de uma década (Medeiros 2010a). O que é notável é a quantidade de entidades transfronteiriças de base territorial estabelecidas nesta antiga região fronteiriça europeia desde 2008, que incluem Euroregiões, Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial (AECT) e Eurocidades, cobrindo todo o escopo da Raia Ibérica e até vastos territórios adjacentes (Fig. 1).

Para Rivera & Vázquez (2018), o desenvolvimento da institucionalização transfronteiriça pode ser dividido em quatro fases distintas. A primeira desenvolveu-se no início da década de 1990 com a constituição de várias comunidades de trabalho transfronteiriças, como a do Norte de Portugal - Galiza e a do Norte de Portugal - Castilla & León (Medeiros 2014). Esta fase criou a plataforma para um processo mais sustentável e perene de cooperação formal entre as nações ibéricas que consolidou uma segunda fase de cooperação mais formal. Uma terceira fase é iniciada em meados dos anos 2000, com a constituição das primeiras Euroregiões Ibéricas (Medeiros 2013) e logo a seguir com a constituição do primeiro AECT Ibérico (Norte de Portugal-Galiza), em 2008. A quarta fase segue-se com a criação em 2010 da rede transfronteiriça ibérica (2009–2015), que se pretendia como a primeira macrorregião europeia em território ibérico: Regiões do Sudoeste Europeu - RESOE.

As zonas fronteiriças, enquanto espaços de confluência de tradições, leis e diferentes arranjos territoriais, apresentam desafios específicos para o estabelecimento de estratégias comuns de desenvolvimento (Vaz & Soto 2020). Uma vantagem potencial da implementação de Eurocidades, por exemplo, é o seu papel na redução das barreiras fronteiriças associadas à mobilidade de trabalhadores transfronteiriços. Espera-se que o estabelecimento de Eurocidades contribua para aumentar a integração territorial em regiões transfronteiriças por meio de uma alocação mais eficiente de mão de obra (Pires & Nunes 2018) e reduzir os custos de transação (Lange 2018). Além dos aspetos principais relacionados à cooperação *hard* (apoio financeiro e técnico), o estabelecimento de entidades transfronteiriças traz elementos positivos de cooperação *soft*, como a construção de confiança e a consolidação de processos de ordenamento

transfronteiriço (Lange & Pires 2018). Desenvolvidas no quadro das políticas de cooperação territorial da UE, as Eurocidades Ibéricas surgiram ao nível local, agrupando localidades que se juntam para atender a serviços públicos com menor custo (Jurado-Almonte et al., 2020) (Quadro 3). Na Raia Ibérica, as Eurocidades são vistas como novas estruturas de governança transfronteiriça e um exemplo novo e empolgante de compromisso local com a cooperação transfronteiriça. Estas novas instituições estabelecem-se com base em diferentes objetivos comuns, como o dinamismo económico, o turismo, a mobilidade, a sustentabilidade e o acesso a financiamento (Jurado-Almonte et al., 2020).

Quadro 3. As Eurocidades da Raia Ibérica

Nome	Data	Habitantes
AECT Euricidade Chaves–Verín	18.12.2007 / 17.07.2013 in AECT	55,500
Euricidade Tui–Valença do Minho	10.02.2012	31,000
Euricidade of the Guadiana (Ayamonte–Vila Real de Santo António–Castro Marim)	09.05.2013 / 07.02.2018 in AECT	46,000
Euricidade Monção–Salvaterra de Miño	28.03.2015	29,000
Euricidade EUROBEC (Elvas–Badajoz–Campo Maior)	03.05.2018	190,000
Euricidade Cerveira–Tomiño	04.10.2018	23,000

Fonte: Autor, baseado em (Jurado-Almonte et al., 2020)

O crescimento urbano varia muito entre cidades, estando dependente de processos de suburbanização (ESPON SPIMA 2018). Num mundo em que mais de 50% da população habita em áreas urbanas, os desafios cruciais do desenvolvimento territorial têm uma forte dimensão urbana. Tomando o exemplo europeu, dados recentes mostraram que uma comparação do desempenho económico entre cidades europeias indica que as grandes cidades apresentam uma performance superior às demais, e que as capitais e regiões metropolitanas de grande dimensão populacional tiveram um desempenho melhor durante a crise económica de 2008 do que outras regiões metropolitanas e não metropolitanas. As cidades de pequena e média dimensão, porém, constituem a espinha dorsal do território europeu e têm um papel importante a desempenhar no desenvolvimento e coesão territorial do espaço Europeu (CE 2014).

