

Experiência espanhola de planejamento regional

Rodrigo Simões

FACE/Cedeplar-UFMG
limoes@cedeplar.ufmg.br

Resumo

A sociedade espanhola experimentou na segunda metade do século XX profundas transformações em todas as suas esferas de atuação, seja política, econômica ou social. Se no imediato pós segunda guerra mundial a Espanha possuía uma renda per capita inferior à metade da média da Europa ocidental, a virada do século XXI encontra a Espanha fazendo parte da chamada Europa do EURO, com uma renda per capita média superior a 80% da Europa comunitária. Este câmbio estrutural experimentado na segunda metade do século XX tem a sua manifestação mais importante na transformação de uma estrutura produtiva eminentemente agrária nos anos 50, para uma economia industrial e principalmente terciária no final do século XX. Do ponto de vista territorial esta mudança estrutural se deu de forma desigual, tanto do ponto de vista dos massivos fluxos migratórios gerados pela desagrarização de grande parte do país, como pelo avanço das disparidades regionais associadas à concentração e polarização da atividade industrial e de serviços. É neste contexto que apresentamos aqui a evolução das políticas de planejamento regional na Espanha. Para tanto, optamos por uma periodização que procura dar conta das grandes orientações da política regional espanhola, a saber, i) a política de incentivos regionais do primeiro franquismo até os Planos Jaén e Badajoz; ii) as estratégias de pólos de crescimento e suas extensões; iii) a preparação para a entrada na CEE (Lei 50/1985 e Real Decreto 1535/1987); e iv) tendências atuais pós União Européia. A conclusão do trabalho mostra que posta a estrutura de vantagens aglomerativas presentes nos diferenciais de desenvolvimento regional espanhol, somente políticas deliberadas de diferenciação espacial dos incentivos ao investimento - associadas a taxas de crescimento do produto que permitam uma desconcentração na margem - podem vir a mitigar as disparidades regionais espanholas.

Palavras-chave: Planejamento Regional, Política Regional, Espanha, Século XX.

Abstract

The Spanish society experimented deep economic and social changes in the second half of the XXth Century. Whereas after the Second World War, its per capita income was less than a half of that of other countries of Western Europe, in the beginning of the XXI century it reached over 80% of the Europe of EURO. The most important aspect of these structural changes was the transformation of the economic structure, from a predominantly agrarian to industrial economy and, finally, to an economy dominated by the tertiary sector. What is more, these changes caused deep consequences in regional and territorial imbalances due to both massive interregional migration and the concentration and polarization processes associated with the industrialization. In this context, this paper intends to present and analyse the evolution of regional planning and policies in Spain, since the beginning of Franco's period until nowadays.

Key words: Regional Planning, Regional Policy, Spain, XXth Century.

I – Introdução: transformação estrutural e desequilíbrios regionais

A sociedade espanhola experimentou na segunda metade do século XX profundas transformações em todas as suas esferas de atuação, seja política, econômica ou social. Se no imediato pós segunda guerra mundial a Espanha possuía uma renda per capita inferior à metade da média da Europa ocidental, a virada do século XXI encontra a Espanha fazendo parte da chamada Europa do EURO, com uma renda per capita média superior a 80% da Europa comunitária.

Este câmbio estrutural experimentado na segunda metade do século XX tem a sua manifestação mais importante na transformação de uma estrutura

produtiva eminentemente agrária nos anos 50, para uma economia industrial e principalmente terciária no final do século XX.

Do ponto de vista territorial esta mudança estrutural, contudo, se deu de forma desequilibrada:

“En la medida en que la ‘desagrarización’ de las economías regionales se produce, como lo hace también el traslado de mano de obra de este sector a otros y de unas regiones a otras, la evolución de la productividad del trabajo y de la renta por habitante en las distintas regiones españolas se ve lógicamente influida por este fenómeno.”

Mais que isto:

“El avance en los niveles de productividad y, por tanto, en los niveles de renta y bienestar económico son evidentes en toda la geografía española (...) Destarte, las disparidades regionales se han reducido significativamente en estas variables (...) pero también se han producido simultáneamente, fenómenos de

concentración e polarización de la actividad, el empleo y la población.” (YSERTE, 2002:20)

Outra dimensão importante das modificações ocorridas na economia espanhola diz respeito à integração internacional. Vale dizer, o modelo franquista de desenvolvimento – baseado no fechamento do mercado, na regulação e no dirigismo da economia – é colocado em xeque pela busca da “europeização” espanhola, iniciada já na segunda metade dos 70, e potencializada com a entrada da Espanha na CEE em 1986. O modelo pós-franquista, desta forma, foi marcado tanto pela internacionalização de políticas como pela liberalização e desregulação dos mercados.

Como afirma YSERTE (2002:30):

“Desde el punto de vista de las políticas instrumentales, tanto la política monetaria (...) como la política fiscal han experimentado giros importantes como también lo han hecho giros en los equilibrios nominales básicos: precios, déficit público y un comportamiento del sector exterior menos desequilibrado. Desde el punto de vista de las variables reales – renta, empleo, productividad, y per capita – los avances de la economía española también han sido muy notables, aunque el acercamiento a los niveles europeos todavía está lejos de ser satisfactorio.”

Três grandes elementos caracterizam este “câmbio estrutural”: i) constante perda de importância das atividades primárias; ii) a industrialização dos anos 60 seguida de profunda crise industrial nos 70 e 80; e iii) a importante terceirização que se intensifica na segunda metade dos 80.

Especificamente, em meados dos anos 50 o setor primário espanhol representava cerca de 50% da população economicamente ativa e 15% do produto agregado. No ano 2000 esta cifra apresenta valores de 7% e 5% respectivamente, uma mudança – particularmente do emprego – raras vezes vista no per capitalismo¹.

O modelo pós-franquista foi marcado tanto pela internacionalização de políticas como pela desregulação dos mercados

¹ Só o Brasil, o Japão e a Coreia experimentaram transformação da mesma ordem durante o século XX.

Esta modificação estrutural de economia, segundo FUENTES (1989:19), fez parte do próprio processo de desenvolvimento econômico espanhol numa clara versão ao modelo dual de crescimento, pois a agricultura:

“Ha sido el sector proveedor de mano de obra y ahorro al resto de sectores lo que posibilitó la capitalización del crecimiento industrial y la disponibilidad de una mano de obra casi ilimitada que se trasladaba desde el campo a la ciudad y que demandaba trabajo en la industria y en los servicios en los años 60 y 70.”

O processo de industrialização espanhol, por sua vez, fez-se patente nos 60 e primeira metade dos 70, nos chamados “años desarrollistas”. Baseado em energia barata, especialização setorial industrial intensiva em mão de obra e comércio exterior relativamente fechado, o crescimento do setor industrial espanhol só veio a mostrar sinais de refluxo² como consequência da primeira crise do petróleo em 1973. Mais que apenas elementos da chamada competitividade espúria, YSERTE (2002:33) destaca o incentivo por parte do governo durante os 60 como um elemento crucial neste processo de industrialização. De um lado, a criação de empresas públicas, de outro uma política de fomento à atividade industrial, produziram resultados importantes do ponto de vista do crescimento industrial³.

Este crescimento industrial teve lugar num contexto de fechamento da economia espanhola. Quando se modificam estas condições a crise manifesta-se com “especial virulência”, nos termos de FUENTES (1989). A crise centrou-se em setores nos quais a indústria espanhola possuía

presença majoritária, a saber, setores com baixo conteúdo tecnológico e intensivos em mão de obra. Mais que isto, FUENTES Y REQUEIJO (1984) destacam outros fatores caracterizadores da crise dos 70 e 80: políticas macroeconômicas pró-cíclicas, forte dependência energética conjugada a uma política de subsídios aos preços das tarifas que desvirtuava a estrutura de preços relativos; exportações com baixo valor agregado; a existência de um desequilíbrio estrutural entre setores de base e bens intermediários; dentre outros.

Por fim, o comportamento dos serviços na economia espanhola apresentou-se claramente diferenciado dos demais países comunitários. De um lado, a terceirização mostrou-se menos patente ali do que no resto da Europa, vinculando-se primordialmente ao aumento da participação do terciário no emprego, com destaque para a incorporação das mulheres e dos jovens no mercado de trabalho (CUADRADO Y DEL RÍO, 1993). Com efeito, entre os anos de 1950 e 2000, passou-se de 30% para 65% o emprego terciário em relação ao emprego total. Do ponto de vista do produto, a modificação foi bem mais tímida, i.e., de 55% para aproximadamente 60% no mesmo período.

Contudo, quando pensamos em uma escala sub-nacional, estas tendências combinadas apresentam um comportamento heterogêneo, seja do ponto de vista setorial, seja do regional⁴.

A criação de empresas públicas e fomento à atividade industrial, produziram resultados importantes para o crescimento industrial

² Exceção para o curto período 1967-69 como resultado de uma “recessão induzida” que visava um ajuste imediato do balanço de pagamentos. Para maiores detalhes ver SEGURA Y GONZALEZ, 1992.

³ Entre tais fatores de incentivo ao desenvolvimento industrial, DE LA DEHESA (1980:208) destaca “(...) la existencia de un mercado interior protegido e insatisfecho; un mercado exterior pujante e accesible como consecuencia del progreso tecnológico a través de la fuerte importación de bienes de equipo favorecida por un especial trato arancelario; una inversión extranjera atraída por una serie de razones (mercado protegido, bajo nivel relativo de salarios, etc.)”.

⁴ Para um aprofundamento da dimensão das heterogeneidades setoriais na economia espanhola ver YSERTE (2002).

A heterogeneidade regional espanhola encontra suas raízes principalmente a partir do início de seu processo de industrialização, em meados do XIX. Vale dizer, após o início da constituição do mercado interno espanhol – após a Guerra de Sucessão do XVIII – Catalunha e País Basco experimentaram o início de um processo de industrialização enquanto o resto do país permanecia - como já salientado - eminentemente agrícola.

No início da década de 1930 a participação da população empregada no setor industrial na Catalunha alcançou mais de 50% da população economicamente ativa, comparada a menos de 25% do restante da Espanha. Segundo PALUZIE (2001:68), “(...) the early development of Catalonia can

As desigualdades inter-regionais aumentaram na mesma proporção da elevação da convergência entre os países

be interpreted as having been brought about by a cumulative causation process in which the initial advantage of a region is reinforced.” Mais que isso, este processo é interessante como exemplo histórico de causação cumulativa, pois “ (...) its occurred in the political periphery of an unified market and not its administrative per capital (Madrid) or in the politically dominant region of the Spain (Castille).”

Vale dizer, forças políticas e administrativas exerceram menor influência que a dimensão econômica per se na caracterização do espaço regional espanhol. O padrão seguido pela industrialização catalã pode ser caracterizado indubitavelmente como consequência de um processo de causação cumulativa. Contudo, o papel do protecionismo, fortemente presente durante a maior parte do século XX, pode ser considerado controverso.

SANCHEZ & ALBORNOZ (1999) afirmam que as políticas protecionistas transformaram Castilla num mercado cativo dos produtos têxteis catalães, levando a crescimento continuado desta última. NADAL & CARRERAS (1990), por sua vez, defende que políticas protecionistas produziram efeitos perniciosos tanto na Castilla como na Catalunha e na própria Espanha.

A partir do pós-segunda guerra mundial - no contexto do desenvolvimento do *welfare state* e de políticas redistributivas e de transferências – um processo de convergência de renda entre as regiões espanholas teve lugar, particularmente a partir de grandes movimentos migratórios em direção às províncias mais desenvolvidas e à implementação – por parte do governo espanhol, em suas diversas instâncias – de políticas regionais continuadas. Paradoxalmente, “(...) this process came to a halt in the 80’s, as Spain was preparing to join the EC (1986) and afterwards when it was undertaking the policy measures included in the EU 92 package.” (PALUZIE, 2001:69)⁵.

Corroborando este argumento, ESTEBAN & VIVES (1994), ao analisar as desigualdades inter-regionais européias no período da década de 1980 mostra que as desigualdades inter-regionais aumentaram na mesma proporção da elevação da convergência entre os países.

Segundo RODRIGUEZ (2003), tomadas no conjunto, as desigualdades entre os países membros caíram aproximadamente 25%, com as desigualdades regionais dentro dos países membros crescendo – em média – pouco mais de 10%. Com podemos ver no Gráfico 1, entre a entrada da Espanha na CEE (1986) e 1996 houve uma elevação no Índice de Gini da desigualdade inter-regional da ordem de 20% (CEPII, 1999).

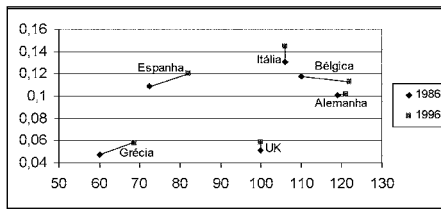
⁵ SALA-i-MARTIN (1996) ao analisar as rendas regionais na Espanha entre 1955 e 1990 mostra que o processo de convergência existente até os anos 70 deixa de existir a partir dos anos 80.

Outra dimensão desta concentração regional pode ser verificada ao analisarmos os resultados de um Índice de Equidade Regional tal como:

$$IEqR = \frac{PIB_j}{PIB_t} \frac{POP_t}{POP_j}$$

na qual j representa uma região e t o total do país.

Gráfico 1. Gini Regional e Renda per capita, países escolhidos, UE=100, 1986-1996



Fonte: CEPIL, 1999.

As regiões com resultados acima da unidade (IEqR > 1) seriam aquelas que possuem uma participação no produto acima da participação da sua população. Vale dizer, aquelas regiões com IEqR abaixo de um detêm uma participação no produto inferior à participação de sua população.

A TAB. 1, a seguir, nos mostra que as Comunidades Autônomas (CCAA) do centro-nordeste espanhol (Aragão, Catalunha, Navarra, País Basco e Rioja), acrescidas das comunidade de Madrid e Ilhas Baleares, apresentam resultado superiores à unidade em ambos os períodos.

Se analisarmos o comportamento entre 1980 e 2002 podemos também notar um reforço nesta concentração com as Comunidades Autônomas de Múrcia, Valencia e Cantabria apresentando resultados abaixo da unidade apenas no ano final. Além disto podemos ver uma redução de uma redução dos índices de Castilla, Asturias e Galicia nos últimos vinte anos.

É neste contexto que pretendemos aqui apresentar a evolução das políticas de planejamento regional na Espanha. Para tanto, optamos por uma periodização que procura dar conta das grandes orientações da política regional espanhola, a saber, i) a política de

incentivos regionais do primeiro franquismo até os Planos Jaén e Badajoz; ii) as estratégias de pólos de crescimento e suas extensões; iii) a preparação para a entrada na CEE (Lei 50/1985 e Real Decreto 1535/1987); e iv) tendências atuais.

