



## VIII CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA

### 40 anos de democracias: progressos, contradições e prospetivas

---

ÁREA TEMÁTICA: Cidades, Campos e Territórios [AT]

---

**DEMOCRACIA E POLÍTICAS E PRÁTICAS DE COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA –  
AÇÃO PROSPETIVA NO CONTEXTO DO ALENTEJO-EXTREMADURA**

---

VIEGAS, Graça  
Mestre em Sociologia  
[palulaviegas@yahoo](mailto:palulaviegas@yahoo)

---

SILVA, Carlos Alberto  
Professor Doutor  
Universidade de Évora  
[casilva@uevora.pt](mailto:casilva@uevora.pt)

---



#### Resumo

A antevisão de situações futuras e o desenvolvimento de estratégias de planeamento partem do pressuposto de que o futuro é o resultado de interações presentes, mas intercaladas com tendências históricas, pelo que há que conhecer a morfologia da cooperação transfronteiriça, quer na sua conceção e legitimação política e institucional no contexto da União Europeia, quer na observação da racionalidade da interação dos indivíduos nas regiões transfronteiriças, compreendendo a dinâmica e a diversidade de lógicas de apropriação dos diversos atores.

#### Abstract

The preview of future situations and the development of planning strategies based in the assumption that the future is the result of present interactions, but interspersed with historical trends, implies to describe the morphology of the cross-border cooperation, both in its design and in the political and institutional legitimacy in the context of the European Union, and in the observation of rationality of the interaction of individuals in border regions, including the dynamics and diversity of logical ownership of various actors.

Palavras-chave: cooperação transfronteiriça; racionalidade dos atores; lógicas de apropriação; interação.

Keywords: cross-border cooperation; rationality; logical ownership; interactions.



## **Introdução**

No campo analítico, a cooperação transfronteiriça é temática recente, pelo que ganha maior pertinência a fertilidade científica desenvolvida e a replicabilidade da pesquisa em torno do estudo deste fenómeno. A presente comunicação resulta numa síntese reflexiva das práticas de cooperação transfronteiriça, desenvolvidas no Alentejo-Extremadura, partindo de um pressuposto orientar de que o debate pode contribuir para uma antecipação reflexiva de cursos de ação futuros.

O atual campo social é marcado pela conceção e legitimação política e institucional da cooperação transfronteiriça no contexto da União Europeia, instrumentalizada através de diversos programas de financiamento, com vista à promoção de dinâmicas associativas, de base local e translocal, entendidas como dinamizadoras de uma democracia participativa. Por outro lado, se atendermos às práticas quotidianas informais desenvolvidas nas zonas transfronteiriças, não podemos olvidar o facto de que a racionalidade dos indivíduos e as relações sociais assentam numa interação, geradora de lógicas de mobilidade entre espaços, que ultrapassam âmbitos territoriais, partilhando informação e comunicação, capazes de gerar modelos de cooperação.

Compreender a dinâmica e a diversidade de lógicas de apropriação dos diversos atores, que resultam desses processos, partindo da premissa de que as programações políticas e territoriais se traduzem numa dualidade: as práticas desenvolvidas e as diferentes representações dessas mesmas práticas, por parte dos diversos atores envolvidos: os organismos públicos centrais ou regionais, as entidades, públicas ou privadas, que gerem e implementam ações e os seus destinatários. É esta dinâmica das práticas no mesmo território que permite equacionar o papel dos diversos atores enquanto agentes racionais no seu espaço, que condicionam o contexto de relações sociais que estabelecem e a construção de identidades, em torno dessas vivências, logo podendo conceber-se enquanto elementos democratizadoras dessa comunidades.

### **1. A cooperação transfronteiriça como instrumento de democracia participativa**

A cooperação transfronteiriça e a democracia, representações sociais e conceituais aqui interligadas, ganham pertinência sociológica, se partirmos do pressuposto orientador de que inerente a ambos está o facto de serem um processo social associativo, próprio de qualquer sociedade, já que esta é dinâmica graças às redes de colaboração entre os atores sociais. Independentemente da perspectiva, inegável é que inerente ao conceito sociológico de cooperação, entendido como promotor de solidariedades, gerando ordem ou equilíbrio social ou como instrumento gerador de oposições e conflitos, em prol de um domínio, constitui um instrumento democrático, já que democracia implica essa mesma dinâmica, em prol de um projeto que se desenha e quer para uma sociedade.

Podemos assim afirmar que a cooperação, geradora de interdependências, é um processo social claramente defendido por entidades governamentais e não-governamentais, estando cada vez mais associada a representações de desenvolvimento, de integração, de mobilização de recursos e agentes específicos, locais e regionais, em prol da satisfação de necessidades, assim como dinamizadora de jogos estratégicos e de poder, logo de demais intervenientes, inerentes ao pressuposto ideológico de um estado democrático.