Vários estudos já apontavam para a crescente importância do papel das aglomerações urbanas no desenvolvimento socioeconómico, cultural, tecnológico e político, num mundo cada vez mais afetado por dinâmicas globais. Nesse contexto, as cidades servem como polos cruciais de atração para processos de inovação e desenvolvimento socioeconómico (Nijkamp, & Kourtit 2013), bem como para a produção de fontes sustentáveis de energia (Hatti 2019; Medeiros 2020). Estas representam cerca de 80% do uso de energia e geram até 85% do PIB da Europa, tornando-os motores da economia europeia e catalisadores de criatividade e inovação em toda a UE (CE 2021).

Com base numa classificação comparável de cidades europeias produzida no âmbito do European Territorial Observatory Network (ESPON), que identificou um conjunto de Áreas Metropolitanas de Crescimento Urbano (MEGAs) e Áreas Urbanas Funcionais (FUAs), para o espaço europeu, é possível verificar uma relativa fragilidade do sistema urbano da Raia Ibérica no contexto ibérico. Em primeiro lugar, não há uma única MEGA na Raia Ibérica. Em segundo lugar, existem vastas áreas sem uma única FUA. As que existem concentram-se em três eixos urbanos transfronteiriços: (i) Norte de Portugal - Galiza: Braga (PT) + Vigo e Ourense (ES); (ii) Alentejo - Extremadura: Évora (PT) + Badajoz e Cáceres (ES); e (iii) Algarve - Andaluzia: Faro (PT) + Huelva (ES). As duas FUAs restantes são as capitais regionais de Salamanca e Zamora (ES), sem contrapartida semelhante do outro lado da fronteira.

Os dados demográficos aplicados às cidades da Raia Ibérica evidenciam estes três principais eixos urbanos transfronteiriços. Isso explica as tendências de despovoamento nas áreas fronteiriças fora de sua influência e, portanto, a importância dos povoamentos urbanos para reter os contingentes demográficos raianos. As regiões de fronteira, no entanto, deverão ter a presença de cidades médias para poderem atrair atividades económicas relevantes e manter serviços públicos essenciais (Medeiros & Rauhut 2020). Isto explica porque a parte nordeste portuguesa da fronteira mostra tendências sistemáticas de despovoamento, apesar de ter um número relativamente grande de cidades. São, no entanto, em sua maioria, pequenas cidades localizadas em uma região pouco desenvolvida do ponto de vista socioeconómico, sendo que todas elas têm vindo a perder sistematicamente habitantes nas últimas décadas.

Uma análise global das tendências demográficas em todas as cidades da Raia Ibérica revela um cenário preocupante em que um número significativo destas tem vindo

a perder habitantes nas últimas décadas, o que é um sinal revelador de fragilidades nos processos de desenvolvimento territorial. As exceções são, mais uma vez, algumas capitais regionais localizadas nos três eixos urbanos transfronteiriços acima referidos. Mas mesmo algumas delas, como a grande cidade fronteiriça de Badajoz (ES) não tem revelado uma dinâmica demográfica muito positiva, face às cidades localizadas junto ao Atlântico (noroeste e sul da fronteira).

