

***Regiões de fronteira: um novo paradigma de planeamento
económico e social***

António de Jesus Fernandes de Matos

Universidade da Beira Interior

Telef. 275 319 632

Fax 275 319 601

Mail: fmatos@ubi.pt

RESUMO DA COMUNICAÇÃO

Na Beira Interior Norte e a Província de Salamanca, dadas as suas características sociais e económicas, as suas potencialidades e estrangulamentos, há muito se vem a sentir a necessidade de tratar estas regiões como uma única. Foi este o desafio que a equipa enfrentou ao elaborar o estudo “Beira Interior Norte. Província de Salamanca: valorizar o passado e conquistar o futuro”. De facto a criação de uma ***Comunidade Territorial de Cooperação*** possibilita a integração das inúmeras iniciativas, sob a égide da União Europeia, dos dois países, das autarquias regionais e locais e dos agentes económicos em geral, que se desenvolvem de ambos os lados da fronteira (na maioria as vezes sem pensar no território vizinho) e ultrapassar os vários constrangimentos (legais, culturais, históricos, etc.) promovendo assim um desenvolvimento económico e social integrado e sustentável numa perspectiva ibérica. Refira-se ainda, neste resumo, a elaboração de um Índice de Desenvolvimento Económico e Social para esta região ibérica, utilizando a metodologia do PNUD.

ÍNDICE

Introdução	2
1. Metodologia do estudo	3
2. Beira Interior Norte – Província de Salamanca	10
2.1 Breve caracterização	10
2.2 Índice de Desenvolvimento Económico e Social – IDES	13
2.3 A estratégia de desenvolvimento	16
Conclusão	19
Bibliografia	21
Anexos	22

Introdução

O estudo¹ “***BEIRA INTERIOR NORTE. PROVÍNCIA DE SALAMANCA: valorizar o passado e conquistar o futuro***” apresenta um diagnóstico prospectivo desta região e integra a identificação de projectos e medidas estratégicas de cooperação entre Portugal e Espanha, exequíveis no contexto da Comunidade Territorial de Cooperação, bem como um Índice de Desenvolvimento Socioeconómico dos municípios/comarcas envolvidos.

Na região, há muito se vinha sentindo a necessidade de tratar estes territórios de fronteira como um único dadas as evidentes semelhanças, quer em termos de potencialidades, quer em termos de debilidades. Daqui decorre a necessidade de criar um organismo capaz de integrar as muitas iniciativas que se desenvolvem de ambos os lados da fronteira (na maioria das vezes pensadas sem terem em consideração o território vizinho) e ultrapassar os constrangimentos legais e outros de forma a promover o desenvolvimento económico e social nesta região transeuropeia. A criação da ***Comunidade Territorial de Cooperação Beira Interior Norte – Salamanca*** facilita a actualização e divulgação da informação disponível, bem como a análise prospectiva das transformações socioeconómicas e suas consequências na ocupação do território dando capacidade às autoridades portuguesas e espanholas para intervirem na região de forma mais dinâmica e articulada.

O estudo foi efectuado por uma equipa de trabalho² tripartida, isto é, com professores/ investigadores e bolseiros de três instituições de ensino superior: Universidade da Beira Interior, Universidade de Salamanca e Instituto Politécnico da Guarda.

O presente artigo está organizado em 2 capítulos sendo que no primeiro se apresenta a metodologia do estudo e no segundo, de uma forma bastante breve, os resultados da investigação.

¹ Este estudo resulta do projecto “***CTC BIN-SAL/SP3.P51 Constituição da Comunidade Territorial de Cooperação Beira Interior Norte – Salamanca***” candidatado conjuntamente pela CCDR-Centro e Diputación de Salamanca à União Europeia e por esta financiado. O projecto decorreu em 2005.

No prelo encontra-se a publicação bilingue (espanhol e português) deste estudo intitulado “***Beira Interior Norte. Província de Salamanca: Valorar la historia y conquistar el futuro***”

² A composição da equipa técnica está indicada no anexo 1.

1. Metodologia do estudo

As características únicas da área de estudo, bem como o perfil de análise exigido, implicaram o desenvolvimento de uma metodologia de trabalho inovadora, baseada em quatro momentos chave, nomeadamente:

1. A Beira Interior Norte e a Província de Salamanca (BIN-SAL), sendo duas regiões de fronteira, foram tratadas como sendo uma única formando, ou seja, uma região transnacional (ibérica);
2. O levantamento de estudos elaborados por diversas instituições e organismos portugueses e espanhóis sobre a região em estudo, bem como de outra informação considerada relevante;
3. Estes dados foram complementados e articulados com a informação proporcionada pelos grupos de discussão com perfis diferenciados permitindo, assim, abranger os vários actores comprometidos com o desenvolvimento regional/local e, em particular, com a região;
4. A informação recolhida permitiu a elaboração de um índice de Desenvolvimento Económico e Social utilizando para tal a metodologia das Nações Unidas

Na caracterização económica e social da região BIN-SAL, tendo como ponto de partida os vários estudos já existentes, procurou-se a actualização da informação estatística e introduziram-se novas variáveis de forma a ter uma imagem o mais fiel e actualizada possível das dinâmicas vividas neste território.

O estudo das percepções dos actores locais sobre o desenvolvimento da região e as expectativas assentou na realização 14 de reuniões a que correspondeu o mesmo número de grupos de discussão (7 em cada lado da fronteira) e uma reunião conjunta de especialistas luso-espanhóis. Em Salamanca foram formados 5 grupos de âmbito territorial³, leia-se Grupos de Acção Local com iniciativas no âmbito do LEADER+ e Programa PRODER, e dois grupos de discussão de âmbito provincial.

