

PLANO ESTRATÉGICO DE COOPERAÇÃO 2021-2027
NORTE DE PORTUGAL - CASTILLA Y LEÓN

RELATÓRIO FINAL

Julho de 2021
(rev.) Março de 2022



Interreg
Espanha - Portugal



Fondo Europeo de Desarrollo Regional
Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

Equipa técnica responsável



Com a colaboração de



Quatenaire Portugal, Consultoria para o Desenvolvimento, SA

Artur Costa (coordenação), Mariana Rodrigues, Pedro Quintela e Carlos Fontes.

Infyde – Información y Desarrollo, SL

Jaime del Castillo, Carlos Díez e Maria Ibáñez.

Quatenaire Portugal, Consultoria para o Desenvolvimento, SA

Matosinhos

R. Tomás Ribeiro, nº 412 – 2.º
4450-295 Matosinhos Portugal
Tel (+351) 229 399 150
Fax (+351) 229 399 159

geral@quatenaire.pt
www.quatenaire.pt

Lisboa

Rua Duque de Palmela, nº 25 – 2.º
1250-097 Lisboa, Portugal
Tel (+351) 213 513 200
Fax (+351) 213 513 201

Julho de 2021



ÍNDICE GERAL

1. APRESENTAÇÃO	6
1.1. Âmbito e finalidade da estratégia	6
1.2. Estruturação da estratégia	7
1.3. Nota metodológica e organização do relatório	9
2. DIAGNÓSTICO E ENQUADRAMENTO	11
2.1. Caracterização do Território NORCYL	11
2.1.1. Território e população	11
2.1.2. Desenvolvimento económico e estrutura produtiva	17
2.1.3. Investigação, desenvolvimento tecnológico e inovação	22
2.1.4. Ambiente e energia	29
2.1.5. Capital humano e mercado de trabalho	33
2.1.6. Património natural e cultural	38
2.1.7. Infraestruturas de mobilidade e conectividade	47
2.2. Balanço da cooperação Norte de Portugal – Castilla y León: a perspetiva dos agentes do território	51
2.3. Orientações estratégicas e políticas relevantes	54
2.4. Síntese do diagnóstico: análise SWOT	56
3. BASES E FOCAGEM DA ESTRATÉGIA	59
3.1. Introdução	59
3.2. Bases da focagem estratégica	59
3.3. Focagem da estratégia	67
4. ESTRATÉGIA DE COOPERAÇÃO	70
4.1. Objetivos gerais	70
4.2. Roteiros	70
4.2.1. Roteiro comum para os cidadãos	70
4.2.2. Roteiro comum para o ambiente	71
4.2.3. Roteiro comum para a competitividade	73
4.2.4. Roteiro comum para o território	74
4.2.5. Roteiro para uma melhor governação da cooperação	75
4.3. Eixos, prioridades e objetivos específicos	77



ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Enquadramento territorial das duas regiões na Península Ibérica (NUTS2 e NUTS3)	6
Figura 2 - Racional de definição da estratégia.....	8
Figura 3 - Estrutura da estratégia.....	9
Figura 4 - Padrão de povoamento, 2011	11
Figura 5 - Densidade populacional, NUTS3, 2018 (hab/km ²).....	12
Figura 6 - <i>Regional Innovation Scoreboard</i> , 2021	22
Figura 7 - Espaços Naturais Protegidos no Território NORCYL.....	39
Figura 8 - Rede Natura 2000 no Território NORCYL.....	40
Figura 9 - Reserva da Biosfera Transfronteiriça Meseta Ibérica	41
Figura 10 - Sítios do Território NORCYL na Lista do Património Mundial da UNESCO	43
Figura 11 - Utilizadores diários da Internet nos três meses anteriores ao inquérito, NUTS2, 2019.....	49
Figura 12 - Utilizadores de Internet fora de casa e do local de trabalho nos três meses anteriores ao inquérito, NUTS2, 2019.....	49
Figura 13 - Pessoas que adquiriram produtos ou serviços pela Internet para uso privado nos 12 meses anteriores ao inquérito, NUTS2, 2019	50
Figura 14 - Rede rodoviária e ligações transfronteiriças no Território NORCYL.....	51
Figura 15 - SWOT dinâmica.....	60
Figura 16 - Focagem da estratégia	69

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução anual da população, Castilla y León e Norte de Portugal, 2010-2020.....	13
Gráfico 2 – Índice de envelhecimento (n.º de idosos/100 jovens), 2010-2020.....	14
Gráfico 3 – Produto Interno Bruto (preços correntes), em mil euros, 2010-2019.....	18
Gráfico 4 – Produto Interno Bruto por habitante (preços correntes), em euros, 2010-2019	18
Gráfico 5 – Produto Interno Bruto por habitante (preços correntes), em euros, NUTS3, 2018.....	19
Gráfico 6 – Estrutura do VAB em Castilla y León e no Norte de Portugal (2010, 2014 e 2019).....	20
Gráfico 7 – Evolução do número de empresas ativas em Castilla y León por setor de atividade, 2010-2019.....	21
Gráfico 8 – Evolução do número de empresas ativas no Norte de Portugal por setor de atividade, 2010-2019	21
Gráfico 9 – Evolução do número de alunos no ensino pré-escolar, básico e secundário, 2010-2019	35
Gráfico 10 – Proporção de pessoas com 15+ anos com nível secundário ou superior, 2014-2020.....	36
Gráfico 11 – Taxa de desemprego (%), 2009-2020.....	37



ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - População residente e variação 2010-2020 no Território NORCYL.....	13
Tabela 2 - Índices de dependência de jovens e idosos, NUTS3, %	15
Tabela 3 - Indicadores do impacto da Covid-19	16
Tabela 4 - Estruturas residenciais para pessoas idosas (ERPI).....	17
Tabela 5 - Indicadores de saúde, 2019.....	17
Tabela 6 - Prioridades das RIS3 propostas para 2021-2027	24
Tabela 7 - Parques científicos e tecnológicos de Castilla y León e do Norte de Portugal	25
Tabela 8 - Centros tecnológicos de Castilla y León	26
Tabela 9 - Centros tecnológicos e centros de valorização e transferência de tecnologia do Norte de Portugal	27
Tabela 10 - <i>Clusters</i> e associações empresariais inovadoras do Território NORCYL	28
Tabela 11 - Fogos florestais, 2009-2018	31
Tabela 12 - Consumo de energia elétrica por tipo de consumo, MWh, 2019.....	33
Tabela 13 - Oferta educativa (centros/estabelecimentos públicos e privados), 2019-2020	34
Tabela 14 - Indicadores do turismo no Território NORCYL, 2009-2019.....	47
Tabela 15 - SWOT dinâmica: roteiro para os cidadãos	61
Tabela 16 - SWOT dinâmica: roteiro para a competitividade	62
Tabela 17 - SWOT dinâmica: roteiro para o ambiente.....	63
Tabela 18 - SWOT dinâmica: roteiro para o território	64
Tabela 19 - SWOT dinâmica: roteiro para a governação	65
Tabela 20 - SWOT dinâmica: responder ao desafio demográfico	66
Tabela 21 - Roteiros para a cooperação.....	79

1. APRESENTAÇÃO

1.1. ÂMBITO E FINALIDADE DA ESTRATÉGIA

A relação institucional entre o Norte de Portugal e a Comunidade de Castilla y León está ancorada numa Comunidade de Trabalho (CT NORCYL) criada em 2000. Esta CT assenta num modelo organizativo presidido, de forma alternada, pela Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDR-NORTE) e pela Junta de Castilla y León (Junta CyL), que também asseguram, através do Conselho Diretivo e do Secretariado, a condução técnica dos trabalhos de cooperação. A representação de outras organizações, públicas e privadas, das duas regiões é garantida nos diversos Comitês Setoriais e Territoriais, de natureza operacional, e num órgão de governo (o Conselho Plenário).

Figura 1 - Enquadramento territorial das duas regiões na Península Ibérica (NUTS2 e NUTS3)



Fonte: Eurostat – GEOSTAT.

Ambas as regiões têm extensões e padrões territoriais muito distintos, mas também uma geografia que partilha alguns elementos estruturantes comuns, como o rio Douro (que nasce na província de Sória e desagua na Área Metropolitana do Porto, percorrendo quase 900 km pelas duas regiões) e a Reserva da Biosfera Transfronteiriça da Meseta Ibérica (UNESCO), cobrindo uma vasta área com mais de 11 mil km².

O Norte de Portugal é uma região dual, com grande concentração demográfica nas áreas mais próximas do litoral e áreas de baixa densidade no interior. A região tem cerca de 3,6 milhões de habitantes. A sub-região litoral tem um povoamento denso e disperso e um clima temperado e com

invernos húmidos, sendo a sua economia fortemente industrializada e exportadora. As duas NUTS3 interiores que fazem fronteira com Castilla y León (Terras de Trás-os-Montes e Douro) representam menos de 10% da população do Norte e têm um padrão territorial em núcleos de pequena a muito pequena dimensão, com uma paisagem e um clima continental-mediterrânico, seco, com verões quentes e invernos frios.

Castilla y León é uma Comunidade interior, mais homogénea, de povoamento policêntrico e amplas zonas rurais de muito baixa densidade. O clima e a paisagem são de tipo mediterrânico continental. A sua população total ronda os 2,4 milhões de habitantes – a maior parte dos quais reside em núcleos urbanos de dimensão significativa (vários acima de 100 mil habitantes, com destaque para a capital regional, Valladolid). A densidade populacional é quase sete vezes inferior à do Norte de Portugal. Nas duas NUTS3 que fazem fronteira com o Norte de Portugal (províncias de Zamora e de Salamanca), residem cerca de 20% da população regional.

O trabalho que aqui se apresenta, que culmina um processo de análise territorial e de auscultação de um grande número de agentes, tem um **objetivo** que podemos descrever desta forma: **constituir uma base fundamentada e concertada para as atividades de cooperação transfronteiriça impulsionada pela CT NORCYL no ciclo de programação europeu 2021-2027**. Esta cooperação, por sua vez, entende-se como uma dinâmica de relacionamento transfronteiriço que visa promover o desenvolvimento regional, rural e urbano, a proteção do meio ambiente, o melhoramento das infraestruturas e serviços públicos, bem como a valorização do potencial endógeno deste território.

Podem identificar-se **três âmbitos de abordagem** para este plano estratégico de cooperação:

- O desenvolvimento sustentável e competitivo do Território NORCYL.
- A consolidação e incremento da dinâmica de relacionamento transfronteiriço.
- A criação de uma “comunidade territorial” sem fronteiras no quadro da construção de um espaço comum europeu.

A forma como se aborda a estratégia contempla os três âmbitos, com uma lógica que assume uma grande centralidade das dinâmicas de cooperação e, por conseguinte, também do modelo de governação adotado, um instrumento muito relevante para atingir os objetivos. O pressuposto principal é o de que estas dinâmicas, se forem devidamente conduzidas, irão consolidar o espaço comum e promover o desenvolvimento do território, desde que se promova a necessária articulação desta estratégia com as políticas europeias, nacionais e regionais de outra natureza (desenvolvimento regional, agricultura e desenvolvimento rural, ambiente, investigação e inovação, etc.), bem mais dotadas de recursos para apoiar projetos e iniciativas.

Como veremos mais adiante, desta perspetiva múltipla resultam algumas opções de focagem da estratégia: (i) a já referida prioridade à construção de um espaço comum, por contraponto a uma estratégia focada em determinados domínios setoriais, (ii) uma atuação que privilegie as zonas fronteiriças e (iii) a evolução do modelo de governação como elemento determinante da estratégia.

1.2. ESTRUTURAÇÃO DA ESTRATÉGIA

Como já mencionámos, este plano estratégico pretende ser um instrumento orientador para a ação da CT NORCYL no período de 2021-2027, ajudando os agentes da cooperação a organizar-se para uma intervenção coerente e persistente, que aprofunde a aproximação entre os cidadãos e as organizações do território comum no quadro dos quatro roteiros propostos: cidadãos, ambiente, competitividade e território.

Nesta estratégia, o **tema transversal do desafio demográfico** é incontornável, como o diagnóstico realizado demonstra, mas a nossa leitura é a de que não se trata apenas de demografia – a baixa densidade dos territórios de fronteira (e de todo o extenso mundo rural em grande parte das duas

regiões) é, também, institucional, empresarial, associativa, etc. Por isso, todos os roteiros contemplam uma perspectiva de contenção-inversão das tendências de perda como resposta a este desafio.

Figura 2 - Racional de definição da estratégia



Já no que respeita à dimensão operacional, opta-se por um modelo que não complexifique o já intrincado quadro de políticas aos diversos níveis. Admitindo que o alinhamento com os instrumentos de política europeia será muito relevante para o enquadramento de grande parte das atividades que concretizam esta estratégia, opta-se por atender aos cinco objetivos estratégicos europeus para o próximo quadro financeiro plurianual enquanto matriz para a definição do plano de ação.

Dado que estes objetivos têm uma correspondência temática com os roteiros propostos para esta estratégia de cooperação, a estrutura básica proposta é a seguinte:

- **Roteiro para os cidadãos** → Eixos, prioridades, objetivos específicos → Tipologias de ação no âmbito do OE n.º 4: *Uma Europa mais social* e do OE n.º 5: *Uma Europa mais próxima dos cidadãos*.
- **Roteiro para o ambiente** → Eixos, prioridades, objetivos específicos → Tipologias de ação no âmbito do OE n.º 2: *Uma Europa mais verde e hipocarbónica*.
- **Roteiro para a competitividade** → Eixos, prioridades, objetivos específicos → Tipologias de ação no âmbito do OE n.º 1: *Uma Europa mais inteligente*.
- **Roteiro para o território** → Eixos, prioridades, objetivos específicos → Tipologias de ação no âmbito do OE n.º 3: *Uma Europa mais conectada*.

Naturalmente, o Pacto Ecológico Europeu, a Estratégia Digital Europeia, os mecanismos de financiamento do *Next Generation EU* e todos os instrumentos financeiros criados no âmbito do quadro financeiro plurianual, bem como os recursos dos estados, regiões e autarquias locais, são incontornáveis neste processo.

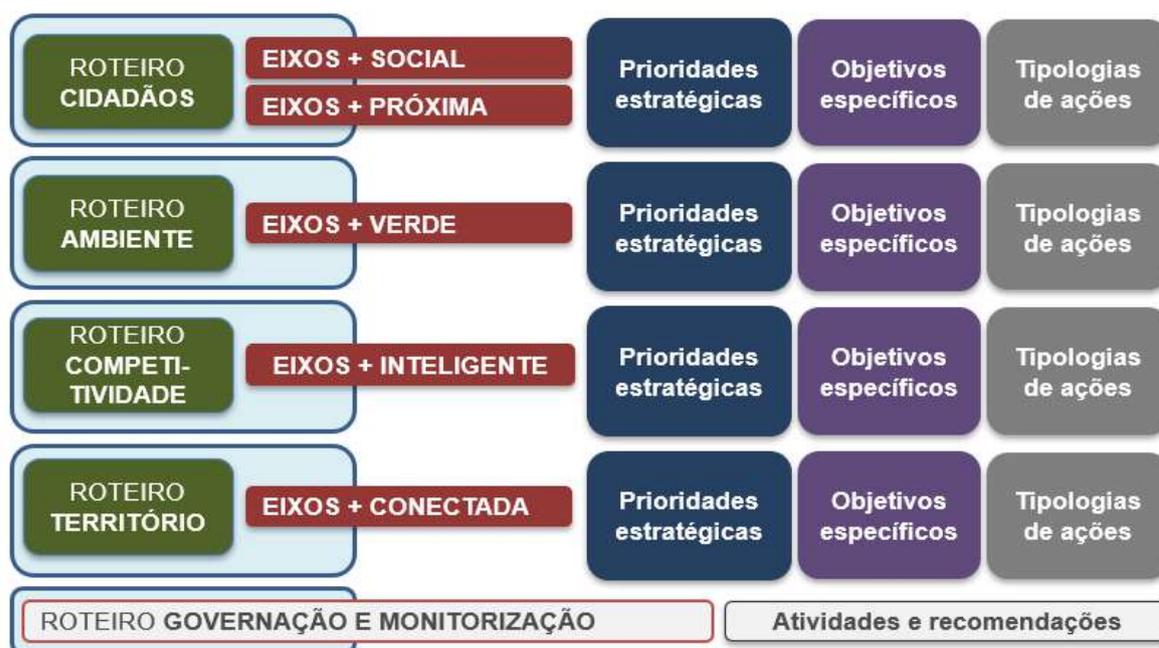
Destacamos aqui que os dois países aprovaram uma Estratégia Comum de Desenvolvimento Transfronteiriço na Cimeira da Guarda (2020), que identifica uma série de projetos conjuntos de luta contra o despovoamento e pela coesão territorial nas zonas fronteiriças, tendo sido identificadas

diversas iniciativas para melhorar a mobilidade e conectividade das pessoas e trabalhadores transfronteiriços.

Tal alinhamento operacional é fundamental para tornar a estratégia de cooperação viável. Esta terá de ser compatível com a visão para o futuro da Europa, com as políticas aos diversos níveis territoriais e com os princípios e regras da programação. Dado que a verdadeira finalidade do plano que aqui se apresenta não é desenhar, *a priori*, um alinhamento rígido, mas sim criar condições para que os agentes do território se capacitem para ter uma ação proativa e aproveitar as oportunidades, convém que essa ação seja enquadrável nas orientações de política em sentido mais amplo.

Por último, e para ser coerente com a focagem desta estratégia, que dá grande importância ao quadro da governação e dinamização da cooperação para promover o sucesso das intervenções nas diversas áreas e setores para a ação comum, entende-se que deve ser proposto um **quinto roteiro**, dirigido à **governação da cooperação**.

Figura 3 - Estrutura da estratégia



Uma referência à situação, ainda atual, da pandemia da Covid-19. Ela tem diversas implicações na sociedade e no território, algumas de grande importância e impacto, umas de sinal negativo, outras positivo (no sentido em que abrem algumas oportunidades aos territórios de baixa densidade). Além disso, não pode ignorar-se que a CT também deve promover atividades colaborativas que possam ser apoiadas pelo Plano de Recuperação e Resiliência português e pelo *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* espanhol.

1.3. NOTA METODOLÓGICA E ORGANIZAÇÃO DO RELATÓRIO

Os trabalhos envolveram o recurso a diversas metodologias de recolha e análise de informação:

- Análise documental: documentos de diagnóstico, informações gerais, estratégias territoriais e orientações de política.

- Nove painéis de discussão e entrevistas com 37 entidades realizados através de uma plataforma digital:
 - Autoridades setoriais/territoriais de nível local, regional e nacional desconcentrada (14 PT + 20 ES).
 - AECT (3).
- Inquérito *online* com respostas de 54 entidades (em 187), correspondente a uma taxa de resposta de 29%.
 - Municípios transfronteiriços (12 respostas em 55: 4 PT + 8 ES), correspondente a uma taxa de resposta de 22%.
 - Entidades regionais/locais participantes em projetos POCTEP e outras (42 respostas em 131: 22 PT, 16 ES, 4 mistas e 9 Univ./Polit.), correspondente a uma taxa de resposta de 32%.
- Análise estatística organizada em sete domínios de caracterização:
 - Território e população.
 - Desenvolvimento económico e estrutura produtiva.
 - Investigação, desenvolvimento tecnológico e inovação.
 - Ambiente e energia.
 - Capital humano e mercado de trabalho.
 - Património natural e cultural.
 - Mobilidade e conectividade.

A informação qualitativa foi sintetizada em fichas de leitura ou memorandos de síntese de encontros e inquéritos, organizados, sempre que justificável, em quatro partes:

- Elementos de caracterização-diagnóstico do território.
- Balanço-avaliação do processo de cooperação no passado.
- Perspetivas futuras sobre a organização da cooperação.
- Áreas temáticas de aposta, incluindo identificação de ações comuns.

Deve destacar-se que o conjunto de atores auscultados constitui uma base muito representativa, não só por se tratar de um total de 91 entidades, mas também pela sua diversidade.

Esta informação alimentou as diversas fases do processo de trabalho, que correspondem aos grandes capítulos deste documento:

1. Apresentação: âmbito, finalidade e organização da estratégia.
2. Diagnóstico e enquadramento.
3. Bases e focagem da estratégia.
4. Estratégia de cooperação.

2. DIAGNÓSTICO E ENQUADRAMENTO

2.1. CARACTERIZAÇÃO DO TERRITÓRIO NORCYL

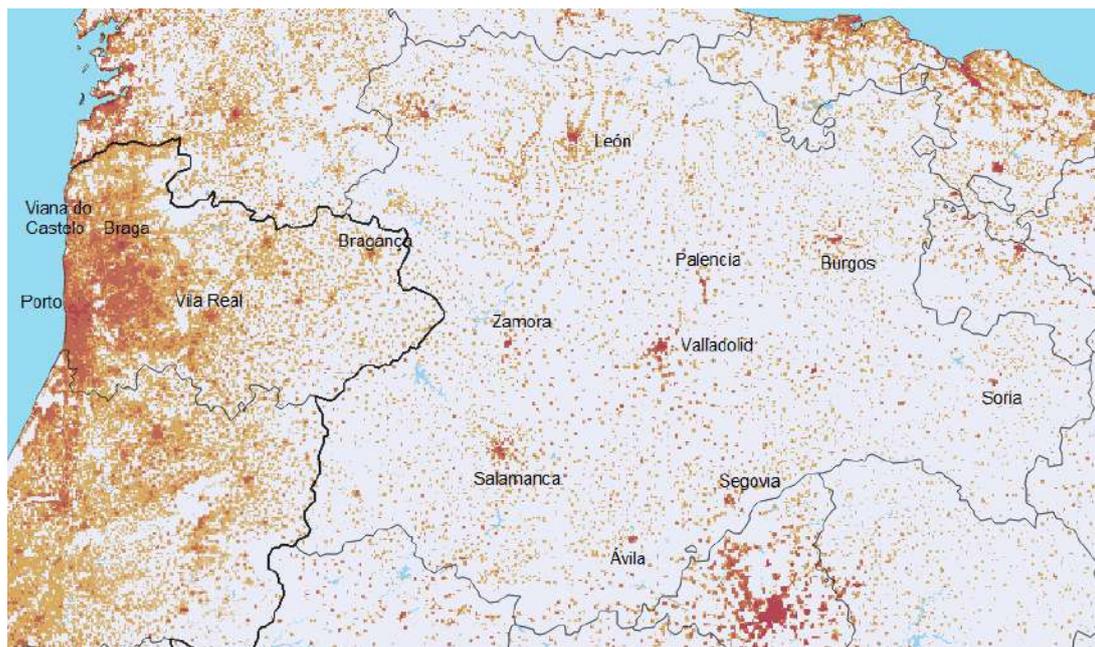
2.1.1. Território e população

Demografia

Em 2020, residiam no Território NORCYL 5,9 milhões de pessoas, das quais aproximadamente 2,3 milhões (40,2%) em Castilla y León e cerca de 3,5 milhões (59,8%) no Norte de Portugal. Do lado da região espanhola, a população representava 5,05% do total nacional, com uma densidade populacional de 25,42 hab/km². Do lado português da fronteira, o número de residentes era mais expressivo, representando 34,6% da população total e uma densidade populacional de 173,2 hab/km².

Do ponto de vista da ocupação do território e do povoamento, as duas regiões vizinhas são muito distintas, como se pode observar na figura seguinte:

Figura 4 - Padrão de povoamento, 2011



Fonte: Eurostat – GEOSTAT Population Grid 2011.

O Norte de Portugal é uma região dual, com grande concentração demográfica nas áreas mais próximas do litoral e áreas de baixa densidade no interior. Os cerca de 3,6 milhões de habitantes estão concentrados em 21 mil km², incluindo a Área Metropolitana do Porto, com mais de 1,7 milhões de habitantes. A sub-região litoral tem um povoamento denso e disperso. As NUTS3 interiores (Terras de Trás-os-Montes e Douro) representam menos de 10% da população do Norte (296 mil habitantes). Estas NUTS são territórios rurais e têm um padrão territorial em núcleos de pequena a muito pequena dimensão (as maiores cidades, Vila Real e Bragança, não excedem os 25 mil habitantes).

Castilla y León é uma Comunidade interior, com um modelo de povoamento relativamente homogêneo e policêntrico e amplas zonas rurais de muito baixa densidade. Do ponto de vista territorial, é um “gigante” com 94 mil km² (mais extensa do que Portugal no seu conjunto) e a maior parte dos seus habitantes reside em núcleos urbanos de dimensão significativa (vários acima de 100 mil habitantes, com destaque para a capital regional, Valladolid). A densidade populacional é quase sete vezes inferior à do Norte de Portugal. Nas duas NUTS3 que fazem fronteira com o Norte de Portugal (províncias de Zamora e de Salamanca) residem cerca de 505 mil habitantes, em torno de 20% do total regional.

Figura 5 - Densidade populacional, NUTS3, 2018 (hab/km²)



Fonte: Eurostat – GEOSTAT.

As dinâmicas demográficas negativas assumem-se como um grande desafio societário para o futuro. **A tendência é claramente de perda e, na última década, alguns sinais agravaram-se: a quebra de natalidade e o saldo migratório negativo resultaram na diminuição global do número de habitantes, com o abandono de alguns territórios rurais mas também urbanos, e no duplo envelhecimento demográfico, com o aumento do peso relativo dos idosos e a menor presença de jovens.** O fenómeno é extensivo a todo o Território NORCYL, mas nota-se especialmente nas áreas de menor densidade, **com destaque para as NUTS3 de fronteira.**

Na última década (2010-2020), assistiu-se a um declínio generalizado da população em todas as NUTS3 de Castilla y León (média de -6,4%) e da região do Norte de Portugal (média de -3,4%), o que corresponde a uma perda global no Território NORCYL de 4,7% (ver Tabela 1). Em Castilla y León, a perda populacional foi muito expressiva em Zamora (-12,2%), com León e Ávila também bastante acima da média. No Norte de Portugal, a NUTS3 Terras de Trás-os-Montes apresentou a maior quebra populacional da década (-9,5%), mas todas as áreas fronteiriças perderam acima da média regional. As regiões com maior grau de urbanidade e densidade foram as que mais resistiram a esta quebra.

Note-se que a perda se verificou em todos os anos da década, com uma pequena exceção no Norte de Portugal em 2019, e que foi mais acentuada nos anos intermédios (ver Gráfico 1), certamente

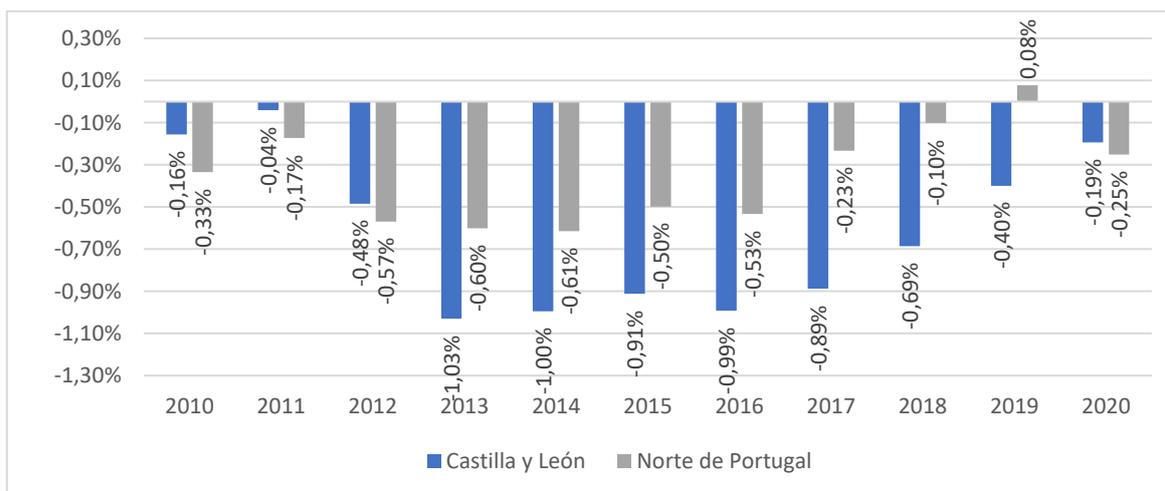
em resultado da crise económico-financeira, que teve forte impacto na emigração, sobretudo de jovens ativos.

Tabela 1 - População residente e variação 2010-2020 no Território NORCYL

NUTS2 e NUTS3	População residente 2010	População residente 2020	Variação
Ávila	171 896	157 664	-8,3%
Burgos	374 826	357 650	-4,6%
León	499 284	456 439	-8,6%
Palencia	172 510	160 321	-7,1%
Salamanca	353 619	329 245	-6,9%
Segovia	164 268	153 478	-6,6%
Soria	95 258	88 884	-6,7%
Valladolid	533 640	520 649	-2,4%
Zamora	194 214	170 588	-12,2%
Castilla y León	2 559 515	2 394 918	-6,4%
Norte de Portugal	3 693 585	3 566 374	-3,4%
Alto Minho	245 306	229 066	-6,6%
Cávado	410 383	403 860	-1,6%
Ave	425 720	410 224	-3,6%
Área Metropolitana do Porto	1 761 075	1 727 774	-1,9%
Alto Tâmega	94 391	85 498	-9,4%
Tâmega e Sousa	433 340	413 609	-4,6%
Douro	205 574	189 777	-7,7%
Terras de Trás-os-Montes	117 796	106 566	-9,5%
Território NORCYL	6 253 100	5 961 292	-4,7%

Fontes: Instituto Nacional de Estadística ES e Instituto Nacional de Estatística PT/PORDATA.

Gráfico 1 - Evolução anual da população, Castilla y León e Norte de Portugal, 2010-2020



Fontes: Instituto Nacional de Estadística ES e Instituto Nacional de Estatística PT/PORDATA.