4. O CASO ELVAS-BADAJOZ-CAMPO MAIOR EUROCIDADE

A Eurocidade de Elvas-Badajoz-Campo Maior (EUROBEC) situa-se no sudoeste da Península Ibérica, na fronteira entre Portugal e Espanha, nas regiões do Alentejo (Portugal) e da Estremadura (Espanha) (Ver Fig. 1). Trata-se de um projeto de cooperação transfronteiriça, formalizado através de protocolo assinado a 3 de maio de 2018. Este protocolo visa criar um órgão de cooperação transfronteiriça, desprovido de personalidade jurídica, sob a forma de grupo de trabalho para acompanhar, promover, coordenar, apoiar e/ou realizar atividades de cooperação transfronteiriça.

A EUROBEC situa-se na área de intervenção da Euroregião EUROACE, uma entidade constituída por três regiões: Alentejo (Portugal), Centro (Portugal) e Estremadura (Espanha). Foi fundada a 21 de setembro de 2009 em Vila Velha de Ródão, com a assinatura de um protocolo que, com efeito, constituiu a comunidade de trabalho EUROACE. Este evento confirmou a vontade das três regiões de reforçar e dinamizar a sua cooperação. Este novo acordo é a base legal para a criação de uma grande Euroregião entre estas três regiões. A ideia é iniciar um novo período de colaboração em que possam trabalhar juntos em projetos mais próximos e úteis para os cidadãos, empresas e sociedade em geral.

A EUROBEC está a ser promovida através do projeto 'Building Eurocity Badajoz-Elvas-Campo Maior', cofinanciado pela UE com o apoio do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) através do Programa Interreg V-A Espanha-Portugal (POCTEP) 2014-2020. No futuro imediato, está previsto um nível mais alargado de

formalização institucional desta Eurocidade, por exemplo, recorrendo à figura jurídica do Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial (AECT).

Através da EUROBEC, os municípios de Elvas, Campo Maior e Badajoz pretendem reforçar uma relação institucional que os leve a cooperar através da troca de informação e da organização de projetos e ações conjuntas, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida na região e estabelecer compromissos para avançar nesta cooperação transfronteiriça, promovendo a criação de economias de escala. A criação da Eurocidade Elvas-Badajoz-Campo Maior permitirá aos seus cidadãos adquirir uma nova dimensão na estrutura dos três municípios, no espaço transfronteiriço entre Portugal e Espanha, nos seus países e na União Europeia. Em concreto, esta Eurocidade permite facilitar a partilha de serviços, equipamentos e infraestruturas, permitindo aos munícipes de cada um dos concelhos aproveitar as oportunidades e o que de melhor cada tem para oferecer.

A atividade da Eurocidade atua nos seguintes aspetos fundamentais das políticas de desenvolvimento: (a) equipamentos rurais e urbanos; (b) energia; (c) transportes e comunicações; (d) educação, ensino e formação profissional; (e) património, cultura e ciência; (f) lazer e desporto; (g) saúde; (h) ação social; (i) habitação; (j) protecção civil; (k) meio ambiente e saneamento básico; (l) defesa do consumidor; (m) promoção do desenvolvimento; (n) ordenamento do território e urbanismo; (o) polícia Municipal, e (p) cooperação externa. De seguida, apresentam-se os principais objetivos da EUROBEC:

- Criação de uma plataforma digital para a cooperação da Eurocidade;
- Identificação de mapa de atores da cooperação;
- Produção de documento orientador da estrutura administrativa;
- Criação da agenda comum de eventos desportivos da Eurocidade;
- Criação da agenda comum de eventos culturais da Eurocidade;
- Elaboração de tabela de mobilidade laboral;
- Elaboração de relatório de mobilidade laboral;
- Promoção de serviços de aluguer, programas de transporte, cooperação turística;
- Criação de roteiros turísticos Eurobec;
- Promoção cartão da Eurocidade;

- Criação de programa de intercâmbio entre centros de formação;
- Promoção de ação cultural comum na rede de bibliotecas;
- Criação de um laboratório de interação social;
- Promoção de reuniões do observatório da Eurocidade;
- Promoção conjunta dos principais setores estratégicos;
- Elaboração de um projeto de plano de promoção conjunta; e
- Organização de eventos de promoção interna