³ Estes grupos foram: 1) ADEZOS (Associação para o Desenvolvimento Económico da zona Oeste de Salamanca); 2) ADECOCIR (Associação para o Desenvolvimento da comarca de Cidade Rodrigo); 3) NORDESTE (Associação para o Desenvolvimento Rural Endógeno do Território Nordeste de Salamanca); 4) ASAM (Associação Salamantina de Agricultura e Montanha); 5) ADRECAG (Associação

Os participantes dos distintos grupos de discussão na província de Salamanca, à semelhança da Beira Interior Norte, foram seleccionados em função de diferentes perfis que possibilitassem a maior representatividade pelo que se utilizaram os seguintes critérios:

- a) Profissionais e técnicos relacionados com o desenho, a execução e avaliação de programas e iniciativas de desenvolvimento (agentes de desenvolvimento local, trabalhadores de centros sociais, gestores ou técnicos dos Grupos de Acção Local);
- b) Representantes dos vários ramos de actividade (agricultores, criadores de gado, etc.);
- c) Membros de Organizações Não Governamentais.

Tabela 1. Perfis e Participantes nos Grupos de Discussão de Salamanca

PERFIS	GD1	GD2	GD3	GD4	GD5	GP1	GP2	TOTAL
Agentes de Emprego e Desenvolvimento	1	1	1		1			4
Agricultores e criadores de gado	1	1	2	2	1	1	2	10
Centros de Acção Social	1	1	1	1		1		5
Empresários	3	1	1	2	1	1	1	10
Idosos	1	1			1			3
Mulheres	1	1	1	1	1	1	1	7
Organizações Não Governamentais		1	1	1		2	2	7
Outros	1	2	1		3	3	2	12
Totais	9	9	8	7	8	9	8	58

Legenda: GD1: Grupo de discussão ADEZOS; GD2: Grupo de discussão ADECOCIR; GD3: Grupo de discussão NORDESTE; GD4: Grupo de discussão ASAM; GD5: Grupo de discussão ADRECAG; GP1: Grupo de discussão Provincial 1; GP2: Grupo de discussão Provincial 2.

Fonte: “Beira Interior Norte. Província de Salamanca: Valorar la história y conquistar el futuro”, Ediciones de la Diputación de Salamanca, 1ª ed., 2006:68 (no prelo)

Na Beira Interior Norte realizaram-se quatro grupos de discussão de nível municipal e três grupos del nível distrital. Assim, enquanto os grupos de discussão de nível municipal contaram com a participação de representantes das Câmaras Municipais, associações de desenvolvimento, empresas e grupos de acção social, os grupos de discussão distrital incluíram como participantes representantes de instituições que

para o Desenvolvimento Rural e Económico da Comarcas de Campo Charro, Alba de Tormes e Guijuelo).

trabalham na área da formação e educação, de organizações profissionais e empresariais e de organismos públicos.

A configuração ligeiramente diferente dos grupos de discussão da Beira Interior Norte deve-se às características específicas do tecido económico e social da região o que, contudo, não põe em causa nem a metodologia nem a unidade desta região ibérica.

Tabela 2. Perfis e Participantes nos Grupos de Discussão da Beira Interior Norte

	GDM1	GDM2	GDM3	GDM4	GDD1	GDD2	GDD3	TOTAL
PERFIS								
Câmaras Municipais	7							7
Associações de Desenvolvimento		4						4
Centros de Acção Social			2					2
Empresários				5				5
Formação e Educação					2			2
Organizações Profissionais e Empresariais						2		2
Organismos Públicos							6	6
Totais	7	4	2	5	2	2	6	28

Legenda: GDM1, GDM2, GDM3 e GDM4: Grupo de Discussão Municipal; GDD1, GDD2 e GDD3: Grupo de Discussão Distrital

Fonte: “Beira Interior Norte. Província de Salamanca: Valorar la história y conquistar el futuro”, Ediciones de la Diputación de Salamanca, 1ª ed., 2006:69 (no prelo)

Esta análise foi completada com a informação obtida no fórum de especialistas realizada no Sabugal⁴ (Portugal). Neste fórum de especialistas, além da equipa técnica, participaram 18 pessoas (10 de Portugal e 8 de Espanha). Do lado português, participaram dois representantes de Associação de Municípios da Cova da Beira, o vice-presidente e um técnico superior da Câmara Municipal do Sabugal e dois representantes da CCDR-Centro. De Espanha, participaram um representante do Gabinete de

⁴ Este fórum decorreu a 26 de Abril de 2005 e tinha como objectivos: a) Avaliar e fazer um balanço da cooperação entre a Beira interior Norte a e Província de Salamanca; b) Analisar as vantagens e os inconvenientes existentes para que as estratégias de cada território se articulem; c) Propor acções estratégicas de desenvolvimento transfronteiriço delimitando as grandes áreas de actuação; d) Indicar as instituições ou actores sociais que deveriam ser envolvidas (instituições públicas, organizações empresariais, tecido social, etc.) na implementação das acções de desenvolvimento e/ou de cooperação que tenham sido definidas.

Iniciativas Transfronteiriças da Junta de Castilla y León, o coordenador institucional do Organismo Autónomo para o Emprego e Desenvolvimento Rural da Diputación de Salamanca, dois representantes da Mancomunidad Alto Águeda e um técnico do Departamento de Desenvolvimento Comercial da Câmara de Comércio de Salamanca.

O funcionamento dos grupos de discussão teve como suporte uma técnica de análise qualitativa de investigação social: a selecção e estudo de grupos focalizados em pessoas com características idênticas (género, idade, profissão, território, etc.) permite identificar as opiniões, os discursos, as motivações e as carências do colectivo em análise. Assim, os grupos de discussão ao simularem as dinâmicas de grupo existentes no seio de comunidades concretas, permitem identificar os problemas sociais e desenhar estratégias efectivas para a sua resolução (S. Vallés, 1999).

Os grupos de discussão baseiam-se na criação de um espaço artificial (sessão de grupo) onde, sobre um tema geral ou específico, um número determinado de participantes expressa as suas opiniões. A discussão de grupo permite captar as imagens colectivas e os valores que configuram atitudes e condicionam comportamentos. A “amostra” corporizada nos grupos de discussão, embora não cobrindo extensivamente todos e cada um dos grupos sociais, de idade ou tipo de habitat, permitiu um nível de cobertura suficiente dada a selecção rigorosa dos intervenientes e dos próprios grupos.