Parafraseando Ludmila Lima, “os limites da análise das práticas cooperativas serão dados pelo próprio entendimento de que, em relação ao objeto em questão, pode-se tentar mapear certos aspetos e fatores que imprimem às relações sociais sentidos específicos. Contudo, o reconhecimento de que a liberdade humana produz significados inesperados e a certeza de que o mundo é também puro acaso colocam-nos, antes de tudo, diante da imprevisibilidade das formas pelas quais vão atuar agentes sociais e históricos dentro de circunstâncias concretas, gerais e também difusas”. (Lima, 2005: 12) Esta contestação de Lima remete para a própria democracia participativa, em que atores públicos e privados, individuais ou movimentos associativos, se apropriam das necessidades comunitárias e geram novas práticas capazes de ultrapassar barreiras. É graças ao inesperado da ação, na imprevisibilidade da racionalidade, que a cooperação corresponde aos ideais democráticos.

Podemos pois deixar já realçada a ideia de que a cooperação não pode ser entendida numa perspetiva limitativa, como atividade formal e centralizada, nomeadamente desencadeada pelos detentores de poder, mas igualmente há que dar enfoque à cooperação informal ou espontânea.

Como afirma Ludmila Lima, “(...) uma advertência: a de que os processos cooperativos sejam analisados a partir do reconhecimento de que quaisquer que sejam as formas de apoio, a concessão de recursos e empréstimos para implementação de políticas, programas e projetos (...) estaremos tratando de práticas e relações que ocorrem, (...), dentro de um campo de interesses não movimentado apenas pela benevolência gratuita (Lima, 2005: 12).

Podemos pois considerar o facto de que a intencionalidade e racionalidade inerentes às relações sociais estabelecidas, que se reproduzem em teias ou redes, em prol de um bem comum, ao mesmo tempo que contribuem para um bem-estar dos envolvidos, traduzem-se igualmente numa potencialidade rentabilizada, isto é, uma forma de capital social.

“A cooperação envolve uma sucessão de encontros entre determinados agentes que propiciam a estruturação de um campo de poder, marcado por confrontos e alinhamentos em torno da orientação de consensos sobre as condições e o próprio significado daquilo que se pretende alcançar, (...) (Lima, 2005: 12).

É aqui que entra a essência da democracia, quando todos os atores, dotados de racionalidade, têm legitimidade de questionar a realidade, podendo utilizar a capacidade de mobilização de recursos e desenvolver teias de interações na rentabilização de aquilo que consideram a melhor solução.

Independentemente da forma como se perspetive essa rentabilização, numa valorização da participação individual, através da potencialização de recursos, ou numa perspetiva de coesão da ação coletiva, na consolidação de relações e laços, podemos avançar ainda outro reforço do capital social, que contempla o conceito em torno de três vertentes: “ (...) a comunitária, a qual associa o capital social a organizações locais, grupos cívicos e redes informais; a que possibilita que as pessoas estabeleçam pontes, tanto verticais como horizontais, com outras pessoas; e a institucional, a qual agrega às duas primeiras os aspetos políticos e sociais que moldam a estrutura social” (Furnaleta, 2008: 63).

Ora, estes aspetos são pilares da democracia, as instituições, as ideologias e as ações dos diversos atores, individuais ou coletivos, que se movem numa teia de interações, delimitadas por quadros legais, regras formais, normas informais e valores comuns, estruturando a sua interação numa teia dinâmica em grupos, comunidades físicas ou ideológicas criadas em jogos estratégicos.

### **1.1 Retrospectiva da morfologia da cooperação transfronteiriça**

A União Europeia, marcada por numa nova realidade territorial, caracterizada pela mobilidade inter-espacial, enfrenta uma problemática específica, no que respeita às zonas fronteiriças, a partilha de constrangimentos sociais, económicos e territoriais comuns, resultantes da sua situação de periferia.

Na sua superação, um dos instrumentos apontados foi a cooperação transfronteiriça, através do desenvolvimento e consolidação de políticas de coesão económica e social entre os vários Estados-Membros, desde a década de 90 do século vinte. Um marco nesta viragem política foi a criação do Programa Comunitário INTERREG, cujo objetivo principal, era “desenvolver atividades comuns entre os dois lados da fronteira em todos os aspetos da vida quotidiana e ultrapassar a diversidade de sistemas e estruturas políticas que dificultam as relações transfronteiriças” (Moreira e André, 2006: 24).

Esta iniciativa traduz a vontade política de institucionalizar uma conceção da cooperação transfronteiriça em torno de cinco vértices fundamentais: a comunicação (entre os habitantes de ambos os lados da fronteira), a quebra de “preconceitos” ou antagonismos de raízes históricas, a criação ou consolidação de estruturas de cooperação transfronteiriça, de âmbito local ou regional, a quebra do isolamento inerente à situação geográfica das zonas fronteiriças e a promoção do desenvolvimento destas zonas. (Moreira e André, 2006)

Em termos genéricos, pode afirmar-se que este programa comunitário se traduziu por uma maior aproximação dos dois lados da fronteira, ao diversificar as modalidades de intervenção, quer materiais,

traduzidas pela consolidação das estruturas (comunidades de trabalho), quer imateriais, dada a diversidade de atores e de instituições locais e regionais envolvidas.