Por outro lado, a EUROACE é a primeira Euroregião com carácter tripartido na fronteira hispano-portuguesa. A sua organização não está legalmente constituída e, por isso, possui uma estrutura aberta e dinâmica, deixando a porta aberta a todas as entidades e organizações das três regiões, tanto públicas como privadas, que queiram participar. O objetivo da EUROACE é incentivar a cooperação transfronteiriça e inter-regional entre as três regiões (Alentejo, Algarve e Andaluzia), de modo a promover o desenvolvimento integral dos seus territórios e melhorar as condições de vida dos seus cidadãos, através da concretização dos seguintes objetivos principais: (i) conceber estratégias transfronteiriças de desenvolvimento territorial, e coordenar e garantir o seu acompanhamento; (ii) assegurar a consistência das diferentes dinâmicas de cooperação na fronteira entre as três regiões; (iii) promover e aprovar iniciativas que aproximem os agentes das três regiões, tendo como objetivo último a criação e reforço de redes de cooperação transfronteiriça; (iv) incentivar a cooperação de segunda geração, orientada para a eliminação de gastos fronteiriços e melhorar as condições de vida dos cidadãos das três regiões, principalmente através da otimização de recursos e uso compartilhado de infraestrutura, equipamentos e serviços.

5. CONCLUSÃO

Embora seja sabido que várias cidades europeias superam os seus países em termos de desempenho socioeconómico e que as cidades ajudam a economia nacional a tornar-se mais competitiva à escala global (EC 2016), as cidades fronteiriças tendem a ter contingentes populacionais reduzidos no contexto nacional, e a estar localizadas em

regiões socioeconomicamente menos desenvolvidas. É exatamente este o caso das cidades localizadas na Raia Ibérica, que dominada por vastas regiões despovoadas e socioeconomicamente menos desenvolvidas, bem como por uma rede urbana transfronteiriça mal articulada. As exceções são os dois eixos urbanos transfronteiriços litorais (PT Norte – Galiza ES + Algarve PT – Andaluzia ES) e o eixo Évora – Badajoz – Mérida.

Ao todo, as maiores cidades fronteiriças da Raia Ibérica são as capitais regionais de ambos os lados da fronteira, com poucas exceções, como Vigo e Badajoz (ES). Poucas são as cidades transfronteiriças da Raia Ibérica que não perderam população nas últimas duas décadas. Isso significa que essas cidades fronteiriças de baixa ou média dimensão precisam mobilizar melhor seu capital territorial e capacidade institucional para inverter as tendências atuais de atraso no desenvolvimento, atraindo atividades de maior valor acrescentado. Face a este declínio demográfico de longa duração, muitas das cidades fronteiriças da Raia Ibérica podem travar este círculo vicioso negativo estabelecendo formas institucionais de redes urbanas transfronteiriças. É o caso da iniciativa Eixo Atlântico, que desde meados da década de 1990 ligou 36 cidades fronteiriças da zona fronteiriça do Norte (PT) e da Galiza (ES).

Mais recentemente (desde 2007), no entanto, seis Eurocidades foram estabelecidas para promover processos de cooperação urbana transfronteiriça na fronteira luso-espanhola. Quatro situam-se a norte (Eurocidade Monção–Salvaterra de Miño + Eurocidade Tui–Valença do Minho + Eurocidade Cerveira–Tomiño + AECT Eurocidade Chaves–Verín) e duas a sul (Eurocidade do Guadiana (Ayamonte–Vila Real de Santo António–Castro Marim + Eurocidade EUROBEC Elvas–Badajoz–Campo Maior). Outra está em preparação na zona centro da fronteira. No contexto europeu, apenas a cidade de Badajoz é considerada como FUA (Área Urbana Funcional), o que significa que as restantes são maioritariamente cidades de pequena dimensão, nos contextos nacional, ibérico e europeu, pelo que estas iniciativas transfronteiriças são ainda mais desafiantes, sobretudo nos tempos de pandemia que agora vivemos (2020), que em muito afetaram os anteriormente estabelecidos fluxos transfronteiriços.