Tabela 1. Índice de Equidade Regional, Espanha, 1982-2002

Comunidades Autônomas	1980	2002
Andalucia	0,74	0,79
Aragon	1,03	1,09
Asturias	0,91	0,89
Baleares	1,10	1,03
Canarias	0,94	0,88
Cantabria	1,04	0,99
Castilla-Leon	0,93	0,98
Castilla-La Mancha	0,85	0,81
Cataluna	1,21	1,17
Comunidad Valenciana	1,02	0,93
Extremadura	0,61	0,70
Galicia	0,86	0,83
Madrid	1,13	1,29
Murcia	1,01	0,81
Navarra	1,26	1,29
País Vasco	1,32	1,29
Rioja	1,14	1,12

Fonte: elaboração própria a partir de INE (2003).

II - Políticas e planejamento regional na Espanha

2.1 – Organização Institucional

O processo recente de configuração da divisão territorial espanhola foi influenciado marcadamente por alguns fatos históricos importantes, a saber: i) a primeira tentativa de uma república federativa em 1873; ii) a experiência da segunda república com o chamado “Estatuto de Autonomia da Catalunha e País Basco” (1931-36), que desemboca na desastrosa

Guerra Civil e na iii) criação do centralismo franquista (1938-75); e por fim iv) o processo de descentralização iniciado em 1976, com a criação das comunidades autônomas (CCAA) pela Constituição de 1978, acrescido pela reforma dos governos locais introduzida pelo Ato de Governo Local de 1985, além da reforma provincial de 1996.

Ministros e o Poder Legislativo, ou “*Cortes Generales*”, estas subordinadas ao Senado (um senador por CCAA mais um senador por milhão de habitantes, totalizando 208 membros em 2003) e no Congresso de Deputados (350, eleitos pelo sistema proporcional).

Ao nível da CCAA, fora a Presidência de cada comunidade, encontram-se as

Mapa 1. Comunidades Autônomas, Espanha



Mapa 2. Províncias e principais municípios, Espanha



A estrutura institucional espanhola apresenta 17 CCAA; duas cidades autônomas (Ceuta e Melilla); cinquenta províncias acrescidas dos arquipélagos das Canárias e das Baleares; duas áreas metropolitanas – Madrid e Barcelona – e 8089 municípios

Cortes Regionais (Tribunais Superiores de Justiça); as Assembléias Legislativas e os Conselhos Regionais.

Ao nível nacional de governo apresentam-se a Corte Constitucional, o Gabinete de

O nível provincial espanhol diferencia-se de seus equivalentes europeus tanto em sua estrutura como em sua operacionalidade. As províncias espanholas possuem uma existência garantida constitucionalmente, e possuem

raízes históricas tradicionais, remontando ao século XIX⁶, tendo sido muito atuantes durante a centralização franquista. Justamente essa herança franquista levou à aprovação, em 1996, da substituição do “Representante Civil”⁷ por delegados eleitos ao nível provincial. Segundo GIORDANO & ROLLER (2003:916):

“(…) this was an important symbolic shift because the Civil Governors were associated with the Franco regime. Thus, the reform of the provincial level has focused on depoliticizing this particular level of government and replacing it with a more functional rather than an overtly political role.”

Recentemente as províncias têm se tornado mais subservientes às autoridades locais, particularmente aquelas das grandes cidades. Como destacam GRIMALDOS & FERRER (1995), face à composição dos governos provinciais – *diputación provincial* – formados por representantes eleitos pelas autoridades locais, grandes municípios tendem a dominar a ação provincial. Mais que isso, algumas CCAAs (Rioja, Navarra, Astúrias, Madrid, Múrcia) são uni-provinciais, o que reforça o caráter assimétrico da descentralização, com a inexistência de “*diputaciones provinciales*” e o domínio dos grandes centros urbanos. Lateralmente, como destacam GIORDANO & ROLLER (2003:917), “(…) a special mention should also be made of the metropolitan level of government, a hotly political issue.”

Vale dizer, enquanto outros países – especialmente Itália e França – procederam uma criação de autoridades metropolitanas – responsáveis pelo gerenciamento de setores como transporte, saneamento, gerenciamento de resíduos e o próprio desenvolvimento urbano – a Espanha não avançou neste processo, chegando mesmo a abolir – em 1986 – a

região metropolitana de Barcelona. Isto levou este município a adotar formas alternativas de governança, particularmente a criação de “Comarcas”, para contrabalançar o poder provincial, como já vimos, muito identificado com o período da centralização franquista.

Ao nível do governo local, os municípios são governados por conselhos municipais, eleitos diretamente e responsáveis pela escolha do prefeito. Para municípios acima de 5000 habitantes forma-se um *Consejo de Gobierno*⁸ composto pelo prefeito e seus conselheiros escolhidos. O Quadro 1 nos dá a divisão das incumbências em cada esfera de governo na Espanha. Como podemos notar, as atribuições provinciais são relativamente discretas, tanto em relação aos municípios quanto em relação às CCAA, ambas com poderes mais amplos e definidos.

Por fim, é importante destacar também que o processo de descentralização política espanhol, iniciado pela Constituição de 1978:

“(…) has insured that decentralization has been of an asymmetric nature meaning that autonomous communities, such as Catalonia and the Basque Country, where nationalist and separatist sentiment had traditionally been deep-rooted, were appeared by being placed in the category of ‘historical nationality’ with a higher degree of self-government.” (GIORDANO & ROLLER, 2003:919)

Apesar desta declaração de princípios pela descentralização, o resultado prático dos “Estatutos de Autonomia”⁹ das CCAA deu-se apenas no País Basco e em Navarra, possuidores de um sistema próprio de *funding*¹⁰.

Apresentado o funcionamento institucional das esferas sub-nacionais de governo cabe agora descrever e analisar as políticas regionais experimentadas pela Espanha após a segunda Guerra Mundial.

⁶ As províncias espanholas foram criadas em 1822, à imagem dos “*departements*” franceses, e instituídas no intuito de agilizar a arrecadação de impostos e facilitar o controle da ordem pública (HEBBERT, 1982).

⁷ Nas palavras de GIORDANO & ROLLER (2003:XXX): “During the Franco Regime, Civil Governors were appointed to carry out central government policy in the provinces and were often equated with the repressive security machine of the regime”.

⁸ Similar a *Giunte Comunite italiana*.

⁹ Estes são nitidamente baseados nos “*equivalentes de soberania*” hirschmanianos.

¹⁰ Para maiores detalhes da ação governamental sub-nacional na Espanha ver GIORDANO & ROLLER (2003).

Quadro 1. Atribuições de poderes por níveis institucionais de governo, Espanha, 2003.

**Poderes exclusivos do Governo Central
(Artigo 149)**

- Comércio exterior e controle alfandegário
- Relações internacionais
- Defesa e forças armadas
- Moeda
- Legislação comercial, criminal, civil e trabalhista
- Telecomunicações
- Nacionalidade e imigração

Poderes compartilhados entre Governo Central e Comunidades Autônomas (Artigo 149-1)

- Educação
- Minas e energia
- Seguro social
- Trabalho
- Recursos hídricos
- Ciência e pesquisa
- Comércio e proteção ao consumidor
- Crédito, sistema bancário e seguros
- Cultura, lazer e entretenimento
- Economia e finanças
- Indústria
- Segurança pública
- Meio ambiente
- Serviço público e transporte
- Pesca

**Poderes exclusivos das Comunidades Autônomas
(Artigo 148)**

- Agricultura e recursos naturais
- Caça e pesca nos rios
- Serviço público nas comunidades autônomas
- Estradas de rodagem
- Museus, bibliotecas e monumentos públicos
- Planejamento urbano e regional
- Assistência social
- Moradia

- Turismo, esporte e lazer
- Transporte fluvial e florestas
- Saúde e segurança

Poderes das Províncias

- Coordenação da administração local
- Provisão de serviços supra-municipais

Poderes dos Municípios

- Segurança pública
 - Planejamento educacional
 - Defesa civil
 - Planejamento urbano
 - Patrimônio artístico e histórico
 - Proteção ao meio ambiente
 - Saúde pública
 - Proteção ao consumidor
 - Promoção e integração social
 - Fornecimento de água e energia
 - Tratamento de resíduos
 - Transporte público
-

2.2- A política regional no primeiro franquismo: os Planos Provinciais de Ordenação Econômica e Social.

Em 1946 foi criada pela Presidência do Governo Espanhol a Secretaria Geral para a Ordenação Econômica e Social, configurando-se como o marco inicial de uma política de ordenação econômica e social que visava a elevação do nível de vida e de renda *per capita* da população espanhola. Tal política desenvolveu-se em dois âmbitos, nacional e provincial. Ao nível nacional formulou os planos de produção nacional e aos planos de ordenação urbana e sanitária. No nível provincial, pretendia-se colocar em prática planos provinciais – harmônicos aos planos nacionais – com especial ênfase no aproveitamento dos recursos naturais.

Para que se compreenda a real dimensão destes planos provinciais, é necessário tanto entender o modelo de política econô-

mica do primeiro franquismo como a principal estratégia de desenvolvimento econômico do período, a saber, a industrialização. Segundo DOMINGUÉZ (1999), os objetivos de política econômica espanhola no período chamado de primeiro franquismo eram: i) recuperar a produção industrial e agrária; ii) diminuir o desemprego agrícola; e iii) aumentar o nível de renda por habitante.

O modelo franquista – em quase tudo análogo ao processo vivenciado no Brasil do primeiro Getúlio – era caracterizado pela presença massiva do Estado em todos os setores econômicos, marcado por quatro aspectos conjugados, a saber, i) o dirigismo econômico; ii) o intervencionismo no mercado; iii) autarquização da economia; e iv) a própria industrialização como via de desenvolvimento econômico.

i) Dirigismo

Segundo Paris Eguilaz¹¹, não seria possível à Espanha – face à sua situação econômica e social – seguir os ditames de uma economia liberal, dada a inexistência de “*perfecta movilidad y pleno empleo de los factores productivos*” e de outros ditames da teoria clássica. Ao contrário, somente o dirigismo econômico e a ação deliberada do Estado conseguiriam dar conta do desemprego estrutural vigente na economia espanhola, elevando o nível de renda da população¹². Literalmente:

“Al Estado corresponde asegurar un máximo nivel de ocupación a las fuerzas productivas del país, de forma tal que todo aquél que quiera trabajar pueda encontrar (...) Para ello se exige una coordinación

de las diferentes actividades económicas de la nación mediante una planificación de todos los recursos, con una dirección y ordenación, en algunos casos incluso coactiva”.(CONSEJO, 1951:344)

ii) Intervencionismo

Se o dirigismo econômico refletia uma grande desconfiança nos mecanismos de mercado como alocadores de recursos, a decorrência imediata seria um intervencionismo na fixação de preços e na orientação da produção, chegando mesmo ao abandono dos mecanismos de mercado. A intervenção na fixação de preços consistiu basicamente na limitação de sua elevação, enquanto a intervenção na orientação da produção enfatizou o aumento da produção de bens agropecuários – a fim de garantir níveis mínimos de abastecimento da população e, eventualmente, exportar – e bens primários, principalmente produtos minerais necessários à industrialização.

iii) Autarquia econômica:

A principal crítica à economia liberal dava-se pela sua incapacidade de fazer frente às crises periódicas do *per capitalismo*. Como o livre comércio é o principal instrumento de transmissão das oscilações de uma economia nacional à outra, justificava-se a autarcização com uma política econômica fortemente protecionista, configurando um processo de substituição de importações justificado tanto por razões de segurança nacional quanto como alternativa na luta pelo pleno emprego. Este processo de autarcização possuía duas orientações bá-

¹¹ Secretário Geral do Conselho de Economia Nacional a partir de 1945.

¹² Interessante notar a atualidade das preocupações de policy makers como Paris Eguilaz (1941:9): “es un error muy generalizado creer que la economía liberal significa un orden espontáneo y libre mientras que la economía dirigida se impone coactivamente una dirección. El llamado liberalismo económico, en la práctica no es ningún sistema en el que se desarrollen las relaciones económicas (...) en forma automática y dentro de una completa libertad, sino que (...) existe en él una dirección coactiva. Los que en este sistema dirigen la economía (...) son los grupos financieros que dominan el mercado nacional y el mundial, utilizando como instrumento jurídico el contrato privado y las instituciones que de él se derivan, sociedad anónimas, consorcios, etc, a través de las cuales y teniendo a su servicio el poder de su respectivos Estados, imponer en los mercados la ley de lo más fuerte.”

sicas. Do ponto de vista do setor industrial defendia-se um processo de substituição de importações com a produção industrial voltada ao incipiente mercado interno. No setor agrícola – fora a produção de alimentos para o mercado interno - havia uma clara indicação de esforço exportador a fim de garantir as divisas necessárias ao processo de substituição de importações.

iv) Industrialização como estratégia de desenvolvimento econômico:

A industrialização, durante o primeiro franquismo, converteu-se na Espanha no “arquetipo del desarrollo económico”. A partir da publicação de “**Un problema nacional. La industrialización necesaria**”¹³, o tema da industrialização passa a ser uma constante na agenda do governo. Concretamente, nas palavras de DOMÍNGUEZ (1999:93) e num LEWIS (1954) avant la lettre:

“Robert se refería al ‘proceso de racionalización de la economía española’ como el proceso por el que la industria absorbería la mano de obra sobrante en el campo, atacando el problema de raíz, esto es, la insuficiencia productiva nacional”.

Pouco tempo depois, De FIGUEROA (1949:4) complementa o modelo dual (ainda 5 anos antes de LEWIS) ao afirmar que

“(…) al ser la renta por habitante en la industria mayor que en la agricultura, se produciría un éxodo del campo a la ciudad, absorbiendo la nueva actividad industrial al paro existente en el sector primario, incluso los sucesivos excedentes demográficos (...) debiendo la población campesina reducir su participación relativa”.

Desta forma, a industrialização aparecia como:

- a) premissa indispensável, necessária, de qualquer programa de recuperação econômica pois paradigma do crescimento, sendo a eficiência prevalente à equidade no primeiro momento;
- b) possível na Espanha, dada a existência de matérias-primas (carvão, minérios etc.) e mão-de-obra disponíveis em abundância.

Assim, unindo a política de substituição de importações (PSI) a um planejamento técnico “ingenieril”, produziu-se uma política de industrialização fundamentada na idéia de internalização integral da estrutura industrial, visando a auto-suficiência industrial do país, que por sua dimensão e dotação de matérias primas, resultava na exploração diferencial das diversas províncias.