Para esta quebra contribui, nas duas regiões, um saldo natural (nascimentos-óbitos) negativo que tem vindo a agravar-se em resultado da combinação da **quebra de natalidade**

(na última década, em Castilla y León, a taxa geral de natalidade baixou de 35,9 para 29,6 filhos nascidos anualmente por cada mil mulheres em idade fértil; e, no Norte de Portugal, variou de 35,8 para 33,4; em ambos os casos, os valores são inferiores às respetivas médias nacionais¹);

com o aumento relativo da mortalidade

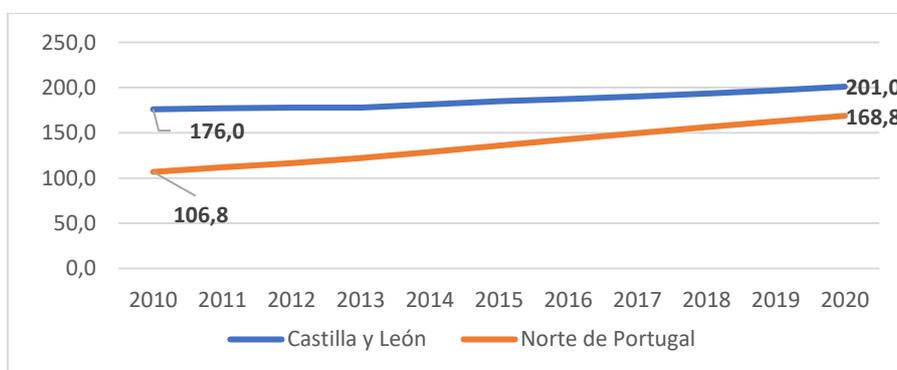
(que resulta do envelhecimento demográfico; na última década, a taxa bruta de mortalidade em Castilla y León aumentou de 10,6 para 15,1 óbitos anuais por cada mil habitantes, valores superiores à média de Espanha; no Norte de Portugal também aumentou, passando de 8,7 para 11,2, mas mantendo-se inferior à média portuguesa²);

e um saldo migratório negativo

(no entanto, desde 2018 assiste-se, nas duas regiões, a uma recuperação demográfica através da imigração, sendo o saldo migratório positivo; esta tendência regista-se mesmo nas NUTS3 da fronteira, cuja base produtiva centrada nos setores primários tem captado mão de obra estrangeira).

A referida alteração de sentido nos movimentos migratórios explica a atenuação do processo de perda demográfica sem, no entanto, conseguir contê-lo nem inverter o processo paralelo de envelhecimento que marca profundamente todo o Território NORCYL. O **índice de envelhecimento (IE)** (ver Gráfico 2) mostra-nos a relação entre o topo e a base da pirâmide etária (número de pessoas com mais de 65 anos por cada 100 pessoas com menos de 15 anos). Este é um indicador dinâmico, no sentido em que o seu valor pode interpretar-se como representando tendências futuras de rejuvenescimento ou de envelhecimento, pelo que a evolução registada é muito preocupante.

Gráfico 2 – Índice de envelhecimento (n.º de idosos/100 jovens), 2010-2020



Fontes: Instituto Nacional de Estadística ES e Instituto Nacional de Estatística PT/PORDATA.

Na última década, o IE aumentou nas duas regiões, mais notoriamente no Norte de Portugal, cujo IE atual (168,8) é 58,1% superior ao do início da década. Em Castilla y León, onde este índice é ainda maior (201,0), o crescimento não é tão acentuado.

Desde 2010, o índice de envelhecimento de Castilla y León é o terceiro mais alto de Espanha e, desde então, tem continuado a aumentar (mais 14,2% na última década). Esta é mesmo a região com mais octogenários e nonagenários da Europa, sendo a província de Zamora aquela em que o envelhecimento demográfico é mais acentuado, uma vez que três em cada 10 habitantes têm mais

¹ Instituto Nacional de Estadística ES e Instituto Nacional de Estatística PT/PORDATA.

² Idem.

de 65 anos³. O Norte de Portugal que, até finais do século XX, era uma região jovem (e algumas das suas NUTS3 contavam-se entre as mais jovens da Europa), apresenta atualmente o terceiro IE mais elevado do país. No contexto sub-regional, esta dinâmica de envelhecimento demográfico assume maior expressão nas NUTS3 da fronteira com Castilla y León e com a Galícia, cujo IE médio é de cerca de 280.

De uma forma geral, o processo dá-se tanto pela base da pirâmide (relativamente menos jovens, refletindo a quebra da natalidade e a migração seletiva - pessoas e famílias em idade ativa que levam os filhos) como pelo topo (aumento da proporção de idosos, relacionada com o aumento da esperança de vida). O que distingue o Norte de Portugal de Castilla y León é a maior intensidade de perda nas camadas jovens.

Os **índices de dependência de jovens** (relação entre pessoas com 15 ou menos anos face à população em idade ativa) e **de idosos** (relação entre pessoas com 65 e mais anos face à mesma população em idade ativa) mostram-nos, precisamente, esse duplo envelhecimento e as cambiantes sub-regionais (ver Tabela 2).

O índice de dependência de idosos aumentou em todas as NUT3 na última década, sendo significativamente maior em Castilla y León. No entanto, as NUTS3 fronteiriças do Norte de Portugal têm valores da mesma ordem de grandeza das províncias de Castilla y León.

Já o índice de dependência de jovens evoluiu de forma mais negativa (ou seja, diminuiu) em todas as NUTS3 do Norte de Portugal, mesmo as do litoral metropolitano (em média, passou de um valor de cerca de 22% para cerca de 18%), enquanto em Castilla y León apenas algumas NUTS3 registaram tal queda, fazendo com que houvesse praticamente uma estabilização da média regional um pouco acima de 20%.

Tabela 2 - Índices de dependência de jovens e idosos, NUTS3, %

	Jovens/pessoas em idade ativa		Idosos/pessoas em idade ativa	
	2010	2020	2010	2020
Ávila	21,61	21,28	38,21	42,09
Burgos	20,45	21,99	31,35	38,60
León	18,04	18,39	38,44	44,31
Palencia	18,42	19,12	34,73	41,11
Salamanca	20,12	20,28	37,55	43,77
Segovia	22,72	22,16	32,98	35,61
Soria	21,28	21,21	40,16	41,34
Valladolid	20,37	22,24	27,48	37,12
Zamora	17,64	17,15	46,80	52,12
Alto Minho	21,1	17,6	34,7	40,1
Cávado	24,1	19,5	19,5	26,6
Ave	23,0	18,2	19,9	27,9
Área Metropolitana do Porto	22,1	19,9	22,5	32,1
Alto Tâmega	18,9	15,2	43,6	50,9
Tâmega e Sousa	25,2	18,4	19,5	25,2
Douro	21,3	16,2	35,1	39,6
Terras de Trás-os-Montes	18,7	16,5	44,3	50,8

Fontes: Instituto Nacional de Estadística ES e Instituto Nacional de Estatística PT/PORDATA.

³ Ramos, A. B. (13/01/19), jornal *El Independiente* (<https://www.elindependiente.com/sociedad/2019/01/13/castilla-y-leon-la-region-con-mas-octogenarios-y-nonagenarios-de-europa/#:~:text=Zamora%2C%20la%20m%C3%A1s%20invejcent,en%20el%2019%2C4%25>).

Em resumo, **o desafio demográfico coloca-se a vários níveis, incluindo a perda populacional e o duplo envelhecimento**, aspeto que foi confirmado pelos agentes regionais auscultados na preparação desta estratégia. Estes enfatizaram a necessidade de assegurar soluções adequadas, do ponto de vista da prestação de cuidados de saúde e outros apoios sociais, a uma população mais envelhecida, em especial junto à zona de fronteira (ver ponto seguinte). Apontaram, também, a necessidade encontrar instrumentos de políticas públicas que atraiam e fixem população nos territórios de mais baixa densidade, procurando, assim, contrariar a crise demográfica com uma inversão dos movimentos migratórios associada a estímulos à natalidade e à permanência dos mais jovens.

Serviços sociais e de saúde

Atendendo a este padrão demográfico envelhecido, fazemos em seguida uma breve análise do nível de dotação e prestação de alguns serviços públicos nos domínios da saúde e da ação social, especialmente relevantes para a qualidade de vida destas populações (e igualmente enfatizados pelos agentes auscultados como áreas a privilegiar na cooperação territorial).

Deve notar-se que, além da evolução demográfica estrutural e do desemprego (que abordaremos noutra secção), **é nestes domínios que mais dramaticamente se fazem sentir os efeitos da pandemia da Covid-19**. A mortalidade, causada diretamente por esta doença ou pela diminuição da capacidade de resposta dos serviços de saúde, cresceu significativamente em 2020 e no início de 2021, sendo que os lares de residência de idosos foram locais particularmente afetados. Vejam-se alguns indicadores das duas regiões referentes a esta crise sanitária:

Tabela 3 - Indicadores do impacto da Covid-19

	Norte de Portugal	Castilla y León
Óbitos totais por Covid-19 (fev. 2021)	5206	6381
% do total nacional - % óbitos vs % população	32% vs 35%	9% vs 5%
Óbitos em ERPI* (fev. 2021)	739	3987

Fontes: *Direção-Geral da Saúde PT, Instituto de Mayores y Servicios Sociales ES, Ministerio de Sanidad, Instituto de Salud Carlos III*. * ERPI: estruturas residenciais para pessoas idosas.

É visível que a pandemia teve efeitos mais devastadores do lado de Castilla y León, o que se pode, em parte, explicar pela estrutura demográfica que analisámos atrás.

Embora os dados se refiram a períodos diferentes⁴ e a base estatística do setor da segurança social em Portugal ainda adote a base distrital⁵, é possível ter uma ideia sobre a **capacidade instalada de estruturas residenciais para idosos**, tendo em conta a sua importância e a constatação, na crise pandémica, de que a sua qualidade e organização não são satisfatórias:

⁴ Os dados referentes ao Norte de Portugal são de 2015-2016 (*Carta Social*, MTSSS) e os de Castilla y León de 2017-2018 (*Envejecimiento en red – EnR*, MEC).

⁵ Os distritos são antigas entidades administrativas que não correspondem às atuais NUTS. A região NUTS2 do Norte de Portugal integra a totalidade dos municípios dos distritos de Viana do Castelo, Braga, Porto, Vila Real e Bragança e, ainda, alguns municípios dos distritos de Aveiro, Viseu e Guarda, a sul do rio Douro. Grosso modo, os distritos de Vila Real e Bragança correspondem ao território das NUTS3 do Douro e de Terras de Trás os Montes e, ainda, à NUTS3 do Alto Tâmega, que faz fronteira com a província de Ourense (Galícia).

Tabela 4 - Estruturas residenciais para pessoas idosas (ERPI)

	Salamanca	Zamora	Castilla y León	Norte de Portugal*	Distrito de Vila Real	Distrito de Bragança
N.º de ERPI	126	65	691	643	86	103
Capacidade	6915	4336	45 565	24 470	3097	3465

Fontes: tratamento QP a partir da Carta Social, MTSSS PT (2016) e Envejecimiento en Red – EnR, MEC ES (2018). * Distritos de Viana do Castelo, Braga, Porto, Vila Real e Bragança.

Mais uma vez, estes dados parecem acompanhar a estrutura etária com mais peso dos idosos em Castilla y León, sendo que as áreas fronteiriças, em ambas as regiões, concentram uma parte significativa da capacidade residencial (cerca de 25% nos dois lados da fronteira).

Por sua vez, a tabela seguinte resume alguns **indicadores dos serviços de saúde** nas duas regiões do Território NORCYL, especificando, quando possível, as NUTS3 de fronteira. Deve atender-se a que estes dados se referem aos serviços públicos de saúde, não incluindo a oferta privada.

Tabela 5 - Indicadores de saúde, 2019

	Salamanca	Zamora	Castilla y León	Norte de Portugal	Douro	Trás-os-Montes
Unidades hospitalares	6	4	36	32	2	3
Camas hospitalares	1013	349	6465	7756	581	425
Camas por 1000 hab.	3,08	2,05	2,70	2,17	3,06	3,99
Hab. por médico	-	-	311,5	421,8	349,7	622,3
Hab. por enfermeiro	-	-	223,7	279,3	186,3	216,6

Fontes: Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar, SANCYL – Junta CyL e Instituto Nacional de Estadística PT/PORDATA.

É visível que a distribuição dos recursos físicos (unidades hospitalares e camas disponíveis) é relativamente homogénea nos dois lados da fronteira e que, inclusivamente, as NUTS3 fronteiriças (à exceção de Zamora) estão melhor dotadas do que as médias regionais.

Já no que respeita aos recursos humanos (especialmente médicos no serviço público de saúde), Castilla y León está relativamente melhor servida, sendo que a NUTS3 Terras de Trás-os-Montes é especialmente carente neste domínio.

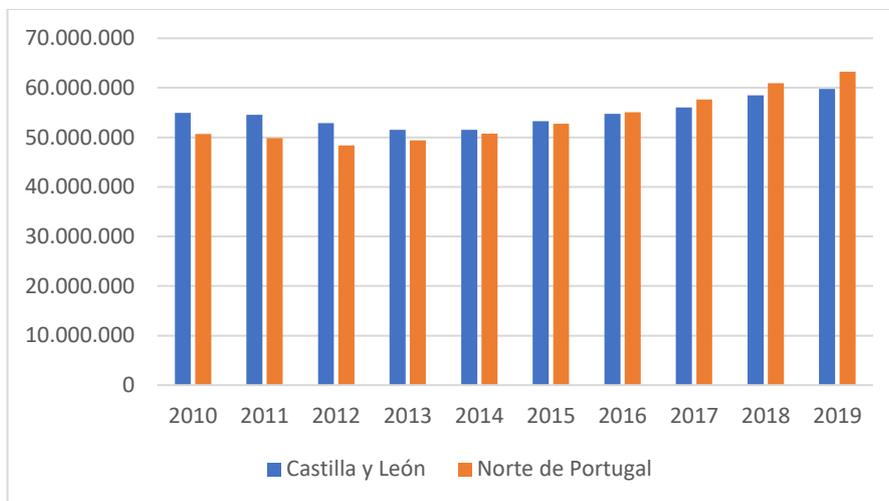
2.1.2. Desenvolvimento económico e estrutura produtiva

As duas regiões apresentam um **Produto Interno Bruto (PIB) total muito próximo e com evolução similar na última década**⁶. O PIB do Norte de Portugal ultrapassou ligeiramente o de Castilla y León nos anos mais recentes, de acordo com os dados dos INE dos dois países (ver Gráfico 3), situando-se em cerca de 63 mil milhões de euros em 2019 face aos quase 60 mil milhões estimados para a região espanhola.

⁶ Os dados aqui apresentados não refletem os efeitos da pandemia da Covid-19, que degradaram a situação económica de uma forma geral. Atendendo às previsões de organizações nacionais e internacionais, a trajetória de crescimento está a ser retomada.



Gráfico 3 – Produto Interno Bruto (preços correntes), em mil euros, 2010-2019

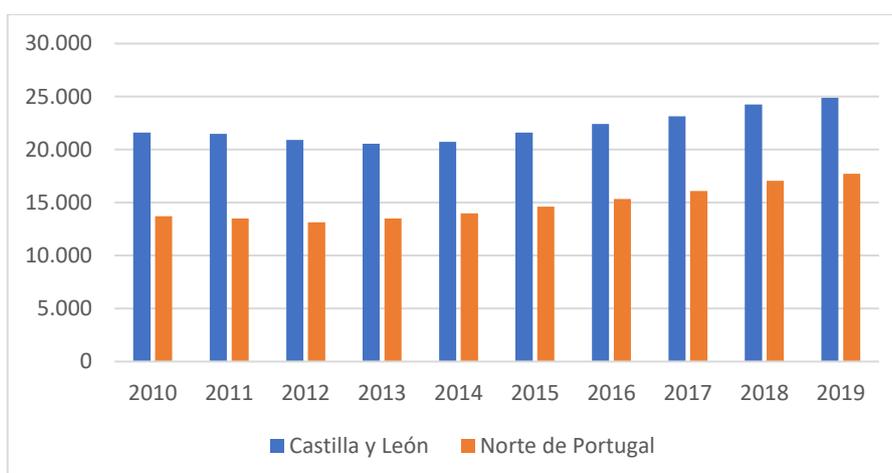


Fonte: Eurostat (https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_10r_2gdp&lang=en).

No entanto, sobrepondo o mesmo indicador à população residente, é evidente a maior riqueza relativa de Castilla y León, embora se assista a alguma convergência: no início da década, o PIBpc do Norte de Portugal era cerca de 37% inferior ao de Castilla y León, enquanto nos anos mais recentes esta diferença baixou para menos de 30% (ver Gráfico 4). **Ambas as regiões têm um PIBpc abaixo da média dos respetivos países e das regiões europeias:**

- Em Castilla y León, o PIBpc representa 94% da média nacional, sendo que a região contribui com pouco menos de 5% do PIB total de Espanha. Em paridade de poder de compra (ppc), este valor é de cerca de 86% da média da UE (28).
- No Norte de Portugal, o PIBpc é de apenas 85% da média nacional, embora a região contribua com quase 30% do PIB nacional. Em paridade de poder de compra, ronda os 65% da média da UE (28).

Gráfico 4 – Produto Interno Bruto por habitante (preços correntes), em euros, 2010-2019

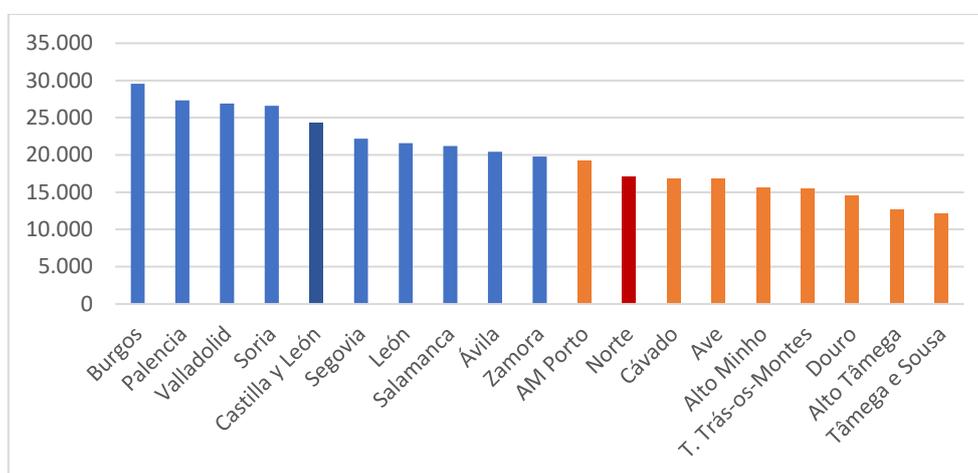


Fonte: Eurostat (https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_10r_2gdp&lang=en y https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_10r_3popgdp&lang=en).

As NUTS3 Douro e Terras de Trás-os-Montes representam, no seu conjunto, cerca de 7% do PIB do Norte de Portugal, enquanto, em Castilla y León, Zamora e Salamanca contribuem com 18%. Esta distribuição revela o maior equilíbrio económico do território castelhano, no qual três províncias (Valladolid, Burgos e León) contribuem com mais de 15% da riqueza. Pelo contrário, no Norte de Portugal as assimetrias são muito grandes: a Área Metropolitana do Porto representa mais de 54% do PIB regional e apenas duas outras NUTS3 superam os 10%.

Este mesmo padrão é visível nos valores do PIBpc em 2018 (último ano com dados comparáveis entre as duas regiões): no Norte de Portugal, apenas uma das NUTS3 atingia um valor superior à média regional, ao passo que em Castilla y León essas NUTS eram quatro (ver Gráfico 5).

Gráfico 5 - Produto Interno Bruto por habitante (preços correntes), em euros, NUTS3, 2018

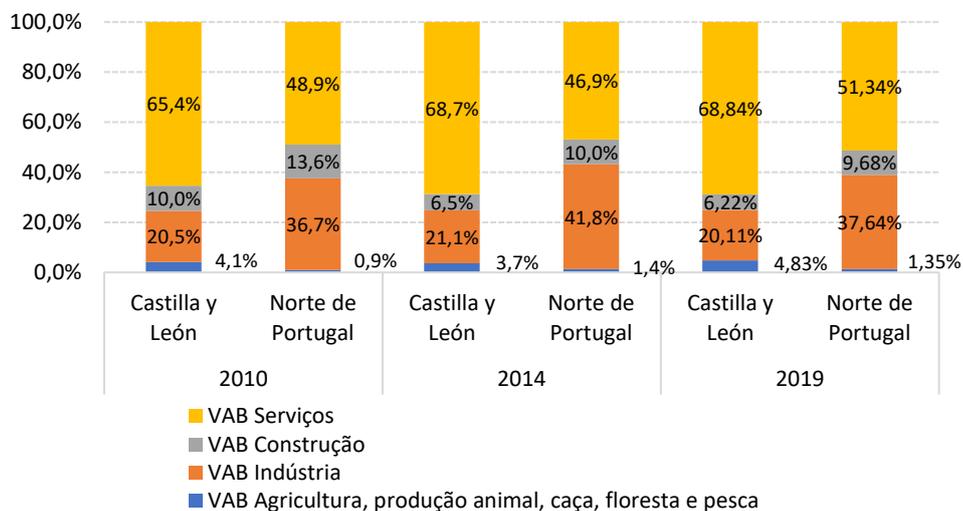


Fontes: Norte de Portugal: INE – Contas Nacionais Anuais (Base 2016)/PORDATA. 2019: valor provisório. Castilla y León: INE – Contabilidad Regional de España.

Considerando a **distribuição do Valor Acrescentado Bruto (VAB) por setor de atividade**, de acordo com os dados de 2010, 2014 e 2019 (ver Gráfico 6), observa-se, por um lado, que o setor dos serviços tem um peso significativo e crescente no VAB das duas economias regionais, com destaque para Castela e Leão (68,8% do VAB total) face ao Norte de Portugal (51,3% do VAB total, ambos em 2019).

Por outro lado, a indústria transformadora, segundo sector que mais contribui para os VAB destas regiões, é claramente mais representativa – quase duas vezes maior – no Norte de Portugal do que em Castela e Leão.

Gráfico 6 – Estrutura do VAB em Castilla y León e no Norte de Portugal (2010, 2014 e 2019)



Fontes: Infyde, a partir da Contabilidade Regional Anual (Base 2010), Estadísticas de Castilla y León e Junta CyL; QP, a partir do INE – Sistema de Contas Integradas das Empresas, e PORDATA.

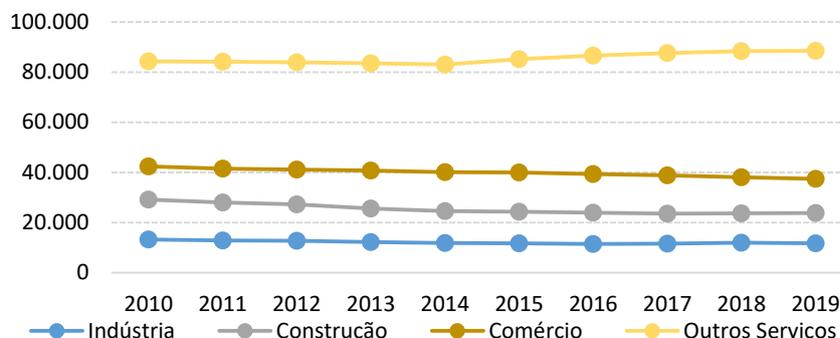
Em relação ao **número de empresas** existentes em ambos os territórios, contavam-se, em 2019, 161 407 em Castilla y León e 392 985 no Norte de Portugal⁷. Esta evolução do tecido empresarial na última década revela **diferentes tendências em ambos os lados da fronteira**.

No período de 2010-2019, Castilla y León perdeu cerca de 4,5% das suas empresas ativas, quebra que, à exceção dos serviços (sem considerar o comércio), atingiu todos os setores produtivos, particularmente a construção (-18,5%).

Em sentido inverso, o Norte de Portugal aumentou em 10,6% o número de empresas ativas, sobretudo as ligadas aos serviços (sem o comércio), que registaram um aumento de 23,6%, compensando a perda de empresas na construção e no comércio (-5,6% e -8,7%, respetivamente, conforme os dois gráficos seguintes).

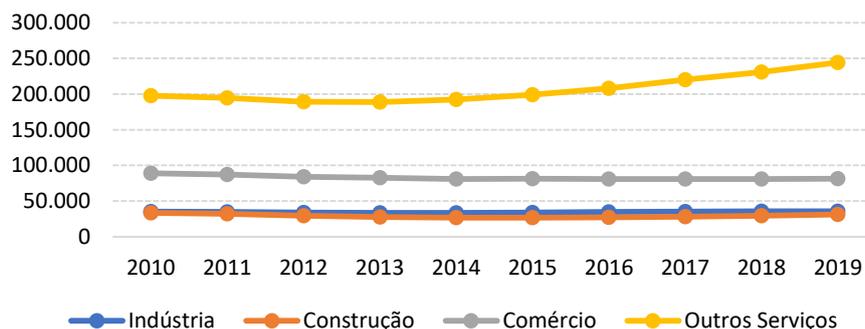
⁷ Os dados dos INE de Portugal (Sistema de Contas Integradas de Empresas) e de Espanha (*Directorio Central de Empresas*) não incluem empresas cuja atividade económica seja a agricultura, pecuária, caça, silvicultura e pesca. Tendo em vista que esses setores baseiam a sua produção num modelo não empresarial e representam uma parcela residual da produção, optámos por focar a análise apenas nos setores mais representativos.

Gráfico 7 - Evolução do número de empresas ativas em Castilla y León por setor de atividade, 2010-2019⁸



Fonte: Infyde, a partir do Directorio Central de Empresas (INE) a 1 de janeiro de 2020, Estadísticas de Castilla y León e Junta CyL.

Gráfico 8 - Evolução do número de empresas ativas no Norte de Portugal por setor de atividade, 2010-2019



Fonte: QP, a partir do INE – Sistema de Contas Integradas das Empresas, e PORDATA.

Em relação à **dimensão das empresas e respetiva distribuição territorial**, em Castilla y León destaca-se a província de Valladolid que, em 2019, concentrava cerca de 21% do tecido empresarial, sendo, além disso, aquela onde as grandes empresas (com mais de 250 trabalhadores) tinham maior importância relativa. Na restante região, 96,1% das empresas tinham menos de 10 trabalhadores, sobretudo nas províncias de Ávila (97,2%) e Zamora (97,1%).

Do lado português, também atendendo aos dados de 2019, observava-se uma elevada concentração de empresas na Área Metropolitana do Porto (48,5% do total). Tal como em Castilla y León, cerca de 95,6% das empresas do Norte de Portugal tinham menos de 10 trabalhadores. A proporção destas empresas assumia valores mais significativos nas NUTS3 Terras de Trás-os-Montes (98,3%), Douro (98,2%) e Alto Tâmega (98,3%), revelando a elevada prevalência de microempresas nestes territórios fronteiriços de baixa densidade.

Em síntese, e do ponto de vista das atividades económicas e da estrutura empresarial, a região espanhola é territorialmente mais equilibrada, mau grado a maior concentração em polos

⁸ Note-se que, em 2019, houve uma rutura da série de dados do *Directorio Central de Empresas*, decorrente da adaptação realizada pelo INE espanhol do conceito estatístico de empresa. Por esse motivo, os dados desse ano não são diretamente comparáveis com os períodos anteriores.

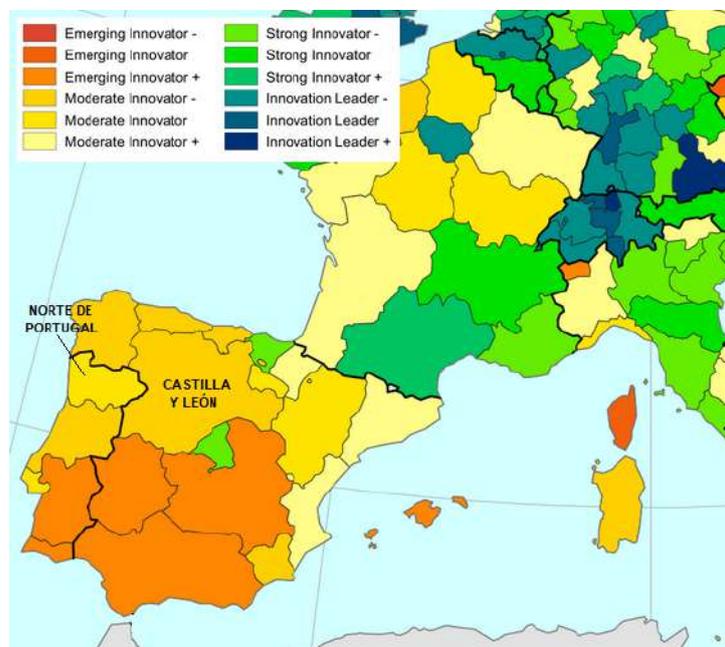
como Valladolid, Palencia e Burgos, contrastando com o panorama do Norte de Portugal, onde algumas NUTS3 concentram grande parte da atividade económica (com particular destaque para a Área Metropolitana do Porto). Em ambos os casos, prevalece um tecido empresarial com unidades de pequena ou muito pequena dimensão e com os setores dos serviços e da indústria a liderar a produção.

2.1.3. Investigação, desenvolvimento tecnológico e inovação

Inovação

A região NORCYL é, de acordo com os dados do *Regional Innovation Scoreboard (RIS)*⁹ de 2021, um território **inovador moderado**, inserindo-se em países igualmente considerados inovadores moderados: Espanha atinge uma pontuação de 95,99 e Portugal 90,26¹⁰ (Europa=100).

Figura 6 - Regional Innovation Scoreboard, 2021



Fonte: Comissão Europeia, DG Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, junho de 2021.

Neste índice, o Norte de Portugal apresentou uma pontuação RIS 2021 de 89,94, tendo vindo a melhorar o seu desempenho em inovação – cresceu 11,8% desde 2014. Castilla y León alcançou uma pontuação de 84,68 e tem, também, incrementado o seu desempenho em inovação, aumentando-o em 17,4% entre 2014 e 2021. Ou seja, **as duas regiões estão a convergir e a crescer nesta área.**

⁹ O *Regional Innovation Scoreboard (RIS)* é uma extensão regional do *European Innovation Scoreboard (EIS)* (https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/innovation/regional_en).