Ao longo das diferentes fases do programa, nascem ou fortalecem-se “redes de proximidade e troca de experiências”, consolidando o próprio conceito de cooperação transfronteiriça, que tentou passar de ações informais do quotidiano, para um primeiro momento de cooperação institucional, contextualizado em termos financeiros e políticos. Com reforço de ações nas zonas de fronteira, mais de que transfronteiriças, dinamiza-se a acessibilidade, em termos de infraestruturas e equipamentos comuns e desencadeia-se a criação de organismos que se assumem como elementos institucionais no processo de cooperação transfronteiriça, as comunidades de trabalho/gabinetes de iniciativas transfronteiriças; um suporte de apoio aos projetos da cooperação transfronteiriça e sua articulação interna.

Num segundo momento, há o alargamento dos agentes intervenientes no processo, deixando de ser maioritariamente públicos, alarga-se a atuação a atores privados, assim como se tornam mais abrangentes as áreas de atuação e o cariz transfronteiriço, para atingir, numa terceira etapa, a promoção de programação e atuação conjunta.

Esta conceção de cooperação responde ao princípio orientador de mobilização das capacidades locais, entendidas aqui como capazes, para o que devem ser estimuladas, de modo a proporcionar a sua emancipação. Promove-se uma descentralização das intervenções, deixando aos atores locais um papel mais interventivo e participativo, um incremento da comunicação e da informação entre todos, capaz de gerar uma atuação concertada, de negociação integrada, de modo a que as medidas implementadas favoreçam os seus reais destinatários. (Gabber, 2005)

Em suma, podemos afirmar que é facto incontestável que as diversas ações desenvolvidas no âmbito da cooperação transfronteiriça têm demonstrado a diversidade de resultados, assim como alguns entraves, que são justificados por um conjunto de fatores, que vão desde as diferenças administrativas, sociais, financeiras, culturais, entre a realidade portuguesa e espanhola. A generalidade dos estudos, tal como os que aqui nos servem de referência, nomeadamente os desenvolvidos por Moreira e André, Santos e Medina, apontam num sentido: a dificuldade, por parte dos atores, em implementarem atividades estratégicas de cooperação com vista ao desenvolvimento conjunto, salientando que mais que os entraves formais, são os aspetos “inteligíveis” (Medina, 2011). Há *“falta de convergência entre as regiões de fronteira. De facto, estes territórios seguem sobretudo as tendências dos respetivos estados – aproximam-se quando Portugal e Espanha se tornam económica e socialmente mais próximos e afastam-se na situação oposta. Isto denuncia a fragilidade das dinâmicas transfronteiriças, largamente dependentes dos impulsos exógenos.”* (Moreira e André, 2006: 35)

Aliada à ação institucional e formal, as próprias dinâmicas informais de cooperação não são uniformes, mas oscilam igualmente.

Assim, se por um lado, no contexto europeu, são promovidas políticas de cooperação transfronteiriça com enfoque no capital social, inerentes a um novo modelo de desenvolvimento, cuja implementação atende a um pressuposto fundamental, o conhecer as reais necessidades dos seus destinatários, mudar implica sempre a mobilização de todas as forças. Mas mais do que isso, impõe sempre desocultar a dialética inerente a todo processo. Por um lado, a dinâmica territorial inerente à conceção e implementação das políticas desenhadas, por outro, a lógica de apropriação dessas mesmas políticas pelos seus principais destinatários e que resultam do desenvolvimento dessas diretrizes e suas concretizações práticas.

É neste campo que cabe a participação democrática, indo ao âmago do próprio conceito e à origem etimológica da palavra. Mais do que os próprios atores locais/regionais ainda conceberem a cooperação como uma exigência institucional, a ter lugar pelos atores formais e com competência técnica, a sua representação deverá ser concebê-la como inerente a todos os membros da comunidade, que devem ser envolvidos.

Em síntese, podemos considerar que as políticas e práticas da cooperação transfronteiriça, naquilo que Medina designa de “primeira geração”, realçam o papel institucional, que numa democracia é atribuído aos organismos políticos, instrumentos de uma democracia representativa.

Os estudos analisados sobre esta temática (Castro, 2008; Fernandez *et al*, 2008; Fernández, 2000; Medeiros, 2007; Medina, 2011; Moreira e André, 2006; Perla e González-Haba, 2006; Pérez Rubio e Lozano, 2011; Rio 1996; Santos 2008), acentuam claramente as práticas de cooperação transfronteiriças assentes nos aspetos materiais da mesma, em detrimento da sua importância face aos comportamentos dos membros da comunidade e na interiorização das suas representações.