Os grupos de discussão não se apoiam num guião estruturado como, por exemplo, os inquéritos de opinião. Antes pelo contrário, considera-se mais produtivo que o participante organize a sua intervenção de acordo com as suas prioridades. As omissões na intervenção (o que não se aborda ou o que não se diz) são tão significativas como o que o grupo elege para se manifestar abertamente. Os silêncios têm a sua interpretação própria, assim como a ênfase e aqueles temas que, pela sua delicadeza, são abordados com extrema prudência.

Por último, a análise do conteúdo das intervenções nos vários grupos de discussão foi efectuada recorrendo ao programa de análise qualitativo Atlas-ti 5.0⁵.

⁵ Esta ferramenta informática permite a sistematização e análise exaustiva dos dados através da codificação das respostas, assim como a sua quantificação por áreas temáticas/grupos de discussão.

A metodologia para quantificar o desenvolvimento económico e social, ao nível local, leia-se Índice de Desenvolvimento Social (IDES), integra diferentes dimensões (demográfica, económica, social e ambiental) procurando, desta forma, dar resposta a uma visão conceptual integrada de desenvolvimento. Relativamente ao modelo de sistematização dos indicadores, a opção foi por indicadores de **estado**. Com efeito e apesar de se considerar que a realidade se representa de uma forma mais adequada quando se considera a diferente natureza dos indicadores (**pressão, estado e resposta**)⁶, bem como as interacções existentes entre estas, neste trabalho opta-se por levar apenas em consideração os indicadores de estado dada a análise em apreço se reportar à questão básica enunciada: Qual é o **estado** das dinâmicas de desenvolvimento do território que integra os concelhos da Beira Interior Norte e as comarcas da província de Salamanca?

Tendo em consideração os aspectos metodológicos já referidos, bem como a disponibilidade de dados estatísticos à escala concelhia/comarcal, o IDES elaborado resulta de 13 indicadores representativos dos diferentes domínios de abordagem do desenvolvimento (Tabela 3). Assim, ao nível demográfico consideram-se 4 indicadores que procuram levar em consideração não só a vitalidade, como a dinâmica da evolução dos recursos humanos de cada território, designadamente ao nível do crescimento demográfico, incluindo o natural e o migratório, e a taxa de fecundidade. No que concerne ao nível económico incluíram-se 3 indicadores que procuram retratar as condições de vida da população, em termos de trabalho e rendimento, questões fundamentais para o assegurar da própria sobrevivência, mas também para garantir o sentido de pertença e a própria coesão social. O nível social reflecte-se em 3 indicadores, em áreas básicas, como é o caso da educação, da habitação e da segurança social, que procuram avaliar não só a dotação em equipamentos, como as respectivas condições de acessibilidade, o que traduz, em certa medida, o impacto social das condições demográficas e económicas locais. O nível ambiental está representado, igualmente, por 3 indicadores que procuram medir diferentes aspectos da vida económico-social com impacto na qualidade ambiental dos recursos e do território, como seja o caso da água e dos resíduos.

⁶ Partindo de um trabalho de Friend e Rapport (1979), a OCDE desenvolveu um modelo designado por Pressão – Estado – Resposta (PER) baseado num conceito de causalidade que entende que as actividades humanas exercem **pressões** que modificam qualitativamente o **estado** dos sistemas económicos, sociais e ambientais, ao qual se impõe a necessidade de **resposta**, através de diferentes políticas e instrumentos.

Tabela 3: Componentes do IDES⁷

	Indicador	Conteúdo
I1	Crescimento demográfico	Crescimento demográfico (Taxa média anual em %)
I2	Crescimento demográfico natural	Crescimento demográfico natural (Taxa média anual em %)
I3	Crescimento demográfico migratório	Crescimento demográfico migratório (Taxa média anual em %)
I4	Taxa de fecundidade	Número de nados vivos por 1.000 mulheres em idade fecunda 15-49 anos
I5	Ensino Superior ⁸	% da população 15-59 c/ ensino superior completo (%)
I6	PIB per capita ⁹	PIB per capita
I7	Emprego	Taxa de emprego total
I8	Emprego no Sector Não Primário	% da população economicamente activa (empregada nos sectores não primário)
I9	Empregados e Pensionistas	População Empregada por Pensionista
I10	Condições de Habitabilidade ¹⁰	Índice Concelhio de Condições de Habitabilidade
I11	Rede de Esgotos	% de alojamentos familiares ocupados c/ residência habitual c/ instalações sanitárias c/ retrete no alojamento e dispositivo de descarga ligada à rede pública de esgotos
I12	Abastecimento de Água	% de alojamentos familiares ocupados c/ residência habitual c/ água canalizada no alojamento proveniente da rede pública
I13	Alojamentos vagos	% de alojamentos familiares vagos

Fonte: “Beira Interior Norte. Província de Salamanca: Valorar la história y conquistar el futuro”, Ediciones de la Diputación de Salamanca, 1ª ed., 2006:57 (no prelo)

⁷ As fontes estatísticas utilizadas foram, para Portugal, os Censos de 1991 e 2001, o Anuário Estatístico da Região Centro de 2003, os Retratos Territoriais e o País em Números do INE (Portugal). Para Espanha, utilizou-se o Censo de Población y Viviendas de 2001, Padrón Municipal de Habitantes (vários anos) e Movimiento Natural de la Población (vários anos) do INE espanhol.

⁸ Em Espanha considera-se população de 16 e mais anos com estudos superiores.

⁹ Espanha utiliza o Rendimento per capita.

¹⁰ Para Portugal o **Índice Concelhio de Condições de Habitabilidade** é a agregação, c/ igual ponderação, de 8 indicadores em 5 domínios, nomeadamente: a) **Acessibilidade:** % Alojamentos clássicos ocupados como residência habitual, c/ ocupante próprio e c/ encargos de compra até 199,51€ e % Alojamentos clássicos ocupados como residência habitual, arrendados c/ renda até 149,63 € b) **Deficit Habitacional:** Índice de lotação normal; c) **Condições Abrigo:** % Alojamentos familiares clássicos; e) **Estado Conservação:** % Edifícios sem necessidade de conservação; f) **Instalações Existentes:** % Alojamentos familiares ocupados c/ residência habitual c/ electricidade, água, retrete, sistema aquecimento e banho, % Alojamentos familiares ocupados c/ residência habitual c/ cozinha ou Kitchenette; % Edifícios c/ recolha resíduos sólidos urbanos.