¹⁰ Devido a uma mudança metodológica na construção deste índice, Portugal (e a sua região do Norte) e Espanha passaram da classificação de “inovador forte” (no EIS/RIS 2020) para “inovador moderado” (em 2021), após alguns anos em que vinham melhorando a sua posição, pelo que o resultado mais recente não é diretamente comparável com os do passado.

Investigação e desenvolvimento (I&D)

Este crescimento está em linha com o esforço para **fomentar atividades de I&D, tendo as despesas nesta área vindo a aumentar no Território NORCYL, em termos relativos, desde 2010**. Nesse ano, as despesas em I&D em Castilla y León representavam 1,1% do PIB e cresceram regularmente em termos relativos. Em 2019 já chegavam a 1,35%, valor que, a partir de 2017, se situou acima da média espanhola. O Norte de Portugal tem feito uma aposta ainda maior, pois as despesas de I&D apresentam um ligeiro aumento relativo entre 2010, quando representavam 1,46% do PIB, e 2019, uma subida para 1,53% do PIB. No caso português, porém, o crescimento não foi constante, tendo havido uma redução no período 2012-2014, seguida de uma recuperação.

Em termos absolutos, as despesas em I&D em Castilla y León eram, em 2010, de cerca de 608 milhões de euros, passaram por alguns anos de declínio e estagnação correspondentes à crise económico-financeira e estão a aumentar desde 2015, tendo chegado aos 800 milhões de euros em 2019¹¹. No Norte de Portugal, em 2010, as despesas em I&D eram de 737,5 milhões de euros e, após um declínio entre 2012 e 2015, têm vindo a crescer, de forma gradual, até aos 971,3 milhões de euros em 2019¹².

A I&D empresarial é muito representativa nas duas regiões. No caso do Norte de Portugal, é possível verificar que cerca de 53,4% (518,5 milhões de euros) das despesas em I&D foram efetuadas pelo setor empresarial em 2019. Em Castilla y León, sabe-se que 1086 empresas realizaram atividades inovadoras neste domínio, sendo mais frequentes as atividades de I&D interna, seguidas pelas atividades de I&D interna contínua. De acordo com a mesma fonte, a intensidade da inovação das empresas de Castilla y León é maior, a todos os níveis, relativamente aos valores médios espanhóis¹³.

Esta aposta na inovação também é visível no **acréscimo de pessoas ao serviço em atividades de I&D**. No Norte de Portugal, a evolução do pessoal total (ETI, ou “equivalente a tempo integral”) em atividades de I&D tem sido bastante expressiva, o que revela a crescente dinâmica do sistema produtivo regional de inovação. Assim, se, em 2010, havia 13 506 pessoas dedicadas a estas atividades, em 2019 o seu número já ascendia a 21 203, o que significa que, ao longo da década, houve um crescimento na ordem dos 57%¹⁴. No sistema de ciência, tecnologia, empresas e inovação de Castilla y León, observa-se uma evolução em linha com a das despesas com I&D, marcada por um declínio e estagnação no período de 2010-2016 e um crescimento sustentado desde então. Em 2011, havia nesta região 9734 pessoas (ETI) envolvidas em atividades de I&D, número que aumentou para 10 599 em 2019. Embora, em termos absolutos, não represente um aumento expressivo, destaca-se esta tendência nos últimos três anos, que permitiu atingir o máximo de pessoal afeto a atividades de investigação e desenvolvimento na região desde 2000¹⁵.

Em Castilla y León, a maioria das pessoas envolvidas em atividades de I&D em 2019 desenvolviam-se em **entidades do ensino superior** e nas **empresas** (47,8% e 43,7%, respetivamente), valores muito semelhantes aos registados no Norte de Portugal (48,7% em entidades do ensino superior e 47,5% nas empresas). No Território NORCYL, o peso das pessoas afetas a atividades de I&D no setor do Estado é muito reduzido e, nas instituições privadas sem fins lucrativos, é praticamente residual.

Acerca deste ponto, deve fazer-se uma referência à **rede de instituições de ensino superior** existente nas duas regiões. Em Castilla y León funcionam 10 universidades, das quais quatro são públicas (universidades de León, de Valladolid, de Salamanca e de Burgos). Quanto ao Norte de

¹¹ ICONO FECYT (Fundação Espanhola para a Ciência e Tecnologia).

¹² Inquérito ao Potencial Científico e Tecnológico Nacional (DGEEC/ME), Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.

¹³ *Encuesta de Innovación en las Empresas, Instituto Nacional de Estadística*, 2019.

¹⁴ Idem.

¹⁵ ICONO FECYT, pessoal de I&D por setor de execução.

Portugal, conta com 19 universidades e institutos politécnicos, dos quais sete são públicos (as universidades do Minho, do Porto e de Trás-os-Montes e Alto Douro, bem como os institutos politécnicos de Bragança, de Viana do Castelo, do Porto e do Cávado e do Ave). Nas NUTS3 de fronteira do Território NORCYL localizam-se quatro instituições: duas em Salamanca (a que se deve acrescentar o *campus* de Zamora da Universidade de Salamanca), uma no Douro e outra nas Terras de Trás-os-Montes.

No Norte de Portugal há mais de 130 mil alunos a frequentar o ensino superior, sendo que nas NUTS3 de fronteira estão cerca de 16 mil¹⁶. Em Castilla y León, esse número de estudantes é superior a 86 mil, dos quais cerca de 29 mil na Universidade de Salamanca (juntando os *campi* de Salamanca e Zamora).

Trata-se, em suma, de uma rede de instituições dinâmica e com grande prestígio internacional. A Universidade de Salamanca é mesmo uma das mais antigas da Europa e outras três instituições destacam-se no *QS World University Rankings 2022*: a Universidade do Porto (295), a Universidade IE de Segovia (317) e a Universidade do Minho (580)¹⁷.

Especialização inteligente

As **estratégias regionais de especialização inteligente (RIS3)** das duas regiões têm muitos campos de convergência, sendo natural que as atividades de cooperação ao nível da competitividade se devam focar nesses campos, reforçando complementaridades e diversificando e robustecendo o ecossistema inovador em torno de fileiras ou setores em que o Território NORCYL possa ganhar escala. Considerando os trabalhos de avaliação das atuais RIS3 e os processos participativos de preparação das estratégias nas duas regiões para o período 2021-2027, os domínios prioritários propostos são bastante abrangentes e o potencial de articulação temática é muito grande, como pode observar-se na tabela seguinte:

Tabela 6 - Prioridades das RIS3 propostas para 2021-2027

RIS3 Norte de Portugal	RIS3 Castilla y León
Criatividade, Moda e Habitats	Agroalimentação
Industrialização e Sistemas Avançados de Fabrico	Transportes e Mobilidade
Sistemas Agroambientais e Alimentação	Saúde e Apoio Social
Mobilidade Sustentável e Transição Energética	Tecnologias Avançadas e Cibersegurança
Ciências da Vida e Saúde	Energias Renováveis e Ambiente
Ativos Territoriais e Serviços do Turismo	Turismo e Património Cultural
Recursos e Economia do Mar	Habitats Rural e Urbano Sustentáveis e Recursos
Tecnologias, Estado, Economia e Sociedade	Endógenos Florestais e Mineiros

Fontes: CCDD-Norte e Junta CyL.

A atitude mais aconselhável a adotar não se deve limitar a “escolher” domínios prioritários comuns e esperar, passivamente, que os atores do sistema de inovação promovam projetos conjuntos. A lógica dinâmica da RIS3 assenta na criação de espaços de descoberta empreendedora transfronteiriços, esforço que deve ser promovido pela própria CT NORCYL¹⁸.

¹⁶ DGEEC/ME-MCTES, 2020.

¹⁷ <https://www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2022>.

¹⁸ Note-se que o Programa de Valorização do Interior de Portugal refere o desenvolvimento de uma estratégia de especialização inteligente transfronteiriça envolvendo Castilla y León, o Norte e o Centro de Portugal.

Infraestruturas científicas e tecnológicas

O Território NORCYL dispõe de uma série de infraestruturas que poderão potenciar as dinâmicas de cooperação nas áreas da inovação e do desenvolvimento, além de processos partilhados e projetos conjuntos com entidades que não pertencem ao sistema de inovação e tecnologia. As tabelas seguintes sistematizam o conjunto de **parques científicos e tecnológicos, de centros de valorização e transferência de tecnologia, bem como de clusters e associações empresariais inovadoras** existentes em Castilla y León e no Norte de Portugal.

Tabela 7 - Parques científicos e tecnológicos de Castilla y León e do Norte de Portugal

Parques científicos e tecnológicos e incubadoras
<i>Parque Científico de la Universidad de León</i>
<i>Parque Científico de la Universidad de Salamanca</i>
<i>Incubadora PC USAL</i>
<i>Parque Científico de la Universidad de Valladolid</i>
<i>Parque Científico y Tecnológico de la Universidad de Burgos</i>
<i>Parque Tecnológico de Boecillo (Valladolid)</i>
<i>Parque Tecnológico de León</i>
<i>Incubadora de Empresas Biotecnológicas, Parque Tecnológico de Boecillo</i>
<i>Parque de Proveedores de Automoción</i>
<i>Parque Tecnológico de Burgos (em desenvolvimento)</i>
AvePark - Parque de Ciência e Tecnologia (Caldas das Taipas)
Brigantia EcoPark – Parque de Ciência e Tecnologia (Bragança)
Feira Park- Parque de Ciência e Tecnologia de Santa Maria da Feira
Fábrica de Santo Thyrsó (Santo Tirso) – Incubadora de Moda e Design e Centro de Empresas e Inovação
IEMinho – Instituto Empresarial do Minho (Vila Verde)
IET - Instituto Empresarial do Tâmega (Amarante)
Régia-Douro Park – Parque de Ciência e Tecnologia (Vila Real)
Sanjotec – Associação Científica e Tecnológica de S. João da Madeira
Tecmaia - Parque de Ciência e Tecnologia da Maia
MOVELTEX - Centro de Competências e de Incubação de Empresas (Paços de Ferreira)
UPTEC – Parque de Ciência e Tecnologia da Universidade do Porto
IRIS - Incubadora Regional de Inovação Social (Amarante)
Porto Research, Technology & Innovation Center (Porto)
Incubadora de base tecnológica Ideia Atlântico (Braga)
In.Cubo - Incubadora de Iniciativas Empresariais Inovadoras (Arcos de Valdevez)
Incubadora de Empresas da UTAD (Vila Real)
Oliva Creative Factory (São João da Madeira)
Incubadora de base tecnológica Set.Up Guimarães
Incubadora de base tecnológica Startup Braga

Fonte: https://www.ani.pt/media/5882/mapeamento_infraestruturas_tecnologicas_nacionais_2020_vfinal.pdf.

Tabela 8 - Centros tecnológicos de Castilla y León

Centro tecnológico	Caracterização	
	Localização	Valladolid
	Setores de especialização	Transporte: aeronáutica, automóvel e ferrovia Energia: energia, construção e ambiente
	Localização	Valladolid
	Setores de especialização	Alimentação, biotecnologia, recursos naturais, economia circular, Indústria 4.0, fabrico, infraestruturas, património cultural, saúde e bem-estar, sistemas energéticos, eficiência energética, <i>Smart Cities</i> , política energética e <i>Smart Grids</i>
	Localização	Burgos
	Setores de especialização	Fabricação inteligente, tecnologias de saúde, transporte inteligente, <i>Deep Learning</i> e inteligência artificial, cadeia alimentar segura e saudável e proteção da informação
	Localização	Miranda de Ebro, Burgos
	Setores de especialização	Sustentabilidade ambiental, materiais, engenharia de <i>software</i> , revestimentos, inovação em processos e produtos para aeronáutica, automóvel, agroalimentação, bens de equipamento, construção, energia, embalagem, logística, metalomecânica, têxtil e TIC
	Localização	León
	Setores de especialização	Biotechnology microbiana, tecnologias ómicas, modelos <i>in vivo/in vitro</i> , análises químicas e toxicológicas para os sectores da saúde, agroalimentação, biorrefinaria e ambiente
	Localização	Palencia
	Setores de especialização	Agricultura e agroalimentação
	Localização	Palencia
	Sector de especialização	Agroalimentação
	Localização	Valladolid e Salamanca
	Áreas de investigação	<i>Blockchain</i> , cibersegurança, <i>Deep Learning</i> , <i>Deep Tech</i> , Internet das Coisas (IdC) e processamento de língua natural (PLN)
	Localização	Soria
	Sector de especialização	Silvicultura: gestão florestal sustentável, promoção e valorização da madeira, inovação e tecnologia, tecnologia da madeira, investigação aplicada, sustentabilidade e conservação, cooperação, desenvolvimento local e estruturação e gestão do conhecimento e comunicação
	Localização	León
	Divisões científicas	Engenharia informática e <i>design</i> de materiais, mineração e processamento de materiais, economia circular, sustentabilidade e eficiência de recursos, materiais em condições extremas e fabrico de aditivos e componentes
	Localização	Valladolid
	Setores de especialização	Pecuária, agricultura, indústrias agroalimentares e bioeconomia

Fonte: Infyde.

Tabela 9 - Centros tecnológicos e centros de valorização e transferência de tecnologia do Norte de Portugal

Centro tecnológico	Caracterização	
Associação CCG/ZGDV – Centro de Computação Gráfica	Localização	Guimarães
	Área de atuação	Tecnologia digital
CATIM – Centro de Apoio Tecnológico à Indústria Metalomecânica	Localização	Porto
	Áreas de atuação	Energia e sustentabilidade, tecnologias de produção
CEIA – Centro para a Excelência e Inovação na Indústria Automóvel	Localização	Matosinhos
	Área de atuação	Transporte e mobilidade
CeNTITVC – Centro de Nanotecnologia e Materiais Técnicos, Funcionais e Inteligentes	Localização	Vila Nova de Famalicão
	Áreas de atuação	Materiais e nanotecnologias
CITEVE – Centro Tecnológico das Indústrias Têxtil e do Vestuário de Portugal	Localização	Vila Nova de Famalicão
	Áreas de atuação	Testes e ensaios laboratoriais, engenharia de produto & desenvolvimento tecnológico, consultoria em produção sustentável, formação, certificação de produtos e processos, <i>design</i> , moda & <i>Smart Retail</i> , suporte ao empreendedorismo de base tecnológica
CTCOR – Centro Tecnológico da Cortiça	Localização	Santa Maria de Lamas (Espinho)
	Áreas de atuação	Materiais e nanotecnologias, energia e sustentabilidade
CTCP – Centro Tecnológico do Calçado de Portugal	Localização	São João da Madeira
	Área de atuação	Materiais e nanotecnologias, tecnologias de produção
CVR – Centro para a Valorização de Resíduos	Localização	Guimarães
	Área de atuação	Energia e sustentabilidade
INEGI – Instituto de Engenharia Mecânica e Gestão Industrial	Localização	Porto
	Áreas de atuação	Energia e sustentabilidade, tecnologias de produção
INESC Tec – Instituto de Engenharia de Sistemas e Computadores, Tecnologia e Ciência	Localização	Porto
	Área de atuação	Tecnologias de produção e tecnologia digital
INL – <i>International Iberian Nanotechnology Laboratory</i>	Localização	Braga
	Áreas de atuação	Materiais e nanotecnologias
PIEP – Pólo de Inovação em Engenharia de Polímeros	Localização	Guimarães
	Áreas de atuação	Materiais e nanotecnologias
2CA-Braga – Centro Clínico Académico	Localização	Braga
	Área de atuação	Ciências da saúde e educação
AQUAVALOR – Centro de Valorização e Transferência de Tecnologia da Água	Localização	Chaves
	Áreas de atuação	Biotechnology médica, ciências da computação e ciências da informação, outras ciências da engenharia e tecnologias, ciências da saúde
ARCP – Associação Rede de Competência em Polímeros	Localização	Porto
	Área de atuação	Química, engenharia química e engenharia de materiais
CITNM - Centro de Inovação e Tecnologia N. Mahalingam	Localização	Maia
	Áreas de atuação	Engenharia de materiais, engenharia mecânica, outras ciências de engenharia e tecnologias
EBRI - <i>European Bioproducts Research Institute</i>	Localização	Porto
	Áreas de atuação	Biotechnology industrial, biotechnology agrícola e alimentar, biotechnology médica e biotechnology ambiental
	Localização	Guimarães

Centro tecnológico	Caracterização	
IDEGUI – Instituto de <i>Design</i> de Guimarães	Área de atuação	Artes (história da arte, teatro, música) - inclui a arquitetura
IEP – Instituto Eletrotécnico Português	Localização	Matosinhos
	Áreas de atuação	Engenharia eletrotécnica, eletrónica e informática, engenharia mecânica, engenharia dos materiais e engenharia do ambiente
ISPUP – Instituto de Saúde Pública da Universidade do Porto	Localização	Porto
	Áreas de atuação	Ciências da saúde, outras ciências naturais, ciências sociais e outras ciências médicas
LNEG – Laboratório Nacional de Energia e Geologia	Localização	Matosinhos
	Áreas de atuação	Ciências da terra e do ambiente, engenharia dos materiais, engenharia do ambiente, outras ciências da engenharia e tecnologias

Fonte: https://www.ani.pt/media/5882/mapeamento_infraestruturas_tecnologicas_nacionais_2020_vfinal.pdf.

Tabela 10 - Clusters e associações empresariais inovadoras do Território NORCYL

Clusters e AIS
VITARTIS – Asociación de la Industria Alimentaria de Castilla y León
CLÚSTER SIVI – Atención a la Vida Dependiente
AEICE – Hábitat y Construcción
AEI – Ciberseguridad y Tecnologías Avanzadas
FACYL - Automoción
AVEBIOM – Biomasa
CLUSTER 4EYE – Oftalmología y Ciencias de la Visión
ISMC – Clúster para la Minería Sostenible y Servicios Asociados
BIOTECYL – Clúster de la Salud
CYLSOLAR – Clúster de Energías Renovables y Soluciones Energéticas
CBECYL – Clúster de Bienes de Equipo
AED Cluster – Cluster da Aeronáutica, Espaço e Defesa
Cluster AEC – Arquitetura, Engenharia e Construção
Mobinov – Cluster Automóvel
Cluster do Calçado e Moda
Centro Habitat – Cluster Habitat Sustentável
Fórum Oceano – Cluster do Mar Português
APQuímica – Cluster da Petroquímica, Química Industrial e Refinação
PFP – Cluster da Plataforma Ferroviária Portuguesa
Portuguese Agrofood Cluster
Cluster PRODUTECH
Cluster dos Recursos Minerais de Portugal
Cluster Smart Cities Portugal
Cluster Têxtil: Tecnologia e Moda
Cluster TICE.PT
Cluster do Turismo
ADVID – Cluster da Vinha e do Vinho
Engineering & Tooling Cluster
Health Cluster Portugal

Fontes: Infyde e QP (<https://www.iapmei.pt/PRODUTOS-E-SERVICOS/Empreendedorismo-Inovacao/Eficiencia-Coletiva-e-Clusters.aspx>).

Por fim, importa referir que, para além das entidades de apoio ao desenvolvimento científico e tecnológico, o Território NORCYL conta com a presença de **outros agentes relevantes na investigação científica e na inovação tecnológica**, em diferentes âmbitos disciplinares e temáticos. De entre estes, destacam-se os seguintes:

- SCAYLE. *Centro de Supercomputación (León)*
- HUB Ciberseguridad Industrial
- INCIBE. *Instituto Nacional de Ciberseguridad*
- HUB Digital (Indústria 4.0 e IA)
- Circular Lab
- Aceleradora ADE 2020
- Centro de Investigação ALGORITMI – Escola de Engenharia – Universidade do Minho
- Centro de Química – Universidade do Minho
- Centro Tecnológico TERM Tech – Universidade do Minho
- CVTMar – Centro de Valorização de Tecnologia baseada em Recursos Marinhos – Universidade do Minho
- FIBRENAMICS – Universidade do Minho
- IINFACTS – Instituto de Investigação e Formação Avançada em Ciências e Tecnologias da Saúde – CESPU
- Instituto de Ciência e Inovação para a Bio-Sustentabilidade – Universidade do Minho
- ISISE – Instituto para a Sustentabilidade e Inovação em Estruturas de Engenharia – Universidade do Minho
- GAP – Gabinete de Apoio a Projetos – Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro
- *Porto Global Hub* – Instituto Politécnico do Porto
- TecMinho – Associação Universidade Empresa para o Desenvolvimento
- U.Porto Inovação – Universidade do Porto
- LabPaisagem – Laboratório da Paisagem de Guimarães

2.1.4. Ambiente e energia

Ambiente

Nesta secção abordaremos, sobretudo, questões relacionadas com as **infraestruturas ambientais** e os **riscos naturais**, remetendo para uma secção posterior o tema do património natural.

- *Ciclo urbano da água*

O **abastecimento domiciliário de água** cobria, segundo dados de 2019, a quase totalidade dos alojamentos nas duas regiões, embora com níveis distintos de garantia de qualidade:

- No Norte de Portugal, menos de 2% da água distribuída era considerada insegura para consumo humano (incluindo nas NUTS3 de fronteira)¹⁹.
- Em Castilla y León, registou-se uma proporção superior a 21% de água não apta (sendo Zamora uma das províncias com maior número de incidentes relacionados com a qualidade da água)²⁰.

Já no que respeita ao **tratamento de águas residuais urbanas**, a situação era bastante mais favorável em Castilla y León (também em 2019):

¹⁹ ERSAR/PORDATA.

²⁰ *Sistema de Indicadores Ambientales y de Sostenibilidad de Castilla y León.*

- No Norte de Portugal, apenas 82% dos alojamentos eram servidos por redes domiciliárias de águas residuais, sendo a situação mais favorável nas NUTS3 de fronteira: Terras de Trás-os-Montes com cobertura de 90% e Douro com 84%²¹.
- Em Castilla y León, o nível de serviço de redes de águas residuais tratadas era superior a 98% da população, atingindo 99% em Salamanca e 94% em Zamora²².

A gestão do ciclo urbano da água, como parte de uma abordagem integrada da utilização responsável e sustentável dos recursos hídricos, é um desafio que se torna mais relevante no contexto atual de mudança climática, onde os fenómenos de seca e de chuva-caudal intenso se tornam mais irregulares, afetando a segurança e saúde humanas, mas também a preservação dos ecossistemas hídricos subterrâneos e superficiais.

▪ *Resíduos urbanos*

A **recolha de resíduos sólidos urbanos** (RSU) é um serviço público generalizado no Território NORCYL e que apresenta parâmetros semelhantes. Os dados de 2018-2019 referem uma média diária de 1,27 kg/hab. no Norte de Portugal e de 1,18 kg/hab. em Castilla y León.

Os dados sobre a **recolha seletiva** mostram, também, grande similitude, rondando, em ambas as regiões, apenas 17% do total de RSU recolhidos (abaixo das respetivas médias nacionais, de 21% em Portugal e 24% em Espanha). Os valores nas NUTS3 de fronteira são inferiores no caso do Norte de Portugal (cerca de 10% de recolha seletiva) e mais equilibrados intra-NUTS em Castilla y León²³.

Estes são valores que não anunciam uma trajetória de cumprimento das metas europeias em matéria de economia circular, pelo que algumas iniciativas transfronteiriças em territórios pertinentes podem permitir convergir de forma mais eficaz com essas metas.

Riscos naturais

As **cheias fluviais** ocorrem com alguma frequência nas bacias hidrográficas do Território NORCYL e, apesar dos sistemas de vigilância e controlo existentes, este tipo de fenómeno tornou-se mais imprevisível, especialmente nos cursos de água não regulados por barragens (como é o caso do rio Douro).

Do ponto de vista global do território, importa sobretudo notar que os principais cursos de água que atravessam o Norte de Portugal são originários de Espanha, alguns deles de Castilla y León: o Douro, a grande “espinha dorsal” do Território NORCYL, o Tuela-Tua e o Sabor. A cooperação a estabelecer pode incidir sobre a gestão conjunta dos caudais, a troca de informação relevante e o apoio mútuo em situações de emergência.

No caso dos **fogos rurais**, estamos perante fenómenos menos pontuais (no tempo e no território) e com consequências que não se limitam à segurança humana ou de infraestruturas, mas também altamente penalizadoras da biodiversidade e da paisagem, bem como das atividades económicas do setor agroflorestal.

A Tabela 11 apresenta os dados acumulados entre 2009 e 2018. Neste período, a área ardida total (apenas por **fogos florestais**, não considerando outros tipos de fogos rurais) foi de quase 38 mil hectares anuais, o que significa que ardeu uma área correspondente a 0,3% da superfície total do Território NORCYL em cada ano. Não perdendo de vista que as estatísticas entre as duas regiões

²¹ ERSAR/PORDATA.

²² *Sistema de Indicadores Ambientales y de Sostenibilidad de Castilla y León.*

²³ ERSAR/PORDATA e Junta CyL.

não são diretamente comparáveis (ver legenda da mesma tabela), algumas conclusões podem retirar-se da leitura dos dados.

A primeira é que a média anual de área ardida é de 0,9% da superfície total do Norte de Portugal e de 0,2% de Castilla y León (dados comparáveis), demonstrando uma situação relativamente mais grave do lado português. Outra conclusão (ainda que condicional) é que os fogos em Castilla y León são menos frequentes e de maior dimensão, praticamente o dobro dos ocorridos no Norte de Portugal.

Se atendermos aos dados de cada lado, vemos que, nas NUTS3 de fronteira ou próximo delas, a situação é particularmente problemática quanto à dimensão dos incêndios: no Norte de Portugal, são as NUTS do Douro e das Terras de Trás-os-Montes que têm a maior dimensão média (mais do dobro da média desta região). No caso de Castilla y León, é em León e Zamora que encontramos valores acima da média regional.

Em termos de **combate aos incêndios e proteção civil**, existe já uma concertação entre as autoridades de Castilla y León e portuguesas, que pode ainda ser aprofundada. Esta temática sugere, também, que há um grande campo de trabalho em comum quanto à prevenção, ordenamento e gestão florestal e territorial em geral, assim como áreas de investigação onde podem ser desenvolvidos projetos comuns.

Tabela 11 - Fogos florestais, 2009-2018²⁴

NUTS2 e NUTS3	N.º de fogos (*)	Área ardida (ha)	Média de área ardida por fogo
Ávila	1824	15 716	8,6
Burgos	1712	6652	3,9
León	4966	95 542	19,2
Palencia	1076	2558	2,4
Salamanca	2743	14 681	5,4
Segovia	706	2016	2,9
Soria	786	2132	2,7
Valladolid	814	1069	1,3
Zamora	3339	45 647	13,7
Castilla y León	17 966	186 012	10,4
Norte de Portugal	102 779	193 721	5,9
Alto Minho	12 315	31 601	8,2
Cávado	5969	12 017	5,2
Ave	10 571	21 353	5,6
Área Metropolitana do Porto	27 714	45 190	2,4
Alto Tâmega	8235	27 101	11,1
Tâmega e Sousa	25 230	25 840	3,3

²⁴ Os dados das NUTS do Norte de Portugal sobre o número de fogos (*) são uma estimativa da QP, já que a estatística disponível inclui a totalidade de fogos rurais (em florestas, matos ou áreas agrícolas). O parâmetro utilizado foi o da média nacional no período em causa: os fogos florestais representaram 83% da totalidade dos fogos rurais. Ainda assim, a diferença dos números indicia que há conceitos distintos nos dois países/regiões, pelo que se admite que não sejam comparáveis. Já os dados sobre a área ardida são reais.

Douro	8204	18 239	12,5
Terras de Trás-os-Montes	4542	12 388	14,8
Território NORCYL	120 745	379 733	3,1

Fontes: ICNF/MAAC e Junta CyL – Medio Ambiente.

Energia

O balanço energético nas duas regiões é distinto, sendo claramente mais positivo em Castilla y León, como veremos.

No que respeita ao **consumo de energia**, a Tabela 12 mostra que o Norte de Portugal era, em 2019, responsável por 54% do consumo total no Território NORCYL, sendo que, no consumo doméstico, a sua quota-parte era proporcional ao peso demográfico relativo (60%).

A Área Metropolitana do Porto, em particular, concentrava uma parte relevante dos consumos das NUTS3 do Território (quase 1/3), sendo igualmente significativo o peso das províncias de Valladolid e Burgos (rondando os 10% do total). No seu conjunto, as NUTS3 fronteiriças representam apenas cerca de 10% do consumo da energia total.

Como já referimos, **Castilla y León é uma região exportadora de energia elétrica**. Em 2020, a produção ultrapassou os 25,7 milhões de MWh (cerca do dobro da energia consumida na região), mais de 87% dos quais de origem renovável – com destaque para a produção eólica, que superou, no seu conjunto, os 12 milhões de MWh e representa quase ¼ da produção nacional. Pela sua importância, destaca-se, também, a energia hídrica que, através da geração de 8,5 milhões de MWh, representava 25% do total da energia hidroelétrica produzida em Espanha.

A importância do setor energético em Castilla y León, em especial a produção de energias limpas e de fontes renováveis, é demonstrada pela existência de dois *clusters* ligados a esta atividade, um deles de âmbito nacional: são eles os *clusters* CYLSOLAR e AVEBIOM, focados nas energias solar e da biomassa, esta última considerada de grande relevância para a região devido à sua ligação com as áreas florestais e o meio rural.

O Norte de Portugal apresenta um saldo energético global negativo (5 214 276 tep²⁵ consumidas contra 2 008 072 tep produzidas), **mas é exportador quando consideramos apenas a energia elétrica** (1 294 276 tep consumidas contra 1 706 198 tep produzidas)²⁶. Cerca de 53,6% do total da energia produzida na região tem origem elétrica e, desta, 40,6% é hídrica, 31,7% é térmica e 27,2% é eólica.

²⁵ tep: tonelada equivalente de petróleo.

²⁶ DGE, 2019 (<https://www.dgeg.gov.pt/media/32skj5iv/dgeg-aen-2021e.pdf>).