Medina aponta assim o ponto-chave inerente à cooperação transfronteiriça e sua principal debilidade: os elementos “intangíveis”, “*aqueles relacionados com o desejo ou vontade de cooperar, o interesse ou a falta de interesse em conhecer o outro, os estereótipos culturais, a língua, o etnocentrismo, o egoísmo relativo ao acesso e repartição de recursos, a natureza das relações políticas, a divergência dos interesses e as intenções*” (Medina, 2011: 10)

Outro elemento da maior pertinência que Eusébio Medina salienta prende-se com as diversas representações da cooperação transfronteiriça que os próprios intervenientes têm acerca da mesma, assim como das ações concretas geradoras dessa cooperação. Se para muitos significa partilha, troca e interações conjuntas, em prol do benefício de um mesmo território, para outros a cooperação transfronteiriça ainda é instrumentalizada no acesso a mecanismos financeiros ou institucionais, que rentabilizados, beneficiarão o próprio país e região nacional (Medina, 2011).

Se aliarmos a estes fatores um certo distanciamento entre as representações que a generalidade dos cidadãos ainda tem relativamente à cidadania participativa e seu respetivo envolvimento, delegando esse papel a órgãos institucionalizados ou atores formalmente designados para tal, num descrédito que se estende à sua própria capacidade interventiva, de forma autónoma, ainda fica aquém das expectativas uma cooperação transfronteiriça geradora de dinâmica regular.

Para podermos conceber as políticas e práticas de cooperação transfronteiriça enquanto instrumento de democratização não podemos deixar de abordar uma dimensão fundamental: as identidades coletivas geradas pela pertença ao espaço raiano, assim como as representações sociais reproduzidas pelos seus habitantes em torno dessa pertença, e o seu papel enquanto agentes ativos nesse espaço.

Cabe, aqui, uma referência ao entendimento da fronteira, barreira e reforço da identidade nacional ou facilitador da criação de uma identidade coletiva raiana. É em função destas conceções diversas, que podemos orientar a compreensão para a realidade das práticas cooperativas, mais do que incidir a análise em torno de fundos e demais recursos materiais e políticas centrais que incentivam à cooperação transfronteiriça.

## **1.2 Fontes, identidades coletivas e capital social**

As medidas políticas e administrativas que legitimam a cooperação transfronteiriça na União Europeia, assim como fundos estruturais e iniciativas a ela destinadas, são referenciados (Castro, 2008; Fernandez *et al*, 2008; Fernández, 2000; Medeiros, 2007; Medina, 2011; Moreira e André, 2006; Perla e González-Haba, 2006; Pérez Rubio e Lozano, 2011; Rio 1996; Santos 2008) como um incremento ao desenvolvimento de infraestruturas e acessibilidades em todas as zonas de fronteira, assim como fomento de ações de cooperação entre atores de ambos os lados do território.

Se a fronteira, em termos jurisdicionais, pode constituir uma barreira, a pertença à União Europeia e a livre circulação entre Estados, gera, sem dúvida, representações sociais particulares sobre esse espaço e esse território. Podemos encontrar pertenças distintas, segundo diferentes formas de organização dos atores no território e interesses compartilhados, que podem ser ocultados ou reforçados, em função das representações.

Reforça-se a ideia de fronteira marcada por algumas incongruências nas representações coletivas dos habitantes das comunidades fronteiriças, defendida por Medina e Rio (Medina 2011, Rio 1996). Se por um lado, a abolição política da fronteira é entendida como vantajosa, com a livre circulação no espaço da União, por outro, a construção de uma identidade comum no espaço raiano ainda está marcada por divergências



assentes em raízes históricas e culturais nacionalistas. Uns reforçam a sua identidade raiana, outros sobrepõem a ela uma distância simbólica, algum etnocentrismo e estereótipos face ao “outro”. (Medina, 2011)

Podemos afirmar, pois, que uma comunidade, ao ser detentora destas características, poderá utilizá-las em prol do seu desenvolvimento, quando fomenta práticas de cooperação e reciprocidade, extensíveis a diferentes formas de organização social. Esse acesso e partilha é concebido na presente abordagem da cooperação transfronteiriça, como uma forma de capital social de uma comunidade.

O conceito de capital social, alvo de diversas abordagens e sentido heurístico, na sociologia contemporânea tem vindo a consolidar-se numa conceção comunitária, ganhando aqui especial realce, ao ser entendido enquanto veículo democratizador das comunidades. Como afirma Portes, *“a originalidade e o poder heurístico da noção de capital provêm de duas fontes: em primeiro lugar, o conceito incide sobre as consequências positivas da sociabilidade ( ...) em segundo lugar, enquadra essas consequências positivas numa discussão mais ampla acerca do capital, chamando a atenção para o facto de que as formas não monetárias podem ser fontes importantes de poder e influência (...)”* (Portes, 2000: 134).