Para Espanha, a valorização das condições de habitabilidade variam de 0 a 100 em função das condições em que se encontra a habitação. A cada habitação é atribuído o valor 100 que vai sendo reduzido em função da quantidade de problemas existentes (ruídos exteriores, contaminação ou maus odores, limpeza nas ruas, más comunicações, poucas zonas verdes, delinquência ou vandalismo na zona, falta de condições para a higiene pessoal na habitação); o estado do edifício; se não tem ligação à rede de águas residuais, água corrente e gás; se não tem água potável; se não tem ascensor num prédio com 3 ou mais andares; a superfície média por habitante; o ano de construção do edifício e se se trata de um apartamento.

Outro aspecto metodológico definido diz respeito ao tratamento da informação. Neste caso a opção foi por uma análise tipo *benchmarking*, recorrendo para o efeito a valores de referência: a situação mais favorável (*Ls*) e a mais desfavorável (*Li*). Desta forma, o valor de cada indicador para cada concelho/comarca é transformado tendo por referência, quer o valor mais favorável, quer o mais desfavorável para o caso do conjunto dos concelhos/comarcas transfronteiriços analisados, do que resulta um intervalo de variação entre zero e um. A leitura dos valores obtidos permite averiguar do posicionamento relativo de cada concelho/comarca, em relação aquele que detém um resultado mais favorável, sendo ainda igualmente possível averiguar os respectivos níveis de coesão inter e intra territoriais.

A etapa metodológica seguinte consistiu na agregação de todos os índices. Para tal foi dada igual ponderação¹¹ a cada um dos 13 indicadores, procurando, assim, embora de forma subjectiva, reflectir no índice final a percepção dos autores quanto ao peso relativo que cada indicador tem ao nível do desenvolvimento. Assim, num primeiro momento cada valor de cada indicador é transformado do seguinte modo:

$$(A_{1,2,\dots,5}; B_{1,2,\dots,5}; C_{1,2,\dots,5}; D_{1,2,\dots,5}) = (X-Li)/(Ls-Li)$$

onde,

(A, B, C, D) - índice do indicador do concelho

X - indicador do concelho

Li - valor mais desfavorável para o indicador

Ls - valor mais favorável para o indicador

E num segundo momento, os diferentes indicadores transformados são agregados do modo seguinte:

$$\begin{aligned} \mathbf{IDES} = & 0,076923 \mathbf{I1} + 0,076923 \mathbf{I2} + 0,076923 \mathbf{I3} + 0,076923 \mathbf{I4} + 0,076923 \mathbf{I5} \\ & + 0,076923 \mathbf{I6} + 0,076923 \mathbf{I7} + 0,076923 \mathbf{I8} + 0,076923 \mathbf{I9} + 0,076923 \mathbf{I10} \\ & + 0,076923 \mathbf{I11} + 0,076923 \mathbf{I12} + 0,076923 \mathbf{I13} \end{aligned}$$

¹¹ A este propósito foi seguido o mesmo critério do usado na construção do Índice de Desenvolvimento Humano do PNUD.

2. A BEIRA INTERIOR NORTE - PROVÍNCIA DE SALAMANCA

2.1 Breve caracterização

A região transfronteiriça Beira Interior Norte e a província de Salamanca (BIN-SAL) localizada na periferia de Portugal e Espanha, ocupa uma área de aproximadamente 16,5 mil km², da qual três quartos pertencem à província de Salamanca. Tem uma população que atinge 460 mil habitantes (115 mil portugueses e 345 mil espanhóis) e é considerado um território de baixa densidade populacional (28 hab./km²). Esta região adquire uma posição central no diálogo com o eixo atlântico (litoral português) e os pólos de desenvolvimento ibérico (Madrid, Lisboa), conferindo novas oportunidades para um território que tem na sua história, nos seus recursos naturais e patrimoniais elementos estratégicos para o relançamento de um processo de desenvolvimento sustentável.

Esta região transfronteiriça apresenta ainda hoje fortes debilidades explicadas, entre outros factores, por um lado, pelos problemas estruturais como o despovoamento e a debilidade do sistema urbano, o envelhecimento demográfico ou a fragilidade do tecido económico e social e, por outro lado, pela dificuldade de articulação político-institucional entre entidades públicas portuguesas e espanholas.

Com a entrada de Portugal e de Espanha na Comunidade Europeia, em 1986, verificou-se um forte incremento das relações entre os dois países. Simultaneamente, o papel das regiões e das políticas regionais foi valorizado com a consequente intensificação das relações entre regiões e, em particular, das regiões fronteiriças. As orientações políticas da União Europeia para o próximo Quadro Comunitário de Apoio (2007-2013) reforçam este papel e constituem, simultaneamente, um desafio para os territórios de fronteira, como é o caso da BIN-SAL, ao preconizar um papel mais relevante da cooperação territorial na Europa, uma estratégia mais virada para a competitividade, o emprego, a inovação e o desenvolvimento sustentável na sequência das estratégias aprovadas nas Cimeiras de Lisboa e Gotemburgo.

A possibilidade da criação da figura do Agrupamento Europeu de Cooperação Transfronteiriça (AECT), com personalidade legal e capacidade de agir em nome dos

seus membros (de países diferentes) vem colocar na ordem do dia a necessidade de criar um quadro de referência de natureza territorial e institucional capaz de enquadrar uma estratégia de cooperação transfronteiriça, numa perspectiva de desenvolvimento sustentável. A criação da Comunidade de Trabalho BIN-SAL, enquadrando-se nesta estratégia europeia, certamente que virá potenciar a cooperação transfronteiriça (formal e informal) já existente.

A região da Beira Interior Norte. Província de Salamanca pode ser caracterizada por um conjunto de pontos fortes para o processo de desenvolvimento, mas também por vários pontos fracos como sejam a perda de população, a débil malha urbana e o tecido económico envelhecido e pouco inovador (Tabela 4).