Tabela 12 - Consumo de energia elétrica por tipo de consumo, MWh, 2019

	Doméstico	Industrial e outros	Total
Ávila	219 938	399 310	619 249
Burgos	413 262	2 009 574	2 422 836
León	547 293	1 434 194	1 981 487
Palencia	181 558	871 011	1 052 569
Salamanca	438 700	975 389	1 414 089
Segovia	209 642	656 481	866 123
Soria	137 567	651 208	788 775
Valladolid	569 797	2 078 165	2 647 963
Zamora	228 358	458 820	687 178
Castilla y León	2 946 115	9 534 152	12 480 267
Norte de Portugal	4 494 674	10 465 142	14 959 816
Alto Minho	296 721	813 065	1 109 785
Cávado	471 010	930 806	1 401 816
Ave	488 366	1 482 993	1 971 358
Área Metropolitana do Porto	2 306 006	5 714 926	8 020 932
Alto Tâmega	104 984	169 372	274 356
Tâmega e Sousa	460 372	696 025	1 156 397
Douro	215 579	387 207	602 786
Terras de Trás-os-Montes	141 749	206 117	347 866
Território NORCYL	7 430 901	19 934 663	27 365 563

Fontes: EREG/Junta CyL e DGEG/MAAC/PORDATA.

2.1.5. Capital humano e mercado de trabalho

Educação e qualificações

Neste capítulo, o Território NORCYL apresenta alguns indicadores desfavoráveis face às médias e metas europeias, embora os dados mostrem uma progressiva melhoria.

A tabela seguinte mostra alguns dados referentes à **oferta educativa nas NUTS2 e 3 de ambas as regiões**. Os sistemas educativos, os modelos em rede e as tipologias de escolas dos dois países não são sobreponíveis, nem os modelos territoriais equivalentes²⁷, mas os dados demonstram que todas as NUTS3 têm uma oferta em linha com as respetivas populações e áreas territoriais, considerando os critérios próprios de cada país.

²⁷ O “centro educativo” em Castilla y León corresponde, aproximadamente, ao conceito de “agrupamento de escolas” português, podendo agregar vários estabelecimentos em localizações distintas, pelo que os dados da Tabela 13 não são diretamente comparáveis.

Tabela 13 - Oferta educativa (centros/estabelecimentos públicos e privados), 2019-2020

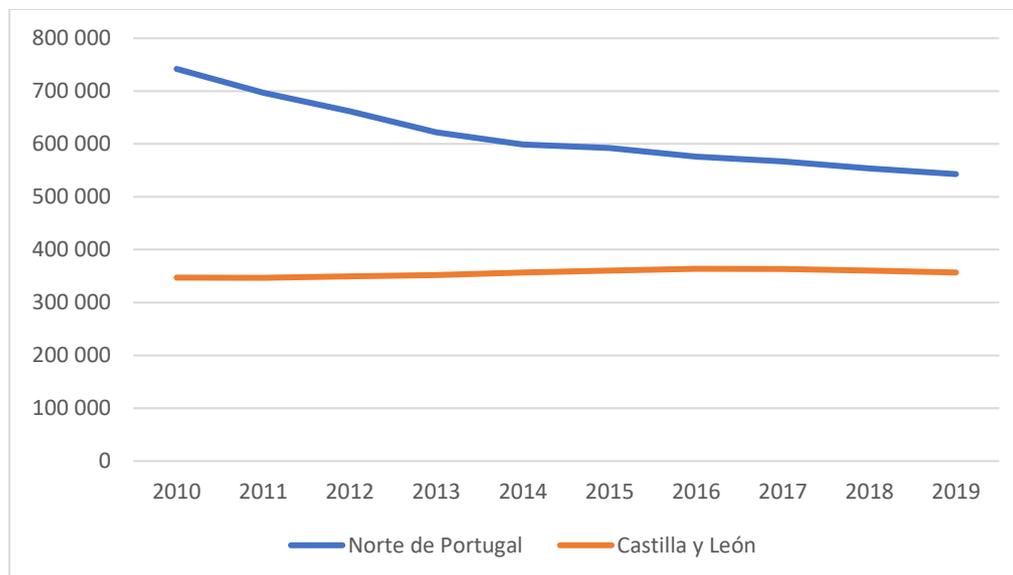
	TOTAL	Educación Infantil	Educación Primaria	Educación Primaria y ESO	Educación ESO y/o Bachillerato y/o FP	Educación Primaria, ESO y Bach./FP
Ávila	102	16	53	9	22	2
Burgos	166	24	76	11	39	16
León	235	30	120	16	56	13
Palencia	97	15	48	7	23	4
Salamanca	198	33	98	16	38	13
Segovia	91	20	43	5	20	3
Soria	65	20	24	4	16	1
Valladolid	268	57	114	18	53	26
Zamora	112	11	66	8	23	4
Castilla y León	1334	226	642	94	290	82
	TOTAL	Educação Pré-escolar	Ensino Básico – 1.º Ciclo	Ensino Básico – 2.º Ciclo	Ensino Básico – 3.º Ciclo	Ensino Secundário
Norte de Portugal	4575	1972	1373	388	499	343
Alto Minho	294	115	86	26	34	33
Cávado	577	249	191	45	60	32
Ave	525	231	167	42	52	33
Área Metropolitana do Porto	2035	877	601	177	225	155
Alto Tâmega	115	49	30	14	13	9
Tâmega e Sousa	616	270	200	46	64	36
Douro	262	115	59	25	33	30
Terras de Trás-os-Montes	151	66	39	13	18	15

Fontes: Subdirección General de Estadística y Estudios/MEFP e DGEEC/ME-MCTES – Recenseamento Escolar/PORDATA.

Estes dados podem ser lidos em conjunto com os referentes ao **número de docentes**, no mesmo ano letivo e para os mesmos centros educativos/escolas. Castilla y León tinha 34 601 professores (média geral de 26 docentes por centro e nove alunos por docente), enquanto o Norte de Portugal contava com 62 214 docentes (média de 14 professores por escola e os mesmos nove alunos por docente). Ou seja, não há uma diferença significativa.

O **número de alunos no ensino obrigatório** é bastante superior no Norte de Portugal (540 mil alunos matriculados no ano letivo 2019-2020), contrastando com o verificado em Castilla y León (347 mil no mesmo ano). No entanto, e como já tínhamos assinalado na secção que abordava a evolução demográfica, a região portuguesa está em acelerado processo de envelhecimento pela base da pirâmide etária e, numa década, perdeu cerca de 200 mil alunos (-27% face a 2010-2011), enquanto Castilla y León mostra uma certa estabilização.

Gráfico 9 - Evolução do número de alunos no ensino pré-escolar, básico e secundário, 2010-2019



Fontes: Subdirección General de Estadística y Estudios/MEFP e DGEEC/ME-MCTES – Recenseamento Escolar/PORDATA.

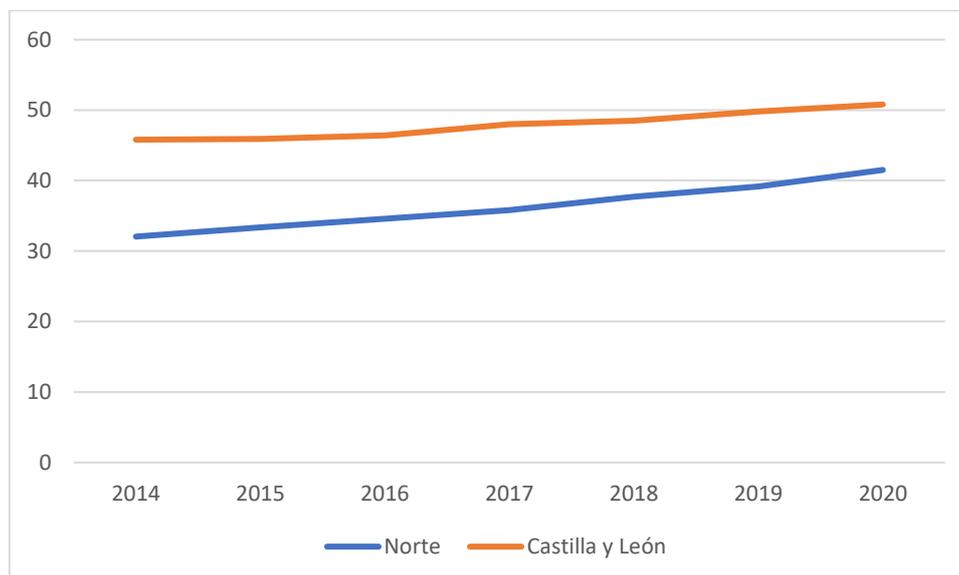
Embora parte desta perda de alunos possa dever-se ao **abandono escolar precoce**, tal fenómeno está a diminuir. As taxas de estudantes que abandonam o sistema de ensino sem completar o nível secundário (percentagem de pessoas entre os 18 e os 24 anos que não têm um grau secundário completo e não estão a frequentar qualquer tipo de ensino) baixaram muito na última década²⁸: no Norte de Portugal, esta taxa passou de valores entre 20 e 30% há 10 anos para cerca de 10% em 2019-2020; Castilla y León passou de 25% para cerca de 15%.

A meta europeia para 2020 era de 10%, pelo que o Norte de Portugal já a atingiu. Apesar do progresso registado, esta região mantém uma taxa de abandono escolar precoce acima da média portuguesa, ao passo que Castilla y León está em melhor situação do que a média espanhola. Em ambos os casos, estas taxas são significativamente superiores nos indivíduos do sexo masculino.

Os dados disponíveis permitem concluir que os **níveis de qualificação escolar da população com 15 ou mais anos** são geralmente mais elevados em Castilla y León, onde quase 30% concluíram o ensino superior e mais de 50% das pessoas possuem o nível secundário ou superior. Embora tenha havido uma aproximação nos últimos anos entre as duas regiões, estes valores ainda contrastam com o Norte de Portugal: cerca de 19% da população com o nível superior e 41,5% com o nível secundário ou superior. Em ambas as regiões, a proporção de pessoas com ensino superior está abaixo da média nacional.

²⁸ INE – Encuesta de Población Activa/MEFP e INE – Inquérito ao Emprego/PORDATA.

Gráfico 10 - Proporção de pessoas com 15+ anos com nível secundário ou superior, 2014-2020



Fontes: INEbase (CyL) e INE - Inquérito ao Emprego (NP).

Na anterior secção 2.1.3., sobre Investigação, Desenvolvimento Tecnológico e Inovação, foi já feita uma abordagem sobre a oferta e procura de ensino superior no Território NORCYL.

Mercado de trabalho

No final de 2020, a **população ativa** no Território NORCYL ascendia a 2934 mil pessoas²⁹, das quais 62,6% no Norte de Portugal e as restantes 37,4% em Castilla y León. Comparativamente com 2019, observou-se uma diminuição desta população em Castilla y León (-2,27%), ao passo que, no Norte de Portugal, os valores permaneceram estáveis (quebra marginal de 0,06%).

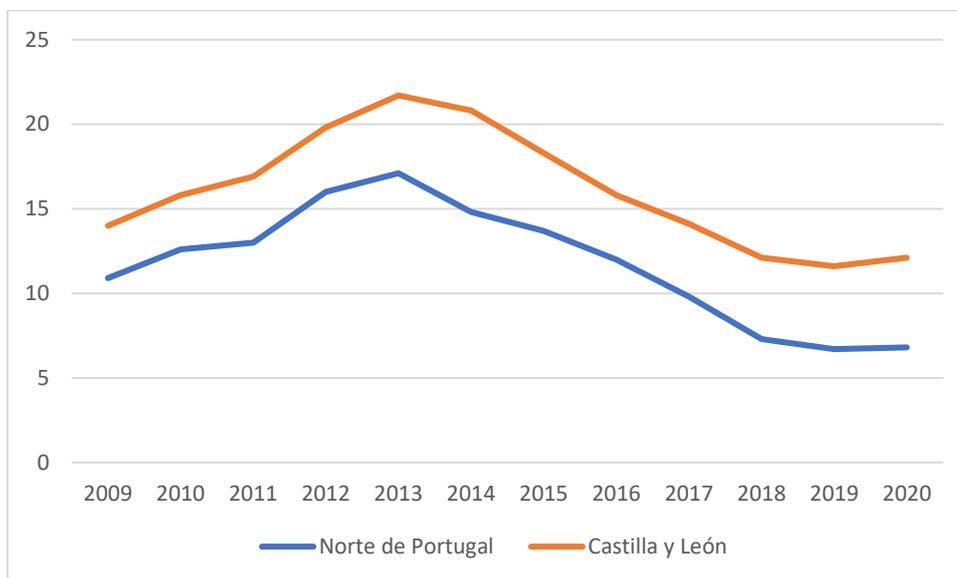
A **população empregada** no mesmo período era, aproximadamente, de 2676 mil pessoas: 64% no Norte de Portugal e 36% em Castilla y León. Esta distribuição, comparada com a da população ativa, indica um maior nível de desemprego na região espanhola, que tem um longo histórico, embora a evolução deste indicador seja semelhante em ambas as regiões (ver gráfico seguinte).

A distribuição da população empregada por atividade económica confirma a importância relativa dos vários setores que o VAB ou o número de empresas no Território NORCYL já revelavam, com a população empregada altamente concentrada no setor dos serviços: 69,8% em Castilla y León e 61,4% no Norte de Portugal, sendo a indústria e a construção a segunda maior parte.

A crise da Covid-19 interrompeu a queda do desemprego. No Território NORCYL, a **população desempregada** somava 257 747 pessoas no final de 2020, distribuída igualmente nas duas regiões. Em Castela e Leão, esta população representava 12% da população ativa, quase o dobro da taxa no Norte de Portugal. Em ambos os lados da fronteira, a maioria dos desempregados eram mulheres.

²⁹ INE – Encuesta de Población Activa e INE – Inquérito ao Emprego. O conceito de população ativa inclui as pessoas que estão a trabalhar e as desempregadas disponíveis para trabalhar.

Gráfico 11 – Taxa de desemprego (%), 2009-2020



Fonte: EUROSTAT – Regional Labour Market Statistics (<https://ec.europa.eu/eurostat/web/regions/data/main-tables>).

Em fevereiro de 2021, o Norte de Portugal contabilizava mais 35 605 pessoas inscritas nos Centros de Emprego em comparação com o período homólogo do ano anterior, mês anterior ao início da pandemia. Os dados de Castilla y León também são significativos, com a perda de 27 300 empregos em 2020³⁰. No entanto, esta tendência foi invertida ao longo de 2021 e o emprego recuperou para os níveis pré-pandemia. Apesar das graves consequências sociais e laborais sentidas durante este período que, sem dúvida, farão sentir-se ainda nos próximos anos, a tendência de queda do desemprego parece ter sido retomada.

Existe um grande desconhecimento sobre a dimensão e as características do **mercado de trabalho transfronteiriço** neste território, pelo que não é possível abordá-lo adequadamente neste relatório. Além disso, este problema estende-se, praticamente, a toda a fronteira luso-espanhola e foi já reconhecido pelos dois Governos, tendo dado origem à decisão conjunta de criar o Estatuto do Trabalhador Transfronteiriço no âmbito da Estratégia Comum de Desenvolvimento Fronteiriço aprovada em 2020.

As questões do emprego e do mercado de trabalho emergiram, no contexto das entrevistas e, sobretudo, nas respostas ao inquérito *online*, como objetos de grande relevância. Segundo a perceção de muitas das entidades contactadas, o Território NORCYL enfrenta desafios importantes do ponto de vista das competências e qualificações de muitos profissionais em idade ativa, aos quais será essencial responder no próximo período de programação (por exemplo, ao nível das competências digitais). Paralelamente, as mesmas entidades assinalaram a necessidade de melhorar a articulação entre os serviços de apoio ao emprego de Portugal e de Castilla y León, quer na procura ativa de emprego, quer na contratação de novos profissionais de empresas localizadas em ambos os lados da fronteira. Por último, outra área em que consideraram haver margem de melhoria é a facilitação da mobilidade dos trabalhadores transfronteiriços neste território.

³⁰ IEFP – Instituto do Emprego e Formação Profissional e INE – Encuesta de Población Activa, janeiro de 2021.

2.1.6. Património natural e cultural

As regiões do Norte de Portugal e de Castilla y León caracterizam-se pela presença de um significativo património natural e cultural, partilhando dimensões que têm motivado algum trabalho de cooperação transfronteiriça. No âmbito da conservação e interpretação do património cultural, existe uma parceria envolvendo, especialmente, a Direção Regional de Cultura do Norte e a Junta CyL. No caso do património natural, o exemplo mais emblemático é o da Reserva da Biosfera Transfronteiriça Meseta Ibérica, gerida desde 2015 pelo Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial (AECT) ZASNET, com sede em Bragança.

Estes foram, também, alguns dos aspetos destacados nas reuniões, entrevistas e inquérito realizados. De um modo geral, as entidades que colaboraram enaltecem os valores e o potencial do património natural e cultural deste território, salientando as oportunidades que podem ser melhor exploradas através de uma **oferta turística diferenciada e qualificada** que aposte, designadamente, em segmentos de “nicho” como o *touring* cultural e paisagístico e o turismo de natureza, entre outros.

Património natural, Rede Natura 2000 e biodiversidade

Castilla y León é uma região extensa, que se caracteriza por uma densidade populacional muito baixa, uma grande heterogeneidade natural (relevos, ecossistemas, paisagens, formações naturais, etc.) e um alto nível de biodiversidade e de património natural.

Por iniciativa de alguns organismos públicos, foi criada a *Fundación Patrimonio Natural de Castilla y León*³¹, que visa contribuir para a preservação, capacitação, estímulo, promoção, manutenção e gestão integral dos bens que integram a **Red de Espacios Naturales Protegidos** desta região. Esta rede inclui 32 áreas, entre parques nacionais e regionais, reservas e espaços naturais e monumentos naturais, sendo que parte significativa deste território se localiza na fronteira com o Norte de Portugal. Além disso, a referida Fundação também administra outros espaços que integram o património natural de Castilla y León e que contribuem para a sua conservação e valorização, como os Centros de Recuperação, as Salas do Rio, os Centros Temáticos e as Casas do Parque.

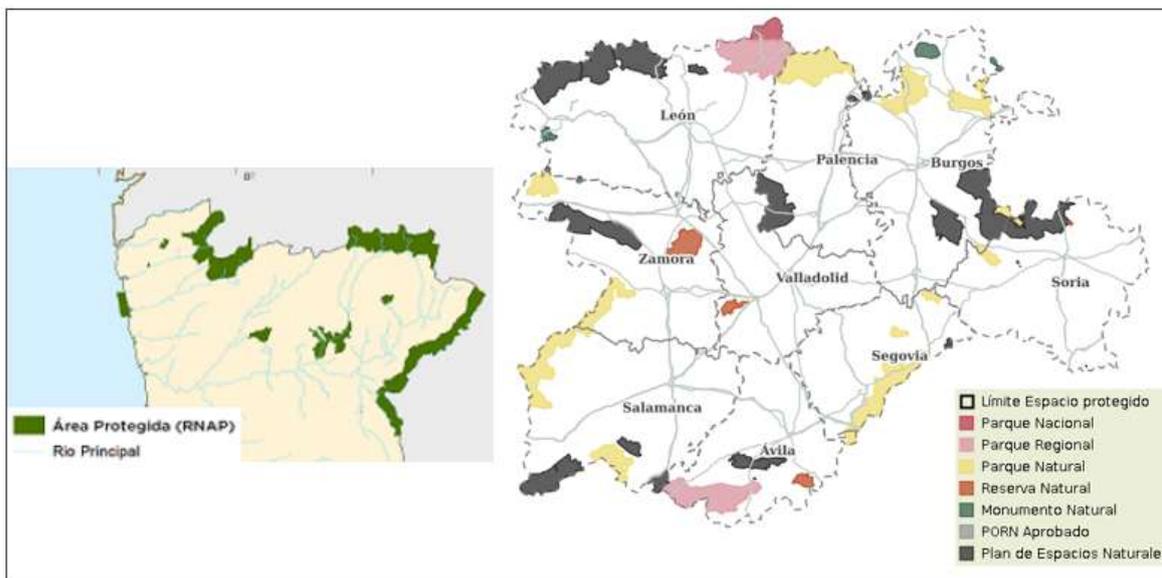
Como já referimos, o Norte de Portugal é um território heterogéneo, com uma parte litoral de alta densidade demográfica e clima húmido e uma área interior de características biofísicas muito similares às de Castilla y León.

Há, na região, 12 espaços protegidos, dos quais nove da **Rede Nacional de Áreas Protegidas** (incluindo um parque nacional e três parques naturais), cuja gestão é assegurada pelo Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas³².

³¹ <https://patrimonionatural.org/espacios-naturales>.

³² <https://www.icnf.pt/>.

Figura 7 - Espaços Naturais Protegidos no Território NORCYL



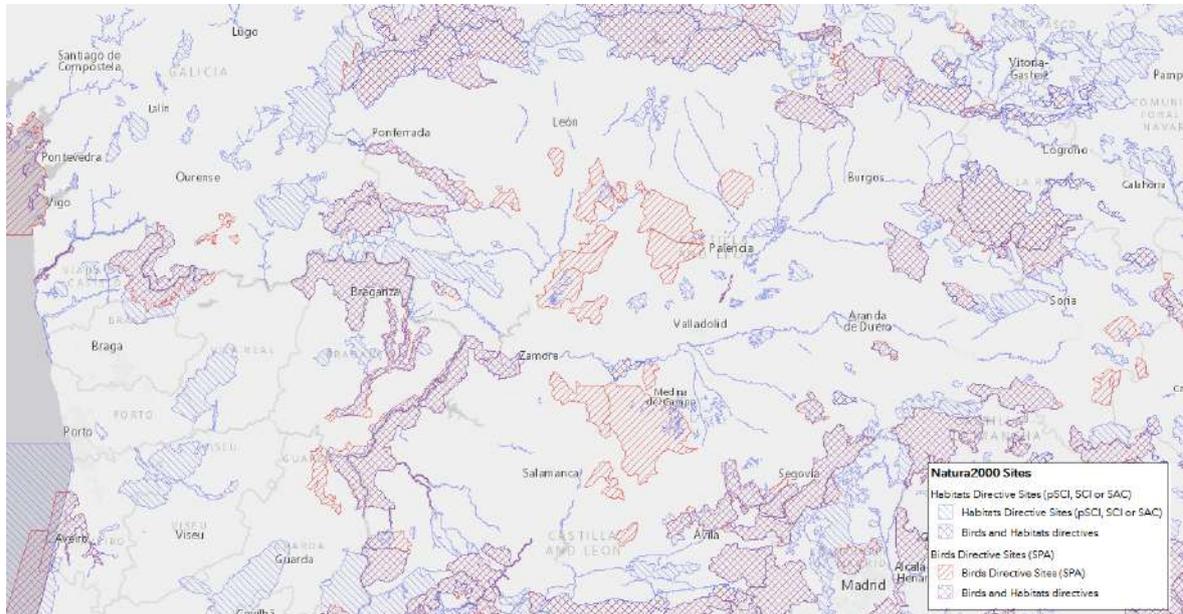
Fontes: *Sistema de Información de los Espacios Naturales Protegidos de Castilla y León e Relatório do Estado do Ambiente 2019.*

Deve, ainda, referir-se a integração de uma área relevante do Território NORCYL na **Rede Natura 2000**, que corresponde a uma aposta ecológica europeia na conservação da natureza e da biodiversidade no que se refere aos habitats e às espécies naturais. Esta rede é formada pelas Zonas Especiais de Conservação (ZEC), declaradas a partir dos Sítios de Importância Comunitária (SIC), e pelas Zonas de Proteção Especial para as Aves (ZEPA), que têm por objetivo a conservação de espécies de aves silvestres e migratórias.

O Norte de Portugal ocupa uma área total de 445 794 ha da Rede Natura 2000, o que representa, aproximadamente, 21% do território da região e 18% de toda a Rede portuguesa (2 476 023,7 ha). Em Castilla y León, a mesma Rede tem uma área de 2 466 224 ha, abrangendo cerca de 26% do seu território e perto de 13% da Rede Natura 2000 espanhola. A zona de fronteira interna do Território NORCYL, tanto a Norte como a nascente, é abundante em espaços integrados nesta rede (ver figura seguinte).

Note-se que a região de Castilla y León dispõe de um *Plan Director para la Red Natura 2000 (2015-2021)*, cujas medidas incluem a implementação de mecanismos e ações de gestão coordenada com as Comunidades Autónomas limítrofes e com Portugal.

Figura 8 - Rede Natura 2000 no Território NORCYL



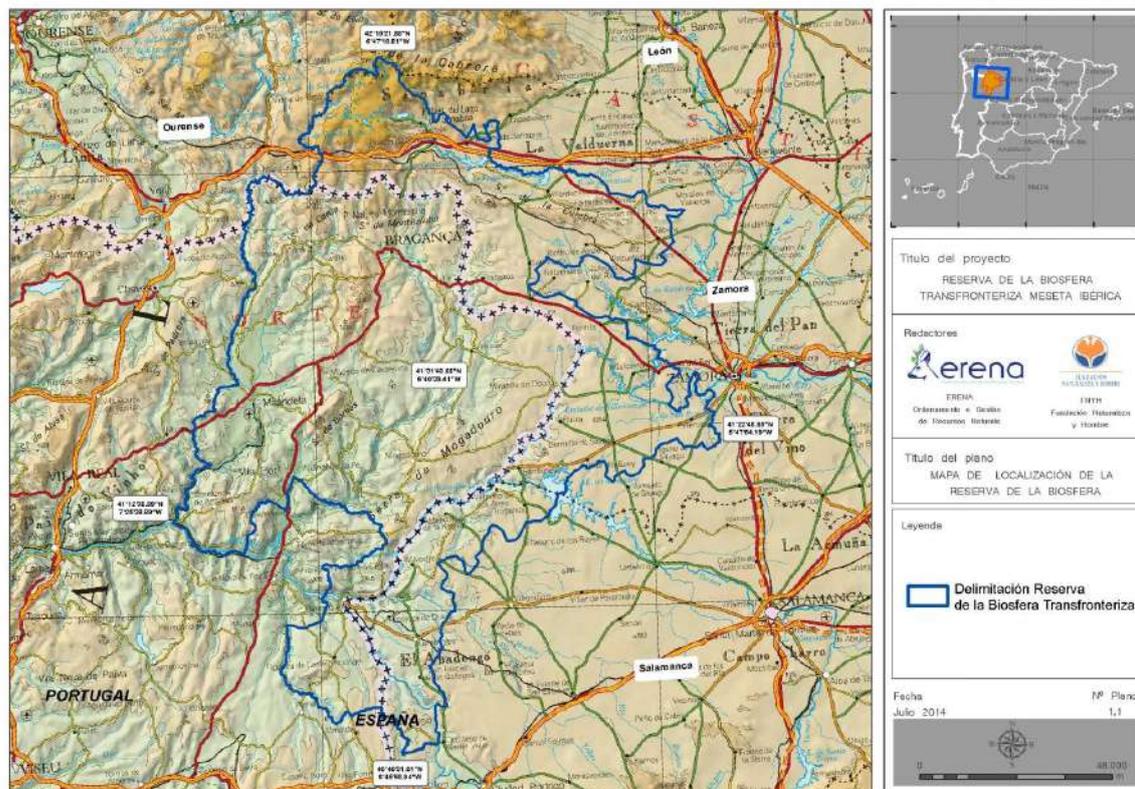
Fonte: Agência Europeia do Ambiente, Natura 2000 Network Viewer.

Por outro lado, o Norte de Portugal e Castilla y León integram a **Rede Mundial de Reservas da Biosfera da UNESCO** através do Programa *MaB – Homem e Biosfera*. Esta rede integra territórios que pretendem promover a conservação da natureza e, ao mesmo tempo, o desenvolvimento socioeconómico das comunidades, destacando-se na educação, na investigação científica e como “laboratórios vivos de sustentabilidade” onde são testadas práticas inovadoras de gestão conjunta dos valores naturais e das atividades humanas.

Como já referimos, no Território NORCYL situa-se, desde 2015, a **Reserva da Biosfera Transfronteiriça Meseta Ibérica**, constituída por quatro parques naturais (Parque Natural de Montesinho, *Parque Natural Lago de Sanabria y Alrededores*, Parque Natural do Douro Internacional e *Parque Natural de los Arribes del Duero*) e por diversos espaços da Rede Natura 2000 (como a *Reserva Natural de la Sierra de la Culebra*, a Paisagem Protegida da Albufeira do Azibo, etc.)³³.

³³ <https://www.biosfera-mesetaiberica.com/pt-pt>.

Figura 9 - Reserva da Biosfera Transfronteiriça Meseta Ibérica



Fonte: <https://www.biosfera-mesetaiberica.com/>.

Além desta, o Norte de Portugal integra outra reserva da biosfera, partilhada com a região da Galicia (Reserva da Biosfera Transfronteiriça Gerês-Xurés), ao passo que Castilla y León inclui no seu território nove outras reservas da biosfera: *Picos de Europa* (partilhada com as regiões das Asturias e de Cantabria), *Valle de Laciana*, *Babia*, *Alto Bernesga*, *Los Argüellos*, *Valles de Omaña y Luna*, *Sierras de Béjar y Francia*, *Ancares Leoneses* e *Real Sitio de San Ildefonso – El Espinar*.

Os modelos de gestão destas reservas são muito diversos, porque adequados aos contextos locais e regionais específicos.

Outra característica natural importante deste território transfronteiriço é o conjunto de **geoparques** nele existente. Trata-se de espaços que dispõem de um património geológico com relevante interesse científico, educativo, estético e cultural e nos quais se levam a cabo projetos de desenvolvimento local baseados numa oferta turística sustentável e diferenciada.

No Norte de Portugal, encontram-se inscritos na **Rede Mundial de Geoparques da UNESCO** os de Arouca³⁴ e de Terras de Cavaleiros³⁵. Em Castilla y León, foi recentemente incluído nesta rede o *Geoparque Las Loras*³⁶. Tal como no caso das reservas da biosfera, a participação na Rede Mundial de Geoparques implica um compromisso com o desenvolvimento de abordagens holísticas da proteção do património geológico, da educação ambiental e do desenvolvimento sustentável, gerando iniciativas inovadoras à escala local, promovendo a criação de postos de trabalho e

³⁴ <http://aroucageopark.pt/pt/>.

