

**CONGRESSO DE ECONOMIA REGIONAL DE CASTILLA Y
LEON**

SALAMANCA

NOV. 1988

***"CASTELA-LEÃO E BRAGANÇA-GUARDA,
QUE COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA"***

MARIA DA GRAÇA P. R. GUEDES

1. INTRODUÇÃO

Apesar de Portugal e Espanha serem os únicos países da Península Ibérica a possuírem extensão significativa de fronteiras terrestres, verifica-se que não exercem atracção sobre os respectivos universos sócio-económicos.

Portugal e Espanha por apresentarem padrões de desenvolvimento semelhantes, não sendo por isso complementares em termos económicos, parecem não oferecer ao país vizinho condições para o estabelecimento de intercâmbio sócio-económico.

Assim, no que respeita às trocas comerciais, o mercado espanhol representa para Portugal 5% das importações e 4% das exportações sendo estes valores menos significativos para Espanha em que o mercado português representa 0,4% das importações e 3% das exportações.

Quanto ao investimento espanhol em Portugal atinge apenas 3,8% do total do stock de investimento estrangeiro, estimando-se que o investimento português em Espanha seja bem menos expressivo.

Por outro lado, e apesar de ser Portugal um país que, até ao início da presente década, acusou fortes índices emigratórios, entre 1960 e 1975 só 0,11% dos portugueses emigrados se radicaram em Espanha.

Um tal afastamento não deverá ser enquadrado apenas a partir das variáveis económicas mas antes compreendido à luz de oito séculos de nacionalidade portuguesa, construída a partir de um cadinho de culturas que, sendo comum às vizinhas regiões espanholas, mercê da vontade política e esforços determinados, se diferenciou e autonomizou. Os afastamentos linguísticos e económicos foram incentivados e o social incrementado não só devido aos conflitos armados frequentes se opuseram uns e outros durante os primeiros séculos de nacionalidade portuguesa, como pelas pressões opositoras à perda de independência política aquando das crises dinásticas dos séculos XIV e XVI/XVII.

O relacionamento entre Portugal e Espanha revestiu-se, ao longo dos tempos, de características de rivalidade, não tendo servido, para as atenuar, a similitude de regimes políticos ocorridos nos segundo e terceiro quartéis deste século, dada a forte polarização dos grandes centros urbanos e a atracção que a litoralidade exerceu sobre as populações do interior, quer num

país, quer noutro.

Apesar de Portugal e Espanha constituírem no contexto comunitário, conjuntamente com a Grécia, Irlanda e Sul de Itália. os espaços menos desenvolvidos, em termos relativos apresenta Portugal menor desenvolvimento sócio-económico do que Espanha.

Se as populações de ambos os países apresentam idênticas percentagens^{no} que respeita aos grupos etários (jovens, população em idade activa e população com idade ≥ 65 anos), já o índice de mortalidade infantil em 1960 atingia em Portugal 78‰ tendo em 1984 baixado para 18‰ enquanto que Espanha acusaria índices de cerca de 43‰ e 8‰ para os anos considerados.

O consumo doméstico por habitante (em volume e em padrões de compra nos preços e paridades de poder de compra em 1980) atingia no ano de 1985 o nível de 3800 em Espanha e apenas 2900 em Portugal. A taxa de variação anual de inflação, em 1986, era de 9% para Espanha e de 12% em Portugal.

Quanto aos equipamentos privados, as diferenças são também significativas. Assim, em 1983 Espanha contava com mais 17 telefones, 10 televisores e 11 viaturas particulares por cada 100 habitantes.

Em relação ao PIB comunitário. Portugal concorre com 1% enquanto que Espanha contribui com 8%.

Contudo, e apesar das diferenças referidas, um ponto comum pode ser encontrado: tanto Portugal como Espanha apresentam desvios negativos significativos das respectivas médias nacionais nas regiões caracterizadas pela interioridade.

2. CASTELA-LEÃO E BRAGANÇA-GUARDA - POPULAÇÃO E ESTRUTURA SOCIO-ECONOMICA

As densidades demográficas destas regiões são significativamente inferiores às densidades dos respectivos países. Assim, a densidade demográfica espanhola é de 75hab/Km² enquanto que Castela-Leão tem densidade inferior a 30hab/Km². Por seu turno se Portugal apresenta uma densidade de 105hab/Km², Bragança-Guarda apresentam densidades

compreendidas entre 30 e 60hba/Km².

No que respeita ao PIB, Castela-Leão tem índices entre 77-89 e Bragança-Guarda não atinge 77.