2.2.1. A Política de Ordenação Econômica e Social

Os objetivos fundamentais da Ordenação Nacional consistiam em promover a satisfação das chamadas “necessidades mínimas da população”, além de buscar a produção de energia elétrica e matérias primas necessárias à industrialização do país, sob autarquia econômica¹⁴, sendo estes objetivos possíveis de se alcançar apenas a partir de Planos Nacionais. Vale dizer,

“(…) la unidad provincial no puede ser tomada en consideración de una manera exclusiva cuando se trata de problemas de carácter nacional como son las grandes obras (...) que afectan a toda la Nación y que, por otra parte, son absolutamente necesarias para la ejecución de un Plan Nacional”. (SOES 1948:IV-V)

¹³ ROBERT (1943).

¹⁴ Os objetivos concretos da Ordenação Nacional, segundo a Presidência do Governo em sua Secretaria Geral de Ordenação Econômica e Social (1948:3-5) eram:

a) **Plan Prévio:** 1º incrementar la producción de materias primas (carbón, acero, cemento y fertilizantes) y de energía eléctrica; 2º alcanzar una alimentación básica de 2800 calorías por habitante y día; y 3º la recuperación del sistema de transportes con un plan urgente de ferrocarriles e transportes marítimos.

b) **Plan Expansión:** 1º suficiencia en carbón, siderurgia, cemento, energía eléctrica, productos de regadío, fertilizantes, pesca, transportes y divisas para el Plan; 2º incremento sustancial de carburantes, metales básicos, industrias básicas, cereales, fibras y maderas; 3º extinción progresiva del déficit de viviendas, del déficit escolar y del paro estacional; y 4º terminación de los distintos planos de Ordenación Urbana y Sanitaria.”

Do ponto de vista da Ordenação Provincial o objetivo era a satisfação das necessidades provinciais e o máximo desenvolvimento de suas possibilidades sempre em harmonia com a “*marcha general de los Planes Nacionales*”. Tratava-se de

“*contribuir desde el ámbito local a los objetivos planteados en la Ordenación Nacional, es decir, se intentaba fomentar la redistribución de la actividad productiva en el territorio, pero subordinándole siempre al más elevado nivel de renta nacional.*” (DOMÍNGUEZ, 1999:98).

Sumariamente, isto significa que os investimentos públicos deveriam realizar-se prioritariamente nos projetos e províncias que em maior medida contribuiriam para a renda nacional. Conseqüentemente tal elevação da renda nacional repercutiria no bem estar da província ao elevar o nível de vida, reduzir o desemprego e aumentar a renda.

Para tanto era mister conhecer-se a real situação econômica e social das províncias, com ênfase para o mapeamento do estoque de recursos naturais, a fim de se formular políticas de ordenação temporal, econômica e social dos recursos políticos e dos investimentos públicos.

Os objetivos específicos da SOES eram:

“*a) estudiar las propuestas de Planos de OES elaboradas por los organismos provinciales; b) fijar la prioridad de las obras a realizar teniendo en cuenta la interdependencia entre las diferentes provincias; c) elevar al Gobierno para su aprobación el plan general, escalonando su ejecución en programas quinquenales y d) realizar un seguimiento de la ejecución de las obras aprobadas.*” (SOES, 1946, no 24, Decreto Artículo 3)

A operacionalização da SOES deu-se por meio das “*Juntas Provinciales*” de ordenação econômica e social, dirigidas pelo Representante Civil e Chefe Provincial (representante do governo central nas províncias). O objetivo das Juntas era a realização dos diagnósticos setoriais

e territoriais, desde o trabalho de campo no recolhimento de informações até a confecção dos relatórios de necessidades provinciais.

A criação das Juntas Provinciais sustentou-se na concepção – atualíssima, por sinal – de que localmente encontravam-se os agentes “*más cualificados para determinar la situación, las necesidades y las posibilidades de desarrollo futuro de la provincia.*” (SOES, 1948). Apesar disto, a tomada de decisão seguia um modelo centralista, “*(...) realizando los estudios quienes estaban más cerca, pero tomando todas las decisiones la Presidencia Del Gobierno*”. (RODRIGUEZ, 1999:100). Resumindo, o processo seguia três passos:

- 1) As Juntas Provinciais de OES compilavam as informações formulando os relatórios de necessidade provincial;
- 2) A SOES analisava as informações das diversas províncias e estabelecia uma priorização a fim de elaborar os Planos de Ordenação Nacional e Provincial;
- 3) A Presidência do Governo aprovava os Planos Nacionais e encaminhava a confecção de Planos Provinciais, sendo estabelecida a urgência.

2.1.2. Planejamento Provincial

Para a elaboração dos Planos Provinciais três fases sucessivas eram estabelecidas.

A) Índice de Petições Provinciais (IPP)

Consistiu em um estudo geral realizado em 1948 para todas as províncias espanholas, no qual as Juntas Provinciais recolheram as propostas de investimentos considerados necessários para contribuir para o desenvolvimento econômico e social de cada uma delas. Contando com os IPPs a SOES estimou o montante de matérias primas necessárias à execução das obras e os investimentos solicitados em toda a Espanha.¹⁵

¹⁵ O resultado agregado dos IPPs evidenciou que a soma das matérias primas necessárias à execução das obras solicitadas era, em 1948, superior ao estoque nacional. (DOMINGUEZ, 1999:102).

B) Programa de Necessidades Provinciais

Esta segunda fase de elaboração do planejamento provincial, também realizado em 1948 para todas as províncias, consistiu num aperfeiçoamento dos IPP. Vale dizer, face à dificuldade encontrada pela SOES na consolidação dos IPPs, estabeleceu-se um roteiro mínimo para confecção dos diagnósticos e valoração das obras. Para tanto se constituiu um “Conselho de Planos Provinciais” responsável pelos diagnósticos setoriais em 4 grandes áreas: Agricultura, Obras Públicas, Indústria e Obras Sociais e Urbanas. A partir destes diagnósticos elaborava-se o Programa de Necessidades Provinciais, procurando ressaltar a riqueza de recursos e as possibilidades de investimento futuro na atração de indústrias e realização de obras públicas.¹⁶ E, finalmente, o

C) Plano de Ordenação Econômica e Social, última fase de elaboração dos Planos Provinciais.

Consistia no recolhimento das propostas de investimento do correspondente Programa de Necessidades, qualificados e factíveis segundo julgamento da própria SOES. Estes Planos estabeleciam objetivos, tempo de execução, orçamento, fontes de fomento além dos decretos-lei respectivos. Na prática, nenhum Plano de OES foi realizado, tendo ficado na etapa dos estudos e publicados como “Projeto de Política de OES” por cada província.

Concluindo, nas palavras de DOMÍNGUEZ (199:108):

“La política de contención económica y social de la SOES en el ámbito provincial consistió en la elaboración de unos estudios (IPP) y posteriormente dos PNP que permitieran a la Presidente del Gobierno conocer la situación económica y social de las provincias españolas y las mejorías públicas riquesas necesarias para su desarrollo”.

Mesmo que não tenha existido uma política real de desenvolvimento regional nos anos 40, os diagnósticos e estudos de base realizados pela SOES foram uma avaliação detida da situação das províncias espanholas, desnudando a grave situação vivida por algumas províncias que vieram a ser objeto de ações deliberadas de planejamento regional tais como o *Plan Jaén* (1953) e o *Plan Badajoz* (1952).

Estes planos – baseados na concepção de industrialização induzida ou *big stick* de Rosenstein-Rodan – foram concebidos a partir do entendimento que:

- i) a industrialização provocaria uma transferência da mão de obra do campo para a indústria, o que levaria a um maior nível de renda *per capita*, uma diminuição do desemprego agrícola e serviria como anteparo na migração interprovincial, já um problema identificado no período, particularmente para as províncias do centro sul espanhol em direção à região nordeste do país;
- ii) a aplicação de uma política de colonização aumentaria a superfície irrigada, elevaria a produção de alimentos e por conseqüência a qualidade de vida e o valor da renda *per capita* provincial; e que
- iii) a realização de obras públicas a fim de melhorar a infra-estrutura de comunicação e transporte reduziria o desemprego agrícola. (DOMÍNGUEZ, 1999):

Também os PNP podem ser considerados como a base para ações tanto de caráter setorial como horizontal, e.g., Planos de Grandes Zonas de Irrigação e os Planos Provinciais de Obras e Serviços. Mais que isto, os diagnósticos levados a cabo pela SOES podem ser considerados fundamentais – pelo esforço de diagnóstico e análise – na grande experiência de planejamento espanhol, vale

¹⁶ As principais necessidades identificadas recaíram sobre investimentos em obras hídricas para geração de energia elétrica, infra-estrutura de transporte, mapeamento geológico, além de serviços e infra-estrutura social. Ver SOES, 1948.

dizer, os Planos Nacionais de Desenvolvimento e seu rebatimento espacial, os pólos de crescimento econômico.

2.3 - Planos Nacionais de Desenvolvimento e Estratégias de Pólos de Crescimento

O comportamento da economia espanhola, na década de 1960, pode ser considerado como o mais dinâmico da Europa ocidental. O comportamento do produto apresentou uma média de crescimento da ordem de 7% ao ano com uma transformação estrutural – elevação do emprego industrial e terciário em detrimento do agrícola – já evidenciada na primeira parte deste relatório.¹⁷ A renda per capita, apesar das flutuações cíclicas comuns ao crescimento econômico, cresce quase 80% nos anos 60. Apesar disto, ou mesmo por conta disto, os benefícios deste crescimento difundiram-se de forma desigual, resultando na manutenção de uma distribuição pessoal e territorial da renda e do produto absolutamente concentrados.

A produção quase triplicou nos anos 60, acompanhada de um vigoroso crescimento de produtividade, associado a altas taxas de investimento e a uma seguida expansão do comércio externo. Ambos, importação e exportação crescem mais rapidamente que o Produto Nacional Bruto, devido ao aprofundamento do PSI acompanhado por uma política deliberada de desautarcização da economia.¹⁸

Do ponto de vista da política macroeconômica, URQUIJO (1973) identifica quatro fases diferenciadas, a saber: 1) Plano de Estabilização (1959); 2) Liberalização (1960-63); 3) 1º Plano de Desenvolvimento (1964); 4) Desvalorização (1967-69); sendo o Plano de Estabilização um momento crítico na preparação para o drive de crescimento dos anos 60. Nas palavras

de RICHARDSON (1975:6), no Plano de Estabilização “(...) the critical changes are contained in the switch from autarchy to the “discipline” of the market based in the use of monetary and fiscal instruments rather than direct controls.”

Apesar de TAMAMES (1973) afirmar que os efeitos do Plano de Estabilização foram exagerados, destacando que o afrouxamento da autarcização da economia espanhola já vinha acontecendo desde os meados dos 50, RICHARDSON (1975:7) afirma que “The Stabilisation Plan was a climacteric which initiated the neo-liberalisation and the indicative planning system of the 1960’s, even though its immediate effects were, unexpectedly, stagnation and a repressive impact on labour”.

Sem entrar em detalhes, o Plano de Estabilização consistiu num conjunto de medidas – adotadas entre julho e agosto de 1959 – de austeridade fiscal, controles monetários e creditícios, desvalorização cambial e liberalização comercial. Medidas acessórias também foram tomadas com menor ênfase: criação de um seguro-desemprego de âmbito restrito; lei anti-truste; reforma tributária; criação de incentivos para investimento estrangeiro; além das primeiras tentativas de introdução de um horizonte de longo prazo no planejamento e programação econômica; “(..) which resulted in the first Plan and the setting up of the indicative planning system.” (RICHARDSON, 1975:7). Outros elementos chave, prévios à formulação do 1º Plano Nacional de Desenvolvimento, e fundamentais no processo de crescimento econômico espanhol dos 60, foram:

- 1) Missão do BIRD, 1961-62;
- 2) Relatório da Comissão de Planejamento 1962;
- 3) Reforma Bancária e nacionalização do Banco de España, 1962;

¹⁷ Interessante notar que a grande elevação do emprego industrial deu-se ainda nos anos 50, apesar da ênfase dada ao desenvolvimento industrial nos anos 60.

¹⁸ As importações cresceram pouco mais que as exportações, em grande parte devido à demanda derivada por produtos industriais que acompanha qualquer PSI. Este fato só não levou a problemas no Balanço de Pagamentos face à brutal elevação do setor turismo no período. (LASUÉN, 1973).

4) Liberalização dos investimentos estrangeiros (1963).

Por fim, como destaca ANDERSON (1970:164), a experiência francesa de planejamento foi fundamental, pois

“ [The policy-makers] simply borrowed French planning procedure wholesale and in detail. The basic institutions and processes were imported intact. Even the titles of institutions and offices were retained, merely being translated from French into Spanish.”

Uma outra importante característica do planejamento espanhol – particularmente notável no 1º Plano de Desenvolvimento – é uma ênfase forte nos aspectos políticos em detrimento de elementos técnicos em sua formulação e operacionalização. Mais que isto se destaca o incentivo ao setor privado e a garantia de não ocorrência de competição entre estes e os investimentos públicos. Segundo o mesmo RICHARDSON (1975:8):

“This aspect of planning is dearly illustrated at the regional level in the poles policy. The stress on growth in the private sector and the encouragement of efficiency and higher productivity implied that equity social would not feature prominently in regional policy at this time, and indeed the development pole strategy was conceived, at least initially, in efficiency oriented terms.”

No que concerne ao trade-off eficiência-equidade o sistema de planejamento regional espanhol sofreu importantes mudanças de orientação. Enquanto o 1º Plano enfatiza a eficiência e os potenciais de desenvolvimento, no 2º e 3º Planos a ênfase deu-se na busca de equidade. Lateralmente, o 2º Plano (1969) possuía o objetivo – não alcançado – de descentralização do planejamento regional, com ênfase no possível potencial municipal e provincial de implantação de medidas e na iniciativa dos agentes locais¹⁹.

O 3º Plano (1973) continha, por sua vez, duas importantes mudanças de concepção. Primeira, a ampliação do conceito

de pólos de crescimento com a criação da noção de “grandes áreas de expansão industrial” com imediata aplicação para a região – e futura CCAA – da Galícia. Segundo – seguindo a tradição de “tomar emprestadas” as concepções francesas de planejamento – propôs-se um arremedo de estratégia de “aménagement du territoire” (em espanhol *vertebración del territorio*) com a designação de metrópoles de equilíbrio, cidades médias etc., com parcos resultados concretos.

O 4º Plano (1973), abortado a partir da morte de Franco e das incertezas do período de transição para a democracia, introduziria um conjunto de objetivos regionais e setoriais, com a criação de Comissões Regionais de Planejamento Territorial, evidenciando o aprofundamento da preocupação espacial dos *policy-makers*.

O Quadro 2, a seguir, apresenta a identificação e cronologia das principais experiências espanholas de planejamento em bases regionais até a morte de Franco.