³⁵ <https://www.geoparkterrasdecavaleiros.com/>.

³⁶ <http://geoparquelasloras.es/>.

fomentando uma oferta diversa de cursos de formação de alta qualidade, entendidos também como novas fontes de receita geradas através do geoturismo.

Património cultural, indústrias culturais e criativas e turismo cultural

Tanto o Norte de Portugal como Castilla y León possuem uma **grande riqueza patrimonial** em toda a sua extensão, que inclui bens materiais e imateriais com diversos tipos de interesse – histórico, arquitetónico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico, técnico, documental, bibliográfico ou linguístico –, bem como atividades populares e cultura tradicional. Esta relevância tem sido, de resto, amplamente reconhecida pelas entidades que lideram a Comunidade de Trabalho. A Junta CyL afirma no seu *website* que “*El Patrimonio Cultural forma parte de los valores esenciales y de la identidad de la Comunidad de Castilla y León, por lo que es objeto de especial protección y apoyo*”³⁷. Também a CCDR-NORTE estabelece no documento “Estratégia de Desenvolvimento Norte 2030” que “afirmar a cultura na sua dimensão simbólica e identitária, proporcionando fruição abrangente dos seus bens e serviços como forma de induzir cosmopolitismo, criação e compreensão da sociedade e do mundo”, constitui um dos cinco princípios orientadores da estratégia regional para o período de programação 2021-2027³⁸.

Importa, desde já, assinalar que existe uma **relação clara entre o património cultural (e natural) de ambas as regiões e a sua oferta e dinâmica turística**. Particularmente no caso de Castilla y León, cujo “cartaz” turístico não pode assentar no produto “sol e praia”, tem havido uma forte aposta noutros motivos de atração de visitantes, sobretudo fatores diferenciadores associados à cultura, ao património, à paisagem e à natureza – e que, simultaneamente, contribuem para a preservação, investigação e valorização do seu património cultural e natural. Idêntica atenção ao turismo de qualidade, assente em temas de diferenciação como a cultura, a arquitetura, o património, a gastronomia e a paisagem, tem dado o Norte de Portugal – merecendo, até, amplo reconhecimento internacional através de nomeações e prémios, incluindo “Melhor Destino Europeu” e *World Travel Awards*, em diferentes categorias.

Apesar de cada uma das regiões beneficiar já, em termos macro, de uma boa notoriedade enquanto destino turístico, foi salientado em várias das entrevistas realizadas que ainda existe margem de progressão para a promoção e divulgação dos valores naturais e culturais de algumas áreas menos conhecidas destes territórios, em particular nas suas áreas de fronteira.

Património cultural

Entre os principais bens do património cultural existente nas duas regiões, é de salientar a presença de um conjunto significativo de sítios inscritos na **Lista do Património Mundial da UNESCO**, como pode ver-se na figura seguinte.

³⁷ <https://patrimoniocultural.jcyl.es/web/es/patrimonio-bienes-culturales/patrimonio-cultural.html>.

³⁸ <https://www.ccdr-n.pt/pagina/Norte-2030>.

Figura 10 - Sítios do Território NORCYL na Lista do Património Mundial da UNESCO



Fonte: <https://whc.unesco.org/en/list/>.

Castilla y León, importa destacar, é mesmo a região do mundo que mais sítios tem inscritos na referida Lista do Património Mundial, num total de oito, o que pode constituir o elemento distintivo mais importante do património cultural desta região a nível internacional³⁹. São eles:

- Catedral e Centro Histórico de Burgos
- Centro Histórico de Ávila e suas igrejas extramuros (*San Vicente, San Segundo, San Nicolás e San Andrés*)
- Aqueduto e Cidade Velha de Segóvia
- Cidade Velha de Salamanca
- Caminhos de Santiago de Compostela (Caminho Francês e Rotas do Norte de Espanha)
- *Las Médulas* (El Bierzo, León)
- Sítio arqueológico de Atapuerca (Burgos)
- Sítio arqueológico de Siega Verde

Além disso, esta região espanhola possui dois bens incluídos na **Lista Representativa do Património Cultural Imaterial da Humanidade**, também da responsabilidade da UNESCO. Trata-se de manifestações culturais de cariz intangível que Castilla y León partilha com outras

³⁹ <https://destinocastillayleon.es/index/sitios-patrimonio-de-la-humanidad-de-castilla-y-leon/>.

Comunidades Autónomas de Espanha e com outros países (incluindo, em ambos os casos, Portugal): “Falcoaria, Património Humano Vivo”⁴⁰ e “Dieta Mediterrânica”⁴¹.

Também o Norte de Portugal conta com um conjunto significativo de sítios culturais inscritos na Lista do Património Mundial da UNESCO:

- Alto Douro Vinhateiro
- Sítios Pré-históricos de Arte Rupestre do Vale do Côa
- Centro Histórico do Porto
- Centro Histórico de Guimarães
- Santuário do Bom Jesus de Braga

Sublinhe-se que as maiores áreas protegidas do património cultural em Portugal correspondem às zonas especiais de proteção do Alto Douro Vinhateiro e dos Sítios Pré-históricos de Arte Rupestre do Vale do Côa, próximos da fronteira com Castilla y León. A área classificada dos Sítios Pré-históricos de Arte Rupestre do Vale do Côa foi alargada em 2010, quando a Zona Arqueológica de Siega Verde (junto à fronteira com Portugal) foi declarada Património Mundial pela UNESCO como extensão do Vale do Côa. Desde então, têm sido realizadas algumas iniciativas de cooperação transfronteiriça entre os dois parques arqueológicos que visam potenciar a investigação, a proteção e a interpretação conjunta de um dos mais singulares sítios arqueológicos mundiais, particularmente no que toca à arte rupestre paleolítica ao ar livre.

Tal como em Castilla y León, também no Norte de Portugal encontramos um conjunto muito significativo de manifestações patrimoniais de cariz intangível, algumas delas já incluídas nas listas nacionais e internacionais do Património Cultural Imaterial (PCI).

Atualmente, estão inscritos na lista do Inventário Nacional do Património Cultural Imaterial (INPCI) as “Endoenças de Entre-os-Rios”, o “Processo de confeção de louça preta de Bisalhães”⁴² e a “Festa de Carnaval dos Caretos de Podence”⁴³. Note-se que os dois últimos também estão inscritos, respetivamente desde 2016 e 2019, na Lista Representativa do Património Cultural Imaterial da UNESCO. A estes acrescem os PCI UNESCO da “Falcoaria, Património Humano Vivo” e da “Dieta Mediterrânica” que, como referido anteriormente, são partilhados por Portugal (embora, saliente-se, não incidam especificamente na região Norte), Espanha e alguns outros países.

Além destes PCI, existem vários processos de inscrição na INPCI em análise, abrangendo vários territórios do Norte de Portugal, com o objetivo de proteger e valorizar manifestações culturais de cariz identitário com elevado potencial de diferenciação.

Por outro lado, é importante analisar os **bens patrimoniais imóveis** que, à escala local, regional ou nacional, têm merecido reconhecimento e consequentes medidas de proteção em razão da sua relevância histórico-cultural.

Em 2018, o Norte de Portugal dispunha de 1376 bens culturais imóveis classificados, dos quais 275 Monumentos Nacionais, 993 Monumentos de Interesse Público e 108 Imóveis de Interesse

⁴⁰ Inscrita desde 2016 na Lista Representativa do Património Cultural Imaterial da UNESCO, a “Falcoaria, Património Humano Vivo” é partilhada por Espanha e Portugal com os seguintes países: Alemanha, Arábia Saudita, Áustria, Bélgica, Emirados Árabes Unidos, França, Hungria, Itália, Cazaquistão, Marrocos, Mongólia, Paquistão, Catar, República Árabe Síria, República da Coreia e Chéquia. Mais informação em <https://ich.unesco.org/en/RL/falconry-a-living-human-heritage-01209>.

⁴¹ Inscrita desde 2013 na Lista Representativa do Património Cultural Imaterial da UNESCO, a “Dieta Mediterrânica” é partilhada por Espanha e Portugal com os seguintes países: Chipre, Croácia, Grécia, Itália e Marrocos. Mais informação em <https://ich.unesco.org/en/RL/mediterranean-diet-00884>.

⁴² <https://ich.unesco.org/en/USL/bisalhaes-black-pottery-manufacturing-process-01199>.

⁴³ <https://ich.unesco.org/en/RL/winter-festivities-carnival-of-podence-01463>.

Municipal⁴⁴. Globalmente, o Norte concentra 30% (4546) dos bens imóveis culturais de Portugal, sendo importante notar que esta é, entre as regiões portuguesas, a que dispõe do maior número de monumentos nacionais e monumentos de interesse público.

Por seu turno, a Comunidade de Castilla y León reconheceu 1800 bens de interesse cultural, dos quais mais de 1000 são monumentos, mais de 500 castelos, mais de 130 sítios históricos, mais de 100 sítios arqueológicos e 12 catedrais⁴⁵.

No domínio do património cultural à escala europeia, destaca-se a **Plataforma EVoCH (Economic Value of Cultural Heritage)**, um grupo de trabalho e colaboração permanente em torno do valor económico do património cultural e das atividades tendentes ao seu conhecimento, conservação, divulgação e gestão. Esta estrutura foi criada em 2012 por oito membros fundadores, entre eles a Junta CyL e duas fundações regionais, bem como o Ministério da Cultura de Portugal, o único parceiro na promoção de um país diferente de Espanha (com exceção da AEERPA – Associação Europeia de Empresas de Restauro do Património, com âmbito europeu), através da assinatura de um protocolo de colaboração entre aqueles e os demais parceiros entretanto aderentes.

Ainda que com características diversas, mas igualmente no âmbito da participação das duas regiões em redes internacionais ligadas à valorização da cultura e das indústrias criativas, importa salientar que, desde 2017, três cidades do Norte de Portugal (num total de sete em todo o país) integram a **Rede de Cidades Criativas da UNESCO**: “Amarante, Cidade Criativa da Música”⁴⁶, “Barcelos, Cidade Criativa do Artesanato e das Artes Populares”⁴⁷ e “Braga, Cidade Criativa das Artes Digitais”⁴⁸.

Em Castilla y León, duas cidades (num total de nove no país) integram, desde 2015 e 2019, respetivamente, esta rede UNESCO: “Burgos, Cidade Criativa da Gastronomia”⁴⁹ e “Valladolid, Cidade Criativa do Cinema”⁵⁰.

Por outro lado, não pode deixar de referir-se que existe hoje um conjunto de **percursos, rotas e redes de turismo histórico-cultural** de relevo no contexto nacional, regional e transfronteiriço.

No Norte de Portugal, embora com graus de maturidade e de estruturação diversos, salientam-se, entre outras, a “Rota das Catedrais a Norte”⁵¹, a “Rota do Românico”⁵², a “Rede de Mosteiros a Norte”⁵³, “Castelos Norte de Portugal”⁵⁴ e a “Rede de Castros do Noroeste Peninsular”.

Numa dimensão transnacional, importa destacar que vários municípios do Norte de Portugal têm procurado valorizar, ao longo dos últimos anos, o Caminho Português de Santiago – integrando-se, assim, numa das mais emblemáticas rotas de turismo cultural e religioso da Europa (conforme referido, o Caminho Francês e as Rotas do Norte de Espanha, que abrangem o território de Castilla y León, estão inscritos nas Listas do Património da Humanidade da UNESCO).

São de realçar também, pelo seu carácter transfronteiriço, as rotas turísticas do “Património Mundial Douro-Duero Ibérico”, “Rota da Natureza”, “Rota do Românico” e “Rota do Vinho e Enoturismo”, que têm sido promovidas, desde 2010, pela Fundação Rei Afonso Henriques (com sedes em Zamora e

⁴⁴ <http://www.patrimoniocultural.gov.pt/pt/patrimonio/patrimonio-imovel/classificacao-de-bens-imoveis-e-fixacao-de-zep/>.

⁴⁵ <https://patrimoniocultural.jcyl.es/web/es/patrimonio-bienes-culturales/patrimonio-cultural.html>.

⁴⁶ <https://cityofmusicamarante.com/>.

⁴⁷ <http://cidadecriativa.barcelos.pt/>.

⁴⁸ <http://www.bragamediaarts.com/pt/>.

⁴⁹ <https://burgosgastromycity.com/>.

⁵⁰ <https://valladolidcityoffilm.com/>.

⁵¹ <https://www.culturaNorte.gov.pt/drcn/projetos-cofinanciados/operacao-rotas-das-catedrais/>.

⁵² <https://www.rotadoromanico.com/pt/>.

⁵³ <https://www.mosteirosaNorte.gov.pt/>.

⁵⁴ http://www.portoeNorte.pt/fotos/guias/castelos_Norte_de_portugal_12479538085cf7dec902fdd.pdf.

Bragança)⁵⁵. Dadas as características integradoras deste projeto, que considera conjuntamente o território transfronteiriço e os valores patrimoniais, naturais e culturais nele contidos, pode vir a ser interessante visitar estas rotas, atualizando-as e propondo novas iniciativas de dinamização e promoção.

Indústrias culturais e criativas

Numa abordagem mais ampla do setor da cultura, ambas as regiões têm vindo, desde há alguns anos, a investir no fomento de **clusters regionais de indústrias culturais e criativas**. Pese embora, no caso do Norte de Portugal, a ADDICT – Agência para o Desenvolvimento das Indústrias Criativas⁵⁶ tenha encerrado a sua atividade em 2018, mantém-se o interesse da região no desenvolvimento da economia criativa, figurando a “Cultura, Criatividade e Moda” como um dos setores a privilegiar na “Estratégia de Especialização Inteligente do Norte de Portugal” durante o próximo período de programação (2021-2027).

Quanto à região castelhana, idêntica aposta consta claramente do *II Plan de Industrias Culturales y Creativas de la Comunidad de Castilla y León 2018-2021*, coordenado pela *Consejería de Cultura y Turismo* da Junta CyL, no qual se defende que “a cultura constitui um setor estratégico para a Comunidade”, constituindo este plano um instrumento para que “as empresas e profissionais da cultura já existentes sejam mais competitivos e, em consequência, mais inovadores e estejam também mais internacionalizados”⁵⁷. Assim, o referido documento estabelece cinco “agendas” estratégicas para o desenvolvimento do setor cultural e criativo da região no decurso deste quadriénio: (i) fortalecimento da estrutura cultural; (ii) promoção do empreendedorismo cultural; (iii) valorização da projeção interior e exterior da criação cultural; (iv) facilitação do acesso à cultura, atenção à diversidade e participação dos cidadãos na vida cultural; e (v) inovação nas indústrias culturais e criativas.

Turismo cultural

Tal como mencionado anteriormente, **o património cultural é, na atualidade, um importante fator de atração turística**, tanto para o Norte de Portugal como para Castilla y León, tendo sido valorizado através das ações implementadas à escala local, supramunicipal e regional nos últimos anos. Esta dinâmica tem-se refletido, igualmente, numa evolução positiva da procura destas regiões como destinos turísticos (no contexto pré-pandémico da Covid-19, note-se).

No Norte de Portugal, em 2019, registou-se um total de 6 002 853 visitantes dos 115 museus da região (incluindo museus da rede pública e privados ou coleções), dos quais 2 976 824 (perto de 50%) eram estrangeiros⁵⁸, quase duplicando o volume de visitantes no espaço de uma década (particularmente os oriundos de outros países): com efeito, em 2009, os 101 espaços museológicos então existentes receberam 3 480 725 visitantes, incluindo 462 166 estrangeiros⁵⁹.

Em Castilla y León existem 163 museus autorizados, embora o número total possa subir para cerca de 350 se forem considerados os não oficialmente catalogados como tal. O volume total de visitantes foi de 3 608 594 em 2018 (os últimos dados disponíveis e mais fiáveis até ao início da pandemia), dos quais 11,5% eram estrangeiros⁶⁰. Note-se que estes valores, por um lado, correspondem aos dados dos museus sondados que responderam (um terço) e, por outro, não incluem os dados

⁵⁵ <http://www.turismovalledelduero.es/pt/rotas/>.

⁵⁶ A ADDICT foi uma associação criada em 2008 que juntava municípios, universidades, centros de investigação e empresas do setor cultural e criativo, com o objetivo de “posicionar o Norte de Portugal entre as regiões mais criativas da Europa”.

⁵⁷ https://cultura.jcyl.es/web/jcyl/Cultura/es/Plantilla100Detalle/1284282053297/_/1284839763041/Comunicacion.

⁵⁸ https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=71882171&PUBLICACOE_Smodo=2.

⁵⁹ https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=104688416&PUBLICACOE_Smodo=2.

⁶⁰ *Estadísticas de Museos y Colecciones Museográficas del Ministerio de Cultura y Deporte*.

referentes a visitas a monumentos e equiparados que, segundo a legislação em vigor, não são classificados como “museus”.

O crescimento do turismo é confirmado pelos dados estatísticos sobre a oferta e a procura de estabelecimentos hoteleiros em ambas as regiões (ver tabela seguinte). O número de unidades de alojamento cresceu 55%, o número de camas 31% e as dormidas cresceram 61% no período entre 2009 e 2019, atingindo estas mais de 23 milhões (antes da pandemia).

Tabela 14 - Indicadores do turismo no Território NORCYL, 2009-2019

	Alojamentos turísticos			Camas		
	2009	2014	2019	2009	2014	2019
Castilla y León	4920	6386	6606	138 475	159 323	163 057
Norte de Portugal	521	851	1837	72 082	84 209	113 375
Total	5441	7237	8443	210 557	243 532	276 432
	Dormidas					
	2009	2014	2019			
Castilla y León	9 535 530	9 261 112	11 737 934			
Norte de Portugal	5 278 202	6 807 752	11 731 959			
Total	14 813 732	16 068 864	23 469 893			

Fonte: EUROSTAT – Regional Tourism Statistics (<https://ec.europa.eu/eurostat/web/regions/data/main-tables>).

É, assim, notório um crescimento turístico mais acentuado no Norte de Portugal onde, apesar da oferta mais limitada (22% das unidades de alojamento e 41% das camas do Território NORCYL), o número de dormidas aumentou de forma exponencial nesta década (+122%), representando já metade do total das duas regiões em 2019. De referir que 59% destas dormidas correspondem a visitantes estrangeiros, enquanto em Castilla y León predomina o turismo nacional, sendo as dormidas de estrangeiros apenas 19% do total.

2.1.7. Infraestruturas de mobilidade e conectividade

Conectividade digital

O **acesso aos serviços de comunicação digital** está muito generalizado no Território NORCYL, mas persistem ainda algumas “zonas cinzentas”, especialmente em áreas de baixa densidade populacional. Não obstante, alguns processos muito relevantes ocorrem atualmente neste domínio.

A pandemia da Covid-19 acelerou, de modo determinante, a implantação das redes digitais como um meio fundamental de comunicação em áreas como a educação, o trabalho, as relações empresariais e o consumo, entre outras. A Estratégia Digital da UE veio acentuar esta tendência, reforçando os meios disponíveis para as políticas públicas e investimentos privados relacionados com a oferta e a procura, tendo como primeira manifestação prática a importância que a digitalização assume no quadro do Mecanismo Europeu de Recuperação e Resiliência.

Em paralelo, ocorre uma evolução tecnológica muito profunda por via da generalização das redes 5G, que estão na primeira linha destas políticas. Tendo em conta que se trata de uma renovação com fortes efeitos de rutura com as tecnologias e os serviços do passado recente, o salto para o 5G pode significar que as “zonas cinzentas” que referimos antes se mantenham ou, até, se agravem em termos relativos (em comparação com áreas mais bem servidas).

Tanto a oferta atual como a que se perspetiva no futuro próximo com o 5G e outros serviços em banda larga estão relativamente equilibradas nos dois lados do Território NORCYL. A menor extensão territorial e a concentração populacional nalgumas áreas muito densas do Norte de Portugal explicam os mais elevados níveis de cobertura por redes fixas de alta velocidade em Castilla y León, embora os investimentos em curso no Norte de Portugal tendam a aproximar estes indicadores a muito curto prazo.

Em Castilla y León, segundo o relatório *Banda Ancha Cobertura el 30 de junio de 2020*⁶¹ da Secretaria de Estado das Telecomunicações e Infraestruturas Digitais, a cobertura 4G/LTE (*Long Term Evolution*) é praticamente universal, abrangendo 99% da população. Na rede fixa, 93,2% dos castelhanos estão servidos por banda larga (>30 Mbps) e 74% têm acesso a velocidades iguais ou superiores a 100 Mbps (72,5% em fibra ótica FTTH, ou *Fiber To The Home*). Porém, especialmente nas velocidades mais altas, estes níveis são inferiores à média nacional de Espanha. A grande dimensão da região de Castilla y León, bem como a sua dispersão geográfica e baixa densidade populacional em algumas áreas, dificultam a instalação de infraestruturas de telecomunicações, tanto do ponto de vista físico (zonas montanhosas e grandes extensões) como económico (menor rentabilidade das infraestruturas para pequenos grupos da população). Através do *Programa de Extensión de la Banda Ancha de Nueva Generación*, cerca de 89,3% da população terá acesso à velocidade >100 Mbps até ao final de 2023.

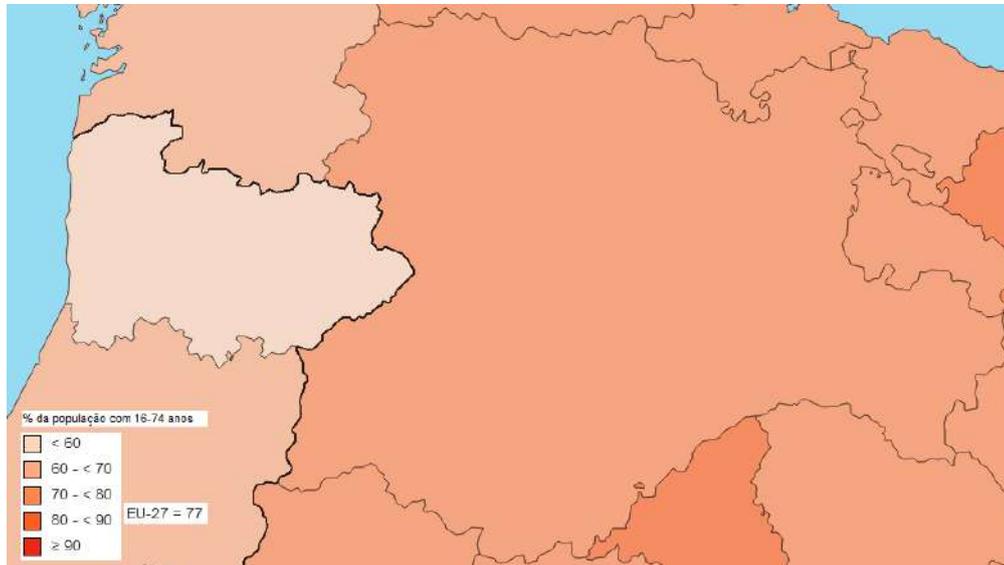
Já no Norte de Portugal, de acordo com o relatório “O Setor das Comunicações 2020”⁶² da ANACOM (Autoridade Nacional de Comunicações), 82,3% das residências domésticas e estabelecimentos tinham acesso a, pelo menos, uma rede FTTH, enquanto a cobertura de residências domésticas por HFC (*Hybrid Fiber Coax*, uma rede que combina fibra ótica e cabos metálicos) atingia os 55,3%. No caso da cobertura por redes fixas, FTTH/B (*Fiber To The Building*) e HFC, estimava-se que cerca de 86,6% dos lares domésticos estariam cobertos por, pelo menos, uma rede de alta velocidade (>100 Mbps) até ao fim de 2020.

Do lado da procura, os indicadores de utilização de serviços digitais mostram que, em qualquer caso, Castilla y León está melhor integrada na “sociedade da comunicação” do que o Norte de Portugal (ver as figuras seguintes).

⁶¹ <https://avancedigital.mineco.gob.es/banda-ancha/cobertura/Documents/Cobertura-BA-2020.pdf?csf=1&e=IVCXmu>.

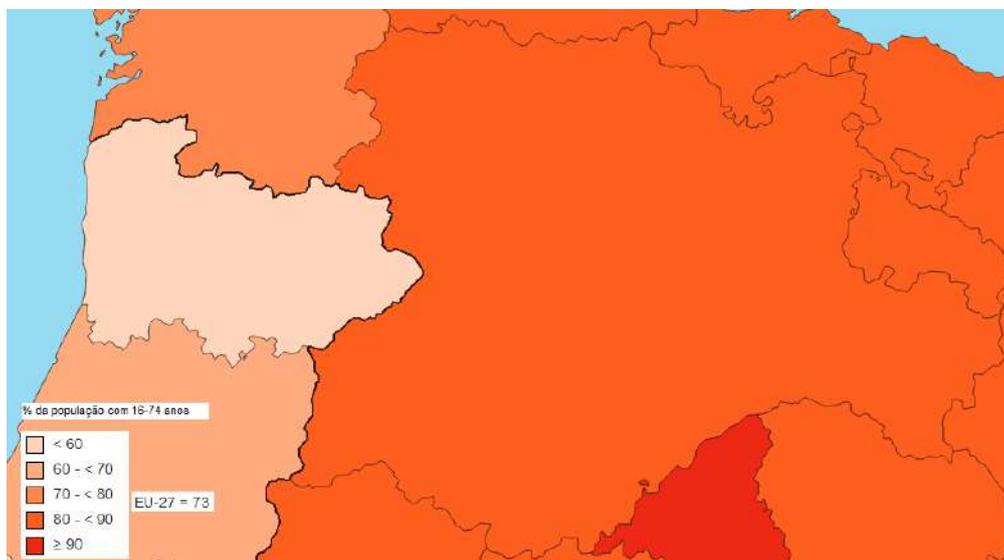
⁶² <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1635851>.

Figura 11 - Utilizadores diários da Internet nos três meses anteriores ao inquérito, NUTS2, 2019



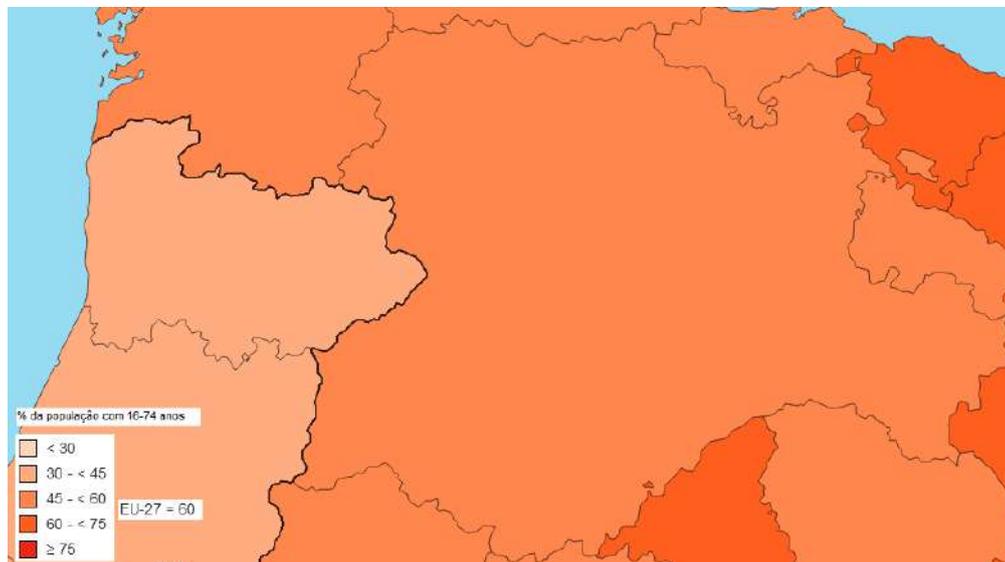
Fonte: Eurostat Regional Yearbook 2020.

Figura 12 - Utilizadores de Internet fora de casa e do local de trabalho nos três meses anteriores ao inquérito, NUTS2, 2019



Fonte: Eurostat Regional Yearbook 2020.

Figura 13 - Pessoas que adquiriram produtos ou serviços pela Internet para uso privado nos 12 meses anteriores ao inquérito, NUTS2, 2019



Fonte: Eurostat Regional Yearbook 2020.

Apesar destes níveis globais de cobertura, a dificuldade de acesso aos serviços de redes fixas e móveis nas zonas de baixa densidade e de fronteira foi um aspeto repetidamente apontado nas reuniões, entrevistas e inquérito realizados. Este é um desafio crucial para o desenvolvimento do Território NORCYL que, como foi referido anteriormente, deve ser enfrentado nos anos mais próximos, nomeadamente através de uma melhor interligação e partilha da infraestrutura física (cabos e antenas) dos operadores dos dois países. Uma boa cobertura digital trará melhorias significativas e ganhos de produtividade para os diversos setores económicos, incluindo a agricultura e a pecuária, além de fomentar o modelo do trabalho remoto, que ajudará a atrair profissionais qualificados.

Conectividade viária terrestre

Espanha e Portugal estão ligados por 64 passagens rodoviárias fronteiriças, com uma intensidade média diária (IMD) superior a 87 604 veículos, de acordo com dados de 2017⁶³. Destas ligações, nove unem Castilla y León e o Norte de Portugal, sendo a mais movimentada a estrada entre os concelhos de San Martín del Pedroso e Quintanilha, com um fluxo diário de cerca de 2333 veículos.

Não existe qualquer via ferroviária ou fluvial, apesar de existir a Via Navegável do Douro entre o Atlântico e a fronteira (cais fluvial de Veja de Terrón).