Tabela 4: Pontos Fracos e Pontos Fortes da Região Beira Interior Norte - Província de Salamanca: elementos geográficos, populacionais e sociais, educação e formação, estrutura económica

Pontos fracos	Pontos fortes
<i>Elementos Geográficos, Populacionais e Sociais</i>	
Perda da população: jovens e população activa Desertificação rural e baixa densidade de população Envelhecimento da população Saúde na parte portuguesa	Localização geográfica favorável: ligação à Europa e ao litoral Português Localização central no contexto ibérico Saúde na parte espanhola
<i>Educação e Formação</i>	
Fraca ligação empresas/instituições de ensino superior e centros de investigação Elevadas taxas de analfabetismo	Estudo universitário em rede Ligação empresas/ensino superior/centros de investigação e laboratórios
<i>Estrutura Económica</i>	
Abandono do número de explorações Redução do emprego industrial Encerramento de empresas do sector têxtil e vestuário Reduzida produtividade e inovação Falta de empreendedorismo e da cultura do risco Falta de imagem de marca Reduzida contribuição para a produção e para o emprego Infra-estruturas viárias internas em mau estado Reforço das cidades médias: concentração de serviços de baixa produtividade Serviços distanciados da capital de província Oferta pouco diversificada de produtos turísticos Promoção isolada da região no mercado turístico nacional e internacional	Elevada produtividade na agricultura da província de Salamanca Agricultura biológica Desenvolvimento de algumas indústrias na base da valorização dos produtos locais (queijo, cereja, fruta, frutos silvestres, azeite) agro-indústrias (carnes, presunto, enchidos) pastorícia, madeira e vitivinicultura Nascentes de água de mesa Plataforma Logística Turismo rural Albufeiras artificiais, espaços e lazer Termas: exploração terapêutica e exploração turística

Tabela 1: Pontos Fracos e Pontos Fortes da Região Beira Interior Norte - Província de Salamanca: ambiente e recursos naturais, acessibilidades às TIC

/Cont./

<i>Ambiente e Recursos Naturais</i>	
Escassez de solos agricultáveis Falta de planeamento florestal Elevada ocorrência de incêndios florestais	Rochas ornamentais: granito, Pedra de Villamayor Riqueza em vegetação natural: floresta de carvalhos, castanheiros, parques naturais, sítios de rede natura 2000, cedro ibérico Fauna: aves (águias) e mamíferos protegidos (lince ibérico), caça, pesca Património ambiental: complexo e rico quadro de contrastes e paisagens Morfologia rara com potencialidades para o turismo: paisagem, desportos de inverno e de verão e radicais
<i>Acessibilidade às TIC</i>	
Reduzida utilização das TIC's por parte das empresas	Elevada percentagem de empresas com ligação à Internet

Fonte: “Beira Interior Norte. Província de Salamanca: Valorar la história y conquistar el futuro”, Ediciones de la Diputación de Salamanca, 1ª ed., 2006:50 (no prelo)

Os recursos regionais em conjunto com as relações estabelecidas entre os actores do desenvolvimento regional poder-se-ão afirmar como um importante capital endógeno – humano, natural, sócio-cultural, relacional e produzido pelo homem – que, associado a recursos exógenos e políticas adequadas, formam a base do relançamento do desenvolvimento económico e social desta região de fronteira que se pretende sustentável a prazo. Refira-se, contudo, que a dotação de capital endógeno da região não é homogénea. Assim, observa-se um défice do capital produzido pelo homem que, associado ao reduzido stock de capital relacional e humano, define um quadro crítico quanto à valorização económica do forte capital natural e sócio-cultural herdado.

O capital endógeno por si só não garante o desenvolvimento sustentável e a competitividade dos territórios à escala nacional ou europeia. De facto, a competitividade territorial é também influenciada pela evolução económica, social e política da Europa, pelo ritmo de integração europeia e pela situação institucional em ambos os países da península.

A Beira Interior Norte. Província de Salamanca, enquanto região, possui vantagens competitivas quando se analisa a sua capacidade em termos de dotação de capital natural e sócio-cultural. É, contudo, débil no capital produzido pelo homem, no capital humano (em resultado do baixo stock de qualificações e do envelhecimento da população) e no capital relacional (em virtude do predomínio de relações de co-presença e não de cooperação entre actores). A este nível é de realçar que a debilidade decorre, essencialmente, de factores intangíveis já que desde a adesão à, então, Comunidade Económica Europeia (CEE) a região tem vindo a dotar-se de um conjunto de factores materiais do desenvolvimento que lhe permitiu um salto significativo nos índices de qualidade de vida. Assim, embora se verifique ainda a necessidade de concluir a dotação da região de algumas infra-estruturas e equipamentos às quais chamaríamos de 1ª geração (rede de saneamento e esgotos, electricidade, equipamentos de saúde, desporto e cultura), o esforço a este nível terá de ser orientado para as infra-estruturas de base digital como forma de permitir a conectividade intra e inter-regional dos agentes de desenvolvimento e da população em geral numa rede transfronteiriça de partilha de informação, experiências e efectiva colaboração. O investimento na região deve, assim, privilegiar os factores imateriais de desenvolvimento.

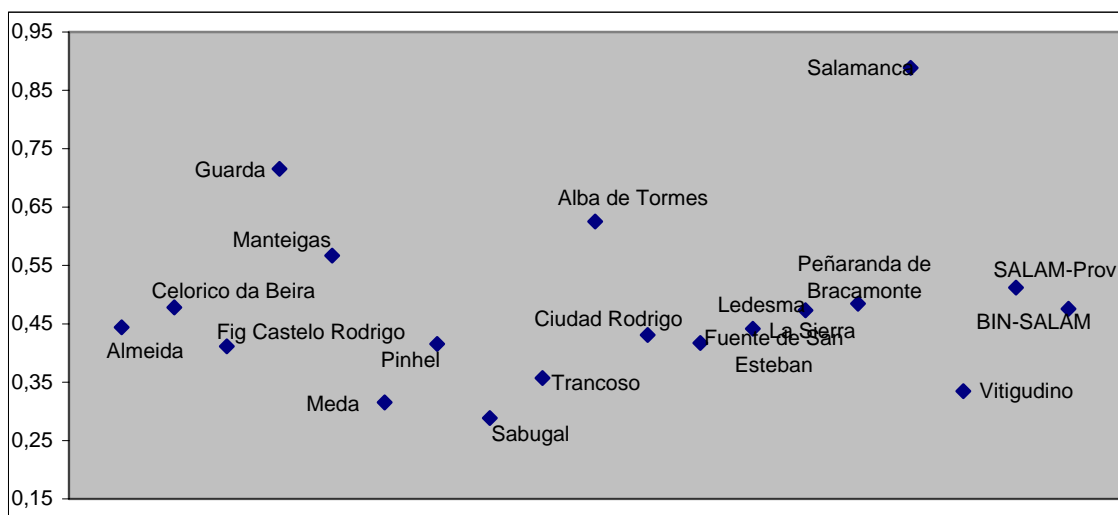
2.2. Índice de Desenvolvimento Económico e Social - IDES