De forma genérica, podemos afirmar que todos os três Planos de Desenvolvimento Econômico e Social foram direcionados – principalmente – para a expansão econômica espanhola, sendo os objetivos regionais eminentemente subsidiários no 1º Plano, aumentando sua importância nos planos subsequentes, particularmente devido: 1) à elevação dos desequilíbrios inter-regionais derivados de expansão da economia; e 2) ao congestionamento regional dos mercados de trabalho e a especulação com a terra urbana nas regiões de boom (especificamente a Catalunha, o País Basco, Navarra e Madrid). Como afirma HEBBERT (1982:114):

“(...) as the negative externalities and long-run costs of the uneven development strategy became more apparent, central planners became increasingly preoccupied by the question of space, which had been omitted deliberately in their earlier work.”

¹⁹ O fracasso desta tentativa levou à adoção da noção de “planejamento compreensivo” no 3º Plano (1973). Ver LASUÉN (1973).

Quadro 2. Cronologia das experiências espanholas de planejamento em bases regionais

	1945	Estabelecimento das CPSTs (Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos – Comissões Provinciais de Serviços Técnicos)
	1950	Ato de Governo Local
Abril	1952	Plano Badajoz
Julho	1953	Plano Jaén
	1956	Ato de Planejamento Urbano e Territorial
Dezembro	1957	Planos Provinciais a serem desenvolvidos através das CPSTs
	1959	Criação do Distrito de Desconcentração industrial de Madrid
	1962	Estabelecimento da Comisaria del Plan (Comissão de Planejamento)
Dezembro	1963	Lei da Indústria e do Juro Preferencial
Dezembro	1963	Criado primeiro pólo de desenvolvimento
	1965-6	Planos para o Campo de Gibraltar e Tierra de Campos
	1969-70	Segunda onda de pólos de desenvolvimento
	1971	Comitê Interdepartamental para o Controle do Meio Ambiente
	1971	Designação de áreas metropolitanas, metrópoles de equilíbrio, cidades intermediárias, núcleos rurais e zonas turísticas
Julho	1972	Estabelecimento da Grande Área de Expansão Industrial da Galicia
Junho	1973	Criado Ministério do Planejamento do Desenvolvimento (MPD)
Junho	1973	Grande número de novos distritos industriais criados pelo Ministério da Indústria
Novembro	1973	Delimitação das regiões de planejamento e criação das Delegações Territoriais e Comissões de Planejamento

Fonte: RICHARDSON (1975:10)

Contudo este regionalismo pôde ser considerado essencialmente como um “exercício tecnocrático”²⁰, derivado das dimensões funcionais de alocação ótima de recursos e da desimportância dada às dimensões sub-nacionais (locais, provinciais e regionais, principalmente estas últimas) na formulação e operacionalidade deste planejamento. Como destacam MEDHURST (1973), RICHARDSON (1975) e HEBBERT (1982) um dos aspectos – senão o principal – do limitado sucesso das políticas de “pólos de crescimento” e “grandes áreas de expansão industrial” foi o centralismo exacerbado em suas concepções e gestão. Como já destacado

aqui anteriormente, “(...) a nation which tries to develop its backward regions must furnish them with certain equivalents of sovereignty, something incompatible with Francoism” (HEBBERT, 1982: 114).

Concluindo, apesar da performance diferenciada de sua economia nos anos 60, a Espanha permaneceu subdesenvolvida do ponto de vista de sua infra-estrutura física e social, resultando na permanência da grave situação de desigualdade regional.

Segundo RICHARDSON (1975), a política regional implícita nas Políticas Nacionais dos 40 e 50 fez mais pelo desenvolvimento espacial espanhol que as políticas regionais explícitas. Especificamente:

²⁰ Em nada diferente das experiências de planejamento sob ditaduras políticas ao redor do mundo.

- 1) o programa de reconstrução do pós-guerra;
- 2) os projetos de irrigação do final dos 40;
- 3) a criação do Instituto Nacional da Indústria (INI) e seus programas de industrialização;
- 4) investimentos em infra-estrutura.

Contudo todos estes mecanismos causaram um reforço de concentração regional, pouco fazendo pelas regiões sub-desenvolvidas.

Nos anos 60 as estratégias de “*vertebración del território*” combinadas aos planos setoriais, levaram a sucessos relativos, geralmente relacionados à re-localização e descentralização industrial, derivadas das estratégias de Pólos de Crescimento.

Os resultados gerais das políticas regionais nos anos 60 foram:

- 1) redução relativa dos diferenciais interurbanos de renda e aumento dos diferenciais rurais-urbanos intra-regionais;
- 2) crescimento industrial em centros urbanos fora das principais regiões industriais, precipuamente nos Pólos de Crescimento;
- 3) melhoria da infra-estrutura de transportes e comunicações nos centróides de regiões deprimidas, em detrimento das maiores metrópoles (Barcelona, Madrid, Bilbao);
- 4) início de difusão de políticas espaciais de formação de *per capita* social, nomeadamente treinamento de pessoal diferenciado regionalmente;
- 5) elaboração de políticas urbanas de indução de descentralização intra-regional, por intermédio de estímulos à oferta de terras urbanas fora dos centróides regionais em regiões e províncias definidas;
- 6) relativo crescimento de cidades intermediárias, a partir de Programa Nacional de Estradas de Rodagem – apesar deste ter sido realizado pelo setor privado e sob um critério de demanda de tráfego.

Por fim, importante frisar que o sistema de planejamento regional de longo prazo requereria uma estrutura regional de

instituições políticas descentralizadas e uma subordinação do planejamento setorial aos objetivos do planejamento espacial - incompatíveis não só com o regime franquista como também de difícil operacionalização mesmo em regimes democráticos.

2.3.1. Planejamento Regional Espanhol nos 60

Visando compreender os elementos-chave do planejamento regional na Espanha cabe uma pequena introdução acerca dos elementos teóricos que instruíram tal formulação. Basicamente duas concepções teóricas devem ser destacadas. A primeira estabelece que o processo de crescimento inter-regional ocorre equilibradamente por meio de tendências de equalização dos retornos dos fatores *per capita* e trabalho, levando a uma convergência inter-regional dos diferenciais de renda *per capita*. Tal *approach* - baseado nos pressupostos e evidenciados nos modelos neo-clássicos da tradição de Solow e Romer - prevê que os fluxos de mão de obra ocorrerão das regiões com baixas taxas de salário para as com altas taxas de salário, até o momento em que os retornos dos fatores se equalizem, implicando um processo de crescimento regional associado a uma convergência de rendas *per capita* regionais.

A segunda concepção – presente nos modelos ao estilo Myrdal-Kaldor – propõe, ao contrário, que o crescimento econômico é espacialmente desigual e desequilibrado, levando ao aumento de concentração de população e atividade econômica em determinadas regiões, acentuando os diferenciais de rendas *per capita* regionais, num processo de causalção circular cumulativa. Para esta abordagem, as forças de mercado induzem a aglomeração espacial de indústrias, devido à presença de retornos crescentes espacialmente diferenciados, derivados de vantagens locais iniciais naturais ou construídas (recursos naturais, sistemas de transporte etc). O mais importante determinante do crescimento das regiões atrasadas

viria a ser os efeitos induzidos pelas regiões mais desenvolvidas. O resultado líquido entre os efeitos de gotejamento (*spread effects* ou *trickling-down effects*) e os efeitos de polarização (*backwash* ou *polarisation effects*) conformariam o desenho regional do crescimento econômico. Para estes autores a tendência líquida da atuação das forças de mercado agindo sem restrições seria uma prevalência dos efeitos de polarização, fazendo com que as regiões mais atrasadas perpetuem sua condição, caracterizando um processo desequilibrado de crescimento econômico regional.²¹

No caso espanhol o aumento da concentração populacional em poucas regiões metropolitanas (Barcelona, Madrid, Bilbao, Valencia), acompanhado por uma concentração da atividade econômica – como já visto – sugere uma melhor adaptação do modelo de causação cumulativa. Isto apesar da inexistência de dimensão urbana nesta concepção teórica, precipuamente a pouca importância dada ao sistema urbano como principal difusor do desenvolvimento econômico. Mais que isto esta desconsideração do sistema urbano

“(…) cannot show that bigger cities in backward regions may benefit from national economic development even though on an interregional scale there are signs of increasing industrial concentration in one or two regions.” (RICHARDSON, 1975: 28)

Apesar desta deficiência, a idéia do crescimento desequilibrado – e as tentativas de sua mitigação – instruíram o desenho da política regional espanhola. Vale dizer, uma política de desconcentração industrial com o incentivo a um número limitado de projetos industriais em poucas grandes cidades, fora das regiões mais desenvolvidas, i.e., uma estratégia de pólos de

crescimento ao estilo Perroux/Boudeville²².

Não vamos aqui adentrar na avaliação teórico-metodológica das estratégias de pólos de crescimento²³, mas cabe destacar que a valorização dos pólos de crescimento como instrumento de desenvolvimento regional depende do poder de criação e difusão de *spillovers* do próprio pólo em direção ao seu *hinterland*. No caso espanhol, a maioria dos pólos criados pelas políticas regionais veio a se tornar enclaves, com pequeno sucesso na resolução dos problemas das desigualdades regionais, mesmo no entorno dos grandes projetos industriais.

Muito do apelo das estratégias de pólos de desenvolvimento vem do fato que estes oferecem um instrumento capaz, pelo menos em tese, de compatibilizar critérios setoriais e regionais, i.e., conjugando o conceito perrouxiano de pólo industrial com o conceito boudevilleano de pólo de desenvolvimento espacial. A dimensão da seletividade industrial associada à provisão de infra-estrutura seriam os elementos chave na formação dos pólos de crescimento.

Já foi aqui destacada a dimensão geral dos Planos de Desenvolvimento e seus rebatimentos regionais. Cabe destacar, contudo, algumas dimensões específicas das políticas regionais presentes nestes planos.

1º Plano

- 1) Criação de pólos de promoção e desenvolvimento industrial em regiões de baixa renda com potencial de crescimento;
- 2) Promoção de sistemas de irrigação em pequenas propriedades;

²¹ As concepções de “core-periphery” tanto na formulação original de Friedmann (1966), como em suas versões contemporâneas (Krugman Kubo, Henderson) são uma variante do modelo Kaldor-Myrdal.

²² Segundo Richardson (1975:29) a adoção desta estratégia reflete a forte influência francesa - tanto teórica como prática - no planejamento regional espanhol. Mais ainda “(...) due to the fact that functional pole concept provided a pretext for Spanish policy makers to pursue national industrial priorities disguised as regional policies”.

²³ Ver PARR (1999) para uma avaliação contemporânea e RICHARDSON (1975) para uma avaliação do caso espanhol.

- 3) Ênfase em um limitado número de regiões a serem incentivados, estas possuindo baixa renda e potencial de crescimento, sejam regiões agrícolas, de caráter turístico, ou áreas urbanas metropolitanas;
- 4) Criação de planos específicos para regiões selecionadas (Gibraltar, Tierra de Campos, Ilhas Canárias) visando o desenvolvimento agrícola, da pesca e do turismo; e finalmente,
- 5) Efetivação da Política de Pólos, com a criação dos Pólos de Promoção Industrial de Burgos e Huelva e dos Pólos de Desenvolvimento Industrial da Coruña, Sevilha, Valladolid, Vigo e Zaragoza.

2º Plano

Apesar de pequenas, algumas diferenças entre este e o 1º Plano podem ser verificadas.

- 1) maior prioridade para agricultura e educação;
- 2) maior atenção dada às políticas de infra-estrutura social, i.e., saúde pública, sistemas de seguridade social, planejamento urbano, políticas de habitação;
- 3) maior importância para os gastos públicos em detrimento dos investimentos privados, descritos no 1º Plano;
- 4) maior envolvimento das esferas sub-nacionais (províncias e municípios) na execução dos programas, numa tentativa de ataque à super centralização na tomada de decisões;
- 5) manutenção das estratégias de pólos de desenvolvimento com a criação dos novos pólos de Granada, Cordoba, Oviedo e Logroño (1969) e Villagarcia de Arosa (1972); agora com o claro objetivo de redução das desigualdades

- inter-regionais de renda e não apenas a contribuição ao crescimento nacional;
- 6) avanços no planejamento do setor turismo com a criação de Zonas de Especial Interesse Turístico;
- 7) criação de uma tipologia de províncias (nunca utilizada na prática); e por fim
- 8) início de uma estratégia espacial de integração entre as áreas costeiras, o Eixo dos Vales do Ebro e Guadalquivir e o Eixo Madrid-Vale do Tejo; além da integração da região de Madrid com o NE (Catalunha e País Basco) pelo reforço de infra-estrutura dos pólos de Burgos e Valladolid.

3º Plano

Além da extensão dos objetivos dos planos anteriores, podemos destacar:

- 1) Criação do sistema de “vertebración del território”, com a promoção de uma rede hierárquica de cidades segundo o conceito de metrópoles de equilíbrio²⁴, levando a uma maior atenção à dimensão espacial no gasto público destinado à infra-estrutura;
- 2) fortalecimento das ligações entre as dimensões setorial e regional do planejamento, por meio tanto de uma política urbana em nível nacional, como de uma melhor definição de uma política de localização industrial, principalmente com instrumentos específicos como a criação de distritos industriais; e finalmente
- 3) ampliação da concepção de pólo de desenvolvimento, passando para o de “Grandes Áreas de Expansão Industrial”, com aplicação imediata na Galícia. Este novo conceito pretendia-se

²⁴ O sistema de hierarquia urbana formulado neste 3º Plano criava 3 hierarquias básicas:

- a) 6 áreas metropolitanas; compreendendo os municípios maiores de 750.000 (Madrid, Barcelona, Bilbao, Sevilha, Valencia e Zaragoza);
- b) 17 metrópoles de equilíbrio com os municípios maiores que 250.000 e menores que 750.000 sendo os principais Oviedo, San Sebastian, Málaga, La Coruña, Valladolid, Granada, Córdoba, Santander e Tarragona;
- c) 20 Cidades Médias, entre 75.000 e 250.000, sendo Pamplona, Salamanca, Burgos, Almería, Huelva, Logroño, Badajoz e Jaén as principais.

mais compreensivo, envolvendo tanto o planejamento setorial industrial, urbanização e infra-estrutura física (transporte, energia, comunicação) como a criação de complexos industriais de larga escala. Os objetivos eram amplos: a) desconcentração espacial; b) desenvolvimento regional; c) zoneamento territorial.

Complementarmente foram criados programas regionais seletivos e compreensivos para regiões específicas notadamente a própria Galícia, as Ilhas Canárias e o Sudeste Espanhol. O Mapa 3 localiza as diferentes estratégias e incentivos de planejamento regional na Espanha no início dos 70²⁵.

Procurando sistematizar a estratégia de criação de pólos de desenvolvimento na Espanha podemos dividir em XX dimensões.

mento industrial seriam centros urbanos já com importante atividade industrial localizados em regiões de baixa renda com forte dependência agrícola e com características de expulsoras de mão-de-obra pela emigração. Conseqüentemente, ambos deveriam estar localizados ao longo de importantes eixos de transporte e desenvolvimento.