Na sua generalidade, as referidas passagens rodoviárias são de âmbito local. As que têm mais potencial para se assumir como vias regionais ou internacionais não têm a qualidade necessária e faltam alguns elos essenciais para completar a rede. Os governos dos dois países reconhecem essa falha e inscreveram na Estratégia Comum de Desenvolvimento Transfronteiriço, em setembro de 2020, a concretização dos seguintes eixos:

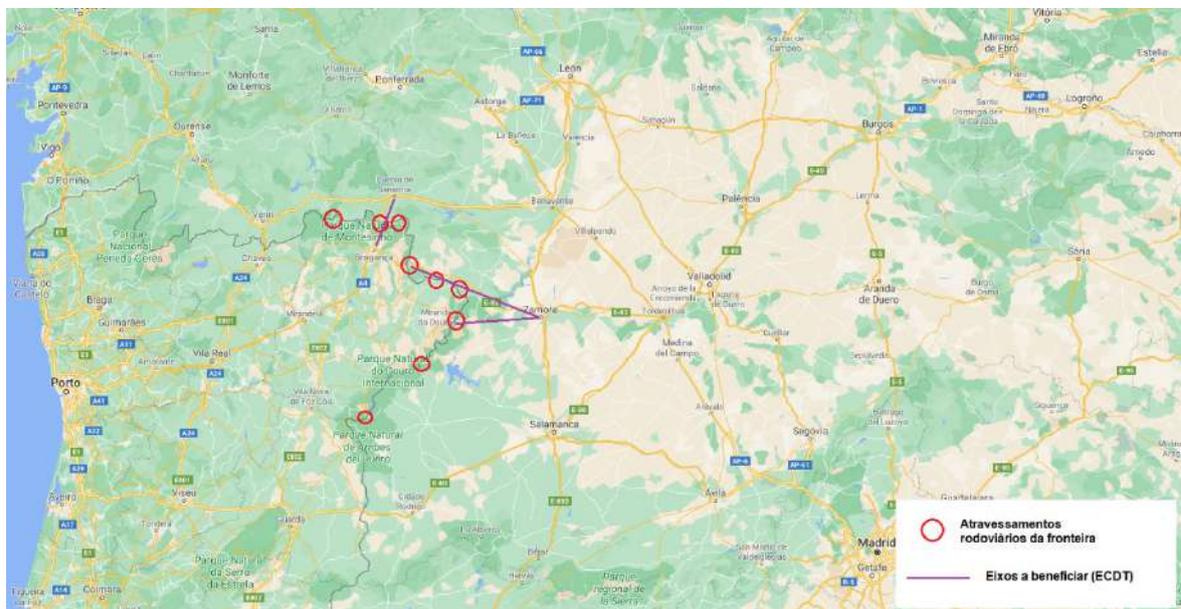
- Ligação IP2 entre Bragança e Puebla de Sanabria (PT/ES).

⁶³ Observatório Transfronteiriço Espanha/Portugal, julho de 2020, dados de 2017 (<https://apps.fomento.gob.es/CVP/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BTW039>).

- Ligação IC5 entre Miranda do Douro e Zamora por Sayago (PT/ES).
- Autoestrada do Douro A11, ligação entre Zamora e a A4/E82 (Quintanilha) (ES).

O mapa seguinte mostra, de forma esquemática, a rede viária do Território NORCYL com os atuais pontos de passagem fronteiriça e os que serão objeto de intervenção, melhorando significativamente a coesão territorial e a sua afirmação como corredor entre o Atlântico e o centro da Europa. O eixo Valladolid-Zamora (pela aproximação ao litoral /Área Metropolitana do Porto) e as NUTS3 Douro e Terras de Trás-os-Montes (pelo acesso facilitado à rede rodoviária principal e ao comboio de alta velocidade espanhol) serão os mais beneficiados, já que as outras NUTS já tinham alternativas de qualidade para o tráfego de pessoas e mercadorias (através da A52/ES e A24/PT, a norte, e A62/ES e A25/PT, a sul).

Figura 14 - Rede rodoviária e ligações transfronteiriças no Território NORCYL



Fonte: QP, com base em Google Maps.

2.2. BALANÇO DA COOPERAÇÃO NORTE DE PORTUGAL – CASTILLA Y LEÓN: A PERSPETIVA DOS AGENTES DO TERRITÓRIO

Esta secção procura sintetizar algumas ideias do balanço avaliativo acerca da cooperação no Território NORCYL transmitidas pelos agentes ouvidos no âmbito deste trabalho (através de entrevistas, painéis e inquérito *on-line*).

Tal balanço, obviamente marcado pela subjetividade inerente à metodologia qualitativa, não deixa de ser muito relevante, no sentido em que permite identificar constrangimentos à concretização das estratégias definidas, avaliar alguns fatores relacionados com os mecanismos políticos e institucionais adotados para as implementar e, ainda, sinalizar as boas práticas já implementadas e áreas com potencial de consolidação da cooperação, designadamente no próximo ciclo de programação (2021-2027).

As principais questões a evidenciar – procurámos incluir aqui apenas as mais relevantes e consensuais entre um número significativo de agentes consultados – são as seguintes:

- A cooperação institucional transfronteiriça entre Castilla y León e o Norte de Portugal **é mantida há 30 anos**, tendo sobrevivido às mudanças de governos e das pessoas que integram os secretariados da Comunidade de Trabalho.
- No âmbito de um exercício de autocrítica, como várias vezes salientado neste relatório, esta cooperação **poderia ter sido mais próxima e visível para os cidadãos e ter envolvido mais todos os agentes fronteiriços**.
- A **visibilidade das dinâmicas e dos projetos de cooperação entre as duas regiões é, ainda, pouco significativa**, havendo mesmo uma proporção importante de entidades envolvidas em projetos financiados pelo INTERREG/POCTEP que afirma ter pouco conhecimento sobre esta matéria.
- Em consequência desta situação, prevalece um **reconhecimento moderado acerca da relevância e impacto desta cooperação**, mais acentuado por parte das instituições da governação regional ou local do que pelos atores da sociedade civil e da economia (nas áreas de fronteira).
- Apesar disso, também há uma perceção bem mais clara de que **existem algumas dinâmicas transfronteiriças (intercâmbio cultural, comércio, lazer e algum emprego)**, mesmo que ténues, mais por parte dos organismos de âmbito local (Comunidades Intermunicipais, *Diputaciones*, Municípios e AECT) do que pelas instituições da governação regional ou nacional desconcentrada. Alguns destes, especialmente do lado português, têm uma visão distanciada destas dinâmicas e processos.
- Existem **abordagens da cooperação que, se devidamente mobilizadas, têm um potencial muito grande para dinamizar relações mais sustentadas**:
 - O **intercâmbio de pessoas, no ensino (incluindo o superior) ou nas atividades profissionais**, é uma ferramenta muito útil por poder criar laços e práticas estáveis de interlocução entre essas pessoas, as instituições e, por consequência, as regiões.
 - A **abordagem LEADER, com intervenção dos Grupos de Ação Local, chega mais facilmente aos territórios rurais**, garantindo maior capilaridade à cooperação que, inclusivamente, pode ser financiada por linhas próprias do FEADER (Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural).
- Os agentes reconhecem **resultados positivos da cooperação em determinados níveis: património natural e cultural**, designadamente a melhoria da gestão das áreas classificadas (Reserva da Biosfera, Património Geológico da Humanidade e Património Cultural da UNESCO, Rede Natura 2000), o fomento do conhecimento mútuo sobre o património das duas regiões e a promoção destas como um destino turístico de excelência; **investigação, tecnologia e inovação**, através da consolidação da colaboração e de parcerias entre entidades do ensino superior e de investigação científica de ambos os lados da fronteira, as quais, em alguns casos, se têm estendido ao tecido económico do Território NORCYL; e o **desenvolvimento económico e da estrutura produtiva**.
- **Menos positiva é a noção dos impactos causados por dois grandes problemas regionais: a demografia e o capital humano e mercado de trabalho**. Se o primeiro, de natureza transversal, constitui o desafio central das políticas de desenvolvimento e coesão para os próximos anos, que não pode ser enfrentado apenas pela cooperação territorial, já o segundo pode ser assumido como uma área de ação privilegiada na aproximação entre as duas regiões.
- Apesar das efetivas dinâmicas de colaboração transfronteiriça em alguns domínios temáticos, falta ainda acrescentar-lhes uma **dimensão transversal, que valorize o capital simbólico e de reconhecimento e que coloque este território na agenda política**. A

cooperação de cariz estritamente técnico e o enfoque em projetos de pequena escala, muitas vezes descontinuados após terminado o cofinanciamento europeu que os viabilizou, não têm permitido dar esse passo.

- Há diversos obstáculos na cooperação que resultam da **baixa densidade institucional nos territórios de fronteira**. Este cenário tem dificultado a aproximação entre as duas regiões, já que as entidades locais fronteiriças não são suficientemente robustas para alimentar as dinâmicas de relacionamento sem apoio externo (político-institucional e financeiro), assim como as entidades regionais ainda não assumiram este espaço transfronteiriço como sua prioridade.
- A cooperação entre as duas regiões **baseada em projetos financiados pelo POCTEP (nas suas sucessivas gerações) implica limitações a diversos níveis**:
 - A iniciativa fica nas mãos das entidades candidatas, que formam um conjunto inorgânico e desorganizado, devendo **submeter-se às regras do POCTEP e não, necessariamente, estarem alinhadas com uma estratégia consistente e articulada**.
 - Cria nas instituições promotoras uma **dependência excessiva deste tipo de financiamento para as atividades de cooperação**, não sendo muito visíveis sinais de procura de outras fontes de apoio para os seus projetos. As entidades criadas especificamente para atividades de cooperação ficam com a sua sustentabilidade técnica e financeira comprometida e as que têm um enquadramento institucional mais estável e um quadro de competências próprias, a vários níveis, tendem a dedicar-se às suas missões centrais e a não apostar na cooperação territorial mobilizando meios alternativos.
 - **Este padrão de financiamento é casuístico**, não estando garantido que qualquer projeto venha a ser apoiado nem tão-pouco que as iniciativas tenham continuidade. Muitas delas são desconectadas entre si e há mesmo sobreposições e falta de clareza nos objetivos e fronteiras temáticas.
- Ainda no quadro da governação, também emerge a **diferença de estatuto político-administrativo entre as duas partes da CT**. Enquanto a Junta CyL tem um estatuto autónomo politicamente legitimado, com grande abrangência temática e poder de decisão, a CCDD-NORTE é um organismo desconcentrado da administração central portuguesa, com competências em áreas relativamente limitadas (ambiente, ordenamento do território, apoio às autarquias locais, desenvolvimento regional e gestão do programa operacional regional) e, mesmo nestas áreas, sempre em articulação com os organismos centrais. Temas como cultura, juventude, desporto, educação e formação, investigação científica, agricultura e desenvolvimento rural, conservação da natureza, emprego, etc. estão fora do seu âmbito de competência, pelo que não tem estatuto equivalente ao da Junta CyL. Este cenário pode mudar quando for aplicado o novo modelo organizacional da CCDD (com a integração de competências em outras áreas de governação), mas a diferença de estatutos continuará a assentar na dicotomia entre “governo regional”, de um lado, e “órgão técnico-administrativo delegado pelo governo nacional”, do outro.
- Algumas entidades consultadas **distinguem dois âmbitos da cooperação: aquele que resulta de competências próprias das entidades**, em que a legislação europeia ou os convénios entre os Estados obrigam à tomada de decisões concertadas (por exemplo, na avaliação dos impactos ambientais de projetos em áreas de fronteira, na gestão de recursos naturais comuns ou na proteção civil); e **aquele em que há um processo colaborativo voluntário**, assente no reconhecimento de que o território, a economia ou os cidadãos têm algo a ganhar. De uma forma geral, **a cooperação institucional em matérias reguladas é**

fluida, mas não tem sido suscetível de criar um espaço comum (apesar de diversos agentes auscultados reconhecerem haver potencial para isso).

- A **grande extensão territorial e a baixa densidade populacional de Castilla y León** também podem ser consideradas obstáculos a uma relação mais estreita entre as duas regiões.
- Há algumas experiências de geometria variável que podem ser exploradas no futuro. São, essencialmente:
 - A **transferência para o Território NORCYL de algumas experiências similares de cooperação noutras áreas fronteiriças da União Europeia**, em alguns casos adotando processos que envolvam também estas regiões vizinhas.
 - O **ganho de escala ao nível da Macrorregião do Sudoeste Europeu (RESOE)**, no quadro da qual se podem conquistar espaços mais consolidados de cooperação mútua entre o Norte de Portugal e Castilla y León.
- Por último, a **dinâmica, ainda que modesta, dos organismos formais de cooperação transfronteiriça** ao nível mais local:
 - Os **AECT** existentes revelam um baixo nível de relacionamento com as autoridades locais e regionais, bem como com outras partes interessadas, e lutam com falta de recursos. A perspetiva incluída na regulamentação comunitária que criou os AECT pressupunha uma sustentabilidade própria que os três AECT desta fronteira ainda não garantiram, pelo que a execução dos seus planos estratégicos tem sido comprometida. Aqui, há uma contradição com a ideia da baixa densidade institucional destas áreas, que não será o problema real, mas sim a limitação da atividade das instituições existentes.
 - Outras instituições com estatutos distintos mantêm-se ativas, mas ressentem-se das mesmas dificuldades na concretização da sua missão. Os exemplos mais relevantes são a **Fundação Rei Afonso Henriques** e a **Associação Ibérica dos Municípios Ribeirinhos do Douro**.

2.3. ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS E POLÍTICAS RELEVANTES

A produção de estratégias territoriais e setoriais, bem como de orientações e regulamentações europeias ou nacionais, é abundante e, frequentemente, contraditória. Isto resulta, em grande medida, do período de instabilidade que atravessamos, marcado pela transição entre períodos de programação e pela crise pandémica, com implicações em diversos níveis.

Portanto, e independentemente de outros documentos que foram úteis para enquadrar o diagnóstico e as propostas estratégicas para a cooperação no Território NORCYL, identificamos aqui os **principais referenciais de política e estratégia com implicações mais diretas na definição das prioridades**:

Quadro regulamentar e orientador da cooperação territorial europeia 2021-2027

- *Border Orientation Paper Spain-Portugal* – DG REGIO.
- Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu “Impulsionar o crescimento e a coesão nas regiões fronteiriças da UE” (COM (2017) 534 final).
- Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições específicas sobre o objetivo da Cooperação Territorial Europeia (Regulamento (UE) n.º 2021/1059).

- Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação de um mecanismo para remover os obstáculos jurídicos e administrativos no contexto transfronteiriço (COM (2018) 373 final n.º 2018/0198 (COD).
- Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre o FEDER e o FC (Regulamento (UE) n.º 2021/1059).

Estratégias de cooperação territorial e desenvolvimento transfronteiriço

- Estratégia Comum de Desenvolvimento Transfronteiriço Espanha-Portugal (setembro de 2020).
- Plano Estratégico de Cooperação Norte de Portugal – Castilla y León 2014-2020.

Estratégias e planos de desenvolvimento territorial

- Plano de Recuperação e Resiliência (PT)
- *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* (ES)
- Agenda 2030 de Castilla y León.
- Programa de Valorização do Interior (PT) – Eixo 2: Promover a Cooperação Transfronteiriça.
- Norte 2030.
- Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial das NUTS3 Douro e Terras de Trás-os-Montes.

Os elementos mais importantes que decorrem destes referenciais estão vertidos nos diversos capítulos desta estratégia. Na presente secção, importa, sobretudo, evidenciar algumas sínteses que poderão contribuir para o diagnóstico prospetivo, na medida em que constituem **elementos de contexto externo relevantes e geradores de oportunidades ou ameaças para o Território NORCYL e as suas dinâmicas de cooperação**:

- É fundamental a identificação dos obstáculos e do potencial não utilizado na cooperação (em áreas como o mercado laboral, acesso aos cuidados de saúde, ligações e transportes, competências linguísticas...) para eliminar essas barreiras e os custos de contexto. Há que acelerar a harmonização, simplificação ou eliminação dos entraves jurídicos e/ou administrativos à mobilidade transfronteiriça. Deve garantir-se a igualdade de oportunidades e o livre exercício dos direitos de cidadania aos habitantes das duas regiões, incluindo a provisão adequada de serviços básicos aproveitando recursos de ambos os lados da fronteira.
- Perspetiva-se um processo de simplificação de procedimentos e uma mais fácil articulação entre instrumentos da cooperação territorial e outros da política de coesão, tendo em vista, especialmente, a concretização do Pacto Ecológico Europeu e da Estratégia Digital Europeia.
- As orientações e regulamentação europeias preconizam uma abordagem da cooperação territorial assente no conceito de área funcional, recorrendo, preferencialmente, aos modelos de intervenção próprios (CT, AECT e outros de cariz transfronteiriço), mas também ITI (Investimentos Territoriais Integrados) ou DLBC (Desenvolvimento Local de Base Comunitária) transfronteiriços.
- Como desafio central, devem adotar-se projetos comuns para inverter o processo de despovoamento e reforçar a coesão territorial das zonas fronteiriças. A necessária aposta na promoção da atratividade dos territórios fronteiriços, incentivando o desenvolvimento de novas atividades económicas e iniciativas empresariais, na fixação da população nas zonas

de fronteira para residência habitual ou temporária, apostando em novas formas de integração e vinculação, e no estímulo destas respostas utilizando os recursos disponíveis nos mecanismos *NextGeneration EU* em Portugal e Espanha.

2.4. SÍNTESE DO DIAGNÓSTICO: ANÁLISE SWOT

As três secções anteriores correspondem a outros tantos níveis de leitura do contexto (social, económico, territorial, político e institucional) em que será definida a estratégia de cooperação: a realidade e as dinâmicas próprias do Território NORCYL, que constituem o essencial do diagnóstico interno; as orientações estratégicas e de política que, associadas a algumas macro-tendências globais, estabelecem um quadro externo de análise prospetiva; e a perspetiva dos agentes do território, de diversas naturezas e escalas, que complementam as perspetivas interna e externa.

Tal como é prática corrente neste tipo de trabalhos, a análise SWOT permite sintetizar os aspetos essenciais deste diagnóstico, **integrando os três níveis de leitura atrás referidos numa leitura estratégica da cooperação Norte de Portugal – Castilla y León que identifique as suas principais forças, fraquezas, oportunidades e ameaças:**

Tabela 15 - Síntese do diagnóstico: matriz SWOT

PONTOS FORTES	PONTOS FRACOS
<ul style="list-style-type: none"> ○ Riqueza do património natural e cultural, algum dele comum ou transfronteiriço, incluindo sítios de elevado valor reconhecidos pela UNESCO (Património Mundial, Património Cultural e Imaterial, Reserva da Biosfera e Geoparques), bem como uma oferta cultural, artística e criativa especialmente vibrante em alguns núcleos urbanos (vários deles incluídos na Rede de Cidades Criativas da UNESCO). ○ Diversidade de ecossistemas e recursos hídricos relevantes entre o interior ibérico e o Atlântico. ○ Canais e infraestruturas de comunicação internacional integrados na Rede Transeuropeia de Transportes. ○ Existência de AECT e outras instituições que cobrem toda a área de fronteira NORCYL, consolidando os laços de proximidade locais e sub-regionais. Embora a sua ação seja hoje algo limitada pela falta de recursos e de autonomia, o facto de estarem em plena atividade cria uma base de convergência transfronteiriça adicional à da própria CT. ○ Reconhecimento e potencial de valorização económica de produtos e recursos do território, especialmente nas fileiras agrofloretais (incluindo indústrias transformadoras), dos produtos endógenos e do turismo. ○ As duas regiões posicionam-se como “inovadoras moderadas” no <i>Regional Innovation Scoreboard 2021</i> e as universidades do Porto (295), iE Segovia (317) e do Minho (580) têm vindo a subir no <i>QS World University Rankings 2022</i>. ○ Dotação de infraestruturas de I&D&i (universidades, parques tecnológicos, instituições de interface, etc.), cobrindo uma ampla gama de domínios de conhecimento e fileiras produtivas, incluindo as mais relacionadas com o potencial do território. ○ Progressiva consolidação de relações institucionais à escala do território no quadro de projetos transfronteiriços em diversos domínios e do estabelecimento de protocolos comuns de atuação. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Declínio demográfico das sub-regiões de fronteira (perda e envelhecimento), rarefação institucional (resultado de políticas públicas de reorganização e racionalização de serviços dirigidos à população) e debilidade da base empresarial e empreendedora. ○ Baixos níveis de rendimento, especialmente nas NUTS3 fronteiriças (que estão entre as menos ricas em cada um dos países), e desigualdade da riqueza entre Castilla y León (próxima da média europeia) e o Norte de Portugal (uma das mais pobres do país). ○ Reduzida dimensão do mercado interno das áreas mais próximas da fronteira, não só em resultado da perda demográfica, mas também dos baixos níveis de rendimento e poder de compra. ○ Interrupções e perda de conectividade dos sistemas de mobilidade e transporte na fronteira luso-espanhola. ○ Limitação do histórico da cooperação entre as duas regiões, focado num pequeno conjunto de áreas temáticas e de instituições, levando a que várias destas, muitas nas áreas de fronteira, não se reconheçam no modelo existente. ○ Distância geográfica e cultural dos grandes núcleos urbanos e zonas mais dinâmicas das duas regiões (AM Porto e Braga, por um lado, e Valladolid e Burgos, por outro), não havendo uma tradição de colaboração. ○ Excessiva dependência do financiamento da cooperação territorial através dos sucessivos INTERREG, gerando falta de recursos financeiros para responder aos desafios e alguma descontinuidade dos processos.

OPORTUNIDADES

- As macro-tendências do consumo (produtos com marca territorial e segurança alimentar), do turismo (aumento da procura de locais de baixa densidade e maior sustentabilidade e responsabilidade territorial) e da adoção de modelos de trabalho e de vida (que privilegiam a prestação remota e as tecnologias digitais) podem favorecer dinâmicas ajustadas às características territoriais de grande parte do Território NORCYL.
- As RIS3 do Norte de Portugal e de Castilla y León convergem em diversos domínios que podem favorecer as bases de inovação e competitividade das áreas mais próximas da fronteira (agroalimentar, saúde e qualidade de vida, produção avançada de sistemas de transporte, indústrias culturais e criativas, património e turismo).
- Contexto favorável de políticas: as estratégias 2030 em Portugal e Espanha privilegiam a coesão territorial nas zonas de baixa densidade; está em implementação uma Estratégia Comum de Desenvolvimento Transfronteiriço; o Programa de Valorização do Interior (PT) e os programas do Mecanismo Europeu de Recuperação e Resiliência dos dois países contêm eixos específicos para a cooperação territorial transfronteiriça e transnacional; e as políticas europeias parecem mostrar uma melhor articulação entre os instrumentos das políticas de coesão e de cooperação territorial.
- A cooperação histórica entre o Norte de Portugal e Galicia está plenamente institucionalizada, o que permitirá uma aposta mais consistente na cooperação com Castilla y León por parte das instituições portuguesas. Tal estimulará o reequilíbrio das relações transfronteiriças de Castilla y León, que têm sido mais intensas com o Centro de Portugal.
- A nova orgânica das CCDR (Decreto-Lei n.º 27/2020) prevê a harmonização das circunscrições territoriais da administração desconcentrada do Estado e a integração nestas Comissões dos serviços de natureza territorial nas áreas da educação, saúde e cultura, entre outras, o que permitirá um reequilíbrio administrativo da CT (mas ainda não um equilíbrio político, pois a autonomia das CCDR face à administração central mantém-se bastante limitada).
- As orientações de política europeia dedicam uma especial atenção à superação de obstáculos jurídico-administrativos nas regiões de fronteira (mobilidade laboral, acesso a serviços coletivos, etc.), o que constitui uma oportunidade a dois níveis: a identificação e ultrapassagem destes obstáculos é uma área de trabalho comum e agregadora; e facilitará o desenvolvimento de iniciativas e projetos de cooperação.

AMEAÇAS

- O processo de mudança climática pode ter fortes implicações no território, especialmente nos domínios dos recursos hídricos (secas, cheias e qualidade da água), coberto florestal (fogos rurais e adaptação das culturas), biodiversidade, erosão dos solos e segurança das infraestruturas, bem como da saúde pública (decorrente de uma população envelhecida). Na sub-região mais ocidental, acresce o risco da erosão costeira.
- A inconsistência do modelo de governação da cooperação pode diminuir a sua eficácia e dinamização. Esta inconsistência refere-se a:
 - condicionamentos da atividade dos AECT, limitados pela falta de recursos e de autonomia;
 - desequilíbrio político-administrativo na CT entre a CCDR-NORTE, com autonomia limitada e poucos recursos financeiros, e a Junta CyL, com autonomia política e elevada capacidade de intervenção;
 - falta de representatividade institucional do lado português, a qual depende da capacidade de agregar organismos da administração central desconcentrada, também eles com autonomia condicionada (embora este aspeto possa evoluir, como se assinala no campo das oportunidades);
 - concentração dos centros de decisão e das dinâmicas sociais e económicas em zonas afastadas da fronteira, a de mais baixa densidade no território e onde não abundam pontos focais para fixar iniciativas e dar continuidade aos projetos.
 - A falta de massa crítica empresarial em setores de conhecimento intensivo pode acentuar a perda volumosa de jovens qualificados nas NUTS3 fronteiriças.

3. BASES E FOCAGEM DA ESTRATÉGIA

3.1. INTRODUÇÃO

O capítulo anterior evidenciou diversas questões que recomendam uma reflexão em torno da natureza desta estratégia de cooperação, podendo contrapor-se um modelo mais seletivo e condicionador a uma abordagem suficientemente abrangente para acomodar as iniciativas da generalidade dos agentes do território.

Atendendo à aprendizagem sobre o processo de planeamento na CT em períodos anteriores, há suficientes indícios para recomendar uma maior focagem em áreas temáticas suscetíveis de gerar efeitos dinâmicos e sustentáveis, tanto ao nível da consolidação institucional e social da cooperação entre as duas regiões como do desenvolvimento do território comum (especialmente das zonas mais próximas da fronteira).

Se atentarmos nos documentos disponíveis de preparação do POCTEP 2021-2027, as suas prioridades e estrutura resultam de disposições regulamentares europeias e de uma escolha de objetivos que não resultam propriamente do diagnóstico, mas de uma seleção no “cardápio” europeu. Note-se que esse método não é necessariamente mau, desde que ancorado num racional estratégico consistente, e tem, até, a virtude de tornar a estratégia mais operacional, especialmente numa lógica passiva: uma vez definidas as regras, os projetos gerados pelos agentes são avaliados e financiados (ou não) em função do seu alinhamento com essas regras e da disponibilidade financeira. Contudo, não deixa de ser um exercício limitado, que tende a atender mais a “indicadores de realização” do que a resultados e, muito menos, a impactos.

A grande mudança que se propõe nesta estratégia de cooperação NORCYL é que ela constitua, de facto, esse quadro racional de articulação de iniciativas e instrumentos, isto é:

- Que não seja apenas “2021-2027”, mas sim, de forma mais flexível, para a próxima década.
- Que não seja um instrumento de suporte do POCTEP, mas que possa influenciar ou condicionar a sua conceção e opções de financiamento.
- Que não seja um “plano de ação”, mas um guião orientador da cooperação entre ambas as regiões.
- Que o faça através de projetos dirigidos à consolidação e dinamização do ecossistema de entidades regionais e locais, de todas as naturezas, que se empenhem na cooperação entre as duas regiões e, também, na valorização dessa opção nos projetos enquadrados nos objetivos de política europeia 2021-2027.
- Que se foque em temáticas que resultem dos bens comuns e das dinâmicas próprias do Território NORCYL.
- Que esta estratégia seja vista como um guia para que todos os atores da cooperação transfronteiriça conheçam as linhas orientadoras das ações que se pretende favorecer e apoiar, com o objetivo de tornar essas ações coerentes com as linhas definidas na estratégia.

3.2. BASES DA FOCAGEM ESTRATÉGICA

O racional da focagem e organização da estratégia de cooperação aqui proposta derivam de três linhas de trabalho:

- O **diagnóstico multidimensional** que apresentámos, incorporando a análise territorial, o balanço avaliativo dos agentes e algumas macrotendências societárias e de políticas.

- Os requisitos estruturais do caderno de encargos, designadamente a **adoção de um fio condutor (o desafio demográfico) e quatro roteiros estratégicos**.
- As **principais propostas dos agentes regionais e locais para a próxima década**, tal como foram referenciadas nos diversos momentos de trabalho interativo (entrevistas, painéis e inquérito).

Nesta secção ensaiamos, através das tabelas seguintes, uma **integração destas três linhas**, adotando uma leitura dinâmica da matriz SWOT (que cruza os quadrantes da matriz anterior e que, só por si, já sugere alguma focagem da estratégia) na perspetiva de cada um dos roteiros e com referência às tipologias ou domínios que os agentes auscultados referiram como mais relevantes. Este passo metodológico será de grande utilidade para a proposta de prioridades ao nível da concretização da estratégia.