Quanto ao sector I, em Castela-Leão ocupa entre 29 e 37% da população activa e em Bragança-Guarda mais de 37%, o que é um desvio considerável às respectivas médias nacionais que são no caso de Espanha de 20% e no de Portugal 27%. Embora não constituam casos isolados nos respectivos contextos nacionais, estas regiões fronteiriças apresentam características globais semelhantes, a saber, baixas densidades demográficas, baixos PIB por habitante, elevada percentagem de população activa ligada ao Sector I.

3. OS QUADROS REGIONAIS ESPANHOL E PORTUGUES

No que respeita à regionalização, a diferença entre as realidades espanhola e portuguesa são substancialmente diversas. Embora ambos os países tivessem despertado para a necessidade de desenvolver esforços no sentido de identificar os desequilíbrios regionais no final dos anos 60, o facto é que as actuações se tinham restringido à criação de serviços desconcentrados com incumbência de promoverem o planeamento regional, o que se revestiu da maior importância mas não foi suficiente uma vez que a participação e execução não contou com a participação dos órgãos do poder local em moldes descentralizados; Espanha, como o salienta Lopes Porto, caminhou mais rapidamente para a definição de ordenamento do território.

O Primeiro Plano de Desenvolvimento (1964-67) estabeleceu sete polos de crescimento (Saragoça, Valladolid, Sevilha, Corunha, Vigo, Burgos e Huelva) e no segundo Plano de Desenvolvimento (1968-71) mais quatro foram consideradas (Granada, Córdova, Oviedo e Logronho). A decisão de definir "eixos de desenvolvimento" foi tomada no Terceiro Plano de Desenvolvimento. Em 1972, a criação da SODIGA¹ permitiu apoiar empresas de sectores a cuja expansão se quis dar prioridade.

Os "Conselhos Territoriais de Crédito Oficial" criadas em 1974, com representação das instituições financeiras e personalidades de prestígio e

¹ "Sociedade para o Desenvolvimento Regional da Galiza" de iniciativa do "Instituto Nacional de Indústria".

influência, vão possibilitar ~~que~~, nas regiões em que foram sediados (Galiza, Andaluzia, Santa Cruz de Tenerife e Las Palmas) a aplicação mais eficiente do crédito.

As pressões autonómicas e os importantes passos já concretizados, aceleraram, a partir da abertura à democracia política em 1975 o processo de regionalização em que a transferência de poderes operada, aliada à capacidade financeira conferida, se tornaram importantes instrumentos para o desenvolvimento regional.

Em Portugal o processo revestiu-se de características diversas. Durante a vigência do II Plano de Fomento (1959-64) foi constituída a "Junta de Planeamento Económico e Regional" (1961) a qual considerou que só existiria descentralização económica se esta ocorresse primeiro a nível administrativo, e assumiu o trabalho de articular os planos de desenvolvimento regionais com o plano nacional.

No III Plano de Fomento (1968-73) são expressas, pela primeira vez, preocupações de carácter regional.

Define as "Regiões plano" para efeitos de planamento económico. Contudo, uma vez que no enunciado de objectivos globais, o crescimento do PIB nacional é considerado prioritário, na prática o investimento não podia ser significativamente desviado para as regiões deprimidas. Apesar de se ter implementado um esquema de incentivos fiscais e condições especiais de acesso ao crédito ^{para} a fomentar o investimento privado nas áreas menos desenvolvidas, tal não foi suficiente e os investimentos continuaram a incidir nas regiões litorais.

Outro passo dado nesta fase foi a criação de "Comissões Consultivas de Planeamento Regional" às quais não são conferidos poderes decisórios ou executivos.

Com a mudança de regime político operada em 1974, a Constituição de 1976 prevê a criação de regiões como meio de promover o desenvolvimento económico. Contudo, até ao presente, a discussão parlamentar sobre os projectos de regionalização ^{já} encetada, não encontrou ainda o seu termo e conseqüente definição do quadro regional português.

A criação, em 1979, das Comissões de Coordenação Regionais, às quais cumpre o levantamento e diagnóstico das realidades sócio-económicas

das regiões, e o apoio técnico aos projectos autárquicos de desenvolvimento local, não se saldou por avanços significativos no movimento regionalista.

O poder que, com a abertura democrática foi dotado de maior capacidade legal e financeira, não ^{podia} por si só ~~poderia~~ desenvolver projectos de impacto regional, apesar do dinamismo significativo que tem demonstrado, devido à reduzida dimensão das autarquias².