Na linha teórica do presente estudo, a conceção de capital social é entendida enquanto recursos, mobilizados por grupos ou coletivos, na sua rede de interações. Tal como afirma Putnam, *“trabalhar em conjunto é mais fácil numa comunidade abençoada por um volume substancial de capital social”* (Putnam citado por Portes, 2000: 149).

No caso particular da cooperação transfronteiriça, ao articular as interações no espaço transfronteiriço, em redes, enquadram-se na nova conceção de desenvolvimento destes territórios (Pérez Rubio e Lozano, 2011). Pérez Rubio e Lozano chamam a atenção para o facto de que *“o capital social tem em conta a qualidade das relações, o marco normativo, valorizando a confiança, a cooperação e coordenação. Por isso, segundo a qualidade dessas relações e as normas e valores que as envolvem permitirá uma ação coletiva com maiores possibilidades de êxito. Assim, se os membros de uma comunidade percebem que há confiança, associatividade, cooperação, etc., essa comunidade terá melhores possibilidades de prosperar que outra onde não existam.”* (Pérez Rubio e Lozano, 2011; 2)

Se tivermos em conta o conceito de capital social e sua evolução nos últimos anos, uns dos principais aspetos a enfatizar são, sem dúvida, as interações entre intervenientes e as solidariedades entre os cidadãos. Como Pérez Rubio e Lozano afirmam: *“partindo da definição de Hanifan, o capital social geraria uma série de vantagens públicas (comunitárias) e privadas (individuais), de tal forma que facilitaria a coordenação e cooperação”* (Pérez Rubio e Lozano, 2011: 2). Sem dúvida, estes pressupostos estão inerentes à génese da democracia, entendendo-se o livre acesso aos recursos, assim como a capacidade de mobilização dos mesmos, em prol das necessidades dos seus atores, como um dos principais elementos de liberdade de expressão das vontades.

Uma das principais conceções de capital social, a de Pierre Bourdieu, *“o agregado dos recursos efetivos ou potenciais ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de conhecimento ou reconhecimento mútuo”* (Bourdieu, citado por Portes, 2000: 134), aponta para pressupostos inerentes a esta conceção que nos parecem de total pertinência. Bourdieu entende o capital social numa perspetiva de recursos potencializadores, já que as diversas formas de sociabilidade e participação em redes de interações, pretendem um maior acesso e acumular de recursos (económicos, culturais, por exemplo) que são geradores de capital social. Como afirma Portes, *“as redes sociais não são um dado natural, tendo de ser construídas através de estratégias de investimento orientadas para a institucionalização das relações do grupo, utilizáveis como fonte digna de confiança para aceder a outros benefícios”* (Portes, 2000: 135).

Outra dimensão no conceito de capital social que corroboramos é apresentada por Coleman, que, segundo Portes, *“definiu capital social partindo da sua função, como uma «variedade de entidades com dois elementos em comum: todas elas consistem num certo aspeto das estruturas sociais e facilitam determinadas ações dos atores – pessoas ou atores coletivos – no interior da estrutura»”* (Coleman citado por Portes, 2000: 136).

Esta perspectiva, quando conjugada com pressupostos inerentes à teoria da estruturação, de Anthony Giddens, aprofunda-se, já que as sociedades modernas, marcadas pelo dinamismo, diversidade e descontinuidades espaço-temporais, levam a que a sua estruturação seja entendida enquanto processo, aberto a uma pluralidade de opções, que resultam do domínio da ação.

Em suma, podemos considerar que a estruturação resulta das interações traduzidas em práticas sociais dos indivíduos, no tempo e no espaço, que agem de acordo com motivações, adaptando recursos, impositivos (provenientes da sua atuação na coletividade), ou alocativos (que resultam do controle de aspetos materiais) e adotando regras (normativas ou códigos de significação), numa forma sistémica.

A estruturação das relações, no seu dinamismo, gera capital social, seja ele entendido com base na perspectiva de Coleman, em que as interações daí resultantes promovem a criação de redes densas, quer de Burt e Granovetter, ao considerar que o acesso ao capital social é maioritariamente resultante de laços fracos, que favorecem a busca por novos recursos (Portes, 2000, Lemieux e Ouimet, 2008). Esses laços, sejam fortes ou fracos, sempre que reforçados, constituirão um instrumento democratizador das comunidades, dada a criação e pertença a redes, daí a importância da reflexão em torno do uso e acesso ao capital social das comunidades transfronteiriças, numa perspectiva de antecipação de um futuro para a democracia.

Porém, há que ter em conta que o acesso ao capital social, ao mesmo tempo que permite o desenvolvimento de interações e criação de redes e é delas resultante, poderá entrar em confronto com normas estabelecidas e institucionalizadas, que exercem uma função de regulamentação e legitimação, as quais as novas interações poderão ser postas ou por em causa.