Figura 15 - SWOT dinâmica

		ENVOLVENTE EXTERNA	
		OPORTUNIDADES	AMEAÇAS
SITUAÇÃO INTERNA	PONTOS FORTES	VANTAGENS COMPETITIVAS	CAPACIDADES DE RESISTÊNCIA
	PONTOS FRACOS	NECESSIDADES DE REORIENTAÇÃO	VULNERABILIDADES

Tabela 15 - SWOT dinâmica: roteiro para os cidadãos

SÍNTESE DINÂMICA DA SWOT	PROPOSTAS DOS AGENTES
<p>Na fronteira comum existem diversos AECT e outras instituições que, embora com atividade condicionada, são um recurso para ensaiar modelos territoriais e funcionais adotados pela política europeia, assim como para dar prioridade à superação de obstáculos jurídico-administrativos nessa fronteira. Havendo algum consenso sobre a vantagem de consolidar, prioritariamente, as relações de vizinhança próxima e de constituir uma rede estável de pontos focais no território fronteiriço, a existência dos AECT pode ser uma vantagem para a aceleração do processo.</p> <p>O vasto Território NORCYL tem alguns eixos de comunicação inseridos na Rede Transeuropeia de Transportes que são, simultaneamente, eixos de coesão dos dois lados da fronteira. Este aspeto ganhou relevância na Estratégia Comum de Desenvolvimento Transfronteiriço, que aposta em alguns elos em falta no macrossistema de comunicação. Com a conclusão desses eixos e ligações, o território ganhará coesão interna, centralidade no espaço ibérico e em mobilidade transfronteiriça dos cidadãos.</p>	<p>Promover uma abordagem LEADER colaborativa.</p> <p>Articular e partilhar informação de carácter territorial.</p> <p>Concentrar financiamento e dar autonomia de intervenção às áreas e instituições da fronteira.</p> <p>Concretizar os elos em falta nas vias terrestres e nos serviços de transporte coletivo regular.</p> <p>Investir em modelos de economia circular.</p> <p>Promover o intercâmbio entre instituições de ensino superior, incluindo projetos formativos conjuntos.</p> <p>Estimular o empreendedorismo transfronteiriço, o autoemprego em áreas de fronteira e o teletrabalho como mecanismos de atração e fixação de talentos nas áreas rurais.</p> <p>Partilhar experiências e boas práticas de cooperação com outras regiões.</p> <p>Valorizar o elemento “simbólico” e reforçar o conhecimento mútuo através do intercâmbio de pessoas (emprego, ensino, eventos...), da capacitação das instituições culturais, da promoção das línguas e da criação de uma agenda política comum.</p> <p>Incentivar o repovoamento, atração e fixação da população através do retorno de emigrantes, do envelhecimento ativo e do prolongamento da vida profissional dos mais idosos.</p>
<p>A colaboração existente entre instituições de ensino superior com maior dinamismo e aquelas que se localizam nas regiões fronteiriças pode criar fatores de atração e fixação de jovens qualificados, invertendo o processo de perda demográfica e empreendedora que ameaça estas áreas de baixa densidade.</p>	<p>Otimizar a utilização de recursos públicos (redes de serviços, digitalização, proteção civil...).</p> <p>Reforçar a cooperação na melhoria da qualidade de vida das populações através da eliminação de barreiras no acesso a serviços coletivos, especialmente em áreas críticas como a dos cuidados de saúde e bem-estar.</p> <p>Assegurar uma cobertura eficaz da rede telefónica, de telemóvel e de internet em todo o território, especialmente nos de fronteira.</p>
<p>O declínio demográfico, institucional e económico, a debilidade da iniciativa empreendedora e empresarial, o baixo nível de poder de compra, a pequena dimensão do mercado interno das áreas fronteiriças e as carências infraestruturais colocam entraves às macrotendências de consumo, à convergência com as Estratégias Regionais de Especialização Inteligente (EREI) e a outras oportunidades de desenvolvimento económico destes territórios.</p>	
<p>O declínio demográfico, institucional e económico, a debilidade da iniciativa empreendedora e empresarial, o baixo nível de poder de compra, a pequena dimensão do mercado interno das áreas fronteiriças e as carências infraestruturais colocam entraves às macrotendências de consumo, à convergência com as Estratégias Regionais de Especialização Inteligente (EREI) e a outras oportunidades de desenvolvimento económico destes territórios, acentuando o número de jovens migrantes por falta de oportunidades de trabalho. Os baixos níveis de rendimento podem ser agravados pela falta de investimentos geradores de emprego e riqueza e pelos obstáculos no mercado de trabalho transfronteiriço.</p>	

Tabela 16 - SWOT dinâmica: roteiro para a competitividade

SÍNTESE DINÂMICA DA SWOT	PROPOSTAS DOS AGENTES
<p>A riqueza e a diversidade territoriais, manifestadas no seu património natural e cultural, ecossistemas e produtos endógenos, são vantagens num contexto em que as macrotendências sociais (modos de vida e trabalho) e de consumo (alimentar e turismo) favorecem modelos ambientalmente sustentáveis e de baixa densidade. Aliás, algumas linhas de especialização inteligente das duas regiões convergem em domínios que podem favorecer a inovação e a valorização económica destes ativos.</p> <p>O vasto Território NORCYL tem alguns eixos de comunicação inseridos na Rede Transeuropeia de Transportes que são, simultaneamente, elos de coesão entre os dois lados da fronteira. Este aspeto ganhou relevância na Estratégia Comum de Desenvolvimento Transfronteiriço, que aposta em algumas ligações em falta no macrossistema de comunicação. Com a conclusão desses eixos e ligações, o território ganhará coesão interna, centralidade no espaço ibérico e em mobilidade transfronteiriça dos cidadãos.</p> <p>A consolidação de uma rede de instituições e infraestruturas de I&D&i dos dois lados da fronteira é reforçada pelo reconhecimento das duas regiões como “inovadoras moderadas” no <i>Regional Innovation Scoreboard 2021</i> e pela subida das universidades do Porto, iE Segovia e do Minho no <i>QS World University Ranking</i>. Trata-se de uma boa posição de partida para projetos comuns no quadro do objetivo político europeu “uma Europa mais inteligente graças à inovação, à digitalização, à transformação económica e ao apoio às pequenas e médias empresas”.</p>	<p>Dinamizar o setor turístico (nas vertentes cultural e paisagístico, de natureza, criativo e ativo...) com base nos recursos territoriais.</p> <p>Concretizar os elos em falta nas vias terrestres e nos serviços de transporte coletivo regular.</p> <p>Investir, a longo prazo, noutras ligações viárias que promovam a centralidade do Território NORCYL (corredor ferroviário AM Porto-Zamora e via navegável do Douro servindo Castilla y León).</p> <p>Partilhar experiências e boas práticas de cooperação com outras regiões.</p> <p>Reforçar a cooperação nos domínios da investigação, tecnologia e inovação e do desenvolvimento económico e estrutura produtiva (ambiente e economia circular, agroalimentar, energia, automóvel, turismo...).</p> <p>Promover a inovação tecnológica e a digitalização dos produtos tradicionais.</p> <p>Investir em modelos de economia circular.</p> <p>Criar uma rede integrada de Zonas Empresariais Responsáveis (ZER) e de parques tecnológicos.</p> <p>Adotar modelos produtivos resilientes nos setores agrícola e florestal.</p>
<p>A colaboração existente entre instituições de ensino superior com maior dinamismo e aquelas que se localizam nas regiões fronteiriças pode criar fatores de atração e fixação de jovens qualificados, invertendo o processo de perda demográfica e empreendedora que ameaça estas áreas de baixa densidade.</p>	<p>Promover o intercâmbio entre instituições de ensino superior, incluindo projetos formativos conjuntos.</p> <p>Desenvolver projetos de investigação conjuntos e envolvendo agentes e instituições, públicas e privadas (sem esquecer as empresas) de áreas de fronteira.</p>
<p>O declínio demográfico, institucional e económico, a debilidade da iniciativa empreendedora e empresarial, o baixo nível de poder de compra, a pequena dimensão do mercado interno das áreas fronteiriças e as carências infraestruturais colocam entraves às macrotendências de consumo, à convergência com as Estratégias Regionais de Especialização Inteligente (EREI) e a outras oportunidades de desenvolvimento económico destes territórios, acentuando o número de jovens que saem por falta de oportunidades de emprego. Os baixos níveis de rendimento podem ser agravados pela falta de investimentos geradores de emprego e riqueza e pelos obstáculos no mercado de trabalho transfronteiriço.</p>	<p>Implementar projetos que contribuam para a criação de um “mercado comum” entre as duas regiões, ganhando escala.</p> <p>Estimular o empreendedorismo transfronteiriço, o autoemprego em áreas de fronteira e o teletrabalho como mecanismos de atração e fixação de talentos nas áreas rurais.</p> <p>Promover uma abordagem LEADER colaborativa.</p> <p>Fomentar projetos de dinamização de serviços empresariais e estratégias conjuntas de atração de investimento.</p>
<p>As consequências das mudanças climáticas podem estar associadas ao declínio demográfico, institucional e empresarial nas regiões de fronteira (degradação dos sistemas de produção agroflorestal, secas...), acentuando, também, o número de jovens migrantes por falta de oportunidades de trabalho.</p> <p>Os baixos níveis de rendimento podem ser agravados pela falta de investimentos geradores de emprego e riqueza e pelos obstáculos no mercado de trabalho transfronteiriço.</p>	<p>Assegurar uma cobertura eficaz da rede telefónica, de telemóvel e de internet em todo o território, especialmente nos de fronteira.</p> <p>Reforçar a cooperação no domínio do desenvolvimento económico e estrutura produtiva.</p>

Tabela 17 - SWOT dinâmica: roteiro para o ambiente

SÍNTESE DINÂMICA DA SWOT	PROPOSTAS DOS AGENTES
<p>A riqueza e a diversidade territoriais, manifestadas no seu património natural e cultural, ecossistemas e produtos endógenos, são vantagens num contexto em que as macrotendências sociais (modos de vida e trabalho) e de consumo (alimentar e turismo) favorecem modelos ambientalmente sustentáveis e de baixa densidade.</p>	<p>Promover uma abordagem LEADER colaborativa. Reforçar a cooperação ao nível do património natural e cultural, incluindo a sua gestão. Dinamizar o setor turístico (nas vertentes cultural e paisagístico, de natureza, criativo e ativo...) com base nos recursos territoriais. Articular e partilhar informação de caráter territorial. Apostar no planeamento territorial conjunto.</p>
<p>A existência de diversas áreas naturais dedicadas à conservação e com estatuto de proteção, associada à consolidação de relações institucionais e ao estabelecimento de protocolos comuns de atuação no domínio da proteção civil, dotam o Território NORCYL de condições favoráveis para responder às ameaças das mudanças climáticas.</p>	<p>Partilhar experiências e boas práticas de cooperação com outras regiões. Privilegiar e/ou valorizar projetos promovidos por agentes e instituições localizados em territórios de fronteira, ou que os envolvam ativamente. Reforçar a cooperação nos domínios da investigação, tecnologia e inovação e do desenvolvimento económico e estrutura produtiva (ambiente e economia circular, agroalimentar, energia, automóvel, turismo...).</p>
<p>As apostas políticas nas áreas de fronteira e a maior apetência mútua para investir na cooperação podem chocar com a inércia de algumas instituições, que poderão preferir dar continuidade à cooperação em redes já amadurecidas e com maior potencial de êxito nas candidaturas ao POCTEP e a outros instrumentos financeiros.</p>	<p>Promover a inovação tecnológica e a digitalização dos produtos tradicionais. Investir em modelos de economia circular. Adotar modelos produtivos resilientes nos setores agrícola e florestal. Otimizar a utilização de recursos públicos (redes de serviços, digitalização, proteção civil...).</p>
<p>As consequências das mudanças climáticas podem estar associadas ao declínio demográfico, institucional e empresarial nas regiões de fronteira (degradação dos sistemas de produção agroflorestal, secas, problemas de saúde dos mais velhos...), acentuando, também, o número de jovens migrantes por falta de oportunidades de trabalho.</p>	<p>Reforçar a cooperação na melhoria da qualidade de vida das populações através da eliminação de barreiras no acesso a serviços coletivos, especialmente em áreas críticas como a dos cuidados de saúde e bem-estar. Desenvolver sistemas comuns de minimização dos impactos das alterações climáticas no sistema agroflorestal e na preservação dos recursos. Promover a capacitação institucional como área temática da cooperação e como critério para projetos a desenvolver em comum</p>

Tabela 18 - SWOT dinâmica: roteiro para o território

SÍNTESE DINÂMICA DA SWOT	PROPOSTAS DOS AGENTES
<p>A riqueza e a diversidade territoriais, manifestadas no seu património natural e cultural, ecossistemas e produtos endógenos, são vantagens num contexto em que as macrotendências sociais (modos de vida e trabalho) e de consumo (alimentar e turismo) favorecem modelos ambientalmente sustentáveis e de baixa densidade.</p> <p>O vasto Território NORCYL tem alguns eixos de comunicação inseridos na Rede Transeuropeia de Transportes que são, também, eixos de coesão entre os dois lados da fronteira. Este aspeto ganhou relevância na Estratégia Comum de Desenvolvimento Transfronteiriço, que aposta em alguns elos em falta no macrossistema de comunicação. Com a conclusão desses eixos e ligações, o território ganhará coesão interna, centralidade no espaço ibérico e em mobilidade transfronteiriça dos cidadãos.</p>	<p>Apostar no planeamento territorial conjunto.</p> <p>Articular e partilhar informação de carácter territorial.</p> <p>Concretizar os elos em falta nas vias terrestres e nos serviços de transporte coletivo regular.</p> <p>Investir, a longo prazo, noutras ligações viárias que promovam a centralidade do Território NORCYL (corredor ferroviário AM Porto-Zamora e via navegável do Douro servindo Castilla y León).</p> <p>Partilhar experiências e boas práticas de cooperação com outras regiões.</p> <p>Privilegiar e/ou valorizar projetos promovidos por agentes e instituições localizados em territórios de fronteira, ou que os envolvam ativamente.</p>
<p>A existência de diversas áreas naturais dedicadas à conservação e com estatuto de proteção, associada à consolidação de relações institucionais e ao estabelecimento de protocolos comuns de atuação no domínio da proteção civil, dotam o Território NORCYL de condições favoráveis para responder às ameaças das mudanças climáticas.</p> <p>Os AECT, dotados de um estatuto jurídico de âmbito europeu, e no qual as instituições das duas regiões participam em pé de igualdade, podem constituir um instrumento de superação do desequilíbrio administrativo e institucional no processo de cooperação centrado na CT NORCYL.</p>	<p>Investir em modelos de economia circular.</p> <p>Criar uma rede integrada de Zonas Empresariais Responsáveis (ZER) e de parques tecnológicos.</p> <p>Reforçar a cooperação ao nível do património natural e cultural.</p> <p>Dinamizar o setor turístico (nas vertentes cultural e paisagístico, de natureza, criativo e ativo...) com base nos recursos territoriais.</p> <p>Adotar modelos produtivos resilientes nos setores agrícola e florestal.</p>
<p>A prevista nova orgânica da CCDD-NORTE, integrando serviços setoriais desconcentrados, coloca novos desafios quanto a uma cooperação institucionalmente mais equilibrada e à superação dos obstáculos jurídico-administrativos na fronteira.</p>	<p>Promover uma abordagem LEADER colaborativa.</p> <p>Incentivar o repovoamento, atração e fixação da população através do retorno de emigrantes, do envelhecimento ativo e do prolongamento da vida profissional dos mais idosos.</p>
<p>As consequências das mudanças climáticas podem estar associadas ao declínio demográfico, institucional e empresarial nas regiões de fronteira (degradação dos sistemas de produção agroflorestal, secas, problemas de saúde dos mais velhos...), acentuando, também, o número de jovens migrantes por falta de oportunidades de trabalho.</p>	<p>Otimizar a utilização de recursos públicos (redes de serviços, digitalização, proteção civil...).</p> <p>Assegurar uma cobertura eficaz da rede telefónica, de telemóvel e de internet em todo o território, especialmente nos de fronteira.</p> <p>Desenvolver sistemas comuns de minimização dos impactos das alterações climáticas no sistema agroflorestal e na preservação dos recursos.</p> <p>Promover a capacitação institucional como área temática da cooperação e como critério para projetos a desenvolver em comum.</p> <p>Melhorar a articulação entre as instituições locais com vista à conceção de projetos conjuntos.</p>

Tabela 19 - SWOT dinâmica: roteiro para a governação

SÍNTESE DINÂMICA DA SWOT	PROPOSTAS DOS AGENTES
<p>Na fronteira comum existem diversos AECT e outras instituições que, embora com atividade condicionada, são um recurso para ensaiar modelos territoriais e funcionais adotados pela política europeia, assim como para dar prioridade à superação de obstáculos jurídico-administrativos nessa fronteira. Havendo algum consenso sobre a vantagem de consolidar, prioritariamente, as relações de vizinhança próxima e de constituir uma rede estável de pontos focais no território fronteiriço, a existência dos AECT pode ser uma vantagem para a aceleração do processo.</p>	<p>Promover uma abordagem LEADER colaborativa. Articular e partilhar informação de carácter territorial. Apostar no planeamento territorial conjunto. Privilegiar e/ou valorizar projetos promovidos por agentes e instituições localizados em territórios de fronteira, ou que os envolvam ativamente. Concentrar financiamento e dar autonomia de intervenção às áreas e instituições de fronteira.</p>
<p>A prevista nova orgânica da CCDR-NORTE, integrando serviços setoriais desconcentrados, coloca novos desafios quanto a uma cooperação institucionalmente mais equilibrada e à superação dos obstáculos jurídico-administrativos na fronteira.</p>	<p>Partilhar experiências e boas práticas de cooperação com outras regiões. Privilegiar projetos que contribuam, de forma relevante, para a capacitação e a sustentabilidade das instituições. Dar mais visibilidade à cooperação NORCYL.</p>
<p>O histórico da cooperação entre as duas regiões pode continuar a não ser favorecido pelas inconsistências e desequilíbrios do modelo de governação, designadamente pela diferença de estatutos na CT e pela debilidade das instituições que atuam nos territórios fronteiriços. Este aspeto é, ainda, agravado pelo facto de as áreas mais dinâmicas e os centros de decisão regionais estarem afastados da fronteira comum e pela excessiva dependência das atividades de cooperação do financiamento via POCTEP, o que não favorece a continuidade e a articulação.</p>	<p>Adotar um modelo de cooperação em que ressalte o tema da governação, menos focado no financiamento e que permita dar continuidade às iniciativas. Constituir um modelo de governação que valorize o papel do Conselho Plenário e dos Comités Setoriais e Territoriais. Avaliar as vantagens e o caminho crítico para a criação de um eventual AECT NORCYL. Valorizar o elemento “simbólico” e reforçar o conhecimento mútuo através do intercâmbio de pessoas (emprego, ensino, eventos...), da capacitação das instituições culturais, da promoção das línguas e da criação de uma agenda política comum. Reforçar a cooperação ao nível do património natural e cultural, incluindo a sua gestão. Promover a capacitação institucional como área temática da cooperação e como critério para projetos a desenvolver em comum. Melhorar a articulação entre as instituições locais com vista à conceção de projetos conjuntos.</p>

Tabela 20 - SWOT dinâmica: responder ao desafio demográfico

SÍNTESE DINÂMICA DA SWOT	PROPOSTAS DOS AGENTES
<p>A riqueza e a diversidade territoriais, manifestadas no seu património natural e cultural, ecossistemas e produtos endógenos, são vantagens num contexto em que as macrotendências sociais (modos de vida e trabalho) e de consumo (alimentar e turismo) favorecem modelos ambientalmente sustentáveis e de baixa densidade.</p> <p>O vasto Território NORCYL tem alguns eixos de comunicação inseridos na Rede Transeuropeia de Transportes que são, simultaneamente, eixos de coesão dos dois lados da fronteira. Este aspeto ganhou relevância na Estratégia Comum de Desenvolvimento Transfronteiriço, que aposta em alguns elos em falta no macrossistema de comunicação. Com a conclusão desses eixos e ligações, o território ganhará coesão interna e centralidade no espaço ibérico.</p>	<p>Promover uma abordagem LEADER colaborativa.</p> <p>Dinamizar o setor turístico (nas vertentes cultural e paisagístico, de natureza, criativo e ativo...) com base nos recursos territoriais.</p> <p>Concretizar os elos em falta nas vias terrestres e nos serviços de transporte coletivo regular.</p> <p>Dar prioridade a projetos que contribuam, de forma relevante, para a capacitação e a sustentabilidade das instituições.</p> <p>Adotar modelos produtivos resilientes nos setores agrícola e florestal.</p> <p>Privilegiar e/ou valorizar projetos promovidos por agentes e instituições localizados em territórios de fronteira, ou que os envolvam ativamente.</p> <p>Promover o intercâmbio entre instituições de ensino superior, incluindo projetos formativos conjuntos.</p>
<p>A colaboração existente entre instituições de ensino superior com maior dinamismo e aquelas que se localizam nas regiões fronteiriças pode criar fatores de atração e fixação de jovens qualificados, invertendo o processo de perda demográfica e empreendedora que ameaça estas áreas de baixa densidade.</p>	<p>Implementar projetos que contribuam para a criação de um “mercado comum” entre as duas regiões, ganhando escala.</p> <p>Estimular o empreendedorismo transfronteiriço, o autoemprego em áreas de fronteira e o teletrabalho como mecanismos de atração e fixação de talentos nas áreas rurais.</p>
<p>O declínio demográfico, institucional e económico, a debilidade da iniciativa empreendedora e empresarial, o baixo nível de poder de compra, a pequena dimensão do mercado interno das áreas fronteiriças e as carências infraestruturais colocam entraves às macrotendências de consumo, à convergência com as Estratégias Regionais de Especialização Inteligente (EREI) e a outras oportunidades de desenvolvimento económico destes territórios.</p>	<p>Incentivar o repovoamento, atração e fixação da população através do retorno de emigrantes, do envelhecimento ativo e do prolongamento da vida profissional dos mais idosos.</p> <p>Reforçar a cooperação na melhoria da qualidade de vida das populações através da eliminação de barreiras no acesso a serviços coletivos, especialmente em áreas críticas como a dos cuidados de saúde e bem-estar.</p>
<p>As consequências das mudanças climáticas podem estar associadas ao declínio demográfico, institucional e empresarial nas regiões de fronteira (degradação dos sistemas de produção agroflorestal, secas, problemas de saúde dos mais velhos...), acentuando, também, o número de jovens migrantes por falta de oportunidades de trabalho</p> <p>Os baixos níveis de rendimento podem ser agravados pela falta de investimentos geradores de emprego e riqueza e pelos obstáculos no mercado de trabalho transfronteiriço.</p>	<p>Assegurar uma cobertura eficaz da rede telefónica, de telemóvel e de internet em todo o território, especialmente nos de fronteira.</p> <p>Valorizar o elemento “simbólico” e reforçar o conhecimento mútuo através do intercâmbio de pessoas (emprego, ensino, eventos...), da capacitação das instituições culturais, da promoção das línguas e da criação de uma agenda política comum.</p> <p>Melhorar a articulação entre as instituições locais com vista à conceção de projetos conjuntos.</p>

3.3. FOCAGEM DA ESTRATÉGIA

Já referimos, no capítulo introdutório, a necessidade de definir objetivos e prioridades para a cooperação que não se limitem a mimetizar as orientações dos instrumentos de política. Agora, procuraremos clarificar uma proposta que, partindo do diagnóstico, incorpore a visão dos agentes e o quadro estratégico, regulamentar e operacional das políticas públicas para a próxima década, ao mesmo tempo que responda à concretização dos roteiros previamente definidos.

Esta proposta contempla um conjunto de orientações que visam promover o desenvolvimento sustentável e competitivo das regiões do Norte de Portugal e de Castilla y León, criando uma **“comunidade territorial” sem fronteiras internas** no quadro do espaço comum europeu – sendo este um objetivo que consideramos fundamental e onde entendemos haver uma margem de progresso muito significativa.

O processo implica fazer algumas opções de focagem da estratégia, sendo estas as principais:

- A cooperação deve dar **prioridade à construção dos alicerces desta comunidade territorial**, através do estímulo e consolidação de dinâmicas colaborativas estáveis e sustentadas entre os cidadãos, as instituições e as empresas dos dois lados da atual fronteira. É destas dinâmicas colaborativas que podem emergir os projetos e atividades que contribuirão para o desenvolvimento regional e, em particular, para responder ao desafio demográfico.
- Os territórios privilegiados para a construção da comunidade são as **NUTS3 mais próximas dessa fronteira** (Terras de Trás-os-Montes, Zamora, Douro e Salamanca), por serem, ao mesmo tempo, os mais afetados pelos défices de desenvolvimento e pela crise demográfica. Esta é uma escolha política com fundamento em diversos aspetos evidenciados pelo diagnóstico, designadamente porque este “cimento” local ainda não é suficientemente robusto, o que dificulta a evolução da cooperação para um estágio comparável com a existente entre estas regiões e outras.
- Do ponto de vista temático, é fundamental apostar em **fatores de identificação comum ao Território NORCYL e de diferenciação face a outros espaços de cooperação**. As dinâmicas e as complementaridades entre as duas partes do território permitem identificar, pelo menos, os seguintes ativos:
 - O **rio Douro** como elemento estruturante da cooperação, o grande eixo e verdadeira espinha dorsal do território, ligando os extremos oriental (província de Soria) e ocidental (AM Porto) e tendo vindo a ser o elemento gerador de projetos verdadeiramente mobilizadores – como, ao nível institucional, a criação da Fundação Rei Afonso Henriques, da Associação Ibérica dos Municípios Ribeirinhos do Douro e do AECT Duero-Douro. Estes projetos são multitemáticos e assentam, precisamente, neste potencial de identificação e ligação do Vale do Douro em toda a sua extensão.
 - O **património natural na zona fronteira**, com destaque para a ampla área classificada pela UNESCO como Reserva da Biosfera Transfronteira Meseta Ibérica, que integra cinco parques naturais (Montesinho, *Lago de Sanabria y Alrededores*, Douro Internacional, *Arribes del Duero* e PN Regional do Vale do Tua), diversos espaços da Rede Natura 2000 (*Espacio Natural Sierra de la Culebra*, Paisagem Protegida da Albufeira do Azibo...) e um parque da rede de Geoparques Mundiais da UNESCO (Terras de Cavaleiros). Também esta riqueza tem gerado múltiplas iniciativas conjuntas (incluindo o AECT ZASNET) nos domínios do turismo, gestão sustentável, desenvolvimento local, conservação da natureza, etc.

- A consolidação da **rede colaborativa entre instituições de ensino superior, investigação, tecnológicas e empresariais em alguns domínios de especialização inteligente**, nos quais o Território NORCYL pode ter algumas vantagens devido ao potencial atual e às complementaridades das duas regiões: setor agroalimentar, fileira da mobilidade/transportes (automóvel, aeroespacial, digitalização/Indústria 4.0, economia circular, novos materiais, design...), saúde e bem-estar (decisivo para contrariar o declínio demográfico) e capital simbólico/património natural e cultura/turismo.

Os **projetos e atividades a desenvolver** devem ser avaliados não apenas em função dos seus resultados e impactos no desenvolvimento territorial, mas também do impacto específico nas NUTS3 de fronteira e do potencial contributo para a consolidação das dinâmicas colaborativas no Território NORCYL e na CT.

Estas escolhas não significam excluir da cooperação outras dimensões (setoriais e institucionais), mas sim apostar em iniciativas e projetos de longo prazo, menos dependentes do financiamento europeu (que é conjuntural) e que gerem valor acrescentado efetivo devido à sua realização conjunta. Também não significam excluir agentes de sub-regiões não fronteiriças nem tão-pouco iniciativas de maior abrangência territorial, mas sim ter como critério orientador os efeitos positivos nas zonas de fronteira. E, finalmente, não significam que a CT perca a sua função inter-regional, mas que seja mais agregadora e coordenadora a esse nível, deixando a outras organizações a concretização operacional e a criação de laços locais.

A dimensão “estratégica” deste plano encontra-se, portanto, na forma como se propõe a abordagem dos **quatro roteiros: os cidadãos, o ambiente, a competitividade e o território**. Estes são racionais sobre os quais a CT deve promover a colaboração dentro da rede transfronteiriça de atores, integrando diversas perspetivas setoriais e instrumentos de política. Para enquadrar essa ação da CT, foi definido um **roteiro adicional: o roteiro para uma melhor governação da cooperação**. Como já referimos, e para evitar complexidade adicional, os roteiros temáticos serão associados aos objetivos da política de coesão europeia para o período 2021-2027.

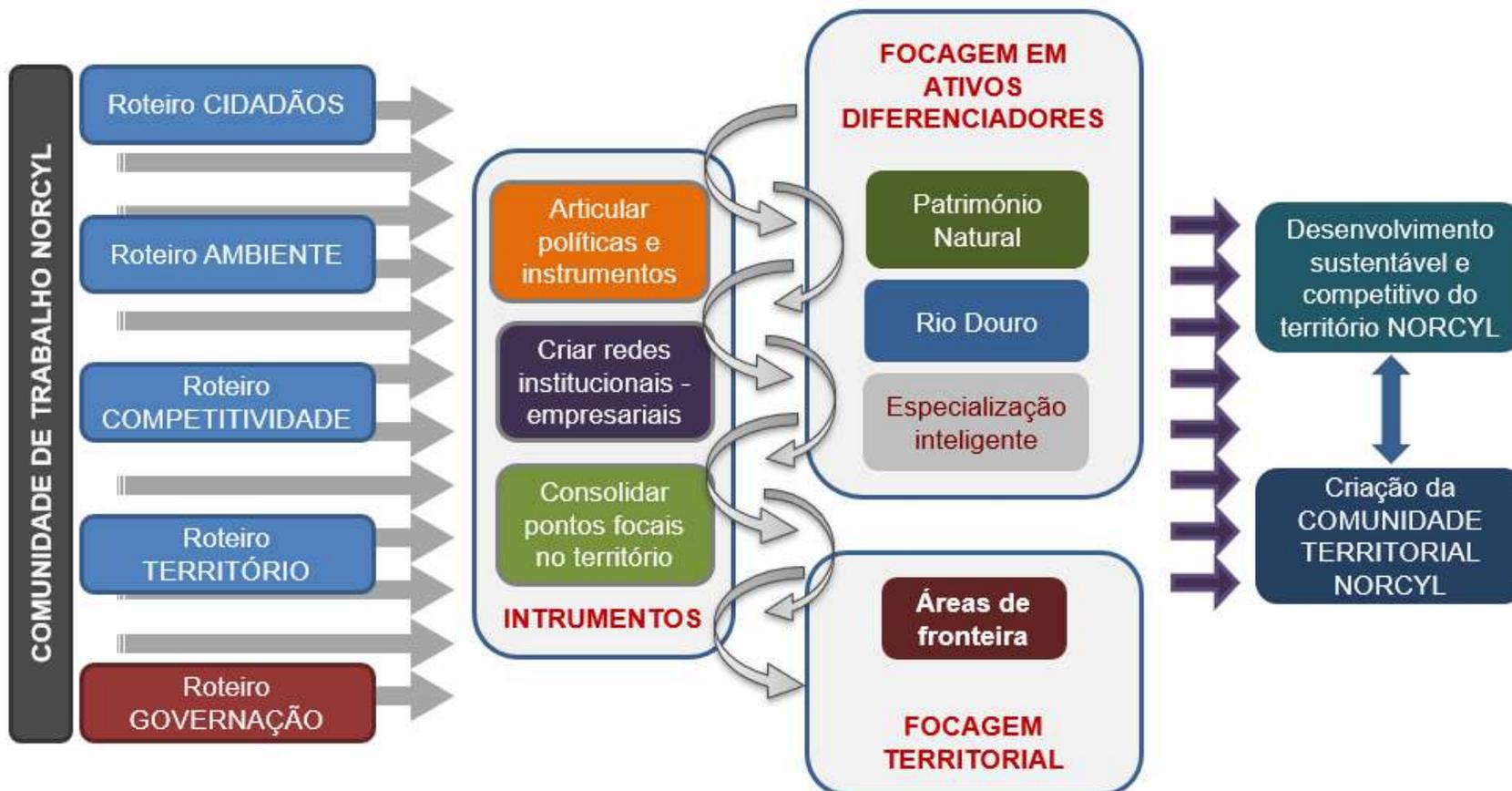
O capítulo seguinte é dedicado à apresentação desta estratégia, primeiro com uma breve descrição de cada roteiro e eixo (secção 4.2.) e, depois, com a sua explicitação mais detalhada e sistemática (secção 4.3.).