O IDES das unidades territoriais da Beira Interior Norte. Província de Salamanca apresenta um valor médio de 0,4758 e um coeficiente de variação de 31,89%. O valor máximo é de 0,8884 e o valor mínimo é de 0,2888. Os concelhos que integram a Beira Interior Norte apresentam um valor médio de 0,4437 que é relativamente inferior ao valor apresentado pela Província de Salamanca que corresponde a 0,5120.

A comarca de Salamanca, dada a influência positiva exercida pela capital da província, assume a liderança deste território com um IDES de 0,8884. Para tal contribui o excelente desempenho verificado ao nível de 5 dos 13 indicadores, sendo que apenas um indicador apresenta um valor inferior à média da BIN-SAL. No 2º lugar do ranking encontra-se o concelho da Guarda com um IDES de 0,7153. Para este posicionamento

contribui de forma especial 11 indicadores, com valores sempre superiores à média do território em análise.

Gráfico 1: Dispersão do IDES na Região Beira Interior Norte - Província de Salamanca



Fonte: “Beira Interior Norte. Província de Salamanca: Valorar la história y conquistar el futuro”, Ediciones de la Diputación de Salamanca, 1ª ed., 2006:59 (no prelo)

Da leitura da tabela anterior é possível retirar as seguintes ilações:

- O IDES apresenta valores a que corresponde um coeficiente de variação, relativamente alto, 31,89%;
- A Província da Salamanca apresenta, em média, um valor para o IDES de 0,5120, que é ligeiramente superior ao conjunto do território em análise;
- Os concelhos da Beira Interior Norte apresentam, em média, um valor para o IDES de 0,4437, que é inferior ao da BIN-SAL;
- Salamanca lidera de forma destacada o ranking, com um IDES de 0,8884;
- Apenas os concelhos de Guarda e Manteigas têm um valor para o IDES superior ao registado para a província de Salamanca;
- Salamanca, Guarda, Alba de Tormes, Manteigas, Peñaranda de Bracamonte e Celorico da Beira apresentam valores para o IDES, superiores à média do território em análise;

- Ledesma, Almeida, La Sierra, Ciudad Rodrigo, Fuente de San Esteban, Pinhel e Figueira de Castelo Rodrigo apresentam valores bastante próximos entre si, mas ligeiramente inferiores à média do território em análise;
- Trancoso, Vitigudino, Meda e Sabugal ocupam os últimos lugares do ranking do IDES.

Tabela 5: IDES por Concelho/Comarca¹²

	<i>Concelho/Comarca</i>	<i>IDES</i>
1	Salamanca	0,8884
2	Guarda	0,7153
3	Alba de Tormes	0,6253
4	Manteigas	0,5669
5	Peñaranda de Bracamonte	0,4846
6	Celorico da Beira	0,4783
7	Ledesma	0,4733
8	Almeida	0,4442
9	La Sierra	0,4416
10	Ciudad Rodrigo	0,4310
11	Fuente de San Esteban	0,4173
12	Pinhel	0,4155
13	Figueira de Castelo Rodrigo	0,4114
14	Trancoso	0,3572
15	Vitigudino	0,3345
16	Meda	0,3154
17	Sabugal	0,2888

Fonte: “Beira Interior Norte. Província de Salamanca: Valorar la história y conquistar el futuro”, Ediciones de la Diputación de Salamanca, 1ª ed., 2006:60 (no prelo)

Em termos de conclusão, refira-se ainda que o IDES demonstra que na Comunidade Territorial de Beira Interior Norte. Província Salamanca se verifica uma grande heterogeneidade e diferenciação económica e social. De um modo muito claro e sintético podem-se observar também as enormes diferenças que existem entre os concelhos de Beira Interior Norte e as comarcas da província de Salamanca. Confirma-se igualmente que, tanto os concelhos como as comarcas fronteiriças têm índices de desenvolvimento inferiores à média da região demonstrando assim, uma vez mais o “efeito fronteira”. Daí que seja imprescindível considerar tanto a diversidade territorial

¹² Ver anexo 2: índice desagregado (por indicador) para cada concelho/comarca

da região como o “efeito fronteira” aquando do desenho e implementação de estratégias de desenvolvimento económico e social por parte das instituições públicas (locais, regionais, nacionais e europeias) responsáveis pelas políticas de desenvolvimento regional.

2.3 A estratégia de desenvolvimento

O exercício de diagnóstico, elaborado com base em informação disponível nos vários estudos publicados, dissertações de mestrado e teses de doutoramento, nas conclusões da caracterização da região e nas percepções explicitadas pelos diferentes grupos de discussão em que participou a equipa técnica, permitiu identificar oito áreas sectoriais estruturantes e quatro dimensões estratégicas (fluxograma 1).

Assumindo que a finalidade última do processo económico é a promoção do bem-estar das populações, a estratégia de revitalização económica e social que se preconiza para a região BIN-SAL, tendo como pressuposto o desenvolvimento sustentável, permitirá o aumento da sua competitividade ao proporcionar um nível mais elevado de qualidade de vida e qualificação territorial, das organizações e pessoas.