No que respeita às políticas e práticas de cooperação transfronteiriça, o distanciamento por parte dos cidadãos raianos, traduzido em representações da cooperação transfronteiriça da responsabilidade de organismos formais institucionalizados para tal, leva-os a demitir de uma intervenção participativa real. A legitimação das orientações políticas sobre as práticas de cooperação transfronteiriça acontece, o que implica espírito democrático, mas ações democráticas que se transformarão em alvo de legitimação, pressuposto inerente à democracia, têm sido reduzidas no contexto dos cidadãos membros da zona raiana.

Este aspeto corrobora a conceção de Portes sobre as consequências negativas do capital social. *“Estudos recentes identificaram pelo menos quatro consequências negativas do capital social: exclusão dos não membros, exigências excessivas a membros do grupo, restrições à liberdade individual e normas de nivelção descendente”* (Portes, 2000: 146). Se os cidadãos raianos se sentem excluídos das interações mobilizadoras de recursos em prol das suas necessidades ou que o seu acesso não é pleno, corremos um risco que a democracia em geral enfrenta, o da demissão do papel de agente ativo.

Na perspectiva dos Pérez Rubio e Lozano (2011), o acesso ao capital social pode privilegiar os atores que o detêm, conferindo-lhes poder e vedando o acesso a agentes externos à rede, assim como condicionando aqueles que na rede detêm uma posição menos consolidada. Para além disso, a estrutura é marcada pela regulamentação que serve de controlo e a legitima, pelo que a imprevisibilidade das ações é estrangida, em prol das solidariedades internas (Portes, 2000; Pérez Rubio e Lozano, 2011). É também esta a linha de pensamento de Putnam, que igualmente considera as consequências positivas e negativas aliadas ao acesso ao capital social.

Circunscrevendo esta ideia à realidade da cooperação transfronteiriça, um dos estrangimentos prende-se com aquilo que Medina designa de “distância entre políticos, técnicos e população”. Se por um lado, o acesso dos dirigentes e técnicos é facilitador da implementação e desenvolvimento de ações geradoras de cooperação entre as zonas fronteiriças, por outro, importa realizar *“micro cooperação”, entendendo isto enquanto ações mais concretas, diretas, de interesse para ambos os lados da população, mas numa forma de “relação entre iguais”* (Medina, 2012: 4)

Atendendo a todos os pressupostos explanados relativamente ao capital social, há que seguir o alerta de Portes, *“o investigador do capital social tem de cumprir algumas precauções lógicas: em primeiro lugar, separar a definição do conceito, teórica e empiricamente, dos seus alegados efeitos; em segundo lugar, estabelecer alguns controles do sentido da relação, de forma a que se demonstre que a presença de capital*

*social é anterior aos resultados que se espera que produza; em terceiro lugar, controlar a presença de outros fatores que podem explicar tanto o capital social como os seus alegados efeitos; em quarto lugar, identificar as origens históricas do capital social da comunidade de modo sistemático”* (Portes, 2000: 152).

Assim, se a cooperação transfronteiriça sempre existiu, primeiro informalmente, depois passando por uma institucionalização política e legal, nos seus “efeitos”, temos que considerar os constrangimentos que a ela se colocam. Medina identifica como principais dificuldades para a cooperação, em primeiro lugar, as de índole política, já que nem todos os intervenientes em ambos os lados da fronteira lhes dão a mesma importância, nem no próprio país as autoridades centrais a enfatizam como os organismos regionais ou locais. Medina considera que, em Espanha, um dos constrangimentos a apontar é a reduzida interação e coordenação entre as entidades regionais e locais de uma região e entre as várias regiões fronteiriças. Por sua vez, para o mesmo autor, um maior constrangimento a apontar a Portugal tem sido a diversidade de orientações políticas, fruto de mudanças governamentais (Medina, 2012).

Diretamente relacionados com estas, estão outras dificuldades, nomeadamente os tipos de interesses ou motivações que movem os países para essas práticas, que podem ou não ser coincidentes, assim como a dependência do financiamento europeu, já que com a diminuição das verbas direcionadas para a cooperação transfronteiriça entre 2007 e 2013, surge a incerteza quanto aos fundos após este período, como vão ambos os países financiar as ações de cooperação transfronteiriça? (Medina, 2012)

Outra das dificuldades apresentadas por Medina e corroborada por estudos anteriores (Castro, 2008; Fernandez et al, 2008; Fernández, 2000; Medeiros, 2007; Moreira e André, 2006; Perla e González-Haba, 2006; Santos 2008), são das de cariz administrativo e burocrático, dada a diversidade de organização administrativa entre os dois países e de procedimentos legais.