Especificamente:

- 1) dos pólos de Vigo e La Coruña – ambos centros urbanos de relativa importância – era esperado que fortalecessem a calha noroeste, difundindo seu crescimento para todo o *hinterland* da Galícia;
- 2) Huelva, Cadiz e Sevilla formariam um triângulo ao longo do Rio Guadalquivir, contribuindo para o desenvolvimento do sul espanhol, especificamente a Andaluzia;

Mapa 3. Incentivos e Estratégias de Planejamento Regional, Espanha, 1975



1) Seletividade Espacial

Do ponto de vista geral, os pólos de promoção industrial eram definidos como centros urbanos sem presença marcante do setor industrial, porém com recursos naturais e humanos que justificassem a ação governamental com intuito de romper a inércia inicial. Por sua vez, os pólos de desenvolvi-

- 3) Valladolid e Burgos reforçariam a ligação entre a Cantabria e Madrid, além de promover a região subdesenvolvida da Castilla, por efeitos de *spillovers*;
- 4) Zaragoza foi escolhida pelo fato de ser um centro urbano de grande porte, com infra-estrutura física e produção industrial, além de estar localizada no eixo Madrid-Nordeste;

²⁵ Como já destacado o 4º Plano foi abortado após a morte de Franco e início do período de transição para a democracia.

- 5) Córdoba poderia ser considerada como uma extensão lógica do Eixo do Guadalquivir;
- 6) Logroño, Oviedo e Villagarcia de Arosa, todos no Norte do país, refletem a prioridade dada – no início dos 70 – à industrialização do NE e seus *linkages* com a região central, em clara busca de resultados em termos de crescimento econômico nacional.
- 7) Por fim, o pólo de Granada, refletindo mais uma escolha política para fazer face ao relativo isolamento da cidade e seu forte potencial turístico; desembocando na construção do aeroporto em 1972 e na ampliação das rodovias de ligação a Madrid e Málaga.

2) Incentivos, instrumentos e sustentações

Foram quatro os tipos de incentivo oferecidos no intuito de atrair firmas para os pólos de desenvolvimento:

- 1) Aquisição compulsória da terra necessária ao desenvolvimento de infraestrutura física e técnica para instalação das plantas industriais e equipamentos acessórios;
- 2) subsídio de 10% ao investimento em *per capital*;
- 3) crédito oficial preferencial; e
- 4) isenções e reduções fiscais tanto na aquisição de maquinaria importada como nas taxas e licenças de criação de novas firmas.

Tais incentivos eram dados no início das operações de forma discricionária na base de “concursos” (leilões) nos quais eram qualificadas as empresas que atendessem a duas pré-condições: i) atender aos critérios de seletividade setorial, de acordo com cada pólo a ser criado e ii) possuir um tamanho mínimo e garantir a criação de novos empregos (inicialmente 20 empregos, passando para 100 empregos a partir de 1967).

Do ponto de vista da limitação destes incentivos, como destaca RICHARDSON (1975), algumas das medidas adotadas nos pólos – investimentos em transportes, energia e fornecimento de água; criação de centros de educação superior e treinamento de mão-de-obra etc. – possuíam efeitos indiretos na atividade industrial. Com efeito, a combinação dos três instrumentos básicos – crédito oficial, subsídios ao investimento e isenção fiscal – poderiam vir a causar

- 1) dificuldades na avaliação em bases privadas da rentabilidade real do empreendimento;
- 2) dificuldades na avaliação custo-benefício dos investimentos governamentais;
- 3) todos os instrumentos possuem um viés *per capital-intensive*, defendido em termos de que estes setores são os que possuem maior produtividade e tecnologia mais avançada. Contudo, tal viés pode ser questionado quando se pensa num país com altas taxas de desemprego e restrição na dotação de *per capital* físico.

Quanto ao crédito, a principal crítica deve-se ao pequeno acesso de pequenas e médias empresas ao crédito oficial – administrado pelo sistema bancário. Na verdade, apenas 17% dos investimentos recebidos nos pólos de desenvolvimento foram feitos por meio do crédito oficial.

Do ponto de vista das isenções fiscais para importação, estas podem distorcer preços relativos e principalmente induzir a um *mix* tecnológico inapropriado.

Os subsídios de investimento, por sua vez, foram criticados por serem de pequeno montante, inadequados e insuficientes para o tamanho da mobilidade inter-regional de *per capital* requerida para a redução dos desequilíbrios regionais espanhóis (RICHARDSON, 1975).

Por fim, a seletividade setorial induzida em cada pólo sofreu críticas tanto do ponto

Quadro 3. Projetos Aprovados e Implementados, Empregos Gerados e Distribuição Setorial, Pólos de Desenvolvimento, Espanha, 1975

Pólo	Projetos aprovados	Projetos Implementados	Média de empregos por projeto	Setores dominantes (% do investimento total)
Burgos	182	154	73	Produtos metálicos (30)
Huelva	90	59	66	Químicos(59)
La Coruña	85	44	66	Diversificado
Seville	106	78	96	Material de construção, vidro, cerâmica, produtos metálicos, químicos (53)
Valladolid	89	73	132	Produtos metálicos, maquinaria (41) Químicos (35)
Vigo	114	81	133	Prod. metálicos, maquinaria (53), material de construção, vidro, cerâmica (20)
Zaragoza	137	123	72	Produtos metálicos, papel, químicos (54)

Fonte: elaboração própria a partir de RICHARDSON (1975:124).

de vista da relativa arbitrariedade na formulação do mix setorial de cada pólo, como da sua própria existência.²⁶

3) Distribuição Setorial

O Quadro 3 apresenta um sumário dos primeiros 7 pólos de desenvolvimento no tocante aos projetos incentivados, à geração de postos de trabalho e à distribuição setorial.

Podemos notar que, não coincidentemente, os setores metalúrgico e químico são aqueles afeitos à montagem de complexos industriais de larga escala “(...) since the concepts of geographical polarisation and large scale industrilisation have always been closely interrelated in the minds of Spanish regional policy-makers” (RICHARDSON, 1975:123)

4) Avaliação Geral da Estratégia de Pólos de Crescimento

1) Os efeitos diretos, indiretos (*linkages* interindustriais) e induzidos (renda) variaram profundamente dentre os diferentes pó-

los, sendo que a intensidade dos efeitos sobre o entorno dependeram, segundo RICHARDSON (1975), tanto do tamanho do pólo em si, como também do nível de dotação de infra-estrutura inicial, este um constrangimento fundamental.²⁷

2) Apesar de resultados dúbios e imprecisos RICHARDSON (1975:132) conclui que, do ponto de vista do crescimento industrial, os sete pólos originais têm um sucesso indubitável.

A TAB. 2, a seguir, compara o comportamento da renda *per capita* e do produto industrial dos sete pólos originais com o restante da Espanha, entre 1964 e 1971.

Tanto o aumento da renda *per capita*, como o crescimento do PIB industrial foram nitidamente superiores nos pólos do que no restante do país. Contudo os objetivos de mitigação de desequilíbrios regionais e mesmo do desenvolvimento dos *hinterlands* dos pólos de desenvolvimento não parecem terem sido alcançados. Como destaca BUTTLER

²⁶ O debate da horizontalidade na política econômica permanece presente e forte até os dias de hoje. Parece-nos que a adoção de critérios seletivos setoriais e regionais é a própria fundamentação de formulação de qualquer política econômica: a discricionalidade.

²⁷ Como por exemplo os graves problemas de oferta de água nos pólos de Huelva, Burgos e Vigo.

Tabela 2. Percentual de aumento, Renda per capita e Produto Industrial, Espanha, 1964-1971

Período	1964-67		1967-71
	Renda per capita (aumento %)	Renda per capita (aumento %)	Produto industrial bruto (aumento %)
Sete pólos	77,4	49,7	137,9
Províncias das maiores metrópoles	34,4	36,9	71,3
Cinco piores províncias	55,6	44,8	36,7
Resto do país	37,3	50,2	46,2
Média nacional	44,0	46,6	64,6

Fonte: elaboração própria a partir de RICHARDSON (1975:132).

(1975:183) o grau de ligações regionais inter-industriais foi extremamente baixo;

3) LASUÉN (1974) ao avaliar os resultados da política regional espanhola nos 60 e início dos 70, aponta tanto a redução dos diferenciais interurbanos de renda, como o aumento dos diferenciais urbano-rurais, movimento este acompanhado por uma elevação líquida das disparidades inter-regionais. Em sua interpretação, a estratégia de pólos de crescimento “(...) was fairly successful in terms of interregional equality payment of causing intra-regional disparity”.

4) Segundo RICHARDSON (1975:133), se o principal objetivo da política regional espanhola era desenvolver as regiões do sul do país integrando-as ao norte/nordeste desenvolvido, a estratégia de pólos de crescimento produziu “(...) a relatively small contribution”. As grandes esperanças depositadas nas *growth pole strategies*²⁸ e os relativamente pequenos resultados obtidos levaram a um desencantamento e - segundo PARR (1999) - a uma nada justificada *over-reaction*, culminando no abandono puro e simples, a partir dos anos 80, da criação de pólos não só na Espanha como em todo o mundo. Mais

que graves problemas de implementação e concepção inicial, sendo o principal a combinação entre seletividade e elegibilidade setorial e regional, a pouca importância dada à rede e hierarquia urbanas, associadas ao funcionamento operacional dos pólos, minou a capacidade de geração de efeitos no sentido da mitigação dos desequilíbrios inter e intra-regionais. Nas palavras de RICHARDSON (1975:134), “(...) integration of a pole with its zone of influence requires the development of an intra-regional hierarchy with sub-poles linked by efficient transport routes”, com o desenvolvimento de uma rede urbana hierarquicamente organizada, fazendo com que no longo prazo sejam reduzidos “(...) the damages of diseconomies and congestion at the pole itself”.

Na Espanha a inexistência desta rede interna combinada a uma política baseada na criação e incentivo de Pólos Nacionais minou em grande parte a possibilidade de um sucesso inequívoco.

5) Avaliando o funcionamento e os resultados dos pólos em si, conclui-se que maior atenção deveria ter sido dada na atração de pequenas e médias empresas subsidiárias ao funcionamento dos complexos industriais dominantes dos pólos,

²⁸ Tal como as políticas de clusters atualmente, as estratégias de pólos de crescimento eram nos anos 60 e 70 o vademecum e a panacea das políticas econômicas regionais. Ocioso enfatizar que os desapontamentos, geralmente, são diretamente proporcionais tanto às expectativas como à falta de foco na concepção e implementação de políticas econômicas de base territorial.

particularmente para o atendimento dos critérios de criação de empregos e geração de efeitos multiplicadores locais.

- 6) LEIRA (1973) destaca ainda que a estratégia de pólos de desenvolvimento desenhada pela política regional espanhola era *efficiency-oriented*, sendo os resultados em termos da alteração da distribuição espacial das atividades e da redução das disparidades regionais menos importantes que o sucesso do pólo em termos de rentabilidade e eficiência em termos privados. Além disto esta estratégia proporcionava vantagens políticas ao regime franquista, face à escolha da localização dos pólos “coincidir”, em grande medida, com regiões que davam suporte à ditadura, a saber, Andaluzia, Castilla e Galícia. LEIRA (1973) afirma ainda que “(...) poles policy was fashionable and conveyed the ‘trendy’ impression that Spain’s technocrats were up-to-date and making use of the latest tools of regional planning”.²⁹

Por fim, o abandono – “(...) before it could be expected to generate substantial results” (RICHARDSON, 1975:138) – das estratégias de pólos de crescimento e de qualquer política de cunho regional, acompanha tanto a recessão espanhola - resultado da crise econômica mundial pós 1º choque do petróleo - como a própria morte de Franco e a transição democrática espanhola³⁰.

2.4. - Transição democrática e preparação para a entrada na CEE

Apesar da permanência em operação, em escala restrita, mas sobre grandes áreas do território espanhol, os incentivos e políticas regionais, segundo HEBBERT (1982:111), “(...) have got bypassed by events”. Vale dizer, o

planejamento macroeconômico de médio e longo prazo – no qual inseria-se o planejamento de base territorial espanhol – enfraquece-se pela necessidade de adoção de medidas fiscais e monetárias restritivas que se seguiram à 1ª crise do petróleo. Esta perda de importância do planejamento culmina na extinção do Ministério do Planejamento e Desenvolvimento em 1976.

Mais importante, contudo, o tipo de política de bases territoriais praticada nos 60 e início dos 70, “(...) has become anachronistic because of the profound change in the political environment which accompanied the death of Franco and the return to democracy.” (ALONSO & HEBBERT, 1982).

Como destaca HEBBERT (1982:114), a mais importante tarefa da Constituição de 1978 era satisfazer as demandas regionalistas por maior autonomia, não restritas apenas às regiões possuidoras de identidades históricas, culturais e linguísticas (País Basco, Catalunha e Galícia, notadamente), mas a todas as regiões espanholas, mesmo as não detentoras de identificação territorial politicamente relevantes³¹. Como resultado

Tal esperança era baseada na aceitação do fato que a política regional franquista falhou em grande medida por seu centralismo exacerbado

“(...) the Constitution of 1978 provides for a substantial devolution of sovereignty to newly-created regional governments throughout Spain subject to two overriding principles, national unity and interregional solidarity”. (HEBBERT (1982:114)

levando a Espanha a se tornar um dos governos mais descentralizados do mundo ocidental.

²⁹ Qualquer semelhança não é mera coincidência.

³⁰ Para uma avaliação individual do funcionamento de cada pólo, assim como uma descrição das políticas regionais complementares às estratégias de pólos de crescimento – “Zonas de Localização Industrial Preferencial”, “Zonas de Proteção Ambiental”, “Planos de Infra-estrutura Turística”, “Plano Nacional de Auto-estradas” - e a própria criação do Instituto Nacional da Industria (INI) ver RICHARDSON (1975, caps.7 e 8).

³¹ Este processo culmina na criação do Partido Socialista Andaluz (BA), num improvável ‘regionalismo nacionalista’, sem qualquer base histórica ou mesmo cultural, sendo derivado de demandas de equivalência de tratamento das regiões menos desenvolvidas perante a Catalunha e o País Basco.