Valorizar a História e Conquistar o Futuro, enquanto ideia chave para revitalização económica e social da região Beira Interior Norte. Província de Salamanca assenta em quatro pilares nucleares, integrados e articulados ente si, nomeadamente:

- 1.** Estrela, Malcata, Gata e Gredos: património natural e cultural único na península ibérica;
- 2.** Beira Interior Norte -Província de Salamanca: o urbano e o rural em diálogo;
- 3.** Beira Interior Norte. Província de Salamanca: consolidação de uma centralidade ibérica emergente;
- 4.** Comunidades de prática em tempo real.

Fluxograma 1: Beira Interior Norte - Província de Salamanca: dimensões e sectores estratégicos



Legenda:

- Objectivo central de desenvolvimento
- Dimensões estratégicas
- Dimensões sectoriais

Fonte: “Beira Interior Norte. Província de Salamanca: Valorar la história y conquistar el futuro”, Ediciones de la Diputación de Salamanca, 1ª ed., 2006:60 (no prelo)

A revitalização económica e social é possível desde que se verifique a convergência de um conjunto de acções inovadoras intermédias que, minimizando os esforços técnico e financeiro e sem descurar a atracção de recursos externos (nacionais e europeus),

permitam a valorização dos recursos endógenos da Beira Interior Norte. Província de Salamanca de acordo com os seus objectivos e estratégias de desenvolvimento.

O vasto conjunto de medidas proposto para a região BIN-SAL tem subjacentes dois pressupostos fundamentais, por um lado, a necessidade de mobilizar os agentes dispersos e com experiências positivas (muitas vezes não divulgadas) aos mais variados níveis de intervenção. Por outro, o reconhecimento pelos agentes das medidas como suas, isto é, a concepção e o modo de implementação têm de resultar de um trabalho de discussão pública. O desenvolvimento resulta, assim, num processo inclusivo e integrador de vontades e saberes.

O grau de sucesso da implementação dos projectos e medidas dependerá, também em parte, de alterações ao nível da concepção e da gestão dos programas e fundos estruturais. A execução destes obedece, por vezes, a uma lógica distributiva e não de apoio a projectos seleccionados com base no mérito e na rigorosa definição de prioridades. O ritmo de concretização das medidas está ainda dependente de factores, como por exemplo, a hierarquização de objectivos dos agentes envolvidos (União Europeia, autarquias regionais e locais, empresas, etc.), a definição da localização das infra-estruturas propostas ou o desenho da estrutura organizativa e de funcionamento.

As propostas de medidas têm horizontes temporais variados e, tal como o desenvolvimento local, exigem uma monitorização ao longo do tempo de forma a se poder avaliar os seus efeitos e proceder às respectivas alterações para maximizar os resultados minimizando a utilização dos recursos humanos, técnicos e financeiros.

Conclusão

A promoção do desenvolvimento económico e social de regiões de fronteira tem sido efectuado, na maioria dos casos, de forma “isolada”, isto é, cada região obedece a lógicas próprias de inserção nas dinâmicas mundiais e nacionais. Ora, estas regiões têm características idênticas partilhando destinos, potencialidades e debilidades abrindo caminho para o planeamento integrado e articulado com se tratasse de uma única região.

O projecto retratado nesta comunicação teve na metodologia utilizada um dos momentos chave ao considerar a Beira Interior Norte e a Província de Salamanca uma região ibérica. Neste contexto foi efectuado um diagnóstico prospectivo, elaborado um Índice de Desenvolvimento Económico e Social (IDES) e delineada uma estratégia de desenvolvimento assente em 8 áreas sectoriais estruturantes (população/social; educação/formação; investigação/tecnologia; agro-florestal; infra-estrutura/acessibilidades; turismo/ambiente; empresas; e saúde) e quatro dimensões estratégicas (cooperação institucional; plataformas virtuais; fóruns de reflexão estratégica; e marketing territorial).

O IDES vem confirmar a situação de debilidade estrutural deste vasto território de fronteira luso-espanhola por comparação com as duas metrópoles mais próximas (Lisboa e Madrid) e as médias nacionais. Refira-se que, numa análise intra regional, os resultados se agravam com um coeficiente de variação relativamente alto (31,89%), sendo o valor máximo 0,8884 (Salamanca) e o mínimo 0,2888 (Sabugal).

Valorizar a História e Conquistar o Futuro, enquanto ideia chave para o relançamento do desenvolvimento integrado e sustentada desta região transnacional (ibérica) assenta em quatro pilares nucleares, integrados e articulados entre si,

- Estrela, Malcata, Gata e Gredos: património natural e cultural único na península ibérica;
- Beira Interior Norte -Província de Salamanca: o urbano e o rural em diálogo;
- Beira Interior Norte. Província de Salamanca: consolidação de uma centralidade ibérica emergente;
- Comunidades de prática em tempo real.

A criação de uma Comunidade Territorial de Cooperação Beira Interior – Salamanca pode ser o elemento integrador e dinamizador esta região desde que se verifique a convergência de um conjunto de acções inovadoras intermédias que, minimizando os esforços técnico e financeiro e sem descurar a atracção de recursos externos (nacionais e europeus), permitam a valorização dos recursos endógenos.

A estratégia proposta tem subjacente cinco pressupostos fundamentais, nomeadamente:

1. A necessidade de mobilizar os agentes dispersos e com experiências positivas (muitas das vezes não divulgadas) aos mais variados níveis de intervenção;
2. A concepção e o modo de implementação têm de resultar de um trabalho colectivo levando a que os vários agentes reconheçam as medidas como “suas”;
3. Alterações ao nível da concepção e da gestão dos programas e fundos estruturais de modo a que a lógica predominante não seja a distributiva, mas sim a de apoio a projectos seleccionados com base no mérito e na rigorosa definição de prioridades;
4. A integração plena deste território na estratégia territorial europeia/esquema de desenvolvimento do espaço comunitário;
5. A monitorização contínua de forma a se avaliarem os efeitos da implementação da estratégia e proceder às alterações exigidas de forma a maximizar os resultados e minimizar a utilização dos recursos humanos, técnicos e financeiros.