As diferenças culturais são outro entrave apontado pelo mesmo autor, não apenas a diversidade cultural, barreiras linguísticas, tal como os estudos anteriores demonstram (Castro, 2008; Fernandez et al, 2008; Fernández, 2000; Medeiros, 2007; Moreira e André, 2006; Perla e González-Haba, 2006; Santos 2008), pois prendem-se com os próprios processos identitários dos indivíduos que interagem no território, constituindo o que Medina designa de “aspectos inteligíveis” (Medina, 2011).

Na atualidade do contexto transfronteiriço, “ *a chave para entender a ordem social (...) são as relações de mudança entre produção e a reprodução da vida social pelos seus acores constituintes (...) toda a reprodução é necessariamente produção. A semente da mudança está em todo o ato que contribui para a reprodução de qualquer forma «ordenada» da vida social*” (Giddens, 1993: 120). Assim, podemos afirmar que a cooperação transfronteiriça tem que ser olhada à luz da sua estruturação atual, atendendo aos seus diversos intervenientes e atores no território, na sua dinâmica teia de interações.

O poder e a cooperação não são, assim, antagónicos, mas ao resultar de rede de interações, em função das ações estratégicas dos atores, o poder é um constructo social que institucionaliza outros constructos sociais e é por eles institucionalizado, gerando assim verdadeira democracia. Como defendem os investigadores espanhóis Garrido e Moyano, referenciados por Pérez Rubio e Lozano, “*não basta entender o capital social como um recurso que explica a superação dos “dilemas estáticos” da ação coletiva numa comunidade (os problemas da cooperação entre os indivíduos em projetos de tipo coletivo), mas deve ser ampliado incorporando outras dimensões que permitam resolver os chamados “dilemas dinâmicos”, é dizer os que garantam a continuidade das dinâmicas iniciadas e o êxito das mesmas a médio e longo prazo numa comunidade*”(Pérez Rubio e Lozano, 2011: 12.)

Na presente abordagem, parte-se da premissa que a real democratização de uma comunidade só acontece quando gerada pelos seus próprios destinatários, pelo que há que ouvi-los e conhecer as suas conceções sobre os programas e ações a eles destinadas. É nesse sentido que se defende o recurso ao procedimento metodológico que visa auscultar a população, revelando que constrangimentos podem ser apontados à consolidação da cooperação transfronteiriça nessa comunidade, nomeadamente no que respeita à participação e envolvimento dos cidadãos e à capacidade endógena de mobilização de recursos, para que surja a reflexão pertinente: como fomentar a participação?

## Sínteses conclusivas

A considerar como tema de reflexão a dinâmica de cooperação como participação democrática, assente na construção de redes de associados, uma primeira questão pertinente, que devemos refletir, enquanto investigadores, assenta na própria reflexividade da ação dos reais agentes de cooperação transfronteiriça.

É fundamental observar, na implementação dessas práticas, a intencionalidade dos atores, a racionalização da sua ação direcionada para a promoção da cooperação transfronteiriça. Observar o envolvimento da diversidade de atores, que intervêm em campos diversos, como o político, o económico e o social, abrangendo toda uma diversidade de agentes públicos e privados, próximos dos cidadãos, que os representam, de modo crítico e participativo.

Compreender essa dinâmica e a diversidade de lógicas de apropriação, que resultam desses processos, partindo da premissa de que as programações políticas e territoriais se traduzem numa dualidade: as práticas desenvolvidas e as diferentes representações dessas mesmas práticas, por parte dos diversos atores envolvidos: os organismos públicos centrais ou regionais, as entidades, públicas ou privadas, que gerem e implementam ações e os seus destinatários. É esta dinâmica em torno das práticas no mesmo território que permite equacionar o papel dos diversos atores enquanto agentes racionais no seu espaço, que condicionam o contexto de relações sociais que estabelecem e a construção de identidades, em torno dessas vivências.

Se cabe às entidades públicas e aos seus líderes realçarem a importância do tecido associativo e da rede de circulação e partilha de informação, como fator potencial no desenvolvimento da sua comunidade, a mobilização das vontades em torno da cooperação transfronteiriça; as interações em prol do espaço comum, do sentimento do nós, das solidariedades partilhadas é papel de todos os intermediários, para a junção das vontades nesta nova etapa da cooperação transfronteiriça. É nesse sentido que um instrumento de democratização fundamental é o trabalho em rede, que dota esses agentes de novos papéis estratégicos, ao fomentar uma cooperação descentralizada, assente em lógicas de parceria, que se sobrepõem a lógicas de índole territorialista ou sectorial. (Gabber 2005)

Partilhando da ideia defendida por Medina, o autor aponta como opções de principais atores da cooperação transfronteiriça nesta “segunda geração”, por um lado a cooperação entre ambos os países a nível de governos centrais, cabendo aos órgãos regionais, o papel de “microestado”. Por outro lado, a cooperação transfronteiriça só “na fronteira e desde a fronteira”, isto é, realçando o papel dos próprios membros da comunidade no desenvolvimento e implementação de microprojectos de cooperação transfronteiriça, gerindo eles mesmos os recursos. (Medina, 2011)