A determinação de um quadro regional reveste-se da maior complexidade e a forte tradição municipalista, é uma barreira de peso considerável. Por outro lado reconhece-se que o cuidado a ter com a definição regional deve ser extremo pois poderá conduzir a efeitos não desejáveis, ou seja, ao agravamento dos desequilíbrios existentes, já que, estando as áreas territoriais deprimidas ainda desprovidas de condições objectivas de desenvolvimento, se prevê que não consigam atingir taxas de crescimento anual comparáveis às das regiões litorais.

De facto, os capitais disponíveis são escassos e a capacidade de inovação reduzida, dado que o sector agrícola - quer como actividade principal, quer como actividade secundária - continua a ocupar elevada percentagem da população e apresentar características de exploração tradicionais. Por outro lado, e apesar dos esforços já desenvolvidos, estas zonas continuam servidas por vias de comunicação rodoviárias e ferroviárias deficientes sendo, conseqüentemente, fraca a mobilidade das populações o que as mantém em situação de isolamento relativo.

A densidade demográfica, ao longo do tempo, decresceu e a estrutura etária apresenta estrangulamentos nos escalões etários mais produtivos uma vez que a emigração foi alimentada, maioritariamente, por indivíduos com idades compreendidas entre os 20 e 30 anos, com as repercussões inevitáveis ao nível das taxas de natalidade.

A falta de condições impediu a instalação de unidades empresariais de grande ou mesmo de média dimensão o que obrigou os naturais, que obtiveram formações académicas e profissionais de nível superior, a fixarem-se nas regiões mais desenvolvidas, provocando carências de profissionais qualificados que concebam e executem projectos de desenvolvimento

². Portugal encontra-se dividido administrativamente em 305 concelhos e mais de 4000 freguesias.

integrado nas regiões interiores. Este aspecto tem sido ultrapassado pela mobilização de técnicas que se deslocam às regiões em causa em missão técnica, mas tal não resolve o problema de fundo.

Contudo, convirá referir que na presente década começa a ser significativo o regresso de emigrantes que tendencialmente se fixam nas suas regiões de origem e nelas investem o pecúlio obtido no estrangeiro. Por outro lado temos de atender nos esforços desenvolvidos e já projectados no sentido de dotar o interior das infraestruturas que apoiem o seu crescimento económico tais como estabelecimentos de ensino secundário, universidades e Institutos Superiores Politécnicos, estabelecimentos hospitalares adequados, etc. No que respeita ao poder local, os projectos já concretizados ou projectados a curto prazo, contemplam complexos desportivos, bibliotecas, museus, casas de cultura, etc.

Será, pois, legítimo afirmar que a médio prazo o interior do território português veja a sua situação sócio-económica substancialmente alterada.

4. COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA

Neste momento, em que os factores de mudança coexistem com actividades e mentalidades tradicionalistas e conservadoras, a cooperação transfronteiriça pode ser encarada com apreensão por ambas as partes a dois níveis:

1) a possibilidade de se verificarem perdas de efectivos por transferência de acordo com as necessidades locais de mão-de-obra e a dificuldade de controlo das actividades dos grupos sócio-económicos em presença;

2) o surgimento de rejeição da cooperação por parte das populações que podem temer que esta aproximação venha a ter impacto negativo nas suas actuais condições de vida.

A aproximação não deve, pois, ocorrer de modo apressado e as actuações a implementar não deverão ser unilaterais. A planificação conjunta pode concretizar-se a dois níveis: ao nível económico, através dos órgãos de poder local, no definir de planos de pormenor de interesse mútuo em que os benefícios surjam equilibrados para ambas as partes, bem como os custos,

inerentes; ao nível sócio-cultural através da geminação entre cidades, de cooperação entre estabelecimentos de ensino, etc, para promoção dos respectivos patrimónios artísticos e culturais, alimentando o intercâmbio de jovens em actividades de ocupação de tempos livres, voltadas para o artesanato, as artes, o desporto.

A seu tempo, outras entidades se envolverão no processo tomando a cooperação transfronteiriça um quadro alargado favorável não só ao desenvolvimento das regiões como dos respectivos Estados.

Creemos que, apesar de o processo a encetar apresentar obstáculos económicos e psico-sociais consideráveis, a cooperação transfronteiriça assume características de necessidade não adiável por muito tempo e que se correctamente orientada, muito poderá contribuir para que as regiões peninsulares, carecidas de mobilizar todas as suas capacidades no sentido de desenvolverem os ^{seus} potenciais, encontrem condições favoráveis à sua expansão.