Bibliografía

Arencibia, A.C. e Brandão, J., 2006, *Beira Interior Norte. Provincia de Salamanca: Valorar la historia y conquistar el futuro*, 1ª ed., Ediciones de la Diputación de Salamanca, Espanha (no prelo)

Friends, A., Rapport, D. (1979) *Towards a Comprehensive Framework for Environment Statistics: A Stress-Response Approach*, Statistics Canada, Ottawa, Canada

INE-ES, Anuário Estadístico de Castilla y León, 2003

INE-ES, Censo de Población y Viviendas, 1991 e 2001

INE-ES, Contabilidad Regional de España: Macro magnitudes Regionales y Provinciales (www.ine.es)

INE-ES, Cuentas Económicas, Contabilidad Regional

INE-ES, Indicadores Sociales, Salud, 2004

INE-ES, Movimiento Natural de la Población (varios años)

INE-ES, Padrón Municipal de Habitantes (2002 e 2003)

INE-ES, Relación de Comarcas y sus Municipios

INE-PT, 1988 a 2003, “*Anuários da Região Centro*”

INE-PT, Censos, 1981,1991, 2001

INE-PT, País em Números (www.ine.pt)

INE-PT, Retratos Territoriais (www.ine.pt)

PNUD, 1998, *Relatório do Desenvolvimento Humano 1998*, Trinova Editora, Lisboa

Vallés, M. S., 1999, *Técnicas cualitativas de investigación social: Reflexión metodológica y práctica profesional*, Editorial Síntesis (Sociología), Madrid

ANEXO 1

EQUIPA TÉCNICA

- **Universidade da Beira Interior:**

António de Jesus Fernandes de Matos (coordenador)

Alcino Fernando Ferreira Pinto Couto

Isaura Machado dos Reis

Célia Isabel Magalhães Paiva Batista Duarte (bolseira de investigação)

- **Universidad de Salamanca:**

José Manuel del Barrio Aliste (coordenador)

María Luisa Ibáñez Martínez

Jessica Bensa Morales (bolseira de investigação)

Leticia Glik Lassevich (bolseira de investigação)

- **Instituto Politécnico da Guarda:**

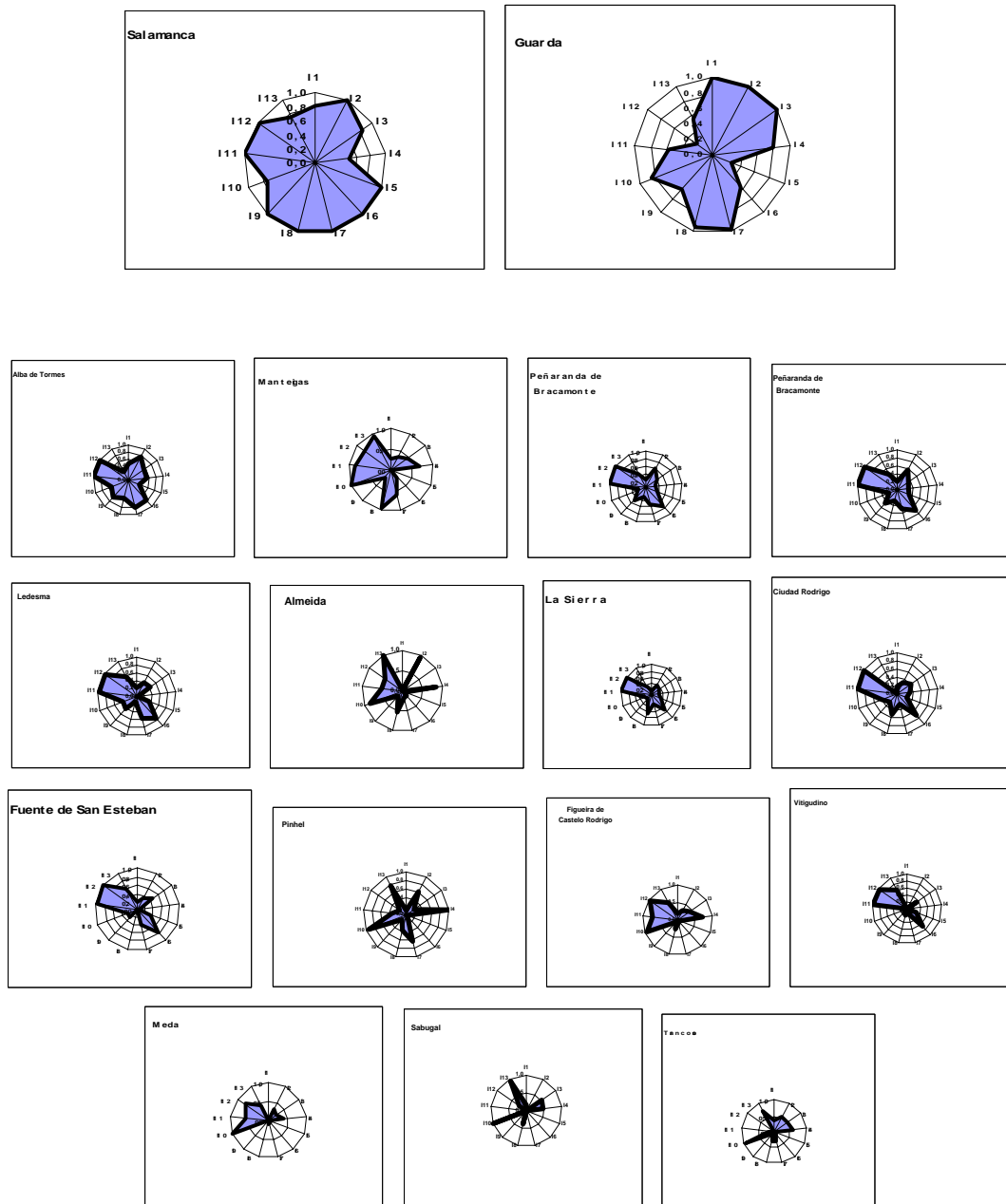
Constantino Mendes Rei

Ascensão Maria Martins Braga

Maria Manuela dos Santos Natário

ANEXO 2

Posição Relativa dos Indicadores por concelho/comarca



Fonte: “Beira Interior Norte. Província de Salamanca: Valorar la história y conquistar el futuro”, Ediciones de la Diputación de Salamanca, 1ª ed., 2006:60-63 (no prelo)