Neste âmbito acentuam-se como estratégias de cooperação transfronteiriça o já referido envolvimento das próprias populações que se movem nesse território. Isto aponta-nos para o dinamismo da estrutura, assim como a autonomia e capacidade de intervenção dos agentes, que conscientes ou não, desenvolvem através das suas práticas, formas de reprodução da estrutura ou promovem mecanismos de mudança da mesma. Esta conceção inclui aqui o conceito de habitus, não como um mecanismo individual, mas sim como vigente no corpo social do ator social, assim como em todos os instrumentos que o prologam. (Reynaud, 1997) Com base nesta conceção, podemos, pois, afirmar que as regras que delimitam as ações estão relacionadas com a busca de convergência das ações em termos de coletividade, fundando assim o “ator coletivo”. (Reynaud, 1997)

A constituição desses atores coletivos aponta para, uma vez mais, a consolidação de laços sociais de associação entre diversos atores, desde que movidos por um objetivo comum ou interesses similares. Face a estes, os atores desenvolverão um conjunto de solidariedades, podendo até estabelecer uma coligação em torno de um grupo dominante. (Reynaud, 1997) Se esta condição se verificar, quer no que respeita às práticas de cooperação transfronteiriça Alentejo-Extremadura, quer de modo geral nos diversos contextos territoriais ou sociais, esse ator que detém o papel dominante poderá funcionar como um agente mobilizar das demais ações, ao “fornecer o essencial da regulação, pode fazer adotar pelo conjunto as normas e o estilo que o caracterizam” (Reynaud, 1997: 87).

Há, assim, a necessidade de constituir um novo elemento neste panorama, com o papel de intermediário em todo o espaço transfronteiriço, reunindo os territórios mais rurais aos mais urbanos, fazendo a ponte entre eles, mobilizando recursos endógenos e exógenos e estando no seio da própria comunidade.

Por um lado, observar a programação desse território originada pelas conceções políticas e administrativas europeias, transnacionais e nacionais, por outro, a aplicação das mesmas em termos de organismos formais intermediários, que por vezes assumem um papel de liderança, embora sejam “exteriores” ao espaço, tornando visíveis as ações desses agentes políticos, económicos ou administrativos e, finalmente, pelas interações dos diversos atores, formais e informais, particulares e coletivos, que agem e dinamizam esse mesmo contexto, na estruturação do espaço transfronteiriço, institucionalizando as práticas e a consolidação de pertença a redes e grupos.

## Referências Bibliográficas

Aron, Raymond (1992) *As Etapas do Pensamento Sociológico* (2ª Ed). Lisboa: Publicações D. Quixote

Furnaletto, Egidio Luiz (2008) «Instituições e Desenvolvimento Económico: a importância do capital social» *In Revista Sociologia. Política*, v. 16, número suplementar: 55-67

Gestal, Montse Vázquez (2010) «Ciudades transfronteirizas con importante grado de cooperacion: el caso de la eurociudad Chaves-Vérin *In Razón y Palabra*, n. 74

Lenoir, Remi (1998) *Objeto sociológico e problema social. In Iniciação à prática sociológica*. Editora Vozes

Lima, Ludmila (2005) Cooperar, o que vem a ser?, Consultado em [http://www.unieuro.edu.br/downloads\\_2005/hegemonia\\_02\\_02.pdf](http://www.unieuro.edu.br/downloads_2005/hegemonia_02_02.pdf)

Medina, Eusébio (2012) «La cooperación transfronteiriza de “segundageneración” entre España y Portugal: naturaleza, problemática, estrategias e perspectivas» *In Spanish Journal of Rural Development*, VolIII,: 1-10

2011 «monografía: capital social y fronteras – la cooperación transfronteriza entre el noroeste de Extremadura (España) y la Beira Interior Sul (Portugal), una aproximación desde la perspectiva cualitativa (2ª parte) *In ALMENARA* Consultado em <http://sites.google.com/site7almenararevistassociologia> (1/06/2012)

Pérez-Rubio *et al* (2011) a «Monografía: capital social y fronteras – aplicación de un modelo de indicadores para el estudio del capital social y los cambios sobre las percepciones en la raya de Extremadura (1ª parte) *In ALMENARA*, consultado em <http://sites.google.com/site7almenararevistassociologia> (1/06/2012)

«Proyeto transfronteirizo “capital social a ambos lados de la Frontera (financiado por el gabinete de Iniciativas transfronteirizas de la Junta de Extremadura) *In ALMENARA* consultado em <http://sites.google.com/site7almenararevistassociologia/>

Vaz, Domingos (2004) «As cidades do Interior e as Estratégias Ausentes – Uma observação a partir da Cidade da Covilhã» *In Cidades – Comunidades e Territórios*, nº 8: 21-33