Apesar de ser uma iniciativa de cooperação transfronteiriça relativamente recente (implementada em 2018), os objetivos da EUROBEC foram apresentados na última seção do artigo para fornecer ao leitor novas informações sobre um dos projetos

de Eurocidades Ibéricas em operação. No essencial, a EUROBEC visa facilitar processos de cooperação transfronteiriça na zona transfronteiriça Alentejo-Extremadura que possam facilitar a vida dos trabalhadores e residentes fronteiriços. Para tal, pretende, entre outros objetivos, melhorar a partilha transfronteiriça de serviços, equipamentos e infraestruturas pelos cidadãos de cada um dos três concelhos envolvidos (Elvas – Campo Maior – PT e Badajoz – ES), e reforçar as já estabelecidas redes transfronteiriças na zona fronteiriça. Em suma, apesar de muitas conquistas positivas visíveis na implementação da colaboração entre cidades transfronteiriças ao longo da Raia Ibérica, é claro que ainda existem muitos desafios pela frente, em particular, no apoio a processos de ordenamento transfronteiriço que levem a uma integração mais integrada território fronteiriço ibérico

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amante, M. (2010). Local discursive strategies for the cultural construction of the border: The case of the Portuguese–Spanish border, *Journal of Borderlands Studies*, 25(1), 99-114.
- Amante, M. (2013). Recovering the Paradox of the Border: Identity and (Un)familiarity Across the Portuguese–Spanish Border, *European Planning Studies*, 21(1), 24-41.
- Caramelo, S. (2007). *União Europeia, Fronteira e Território*, Campo das Letras, Porto.
- Castro, L.D. (2008). *A cooperação Transfronteiriça entre Portugal e Espanha*, Biblioteca dos Estudos Estratégicos, Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, Vigo.
- Cavaco, C. (1997). Fronteira Portuga-Espanha e individualidade territorial, *Finisterra*, XXXII(63), 59-166.
- DGOTDU (2003). *Sistema urbano nacional. Síntese*, Coleção Estudos 7, Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, Lisboa.
- EC (1990). *INTERREG - Community Initiatives*, Directorate General for Regional Policy Commission of the European Communities, Brussels.
- EC (2014). *The urban dimension of EU policies – Key features of an EU urban agenda*. COM(2014) 490 final, European Commission, Brussels.

- EC (2016). *The State of European Cities 2016*. European Commission, Brussels.
- EC (2017). *Seventh report on economic, social and territorial cohesion*, European Commission, Brussels.
- EC (2020). *Eurostat regional yearbook 2019*, Eurostat, Brussels.
- EC (2021). *Urban Development*, European Commission, Brussels.
- Eskelinen, H. & Kotilainen, J. (2005). A vision of a Twin City: Exploring the only case of adjacent urban settlements at the Finnish-Russian Border, *Journal of Borderlands Studies*, 20(2), 31-46.
- ESPON SPIMA (2018). *Spatial dynamics and strategic planning in metropolitan areas*, Final Report Version 5 March 2018, ESPON, Luxembourg.
- Faludi, A. (ed.) (2018). *The Poverty of Territorialism. A Neo-Medieval View of Europe and European Planning*, Edward Elgar, Cheltenham.
- González-Gómez, T. & Gualda, E. (2016). Reporting a bottom-up political process: Local perceptions of crossborder cooperation in the southern Portugal–Spain region, *European Urban and Regional Studies*, 23(3), 468–480.
- Guichard, F.; Trigal, L.; Marrou, L. (2000). *Itinerarios transfronterizos en la Península Ibérica*, Fundación Rei afonso Henriques, Zamora.
- Haggett, P., (2001). *Geography. A global synthesis*. London: Prentice Hall.
- Hatti, M. (ed.) (2019). *Renewable Energy for Smart and Sustainable Cities Artificial Intelligence in Renewable Energetic Systems*, Springer, Cham.
- Jurado-Almonte, J.M.; Pazos-García, F.J.; Castanho, R.A. (2020). Eurocities of the Iberian Borderland: A Second Generation of Border Cooperation Structures. An Analysis of Their Development Strategies, *Sustainability*, 2020 (12), 6438.
- Ladeiras, A. L.; Carricoba, C; Pardo, C. & Fernández-Prado, M. (2019). *Impacto do Turismo na Morfologia Urbana dos Municípios do Eixo Atlântico*, Cadernos de Cooperação do Eixo Atlântico, Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, Vigo.
- Lange, E. (2018). Cross-border Cooperation in Action: Taking a Closer Look at the Galicia–North of Portugal European Grouping of Territorial Cooperation, *Journal of Borderlands Studies*, 33(3), 415-431.
- Lange E., Pires I. (2018). *The Role and Rise of European Cross-Border Entities*. In: Medeiros E. (eds) *European Territorial Cooperation. The Urban Book Series*. Springer, Cham, pp. 135-149.