O principal intuito por detrás do estabelecimento das autonomias regionais era a esperança que a descentralização político-administrativa auxiliaria tanto na redução dos desequilíbrios inter-regionais como na criação de condições de um crescimento sustentado nas regiões mais desenvolvidas. Tal esperança era baseada na aceitação do fato que a política regional franquista falhou em grande medida por seu centralismo exacerbado, por não possuir vínculos locais, seja na concepção seja na implementação. Numa avaliação introdutória seria difícil imaginar contraste mais profundo entre “*the functional regionalism of Franco’s macro-economic planners and the political regionalism*” advindo do processo de democratização espanhola. Mais que isto, na euforia da democratização, grandes expectativas eram depositadas no potencial das novas CCAA

“ (...) to tackle, by policies of selective spatial closure, the deep problems created [ou reforçado] by the expansion of the sixties, whether as in the south these are problems of underdevelopment and rural decay or, as in the north, overdevelopment, pollution and urban congestion” (HEBBERT, 1982:116).

mesmo sabendo que os recursos necessários para a resolução de problemas tão profundos como o desemprego na Andaluzia e a pobreza na Galícia não poderiam vir somente das instâncias regionais de governo (CARR 1980:179). Para HEBBERT (1982) dois fatores contribuíram para modificar, ou pelo menos amenizar, a visão de *panacea* dada aos Estatutos de Autonomia:

1) A profundidade e intensidade da crise econômica posterior aos 1º e 2º choques do petróleo, restringiram as expectativas de que políticas *bottom-up* poderiam vir a reconstruir as economias regionais. A própria Constituição, como sói acontecer em Estados Nacionais, determina que em questões econômicas a soberania

das CCAA teria que se subordinar “(...) to state’s global responsibility for customs and extern trade, the monetary system, general taxation, the national debt and macro-economic planning”. Estas condições gerais deterioraram-se profundamente no início dos 80: crescimento zero, elevação do déficit externo; taxas de desemprego alcançando aproximadamente 15%. Tais circunstâncias diminuíram os graus de liberdade do governo federal em promover o aumento dos graus de autonomia das regiões para formular e aplicar políticas econômicas;

2) o processo de devolução das soberanias aos governos regionais foi acompanhado por mecanismos de redistribuição de recursos inter-regionais, particularmente entre regiões ricas e pobres, i.e., conjugada à autonomia a Constituição estabelecia a solidariedade entre regiões. Tal solidariedade, explicitada na Constituição por meio da criação do Fundo de Compensação Inter-regional (FCI), implicaria uma redistribuição dos recursos fiscais, por intermédio de incentivos regionais, além daquele nível mínimo que garantiria uma oferta de serviços públicos mais equânime inter-regionalmente.

Contudo, após o II choque do petróleo, os gastos com incentivos regionais na Espanha reduziram-se de 17 milhões de pesetas em 1980 para aproximadamente 5 milhões em 1986 (ano de entrada na CEE), tendo chegado a aproximadamente 3 milhões em 1983.³²

Nas palavras de CUADRADO-ROURA (1985:79), a partir do início dos oitenta,

“ (...) la Política Regional ha empezado a vivir su propia crisis en todos los países. En primer lugar, porque las condiciones económicas han exigido unas políticas de ajuste muy duras y de carácter general, que dejaban un escaso margen de maniobra a la Política Regional. En segundo lugar, porque los recursos destinados a las acciones

³² Pesetas constantes de 1981. Informe Estatístico do Ministério da Indústria y Energia, set. 1991.

regionales han tendido a estabilizar-se y, en tercer lugar, porque han sufrido duras críticas hacia determinadas acciones y planteamientos de anteriores etapas”.

Mais que isto, como destaca ALLEN (1990:316), a política regional perde sua importância nos 80 tanto pelas condições econômicas mundiais no período como, e principalmente, pela desilusão com os resultados obtidos no então passado recente.

Estas mudanças ocorrem não apenas no papel das políticas regionais, como também em sua concepção e instrumentalização, ocorrendo transformações não apenas na já mencionada descentralização na tomada de decisões, como também na formulação de objetivos e utilização de instrumentos, não apenas na Espanha, mas também em todos os países da Europa Meridional.

Do ponto de vista dos objetivos, a meta tradicional das políticas regionais – redução das disparidades regionais – perde importância em relação às medidas visando o aumento da competitividade e a reestruturação econômica, com vistas ao ingresso na CEE. Quanto aos instrumentos, as mudanças significativas vinculam-se: i) à valorização dos subsídios seletivos em detrimento de esquemas automáticos; ii) às modificações nos critérios de elegibilidade, e iii) à diminuição consistente da extensão de cobertura espacial dos incentivos.

Por outro lado, do ponto de vista dos incentivos regionais, a política espanhola, na primeira metade dos 80, pode ser definida pela multiplicidade de figuras de ação regional herdadas dos Planos de Desenvolvimento dos 70 e ainda em operação, mesmo que em escala reduzida.³³

Como afirma CANABAL (1982:51), para se fazer um balanço da política regional

espanhola nos 10 anos que sucederam à restauração da democracia (1976-1985) é necessário entender tanto esta herança da política franquista - o já mencionado processo de descentralização - como e principalmente,

“(...) el proceso de integración de España en la Comunidad Europea, que obliga a los distintos Estados miembros a acatar y aplicar una serie de normas comunes que afectan a las distintas esferas de la actividad económica.”

Para esta adaptação às regras de funcionamento da CEE (tendo em vista a candidatura espanhola, aprovada em 1986) um conjunto de normas e procedimentos foram aprovados pelo governo espanhol. Do ponto de vista das políticas de base territorial e de incentivos regionais a Ley 50/1985 - complementada pelo Real Decreto 1535/1987³⁴

- constituíram-se no novo marco legal institucional dos incentivos regionais na Espanha, preservando o preceito constitucional da busca do equilíbrio inter-regional, porém simplificando e racionalizando os procedimentos de concessão de incentivos.

Estes eram considerados na própria lei “(...) un conglomerado de figuras yuxtapuestas”, adaptando a legislação de incentivos regionais do país às normas comunitárias sobre defesa da concorrência.

Tal racionalização, com efeito, veio suprimir a maioria dos incentivos regionais e “figuras de acción regional” - todas as Grandes Áreas, Zonas, Pólos, Polígonos etc. teriam um ano para cessar as atividades³⁵ - concentrando ajudas e subsídios em um menor número de áreas.

Para se fazer um balanço da política regional espanhola é necessário entender a herança da política franquista

³³ Como destaca CANABAL (1982:52): “En 1979, 37 das 50 provincias españolas eran objeto de algún tipo de acción regional, bien se trataba de Grandes Areas de Expansión Industrial, Polos de Desarrollo aún vigentes, Zonas de Preferente Localización Industrial, Polígonos de Preferente Localización Industrial, Zonas de Protección Artesanas etc.”

³⁴ Para a íntegra de ambos ver RER, 19, 1987:187-203.

³⁵ Ley 85/1985, Disposición Transitória Primeira.

Do ponto de vista dos incentivos, visando o maior grau de discricionariedade, apenas três classes passaram a vigor:

- 1) subvenção a fundo perdido sobre investimento aprovado;
- 2) subsídio nos juros e amortizações sobre empréstimos em entidades financeiras; e por fim
- 3) desconto – de até 50% e por no máximo de dois anos – sobre pagamento da cota empresarial da seguridade social dos empregos diretos gerados pelo projeto aprovado.

Em seu Artigo 3º, o Real Decreto 1535, por sua vez, define quatro tipos de regiões incentiváveis, com diferentes patamares de ajudas, função direta da gravidade dos problemas regionais. Cada uma destas quatro zonas habilita-se a receber uma subvenção máxima que varia de 50% (Zona I) a 20% (Zona IV).

Nestes quatro patamares de subsídio, definiram-se 3 tipos de zonas incentiváveis:

- 1) Zona de Promoção Econômica (ZPE): áreas geográficas menos desenvolvidas definidas com base na renda *per capita* e na taxa de desemprego. Seriam aquelas regiões (províncias) incluídas no Objetivo 1 pelo Marco Regulatório dos Fundos

Estruturais da Comunidade Européia (MR CEE 2052/88);

- 2) Zonas Industriais em Declive (ZID): regiões afetadas por importantes processos de ajuste industrial e reestruturação produtiva, sendo a ajuda delimitada a um período máximo de 3 anos. Correspondem às regiões classificadas como Objetivo 2 dos Fundos Estruturais Comunitários; e
- 3) Zonas Especiais (ZE), que podem ser criadas pelo Governo discricionariamente.

O Mapa 4, a seguir, apresenta a distribuição geográfica destas zonas incentiváveis.

Finalizando, a nova organização do Estado, advinda da implementação progressiva dos Estatutos de *Autonomía*, previa às CCAA

“(…) competencia para la promoción de los incentivos, participación en las propuestas de delimitación de las zonas prioritarias y en el establecimiento de los sectores promocionables, y de la tramitación de las solicitudes de beneficios y seguimiento de los proyectos, así como la declaración de cumplimiento de condiciones”. (PASCUAL et al. 1992:70)

Postas as mudanças do marco institucional espanhol e a entrada na “Europa dos 15”, cabe, agora, a apresentação e avaliação introdutória das políticas regionais na Espanha nos últimos 15 anos.

Mapa 4. Zonas Incentiváveis, Espanha, 1986



III – Políticas Regionais sob o Marco Regulatório Comunitário: a Espanha no Século XXI

A orientação de política regional europeia e espanhola a partir da década dos 90 pode ser sintetizada em três pontos:

- 1) Descentralização: no que tange aos agentes e suas capacidades decisórias e responsabilidades regionais;
- 2) Coordenação: visando uma maior integração nas intervenções das políticas comunitárias, nacionais e sub-nacionais;
- 3) Reestruturação, com menor importância estratégica imputada ao setor industrial.

Mais que isto, como destacam PESQUERA & CANABAL (2002:16):

“(…) la clásica dicotomía equidad-eficacia se resuelve a favor de esta última, mediante la realización de ajustes positivos en las estructuras productivas, la innovación tecnológica como factor de competitividad, el fomento de las pequeñas y medianas empresas, la prestación de servicios en general, y la potenciación del desarrollo endógeno”.

Do ponto de vista dos instrumentos, por sua vez, os incentivos regionais seguem como pilares básicos das políticas regionais dos países da UE.

Os resultados destes incentivos³⁶ são, segundo OGANDO & RODRIGUEZ (1992), desalentadores. Vale dizer, as regiões mais desenvolvidas, com uma base industrial e produtiva consolidada, beneficiam-se em maior medida face às economias de aglomeração, sendo que os incentivos regionais não representam um fator determinante nas decisões de localização empresarial por não compensarem desvantagens locais devidas tanto aos problemas de qualificação da mão de obra, como as deficiências de infra-estrutura física (THOMSEN & WOOLCOCK, 1993).

Do mesmo sentido, VÉLEZ (1997) argumenta que a existência de incentivos é o fator menos relevante para a localização se comparado ao forte peso de fatores subjetivos ou ao fato de que a região tenha tradição industrial, tanto no setor a que pertence a empresa, como – no sentido geral – ao implicar a existência de economias externas geradoras de vantagens pecuniárias para as empresas. Ainda do ponto de vista conceitual, as políticas regionais podem se diferenciar em 2 tipos, a saber, i) aquelas que não tem impacto na diversificação e na geração das atividades econômicas; e ii) as que têm efeito positivo em termos de bem-estar para as regiões, contudo caracterizam-se como um “jogo de soma zero” em uma perspectiva nacional. Vale dizer, o êxito de uma região dá-se às expensas de outra. (HESIRE & GORDON, 1998).

Partindo deste aparato conceitual podemos afirmar que a própria construção de EU possui entre seus pilares básicos a manutenção e o funcionamento eficaz de um sistema de livre concorrência, sendo que qualquer ajuda, subvenção, incentivo, etc. dado por qualquer Estado Membro necessita aprovação da Comissão Europeia. Este último classifica as ajudas e subvenções em 4 tipos (MARTÍN, 2004):

- 1) Regionais: destinados a favorecer a localização de empresas em determinada região com vistas a impulsionar seu desenvolvimento ou reconversão econômica;
- 2) Setoriais: enfatizam um setor da atividade econômica relacionadas, geralmente, a processos de reconversão de setores em crises sistêmicas;
- 3) Horizontais: dirigidos a determinados tipos de atividades comuns a todas as empresas sem discriminação setorial ou regional; como por exemplo: i) auxílio a PME's; ii) subsídios a atividades de P & D³⁷; iii) subvenções em favor do meio-

³⁶ Já apresentados anteriormente.

³⁷ Voltaremos a isto.

ambiente; iv) ajuda para empresas em crise; v) subsídios à criação de postos de trabalho; vi) ajudas a empresas em “zonas urbanas desfavorecidas”, segundo critérios de tamanho, especialização e criação de empregos locais; e finalmente vii) criação de centros de formação e treinamento de mão de obra.

- 4) **Ad-Hoc**: destinadas a empresas específicas não incluídas em regimes de ajuda anteriores.

Como destacado anteriormente, a Lei 50/1985 constitui-se o principal ponto de partida para a instrumentalização de incentivos regionais, sob o novo marco comunitário. A própria integração europeia serve de pano de fundo para a discussão das políticas regionais em cada país membro no geral e na Espanha no particular.

As políticas regionais europeias falharam no sentido de mitigar disparidades econômicas entre os países membros

3.1. Integração e União Europeia

Desde a promulgação do *Single European Act* enfatizou-se no âmbito da União Europeia que políticas de desenvolvimento – especificamente

diminuição das disparidades de rendas entre os países membros – seriam necessárias para o alcance da integração econômica europeia. Neste sentido, políticas de coesão econômica deveriam ser levadas a cabo, sendo as principais a Reforma dos Fundos Estruturais – criados já no final dos 70, sendo o FEDER o principal – e a criação do Fundo de Coesão.

Segundo RODRIGUEZ (2002) as políticas regionais europeias falharam no sentido de mitigar disparidades econômicas entre os países membros. Pelo contrário, a ampliação destas disparidades ocorre basicamente devido: i) ao pequeno volume de rendas financeiras dos citados fundos; ii) ausência de continuidade nas políticas regionais; iii) ausência de foco regional, i.e., presença de elevado número de

projetos subvencionados (mais de 40.000 em 1986) em quase todas as regiões europeias.

No tocante à Reforma dos Fundos Estruturais, esta foi baseada em 5 princípios gerais:

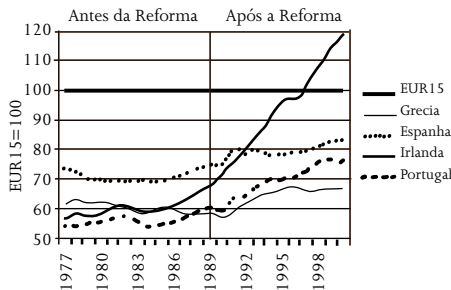
- 1) **Concentração**: com a definição de três objetivos:
 - a) Objetivo 1: promoção do desenvolvimento e ajuste estrutural de regiões cujo PIB per capita ficava abaixo de 75% da média da EU;
 - b) Objetivo 2: apoio à reconversão econômica e social de regiões que enfrentam dificuldades estruturais continuadas, e.g., altas taxas de desemprego por longos períodos de tempo; altos níveis de pobreza absoluta, etc.;
 - c) Objetivo 3: políticas de modernização dos sistemas de treinamento de mão de obra, educação continuada e incentivos à empregabilidade;
- 2) **Programação**
 - a) projetos individuais têm que ser parte de um plano de desenvolvimento mais amplo;
 - b) ênfase na implementação de estratégias de coerência intertemporal entre os diversos programas;
- 3) **Parcerias**, envolvendo o maior número de atores possível, buscando alcançar elevados níveis de cooperação interagentes, envolvendo instituições comunitárias, nacionais, regionais e locais;
- 4) **Adicionalidade**, i.e., procurando evitar que as políticas comunitárias tornem-se meras substitutas das políticas nacionais de desenvolvimento.
- 5) **Eficiência**, visando garantir uma correta gestão dos recursos e de implementação das ações comunitárias.