- Liberato, D.; Alén, E.; Liberato, P. & Domínguez, T. (2018). Governance and cooperation in Euroregions: border tourism between Spain and Portugal, *European Planning Studies*, 26(7), 1347-1365.
- Lois, M & Cairo, H. (2015). Heritage-ized Places and Spatial Stories: B/Ordering Practices at the Spanish-Portuguese Raya/Raia, *Territory, Politics, Governance*, 3(3), 321-343.
- Lundén T. (ed.) (2004). *On the Boundary. About humans at the end of territory*. Södertörns Högskola, Huddinge.
- Lundém, T. (ed) (2006). *Crossing the border. Boundary relations in a changing Europe*, Baltic and East European Studies 9, Förlags ab Gondolin, Narva.
- MAOTDR (2007). *PNPOT – Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território*, Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, Lisboa.
- Medeiros, E. (2010a). Old vs Recent Cross-Border Cooperation: Portugal-Spain and Sweden-Norway, *AREA*, 42 (4), 434-443.
- Medeiros, E. (2010b). *A cooperação transfronteiriça: Portugal-Espanha e Suécia-Noruega. Efeito Barreira e impactos territoriais do INTERREG-A*, PhD Thesis, IGOT, Lisbon University.
- Medeiros, E. (2011a). Efeito Barreira e Cooperação Transfronteiriça na Raia Ibérica, Coleção Iberografias, Volume 18, Centro de Estudos Ibéricos, Âncora Editora (ed.), Lisboa, 352p
- Medeiros, E. (2011b). (Re)defining the concept of Euroregion, *European Planning Studies*, 19 (1), 141-158.
- Medeiros, E. (2013). Euro-Meso-Macro: The new regions in Iberian and European Space, *Regional Studies*, 47(8): 1249-1266
- Medeiros, E. (2014). *Cross-border cooperation in Raia Ibérica: the role of the INTERREG in building territorial networks*, in: *Cross Border Cooperation Structures in Europe, learning from the Past to the Future*, Iva Pires e Luis Dominguez Castro (eds.), Euroclio, Studies and Documents, P.I.E. Peter Lang, pp. 135-154
- Medeiros E. (2018a). Should EU cross-border cooperation programmes focus mainly on reducing border obstacles, *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 64(3), 467-491.
- Medeiros E. (2018b). *The Role of European Territorial Cooperation (ETC) in EU Cohesion Policy*. In: Medeiros E. (eds) *European Territorial Cooperation. The Urban Book Series*, Springer, Cham, pp. 245-265.

- Medeiros E. (2019a). Delimiting Cross-Border Areas for policy implementation: a multi-factor proposal, *European Planning Studies*, 28:(1), 125-145.
- Medeiros, E. (2019b). Cross-Border Transports and Cross-Border Mobility in EU Border Regions, *Case Studies on Transport Policy*, 7(1), 1-12
- Medeiros, E. (2019c). Spatial Planning, Territorial Development and Territorial Impact Assessment. *Journal of Planning Literature*, 34(2), 171-182.
- Medeiros, E. (2020). Urban SUNstainability: a multi-dimensional policy evaluation framework proposal, *CIDADES, Comunidades e Territórios*, 40 (Jun/2020),117-133.
- Medeiros, E.; Rauhut, D. (2020). Territorial Cohesion Cities: a policy recipe for achieving Territorial Cohesion? *Regional Studies*, 54(1), 120-128
- Medeiros, E. Guillermo-Ramírez, M.; Ocskay, G.; & Peyrony, J. (2020). Covidfencing effects on cross-border deterritorialism: the case of Europe. *European Planning Studies*. <https://doi.org/10.1080/09654313.2020.1818185>.
- Nijkamp, P.; Kourtit, K. (2013). The “New Urban Europe”: Global Challenges and Local Responses in the Urban Century, *European Planning Studies*, 21(3), 291-315
- Oliveira, E. (2015). Constructing regional advantage in branding the cross-border Euroregion Galicia–northern Portugal, *Regional Studies, Regional Science*, 2(1), 341-349.
- Pérez-Nieto, E. (2016). Centralization as a Barrier to Cross-Border Cooperation? Some Preliminary Notes from an Iberian Approach, *Journal of Borderlands Studies*, 31(4), 481-495.
- Perronnet-Menault, M. (2000). *La zone frontalière hispano-portugaise: un espace en crise démographique grave?* in Trigal, L.; Guichard, F. (eds.) *La frontera hispano-portuguesa: nuevo espacio de atracción y cooperación*, Fundación Rei Afonso Henriques, Zamora, pp. 299-308.
- Pires, I. & Nunes, F. (2018). Labour mobility in the Euroregion Galicia–Norte de Portugal: constraints faced by cross-border commuters, *European Planning Studies*, 26(2), 376-395.
- Reitel B., Wassenberg B., Peyrony J. (2018). *The INTERREG Experience in Bridging European Territories. A 30-Year Summary*. In: Medeiros E. (eds) *European Territorial Cooperation. The Urban Book Series*. Springer, Cham, pp. 7.23.
- Rivera, P. & Vázquez, F. (2018). Institutional Aspects of Portugal-Spain Cross-Border Cooperation, *Journal of Borderlands Studies*, 33(4), 585-604

- Rodrigues, T. F. & Pérez, R. (eds.) (2010). *Portugal e Espanha - Crise e Convergência na União Europeia*, Tribuna da História - Edição de Livros e Revistas, Unipessoal Lda., Parede.
- Rodríguez-Pose, A. (ed.) (2002). *The European Union. Economy, Society, and Policy*, Oxford, University Press, Oxford.
- Sachs, J. (2020). *The Ages of Globalization. Geography, Technology, and Institutions*. Columbia University Press, New York.
- Trigal, L. L. & Guichard, F. (2000). *La frontera hispano-portuguesa: Nuevo espacio de atracción y cooperación*, Fundación Rei Afonso Henriques, Zamora.
- Trigal, L. L. (2002). *Articulación Territorial Y Cooperación Transfronteriza de Castilla y León con Portugal*, in: *La cooperación transfronteriza Hispano-Portuguesa en 2001*, Fundación Rei Afonso Henriques, Editorial Tecnos, Madrid, pp. 57-65.
- Trillo-Santamaría, J. (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.
- Trillo-Santamaría, J. & 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.
- Vaz, D. & Soto, J. (2020). Landscape and post-rurality in a European borderland. The Raia Central Ibérica, *European Planning Studies*, 28(4), 691-712.

NOTAS DE CV

Eduardo Medeiros (Almada 1968) Eduardo Medeiros é Professor de Geografia e investigador no Instituto Politécnico de Setúbal, Portugal. Tem um doutoramento e pós-doutoramento em Geografia - Planeamento Regional e Urbano, e cerca de 200 publicações, incluindo mais de 60 artigos publicados em revistas internacionais, 12 livros e 22 capítulos de livros. Os seus interesses de investigação estão focados na Avaliação de Impactos Territoriais, Coesão Territorial, Desenvolvimento Territorial, Cooperação Territorial e Ordenamento do Território.