Quanto ao Fundo de Coesão, este é formulado a partir da aceitação de que a criação da União Monetária Europeia (MEU) e do EURO levaria, indubitavelmente, ao aumento de concentração de atividade

econômica. O Fundo de Coesão foi estabelecido para fornecer “(...) financial contribution to projects in the fields of environment and trans-European networks” (CHESIRE & GORDON, 1998:334), sendo Irlanda, Grécia, Portugal e Espanha os 4 países beneficiários.

Após 10 anos de Reforma dos Fundos Estruturais e da Criação do Fundo de Coesão estes 4 países experimentaram uma convergência diferenciada para com a média de EU, i.e., mais acentuada na Irlanda e na Grécia e menos importante na Espanha e em Portugal.

Gráfico 2. Evolução do PIB per capita – países selecionados



Fonte: INE 2002.

Apesar deste aparente sucesso da política comunitária em promover a convergência do PIB per capita a nível nacional, comparada à média da EU, um olhar mais detido nos chamados Cohesion Countries revela um padrão muito mais complexo. Nas palavras de RODRIGUEZ (2002:06):

“ - The higher growth has taken place in some of the most advanced regions. (Madrid, Barcelona. Dublin, Lisbon);

- Large concentration of company headquarters, R&D centers, financial, insurance and real estate;

- In contrast, many Objective 1 regions have lagged behind;

- Inequalities across States have fallen by 25%, but regional inequalities within states have risen by 10%.

- The analysis of unemployment trends highlights divergence”.

3.2. Espanha no Marco Comunitário

Para a Espanha, o Marco Comunitário de Apoio (CSF), em termos de recursos financeiros absorvidos nas regiões de Objetivo 1, foram:

- 1) Desenvolvimento de infra-estruturas (7% do total);
- 2) Melhoria nos recursos humanos (33%)
- 3) Apoio às atividades de P&D (5%)
- 4) Modernização do setor produtivo, particularmente das PME's (35%)
- 5) Articulação territorial (20%)

Em termos gerais, a estratégia adotada procurou centrar-se na melhoria das principais deficiências sócio-econômicas do país, a saber:

- 1) Acessibilidade (interna e externa) limitada;
- 2) Sistema produtivo pouco dinâmico, inovador ou competitivo;
- 3) Insuficiência de mão de obra qualificada;
- 4) Dotação insuficiente de infra-estrutura básica e equipamentos sociais;

sendo os programas comunitários necessariamente afeitos aos Planos Regionais de Desenvolvimento e ao próprio Fundo de Compensação Inter-regional (FCI), gerando sinergias entre as intervenções dos fundos estruturais e das políticas nacionais de desenvolvimento regional. Estas sinergias, segundo CEET-ECOTEC (200 : 17)

“(…) no han sido sin embargo muy destacadas pues las acciones cofinanciadas por los fondos estructurales han estado por lo general en la misma línea de las acciones impulsadas por las políticas nacionales y regionales. (...) Las intervenciones de los fondos estructurales han constituido en este sentido un refuerzo de las políticas regionales nacionales.”

sendo a Lei 50/1985 o marco institucional por excelência para a aplicação de incentivos regionais com intuito da mitigação das disparidades regionais.

Ao procurar avaliar os efeitos de aplicação de tal aparato institucional, PESQUERA & CANABAL (2002:23) compilaram todas as resoluções referentes aos projetos submetidos à avaliação e publicados no Boletín Oficial del Estado (BOE) entre 1988 e 1999. Sumariamente os principais resultados, tanto para as ZPE's como para as ZID's e ZE's são:

- 1) as ZPE's aglutinam maior número de projetos e captam maior volume de investimento. Contudo, no tocante ao tamanho médio, as ZE's apresentam valores superiores;
- 2) os projetos localizados nas ZE's geraram – em termos médios – mais empregos que as demais, numa relação de 1,5 vezes em média em relação às ZPE's e ZID's;
- 3) a porcentagem de subvenção média, por sua vez, mostrou-se maior nas ZID's (31%) que nas ZE's e ZPE (14% e 17% respectivamente);³⁸

- 4) quanto ao tamanho médio dos projetos houve uma preferência pelos dois extremos, i.e., projetos de grande ou de reduzida dimensão. Contudo, não parece que a variável emprego tenha sido elemento determinante na quantidade de subsídios fornecidos;
- 5) há diferenças importantes nas características dos projetos se analisamos as diferentes Comunidades Autônomas (CCAA), como podemos ver na TAB. 3.
- 6) do ponto de vista do cotejo entre o crescimento real das diferentes CCAA e o total dos subsídios obtidos podem observar que:

“(...) las que han experimentado un crecimiento superior han sido las excluidas del sistema de incentivos (Madrid, Navarra, Catalina, La Rioja y Baleares) o las con subvención muy reducida (País Vasco, Ceuta y Melilla). En extremo

Tabela 3. Características dos Projetos Atendidos pela Lei 50/1985, Espanha, 1988-1999

Comunidade Autônomas	Investimento por projeto(*)	Investimento por emprego(*)	Subvenção por emprego(*)	Emprego por projeto(*)	Subvenção por projeto(*)	% de subvenção media
Andalucia	549	27,8	4,9	19,8	96,8	17,6
Aragón	634,2	24,9	4	25,4	101,9	16,1
Asturias	574,5	39,8	7,2	14,4	104,1	18,1
Canarias	751,7	32,7	5,1	23	118,3	15,7
Cantabria	886,8	38,4	5,7	23,1	131,5	14,8
Castilla y León	492,9	31,4	4,7	15,7	74,2	15
Castilla-La Mancha	274,9	27,6	4,4	17,4	76,9	16
Ceuta	551	16,5	3,2	33,3	107,6	19,5
Valencia	673,8	35,5	3,5	19	67,1	10
Extremadura	275,9	21,5	5,2	12,8	66,4	24
Galicia	437	29,2	6,8	15	101,4	23,2
Melilla	229,8	9,1	1,8	25,3	45,4	19,7
Murcia	781,3	41,2	9,9	18,9	187,7	24
País Basco	330	38	5,8	8,7	50,1	15,2

Fonte: PESQUERA & CANABAL, 2002.

³⁸ Este fato questiona a capacidade dos investimentos regionais em influir nas decisões locais empresariais, evidenciando a necessidade de critérios de seletividade setorial/regional.

opuesto se encuentra Castilla y León que, pese a ser tercera en orden de importancia por la subvención recibida, es la tercera que menos ha crecido, (...)demostrando que la escasa relación que existe entre crecimiento y subvención es inversa, es decir, han crecido más las que menos ayuda han conseguido” (PESQUERA & CANABAL, 2002:29)

numa clara alusão à importância das economias de aglomeração no comportamento do investimento acolhido na prática dos incentivos regionais espanhóis.

Mais que apenas numa dimensão regional, do ponto de vista urbano também as vantagens aglomerativas se fazem cruciais. Como podemos ver na TAB. 4, se os municípios maiores de 10.000 habitantes conseguem pouco mais de 30% do total do investimento – eminentemente nos eixos viários básicos – nas CCAA mais desenvolvidas os projetos concentram-se nos municípios médios e grandes, sem dúvida em busca de retornos de escala a nível espacial.

Mais que isto, uma deliberada discricionalidade em favor dos municípios maiores pode ser vista quando percebemos que estes últimos receberam maior volume de subsídios apesar de menor número de solicitações e menor volume de investimento.³⁹

Do ponto de vista setorial temos que – apesar das diferenças de concepção entre ZPE’s e ZID’s

“(…) la demarcación de los sectores promocionables es prácticamente idéntica en ambos tipos de zonas, independientemente de las potencialidades de desarrollo endógeno que presentan los espacios geográficos susceptibles de ser subvencionados. (PESQUERA & CANABAL, 2002:36)

Mais que isto os projetos subvencionados são associados a empresas com perfil competitivo: grande dimensão e maior capacidade de gestão.

Por fim, podem afirmar que os resultados apresentados

“inducen a pensar que la eficacia del instrumento analizado ha sido mas que dudosa siendo necesario plantear una reorientación del mismo para adaptarse al nuevo modelo de sociedad, articulado en torno a la información y el conocimiento”. (PESQUERA & CANABAL 2002 : 37)

Esta última característica, no entanto, parece vir sendo enfatizada na Espanha dos últimos 15 anos. Particularmente, a implementação de diversos Parques Tecnológicos – por definição fundados em setores intensivos em conhecimento e informação.

O Mapa 5 nos dá a distribuição espacial dos Parques Tecnológicos na Espanha, especificamente dos membros Sócios e Associados à Associação Nacional de Parques Tecnológicos.

Como seria de se esperar, muitos deles não apresentam características explícitas

Mapa 5. Sócios e Associados, Associação Nacional de Parques Tecnológicos, Espanha, 2003



³⁹ Processo em muito semelhante ao acontecido nos anos 60 com a estratégia de pólos de desenvolvimento.

Tabela 4. Distribuição Percentual de Projetos, Investimentos, Subvenções e Emprego, Espanha, 1988-1999

Tamanho dos municípios segundo nº de habitantes	Número de projetos													País Basco	Total Geral
	Andalucía	Aragón	Asturias	Canárias	Cantabria	Castilla-León	Castilla-La Mancha	Ceuta y Melilla	Valencia	Extremadura	Galicia	Miurcia	Total		
≤ 10.000	27,8	73,6	21,5	31,1	36,1	61,3	56,5	0	48,5	58,9	35	13,4	53,1	42,4	
10.000 a 50.000	43,6	25,9	32,3	39,6	42,2	14,7	22,5	0	38,6	26,4	44,5	47,9	31,7	33,7	
> 50.000	28,7	0,5	46,2	29,3	21,7	2,4	21	100	12,9	14,7	20,5	38,7	15,2	23,9	
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Investimentos (pesetas constantes de 1999)															
≤ 10.000	26,5	75,6	23,2	32	30,8	43,7	58,1	0	31,2	47,1	33,3	5,3	42,3	34,5	
10.000 a 50.000	32,6	24,3	34,1	49,9	45,4	20,5	24,6	0	50,4	36,7	42,1	20,6	41,4	33,2	
> 50.000	40,9	0,1	42,7	18,2	23,7	35,8	17,2	100	18,4	16,2	24,6	74,2	16,3	32,3	
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Subvenções (pesetas constantes de 1999)															
≤ 10.000	24,1	78,8	20,8	32,8	32,6	45,5	56,8	0	31,4	51,9	27,8	4,1	46	32,5	
10.000 a 50.000	31,5	21,2	30,1	52,5	46,5	21	26,1	0	51,2	34,7	40,5	14,8	37,6	31,4	
> 50.000	44,4	0	49,1	14,7	20,9	33,4	17,1	100	17,4	13,4	31,7	81,1	16,4	36,2	
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Emprego															
≤ 10.000	21,2	60,1	21,1	32,7	27,1	50,2	58,5	0	41,3	52,8	33,4	12,2	59,7	36,4	
10.000 a 50.000	39,9	39,8	23,7	56,2	45,4	25,1	21,7	0	48,6	32,9	43,5	45	29	37,2	
> 50.000	38,9	0,2	55,2	11,1	27,5	24,7	19,8	100	10,1	14,3	23,1	42,9	11,4	26,4	
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	

Fonte: PESQUERA & CANABAL, 2002.

de parques tecnológicos maduros, sendo a interconectividade com a universidade a principal deficiência da maioria. Destaque para a relativamente grande dispersão espacial dos mesmos, com uma identificação consistente dos atuais Membros Sócios com a localização das antigas Figuras de Incentivos Regionais dos 70 (Mapa 3).

3.3. Considerações Finais

Em documento datado de 2001, a EU identifica, para o caso espanhol, a questão do emprego como o principal problema de performance do ponto de vista de coesão e integração comunitária. Segundo o documento, a economia espanhola experimentou grandes avanços no tocante ao crescimento econômico (e do emprego) nos anos recentes.

Especificamente, o diferencial entre a renda *per capita* média espanhola e da União Européia reduziu-se quase 10 pontos percentuais durante os 90, passando de 72,5% para 83,1% da renda comunitária média entre 1988 e 2000. Mais que isto, na segunda metade dos 90 o crescimento do produto nacional espanhol fica acima da média europeia, auxiliando no chamado processo de convergência econômica.

Neste contexto, segundo MEMORANDUM (2001) do governo espanhol à UE, os Fundos Estruturais contribuíram para a elevação do crescimento e da criação de postos de trabalho, assim como da própria redução das disparidades regionais. Quanto à dimensão regional, os progressos derivados da aplicação dos Fundos são vistos em todas as áreas, “(...) *improvement of territorial cohesion, due to the investment effort in transport infrastructure, together with the environmental situation and the improvement of the business climate...*”.

Contudo, a questão do emprego ainda deve ser considerada o “nó górdio” da economia espanhola, a fim de que sejam garantidas os princípios básicos de “(...) *raising the standard of living and quality of life and economic and facial cohesion and solidarity among Member States* (CEE, 2001)

Basicamente, diagnosticou-se:

- 1) elevada taxa de desemprego (15%, mais de três vezes a média comunitária) e persistência do desemprego de longa duração;
- 2) grande diferencial de sexo na taxa de desemprego tendo as mulheres uma taxa média de desemprego superior a 25%;
- 3) inexistência de uma política coerente e compreensiva de treinamento e educação continuada;
- 4) elevada precarização do trabalho, com grande percentagem de empregos por contratos temporários de curta duração; e, principalmente,
- 5) persistência de elevados níveis de disparidades regionais na oferta de emprego.

A principal prescrição de política econômica preconizada pelos “economistas de Bruxelas”, a fim de reduzir tais diferenciais regionais de desemprego, passariam – segundo CEE (2001) – por “(...) *diminishing obstacles to labour mobility*”. GARCÍA-MAINAR & MONTUENGA-GOMÉZ (2003:933), por sua vez, asseguram que “(...) *unemployment rate differentials in the Spanish regions seem to be only slightly influenced by differences in wages and in migration decisions*”, sendo que as taxas de desemprego, e mesmo os índices de produto *per capita*, são mais relacionadas a efeitos espaciais e de aglomeração que a diferenciais de remuneração e processos migratórios. Com efeito, a Espanha experimentou durante a segunda metade do século XX – precipuamente nas décadas de 1960 e 1970 – um dos maiores processos de migração inter-regional do mundo ocidental. Em 1975, 1 em cada 6 espanhóis habitava fora de sua região de origem, sendo as províncias da Estremadura, Andalúcia e Galícia as maiores expulsoras em direção à Cataluña, País Vasco, Navarra e Madrid. Como vimos, nem por isso os diferenciais de taxas de desemprego reduziram-se nas primeiras.

Do ponto de vista do produto regional o Mapa 6 nos mostra o PIB em termos de paridade poder de compra (PPP) para as CCAA

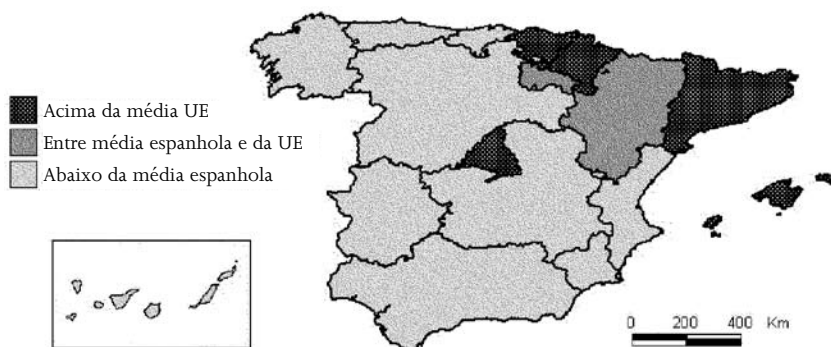
espanholas em 2002. Como vemos, apenas as CCAA's receptoras de mão de obra pelos processos migratórios (Madrid, Navarra, País Vasco e Cataluña) possuem um índice igual ou ligeiramente superior à média da Europa dos 15. As CCAA's de La Rioja e Aragón apresentam-se como inferiores à média comunitária mas ainda assim pouco superiores à média espanhola. Todas as demais Comunidades Autônomas apresentam resultados de PIB per capita (em PPP) abaixo não apenas da média comunitária, mas mesmo da média da Espanha (84% da média da EU=15), sendo Extremadura (54%), Andalucía (64%), Galícia (66%) e Castilla – La Mancha (67%) - responsáveis por aproximadamente 40% da população do país - os piores resultados.

effort of candidate countries and considers that the structural policy should be applicable to them from the very moment of their accession”, o governo espanhol também enfatiza que

“(…) with enlargement, however, Spain faces the problem of losing substantial resources from structural actions as a result of the participation of new Member States in this policy and due to the application of the current distribution and eligibility criteria, given their low levels of income per head”. (MEMORANDUM, 2001:3)

Vale dizer, considerando o baixo nível de rendas per capita dos países candidatos, o nível da renda per capita média comunitária resultante sofreria um sensível rebaixamento, fazendo com a posição relativa dos países membros de “Europa dos 15” automaticamente eleve-se.

Mapa 6. PIB per capita em PPP, Espanha, 2002



Contudo, a preocupação espanhola vai além da magnitude de suas desigualdades regionais (sendo o emprego sua principal dimensão). O processo de ampliação dos membros da EU – com a candidatura e incorporação progressiva na CEE de mais 13 Países Membros a partir de 2005 (Letônia, Lituânia, Estônia, Chipre, Rep. Tcheca, Turquia, Eslováquia, Hungria, Polônia, Romênia, Eslovênia, Malta, Bulgária) - vai bater de frente com a posição espanhola dentro da União Européia.

Vale dizer, apesar de diplomaticamente afirmar que “(...) fully sympathizes with the

Assim “(...) there would (...) be an artificial acceleration of the economic convergence process of those States and regions that, in the current EU, are below the Community average” Mais ainda o governo espanhol ressalta que “ (...) this convergence would not, in fact, be a real economic convergence but the simple result of a ‘statistic convergence effect’, as a direct consequence of enlargement” (MEMORANDUM, 2001:4).

Em outras palavras, a redução do acesso espanhol aos Fundos Setoriais pela redefinição de regiões Objetivo 1 pode vir a mais que interromper o processo de convergência e coesão européia, apresentar resultados ainda

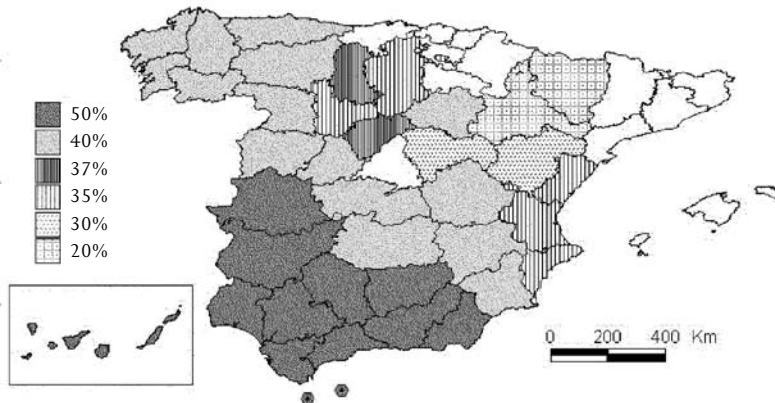
mais drásticos do ponto de vista inter-regional na Espanha, face à profunda dependência dos recursos dos fundos europeus que a articulação e implementação da política regional espanhola tomou pós 1986.

A política espanhola de desenvolvimento regional e mitigação de desequilíbrios territoriais, ainda sob a égide da Lei 50/1985, baseia-se primordialmente na concessão de incentivos regionais diferenciados. O *funding* para tais incentivos advém, em grande medida, dos diversos Fundos Comunitários e principalmente da capacidade da economia espanhola apresentar taxas de crescimento de seu produto que permitam

um crescimento de sua economia nacional afeito a desconcentrações regionais. Para o período 2000-2006 os incentivos regionais espacialmente diferenciados apresentam-se segundo o Mapa 7, a seguir.

Vale dizer, posta a estrutura de vantagens aglomerativas presentes nos diferenciados de desenvolvimento regional espanhol, somente políticas deliberadas de diferenciação espacial dos incentivos ao investimento - associadas a taxas de crescimento do produto que permitam uma desconcentração na margem - podem vir a mitigar as disparidades regionais espanholas num futuro próximo.

Mapa 7. Incidência de Incentivos Regionais, Espanha, 2000-2006



Referências bibliográficas

- ALONSO, L.F. & HEBBERT, M. Regional planning in Spain and the transition to democracy. In: HUDSON, R. & CARNEY, J (eds.), *Regional planning in Europe*, London, Pion, 1982.
- ALLEN, K. El futuro de los incentivos de la política regional. In: *Política regional en la Europa de los años 90*. Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, 1990.
- ANDERSON, C.W. *The political economy of modern Spain: policy making in an authoritarian system*. WUP, 1970.
- BUTTLER, F. *Growth pole theory and economic development*. Farnborough, Saxon House, 1975.
- CANABAL, O.O. Los incentivos a la inversión en la política española de desarrollo regional: una aproximación al caso de Castilla y León. II Congreso de Economía Regional de Castilla y León, 1990.
- CEE. *Council recommendation - Commission of the European Communities*. Brussels, 2001.
- CEET-ECOTEC. *Ex-post evaluation of Objective 1 Programmes 1994-1999*. Member State Report Spain. Brussels, CEET-ECOTEC Research Consulting Ltd, 2001

- CEPII (Centre d'Etudes Prospectives et d'Information Internationales. *Structural funds and regional disparities in Europe*. Paris, 1999.
- CONSEJO Económico Sindical. Directrices para una política económica y agraria en España. *Boletín de Temas Económicos*, 14, 1951:273-348.
- CUADRADO-ROURA, J.R. Políticas regionales: hacia un nuevo enfoque. *Papeles de Economía Española*, 35, 1988.
- CUADRADO-ROURA, J.R. & DEL RÍO, C. *Los servicios en España*. Madrid, Pirámide, 1993.
- CHESIRE, P. & GORDON, R. Territorial competition: some lessons for policy. *The Annals of Regional Science*, 32, 1998:321-346.
- DE FIGUEROA, E. Los fundamentos económicos de la industrialización. *Boletín de Temas Económicos*, 4, 1949:3-18.
- DE LA DEHESA, G. La política industrial frente a la crisis. *Papeles de Economía Española*, 1, 1980.
- DOMÍNGUEZ, M.^a A.S. La política regional en el primer franquismo, los Planes Provinciales de ordenación económica y social. *Revista de Historia Industrial*, 16, 1999: 91-114.
- ESTEBAN, J. & VIVES, X. *Crecimiento y convergencia regional en España y Europa*. Barcelona, IAE, 1994.
- FRIEDMANN, J. *Regional development policy: a case study of Venezuela*. Cambridge-MA, MIT Press, 1966.
- FUENTES Quintana, E. Tres decenios de la economía española en perspectiva. In: GARCÍA DELGADO (dir.). *España, economía*. Madrid, Espasa-Calpe, 1989.
- FUENTES Quintana, J.R. & REQUEIJO, J. La larga marcha hacia una política económica inevitable. *Papeles de Economía Española*, 21, 1984.
- GARCÍA-MAINAR, I. & MONTUENGA-GOMÉZ, V.M. The Spanish wage curve: 1994-1996. *Regional Studies*, 37(9), 2003:929-945.
- GIORDANO, B. & ROLLER, E. A comparison of city region dynamics in the UK, Spain and Italy: more similarities than differences. *Regional Studies*, 37(9), 2003:911-927.
- GRIMALDOS A. & FERRER, C. The Barcelona Metropolitan Area. In SHARPRE, L.J. (eds.) *The government of world cities*. Chicester, John Wiley, 1995.
- HEBBERT, M. Regional policy in Spain. *Geoforum*, 13(2)1982:107-120.
- LASUÉN, J.R. et al. *La evolución de las regiones Españolas, 1860-1969*. Madrid, CCA, 1974.
- LASUÉN, J.R. *Spain's regional growth*. Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 1973.
- LÁZARO ARAUJO, L. La política española de incentivos regionales en el nuevo marco comunitario. *RER*, 19:1987:93-92.
- LEIRA, J. *Growth poles in Spain: a legitimizing instrument for an efficiency-oriented policy*. Berkeley, University of California, 1973.
- LEWIS, W.A. Economic development with unlimited supplies of labour. *Manchester School and Social Studies*, 22(2)1954:139-191.
- MARTÍN, L.D. *Los incentivos regionales como instrumento de desarrollo local*. Madrid, ISEL, 2004. (mimeo)
- MARTÍN, R. Regional incentive spending for European regions. *Regional Studies*, 32(6), 1998:527-536.
- MATA GALÁN, E. Los incentivos regionales en España. Experiencia histórica y adaptación a la legislación de las Comunidades europeas. *RER*, 19, 1987:93-106
- MEDHURST, K. *Government in Spain: the executive at work*. Oxford, Pergamon Press, 1973.
- MEMORANDUM. *Regional policy and enlargement*. Madrid, Gobierno de España, 2001.
- NADAL, J. & CARRERAS, A. *Pautas regionales de la industrialización española (siglos XIX y XX)*. Barcelona, Ariel, 1990.

- OGANDO, O. & RODRÍGUEZ, B. Un análisis territorial de las inversiones acogidas a incentivos regionales en España. *Revista Estudios Territoriales*, 38, 1992.
- PALUZIE, E. Trade policy and regional inequalities. *Papers in Regional Science*, 80, 2001:67-85.
- PARIS-EGUILAZ, H. *Un nuevo orden económico*. Madrid, Ediciones FE, 1941.
- PARR, J. Growth-pole strategies in regional economic planning: a retrospective view. Part 1: origins and advocacy. *Urban Studies*, 36 (8), 1999:1247-1268.
- PARR, J. Growth-pole strategies in regional economic planning: a retrospective view. Part 2: implementations and outcome. *Urban Studies*, 36 (8), 1999: 1247-1268.
- PASCUAL, M.B. et.al. *La política de incentivos regionales en España en la década de los 80 y su aplicación a la región Castellano-Leonesa*. II Congreso de Economía Regional de Castilla y León, 1990.
- PÉREZ, J.L.L. La programación económica regional e incentivos regionales en Galicia. *RER*, 19:1987:131-156.
- PESQUERA, P.B.M. & CANABAL, O.O. La instrumentación de la política regional española en la última década: el papel de los incentivos económicos a la inversión e al empleo. *Revista de Estudios Regionales*, 68, 2003:15-38.
- RICHARDSON, H.W. *Regional development policy and planning in Spain*. Westmead / UK, Saxon House, 1975.
- ROBERT, A. *Un problema nacional*. La industrialización necesaria. Madrid, Escalpa-Calpe, 1943.
- RODRÍGUEZ, S.D. *The efficiency of EU development policies*. Oxford, 2003. (mimeo).
- ROSESTEIN-RODAN, P. Problems of industrialization of eastern and South-Eastern Europe. *The Economic Journal*, 53, 1943:202-211.
- ROUAM, C. Incidencia de la política comunitaria de competencia en la política regional española. *RER*, 19, 1987:59-69.
- SALA-i-MARTÍN, X. Regional cohesion. Evidence and theories of regional growth and convergence. *European Economic Review*, 40, 1996:1019-1036.
- SANCHEZ-ALBORNOZ, N. *The economic modernization of Spain, 1830-1930*. New York, New York University Press, 1987.
- SEGURA, J. & GONZÁLEZ, A. *La industria española: evolución y perspectivas*. *Papeles de Economía Española*, 50, 1992.
- SOES. *Programa de Necesidades de las Provincias Españolas*. Madrid, Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económico-Social, 1948.
- STOHR, W. & TAYLOR, D.R.F. *Development from above or below? The dialectics of regional planning in developing countries*. Chichester, Wiley, 1981.
- TAMAMES, R. *La era de Franco*. Madrid, Alianza, 1973.
- THOMSEN, S & WOOLCOCK, S. *Direct investment and European integration: competition among firms and governments*. London, RIIA, 1993.
- TIRADO D.A., PALUZIE, E. & PONS, J. Economic integration and industrial location: the case of Spain before World War I. *Journal of Economic Geography*, 2, 2002:343-363.
- URQUIJO, Banco. *Objetivos e instrumentos de la política económica Española, 1959-69*. Barcelona, Editorial Moneda y Crédito, 1973.
- VÉLEZ, M.A. La incidencia de los incentivos económicos regionales em la localización empresarial. *Economía Industrial*, 317, 1997.
- MARTÍN, C. *The Spanish economy in the new Europe*. London, McMillan, 2000.
- YSERTE, R.G. *Cambio estructural y desarrollo regional en España*. Madrid, Pirámides, 2002.