Deve notar-se que há uma tensão entre a ideia de focagem da estratégia (que significa escolher e priorizar) e a adoção dos roteiros temáticos ou a própria perspetiva dos agentes, que tendem a ser muito abrangentes. Esta tensão é apenas aparente, pois o tipo de focagem proposto não é, necessariamente, referente a setores ou tipologias de projetos, admitindo-se que as atividades de cooperação abrangem um leque muito diversificado de domínios de ação.

De uma forma muito sintética, esta lógica traduz-se no esquema seguinte:



Figura 16 - Focagem da estratégia



4. ESTRATÉGIA DE COOPERAÇÃO

4.1. OBJETIVOS GERAIS

Tendo em conta o quadro de referência apresentado, propõe-se que este plano estratégico de cooperação incorpore os seguintes objetivos gerais:

- Reforçar o Território NORCYL como um espaço de cooperação cidadã, técnica e política, em articulação com outros espaços de cooperação ibéricos e europeus.
- Conter o declínio social, económico e institucional das sub-regiões de fronteira, fomentando o seu desenvolvimento sustentável.
- Promover os ativos do território através de atividades de cooperação transfronteiriça que lhes acrescentem valor.
- Consolidar uma região transfronteiriça funcional e baseada numa comunidade de cidadãos e de instituições em geral.
- Orientar a preparação de candidaturas a programas nacionais e europeus de apoio à cooperação territorial, investigação, política de coesão e outros, que aproveitem a massa crítica gerada pela cooperação entre as duas regiões.

4.2. ROTEIROS

Para atingir estes objetivos, a estratégia organiza-se em torno dos cinco roteiros brevemente apresentados em seguida. Numa secção posterior (4.3.), descrever-se-ão a estrutura dos eixos, prioridades, objetivos e tipologias de ação que concretizam a referida estratégia, bem como apresentar-se-á a lógica da natureza e das prioridades de intervenção da CT e outros agentes do Território NORCYL.

Como nota prévia, reitera-se que a grande abrangência dos eixos não é contraditória com a focagem da estratégia. A ideia central é que esta deve ser inclusiva, abrindo oportunidades a todos os agentes, e que é na forma de governar esta rede, no reforço da cooperação nas áreas de fronteira e na valorização dos principais ativos comuns em que se deve centrar a dita focagem.

4.2.1. Roteiro comum para os cidadãos

Este roteiro insere-se no Pilar Europeu dos Direitos Sociais e enquadra os eixos e as prioridades estratégicas sobre a criação de uma comunidade transfronteiriça baseada no intercâmbio social e cultural e na eliminação das barreiras à livre circulação, ao exercício dos direitos dos cidadãos e à coesão social e qualidade de vida. Estes eixos integram, essencialmente, tipologias de ação correspondentes aos objetivos de política europeia n.º 4 (*uma Europa mais social*) e n.º 5 (*uma Europa mais próxima dos cidadãos*).

As três grandes questões que emergem do diagnóstico – e, portanto, da convergência das perspetivas dos agentes regionais – são o mercado de emprego transfronteiriço, o acesso dos cidadãos das zonas de fronteira aos serviços sociais e coletivos e, em pano de fundo, o desafio do envelhecimento e abandono demográficos. Para atender a estas questões, e com o objetivo geral de **criar uma comunidade territorial coesa e dinâmica em que a fronteira se dilua**, propõe-se uma estratégia declinada nos seguintes eixos:

- **ECid1: Acesso ao emprego e adaptação dos trabalhadores**

Neste eixo, pretende-se criar um **mercado de trabalho transfronteiriço funcional** através de iniciativas conjuntas, incluindo aspetos como a mobilidade, a residência e a capacitação dos

trabalhadores. Assume, também, a aposta no **teletrabalho** como uma modalidade adequada à dinamização do emprego em territórios onde a mobilidade é dificultada pelos efeitos da distância e da fronteira.

- **ECid2: Espaço social transfronteiriço**

De acordo com a base desta estratégia, a sua **focagem nas zonas de fronteira** é um elemento fundamental para a consolidação da cooperação à escala inter-regional. Em primeiro lugar, porque a ultrapassagem dos obstáculos transfronteiriços no acesso dos cidadãos aos serviços públicos (com grande destaque para a saúde) pode significar uma melhoria significativa das condições de vida dos cidadãos. Em segundo lugar, porque é pela coesão e intercâmbio entre as populações próximas, embora separadas pela fronteira, que se constrói uma identidade com mais elementos comuns e uma relação mais estável.

As áreas temáticas que evidenciaram maior potencial de cooperação para criar um espaço social transfronteiriço, enquanto fatores de aproximação e coesão, foram, precisamente, os serviços coletivos, a cultura e o associativismo.

Do diagnóstico emergiu ainda, como já referimos, a importância de se adotar uma abordagem “de baixo para cima”, inspirada na metodologia do programa LEADER (Ligações Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural), que promova a coesão territorial a partir de ações de desenvolvimento (social, económico e ambiental) integrado, sustentável e de base local. Esta perspetiva, traduzida sobretudo nos instrumentos de Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC) para territórios específicos (urbanos e rurais), concretiza-se através do apoio a iniciativas empreendedoras locais, de pequena escala e baseadas em recursos endógenos, neste caso com uma dimensão transfronteiriça.

Embora integrado neste eixo estratégico, este tipo de ações traz, também, um forte contributo para o roteiro da competitividade, dado que a qualificação e diversificação de atividades agroflorestais, incluindo a estruturação de cadeias de comércio e distribuição ou o empreendedorismo rural, são essenciais para a valorização da economia do Território NORCYL.

- **ECid3: Reequilíbrio demográfico**

Este último eixo do roteiro para os cidadãos foca-se na **resposta direta ao desafio demográfico**. Como é natural, trata-se de medidas dependentes de intervenções multissetoriais e vários instrumentos, sendo a cooperação territorial apenas um modelo de trabalho para enfrentar esse desafio. Contudo, podem definir-se algumas respostas, a promover em conjunto por instituições dos dois lados da fronteira, especificamente destinadas a atingir três objetivos: inverter o processo de perda populacional; rejuvenescer a base demográfica através de estímulos à natalidade e atração/fixação de ativos; e promover o envelhecimento ativo atendendo à forte presença de cidadãos de idades mais avançadas.

4.2.2. Roteiro comum para o ambiente

Este roteiro insere-se na lógica do Pacto Ecológico Europeu, que visa contribuir para *uma Europa mais verde e hipocarbónica* (objetivo de política europeia n.º 2) e promover a transição para uma energia limpa e equitativa, investimentos verdes e azuis, economia circular, adaptação às alterações climáticas e prevenção de riscos.

Tal como nos restantes roteiros desta estratégia de cooperação, deve manter-se um critério seletivo e dar-se prioridade a ações conjuntas capazes de gerar vantagens mútuas. No vasto campo das temáticas ambientais, essas prioridades abundam e relacionam-se com a **proteção e valorização dos recursos naturais e da biodiversidade**; a **gestão e prevenção de riscos e antecipação das alterações climáticas**; e a **descarbonização e interconexão energética**.

Assim, propõe-se que este roteiro adote os seguintes eixos estratégicos:

- **EAmb1: Energia limpa e equitativa**

Este eixo destina-se a promover soluções locais de produção, armazenamento e distribuição de energias renováveis nas áreas de fronteira, bem como a interconexão das redes dos dois lados da fronteira, conduzindo à criação de **comunidades transfronteiriças de energia** em áreas pertinentes.

Por outro lado, a promoção da **eficiência energética** em edifícios, redes e equipamentos públicos, áreas económicas, empresas e transportes é um imperativo convencional transversal, devendo ser incorporado nos respetivos projetos. No entanto, há espaço para iniciativas inovadoras e com carácter demonstrativo que sejam promovidas entre entidades, de qualquer natureza, dos dois lados da fronteira.

- **EAmb2: Território resiliente**

O Território NORCYL é muito vulnerável a diversos efeitos do processo de mudança climática. Os fenómenos extremos de calor ou frio afetam, especialmente, as populações idosas. Os fogos rurais tendem a intensificar-se durante as vagas de calor. A erosão dos solos, associada à destruição do coberto vegetal e à pluviosidade intensa ou fora da época “habitual”, põem em causa a segurança, os habitats e as culturas agrícolas.

Este eixo estratégico enquadra as **ações transetorais de prevenção e adaptação às alterações climáticas**, com especial incidência nos ecossistemas naturais e humanos dos territórios de fronteira. Também prevê projetos conjuntos de **alerta precoce e reforço da capacidade de resposta a situações de emergência e catástrofe**, incluindo ações de informação e sensibilização.

- **EAmb3: Território ambientalmente sustentável**

A área de fronteira NORCYL integra espaços de grande riqueza ecológica, muitos deles classificados, humanizados e lugares de atividade produtiva. Porém, especialmente nestas áreas fronteiriças, deve valorizar-se, também, o ativo que constitui a qualidade ambiental dos seus centros urbanos, inseridos em territórios com fraca densidade e baixos índices de degradação dos recursos.

Por isso, este eixo prioritário integra três perspetivas:

A primeira é a da **proteção/conservação dos recursos e sistemas naturais** – designadamente a recuperação de habitats, qualificação paisagística, gestão sustentável dos recursos, eliminação dos passivos ambientais, etc. – mas não deixando de investir na sua **valorização social e económica** através do turismo sustentável, remuneração de serviços do ecossistema e exploração económica responsável de recursos naturais.

A segunda é a da **qualificação do ambiente urbano** (incluindo aqui tanto as maiores cidades como as aglomerações rurais de pequena dimensão), no sentido da aproximação à natureza, utilização de tecnologias limpas e modelos urbanísticos verdes, a par da transição para uma “sociedade circular”, sobretudo na gestão dos resíduos – sistemas comuns de recolha e recuperação de biorresíduos, otimização de veículos, equipamentos e instalações de recolha, reciclagem e tratamento integrando circuitos transfronteiriços. Sendo um campo muito interessante para a busca de soluções inovadoras e abordagens inteligentes, pode, igualmente, associar-se às propostas de criação de uma rede de zonas empresariais responsáveis (ver EComp3) e de realização de projetos de investigação/inovação sobre a economia circular.

Finalmente, a terceira refere-se ao **aprofundamento da cooperação na gestão e monitorização ambientais**, no quadro das competências legais próprias das administrações ou no desenvolvimento de iniciativas comuns transfronteiriças envolvendo outras entidades.

4.2.3. Roteiro comum para a competitividade

Este roteiro alinha-se com o objetivo europeu n.º 1 (*uma Europa mais inteligente*), que promove a transformação industrial inovadora e inteligente e a evolução competitiva e sustentável dos sistemas produtivos agrários nas regiões de baixa densidade. Enquadra-se, ainda, nas prioridades europeias “um futuro digital” e “uma economia ao serviço das pessoas”.

Deve assinalar-se que há uma forte complementaridade entre a ação proposta neste roteiro e outras que, devido à estrutura dos objetivos europeus, se inserem noutros roteiros. Estamos a falar, principalmente, de:

- Emprego e qualificações (ECid1), domínios essenciais da competitividade. Na perspetiva da cooperação territorial, ressaltam a criação de um mercado de emprego transfronteiriço, a eliminação dos obstáculos à circulação e à atividade económica, a promoção do teletrabalho e a adequação das competências das populações.
- Inovação e qualificação da economia de base rural (ECid2), assente numa abordagem LEADER transfronteiriça fortemente articulada com as ações propostas no âmbito da investigação e da especialização inteligente – ou seja, integrando as instituições de ensino superior, laboratórios colaborativos e centros tecnológicos com foco no mundo rural em projetos de cooperação transfronteiriça e inter-regional.
- Valorização económica dos recursos territoriais (EAmb3), em que os modelos de turismo baseados na natureza e no espaço rural ou a exploração responsável de recursos naturais (água e floresta) emergem como setores geradores de riqueza para empresas e habitantes.

Assim, o roteiro para a competitividade assume-se como mais focado na **atração de investimento**, na **infraestruturação**, na **internacionalização da economia** e na **inovação de produtos e processos industriais**, ancorando-se nas estratégias de especialização inteligente das duas regiões.

Os eixos propostos são:

- **EComp1: Especialização inteligente**

O objetivo central deste eixo é o de **consolidar as dinâmicas de cooperação entre instituições de ensino superior e investigação, instituições de interface e tecnológicas e empresas do Território NORCYL** como forma de criar condições para a excelência científica nas áreas comuns das RIS3 (Agroalimentar, Saúde e Qualidade de Vida, Produção Avançada em Sistemas de Transportes e Mobilidade, Património, Indústrias Culturais e Criativas, Turismo), potenciar o empreendedorismo inovador e aumentar a participação das empresas em processos de I&D&i. Aqui incluem-se ações de cooperação como participação em projetos internacionais, intercâmbio de docentes, investigadores e alunos, programas de estágios, partilha de dados, estímulo ao empreendedorismo criativo e tecnológico, entre outras.

De uma forma transversal, estas ações devem, também, contribuir para o cumprimento dos objetivos do Pacto Ecológico Europeu através do desenvolvimento de tecnologias favoráveis a uma economia neutra em emissões de carbono.

O eixo inclui, ainda, ações focadas no reforço das competências necessárias a uma abordagem articulada da inovação e da especialização inteligente.

- **EComp2: Competitividade das PME**

Este eixo engloba, por um lado, intervenções destinadas ao **robustecimento do tecido empresarial**, nos setores mais tradicionais e nos mais inovadores. Como temos referido, foca-se

em aspetos para os quais a cooperação territorial possa trazer valor acrescentado ou, em sentido inverso, em que as atividades propostas ajudem a consolidar a comunidade territorial transfronteiriça.

Assim, será útil o apoio à colaboração entre empresas dos dois lados da fronteira em projetos comuns (proteção fitossanitária, economias de escala na aquisição de tecnologias, partilha de recursos logísticos, cadeias de distribuição, comércio transfronteiriço, etc.) e na estabilização das relações empresariais. Há, aqui, um duplo objetivo: fomentar um ecossistema empresarial transfronteiriço e, simultaneamente, estimular a formação de cadeias de valor, o mais completas possível, entre as empresas do território.

A outra aposta incluída neste eixo é a da **transição digital**, uma macrotendência que a pandemia da Covid-19 veio acelerar. Este facto torna mais premente a superação dos défices de competências e de utilização das tecnologias e processos digitais, tanto pelas empresas como pelos cidadãos, aspeto em que ambas as regiões apresentam indicadores desfavoráveis. Este eixo enquadra, pois, ações que visam a aquisição e o desenvolvimento de competências digitais (e outras associadas às TIC) e a introdução de tecnologias digitais nas empresas.

Realce-se que a transição digital é um fenómeno extensivo a toda a sociedade, pelo que há diversas prioridades, associadas a outros eixos e roteiros desta estratégia, que se articulam com este: competências digitais para o teletrabalho, serviços digitais para os cidadãos em setores como a educação e a saúde, promoção da literacia digital e outros.

▪ **EComp3: Atração de investimento**

Este é um eixo estratégico focado na **geração de condições para atrair investimento a partir de atividades de cooperação**.

Como tal, aposta na consolidação de uma rede articulada de espaços empresariais (áreas de acolhimento, infraestruturas de incubação e tecnológicas...) que adotem um modelo comum de responsabilidade empresarial (segundo princípios de economia circular, neutras em carbono, energeticamente eficientes e digitais), na promoção externa conjunta (comunicação e missões empresariais) e no aproveitamento de um mercado interno de seis milhões de consumidores.

4.2.4. Roteiro comum para o território

O Território NORCYL é, como vimos, extenso e diversificado, seja na paisagem natural e humanizada, nos modelos de ocupação do espaço ou nos sistemas urbanos e infraestruturais. Um roteiro comum para o território deve, por isso, atender a esta heterogeneidade e incidir sobre o que se deve, e pode, fazer conjuntamente: conferir coesão, facilitar a circulação, qualificar os elementos mais valorizados e criar fatores de atração que favoreçam estratégias mútuas.

As orientações vertidas neste roteiro decorrem das recorrentes preocupações evidenciadas no diagnóstico realizado:

- os constrangimentos que ainda subsistem, decorrentes das más ligações viárias, a uma maior e melhor relação transfronteiriça;
- a fraca cobertura digital do território, particularmente das suas áreas rurais, que compromete não só a atração e fixação de pessoas e empresas como o próprio desenvolvimento assente em novas soluções e competências digitais;
- a necessidade de uma maior articulação e cooperação no que toca aos instrumentos de planeamento e gestão territorial, facilitadoras da implementação de redes e serviços dirigidos às populações e aos setores económicos.

Este roteiro está, assim, estruturado nos três eixos seguintes, dois dos quais se enquadram no objetivo político europeu n.º 3 (*uma Europa mais conectada*) e são explicitamente referidos em diversos instrumentos de planeamento/programação em vigor⁶⁴:

▪ **ETer1: Mobilidade intermodal sustentável e resiliente**

Este primeiro eixo de intervenção visa promover, por um lado, iniciativas técnicas e políticas destinadas à **conclusão dos eixos rodoviários, ferroviários e fluviais essenciais às ligações transfronteiriças, bem como das infraestruturas intermodais de transporte de passageiros**; e, por outro, a **elaboração de estudos e planos e a implementação de soluções que privilegiem uma melhor mobilidade transfronteiriça**, assentes em modelos integrados, sustentáveis, multimodais, inovadores e inteligentes.

Embora o objetivo central seja o de facilitar e estimular a mobilidade transfronteiriça, deve ter-se em atenção uma ligação estreita com o roteiro para a competitividade: de facto, o Território NORCYL quer ser pioneiro e competitivo no campo das tecnologias e da indústria da mobilidade.

▪ **ETer2: Conectividade digital**

O segundo eixo centra-se na **dotação do território de fronteira NORCYL de melhores infraestruturas digitais**, em termos técnico e tecnológicos, assegurando a beneficiação global da cobertura de redes fixas e móveis de última geração (5G).

Tal como no eixo anterior, a atividade da CT tem dois âmbitos: (i) contribuir para que as autoridades competentes e as entidades, públicas ou privadas, responsáveis pela implementação destas redes o façam nos prazos e com a qualidade e abrangência territorial requeridas; e (ii) estimular a geração de projetos de cooperação que promovam a literacia digital, a difusão territorial dos serviços e a interconexão dos operadores dos dois lados da fronteira, entre outros.

▪ **ETer3: Articulação transfronteiriça do planeamento territorial**

O terceiro e último eixo estratégico procura responder à necessidade de uma **maior integração dos instrumentos de planeamento e gestão territorial dos dois países**, de modo a:

- proteger mais eficazmente os valores patrimoniais, naturais e culturais comuns;
- criar condições compatíveis com a implantação de redes de equipamentos e infraestruturas;
- estruturar um sistema urbano transfronteiriço;
- partilhar informações sobre a monitorização das dinâmicas e transformações do território;
- envolver ativamente técnicos e instituições de ambos os lados da fronteira no planeamento, à escala local, regional ou nacional, com incidência no Território NORCYL.

4.2.5. Roteiro para uma melhor governação da cooperação

O presente roteiro é especificamente vocacionado para a **redinamização do processo global de cooperação no Território NORCYL**, pretendendo não apenas consolidar o seu quadro institucional

⁶⁴ Designadamente o PRR (PT), o PRTR (ES) e a Estratégia Comum de Desenvolvimento Transfronteiriço, que identificam as infraestruturas viárias e digitais prioritárias, focando, especificamente, os territórios de fronteira.

mas, também, garantir que as ações dos outros roteiros contribuam para a concretização do objetivo INTERREG de *uma melhor governação*.

Revestindo-se de uma **natureza instrumental**, este roteiro é o mais explicitamente dirigido à própria instituição CT e não deve ser menorizado na implementação da estratégia, pelas seguintes razões:

- É ao nível dos mecanismos de monitorização e governação que se articulam as iniciativas em áreas temáticas concretas. Embora não exista uma avaliação estruturada do processo de cooperação entre as duas regiões, o trabalho no terreno de preparação desta estratégia evidenciou que, além do funcionamento formal da CT, com visibilidade moderada tanto no interior das regiões como na sua atividade externa (por exemplo, na macrorregião RESOE), o referencial estratégico vigente são os programas INTERREG, com o POCTEP à cabeça. Como já referimos, mais do que em linhas de ação temáticas e inventariação de potenciais projetos alinhados com as prioridades de financiamento (cuja implementação compete, na sua esmagadora maioria, a outras entidades, públicas e privadas), a CT deve focar muita da sua atividade e recursos nesta redinamização.
- A cooperação territorial é um meio para atingir os objetivos da coesão europeia e do desenvolvimento equilibrado e sustentável. Por isso, deve dar-se especial atenção ao espaço de intervenção da CT, porquanto a sua ação deve focar-se na seleção criteriosa de projetos e iniciativas (muitas vezes apenas com influência junto dos decisores) que aportem valor acrescentado ao território pelo facto de serem realizados em comum. O desenvolvimento, em sentido geral, é um processo complexo e a cooperação territorial não pode ser encarada como um mecanismo adicional de captação de recursos para utilização indiferenciada no território.

Ao nível do modelo de governação da cooperação, há um conjunto de princípios e opções que consideramos dever ser adotado no próximo período de programação:

- Embora, obviamente, dando prioridade ao Território NORCYL, **a cooperação promovida pela CT deve manter as suas fronteiras abertas**, interagindo com os modelos transfronteiriços que Castilla y León e o Norte de Portugal foram desenvolvendo, respetivamente, com as regiões do Centro de Portugal e de Galicia (para melhorar práticas de trabalho ou expandir/alavancar projetos); através da participação concertada na macrorregião RESOE e nas instituições europeias; com a apresentação de projetos conjuntos a outros programas INTERREG (inter-regionais e transnacionais); e, ainda, com uma dimensão externa onde sobressai a cooperação com países de África e da América Latina como espaços de internacionalização do território comum, das suas empresas e de outras instituições.
- Fazer um exercício de **exploração de outras entidades com vocação transfronteiriça no território como parceiros institucionais na cooperação**. Tal não significa fundir, subordinar ou substituir, mas sim integrar essas entidades nos órgãos de governação da CT. Caso tal não seja possível, essas entidades poderão exercer um papel fundamental, ainda não aproveitado, na consolidação da comunidade territorial nas zonas de fronteira, pelo que é do interesse da própria CT promover uma maior interação com e entre elas.
- Pugnar pelo **reequilíbrio político-administrativo das representações de ambas as regiões**, o que, sendo um problema essencialmente português, constitui um obstáculo à eficácia da ação conjunta. Numa primeira análise, a questão política é insuperável, pois o estatuto autonómico de Castilla y León não tem paralelo no Norte de Portugal. Porém, esta aproximação pode ser conseguida por dois meios complementares: o reforço da representação institucional portuguesa, agregando mais formalmente outras

entidades da administração pública desconcentrada no Conselho Plenário (enquanto não se concretizar o previsto na nova orgânica das CCDR, ou seja, a integração efetiva dessas entidades nestas estruturas); e a realização de encontros ou eventos de alto nível que contribuam para uma maior convergência estratégica e política no Território NORCYL.

- Algumas orientações da **estrutura governativa da CT** que devem ser avaliadas:
 - Presidência: intensificação da sua ação política e representativa;
 - Conselho Diretivo e Secretariado: reforço técnico e financeiro da gestão da cooperação;
 - Conselho Plenário: integração de todas as instituições transfronteiriças;
 - Comitês setoriais e territoriais: adaptação à estrutura e objetivos da estratégia de cooperação para a próxima década.
- Como foi referido pelos agentes auscultados, a cooperação entre ambas as regiões não pode prescindir de uma **rede estável de pontos focais mais próxima da fronteira**. No caso do Território NORCYL, essas áreas são de muito baixa densidade e as relações transfronteiriças são pouco intensas. Por isso, os projetos a promover conjuntamente devem ser avaliados do ponto de vista do seu contributo para a consolidação dessa rede.
- Outra conclusão, relacionada com a anterior, são as vantagens de uma **maior discriminação positiva no apoio à cooperação nas NUTS3 fronteiriças**, robustecendo as dinâmicas entre as instituições destas áreas. O POCTEP é o instrumento privilegiado para proceder a essa concentração, sugerindo-se que, no limite, seja exigido que todos os projetos apoiados tenham um parceiro aí localizado. Outros instrumentos poderiam advir da provisão de linhas de financiamento complementares à cooperação entre as duas regiões através dos programas FEDER, FEADER e FSE, alocadas especificamente a projetos de cooperação nessas NUTS e integradas em instrumentos de tipo ITI ou DLBC ou em avisos específicos dos Programas Operacionais.
- Por último, releva a **criação de um sistema de monitorização e avaliação que forneça informação relevante sobre os resultados das atividades desenvolvidas**, de modo a apoiar a tomada de decisões. Trata-se de um sistema prioritário de apoio à gestão (ou seja, os indicadores que vier a integrar devem referir-se às atividades desenvolvidas pela CT e aos projetos colaborativos transfronteiriços), gerando dados que permitam diagnósticos regulares. Complementarmente, este sistema pode ser enriquecido com a criação de um observatório territorial (à semelhança do já existente Observatório Transfronteiriço Galicia – Norte de Portugal) ou com a edição (como na década de 1990) do Anuário Estatístico Norte de Portugal – Castilla y León.

Deve notar-se que este quinto roteiro, dada a sua natureza e implicações, não é formalmente considerado ao mesmo nível dos demais, pelo que não é estruturado em eixos, prioridades e objetivos, tais como os que são apresentados na secção seguinte. No entanto, não deixa de ter reflexos nas especificações dos quatro roteiros “formais” do plano estratégico.

4.3. EIXOS, PRIORIDADES E OBJETIVOS ESPECÍFICOS

As páginas seguintes apresentam, no formato de tabela, a proposta de operacionalização dos roteiros e respetivos eixos atrás apresentados. Para cada eixo definiram-se:

- prioridades ou áreas de intervenção que devem constituir a espinha dorsal do programa plurianual de atividades da CT;
- objetivos específicos correspondentes ao contributo de cada eixo para os objetivos gerais desta estratégia;
- tipologias de ação e projetos a implementar pela própria CT (no âmbito da sua reorganização ou da intervenção, direta e indireta, nas dinâmicas do Território NORCYL) ou a estimular pela CT junto de outros agentes regionais;
- fontes de financiamento mobilizáveis para projetos no quadro de uma cooperação aberta e flexível, não condicionada pelos instrumentos específicos do INTERREG (dados o atraso na definição operacional da programação europeia e a natureza flexível desta estratégia, estas fontes podem considerar-se apenas indicativas e ser acionados outros recursos).

As atividades sugeridas revestem-se das seguintes naturezas, representadas nas referidas tabelas com um **código específico de cores**:

1. **Atividades de dinamização de processos, redes e projetos**, incluindo as que mais diretamente se referem à governação da cooperação, à representação institucional do Território NORCYL ou à intervenção em processos de decisão e concretização de projetos estruturantes pelas autoridades dos dois países ou europeias. Estas são atividades a desenvolver, essencialmente, pela estrutura técnico-política da CT (Presidência, Secretariado, comités e Conselho Plenário) e/ou por outras instituições dedicadas à cooperação territorial (AECT, associações, fundações, Grupos de Ação Local...). Na sua generalidade, não têm um custo específico associado além das despesas correntes de funcionamento, a prever nos orçamentos plurianuais, ou dos custos de projetos que serão aplicados pelos Estados ou Regiões no quadro de outras estratégias, planos e compromissos. Importa referir que, para cumprir a ambição dos objetivos desta estratégia, podem ser necessários alguma reorganização da estrutura e o reforço dos meios técnicos e financeiros alocados à cooperação no Território NORCYL.
2. **Atividades de concretização de projetos e iniciativas mais fortemente alinhadas com a focagem e os objetivos da estratégia**, sendo que o financiamento, como já referimos, é muito aberto e a maior parte dos seus instrumentos é concorrencial. Donde, o acesso aos mesmos dependerá de variáveis impossíveis de controlar antecipadamente: as disponibilidades financeiras em cada momento, as prioridades e critérios de seleção específicos usados em cada instrumento de política e a qualidade dos projetos.
3. **Outras atividades e projetos menos estruturantes mas, mesmo assim, suscetíveis de criar laços entre cidadãos e instituições**, fortalecendo as redes colaborativas transfronteiriças como um passo fundamental na criação de uma comunidade territorial transfronteiriça.

Tabela 21 - Roteiros para a cooperação

ROTEIRO	EIXOS	PRIORIDADES	OBJETIVOS	TIPOLOGIAS DE AÇÃO	FONTES DE FINANCIAMENTO	
CIDADÃOS	ECid1: Acesso ao emprego e adaptação dos trabalhadores	1. Criação de um mercado de trabalho transfronteiriço	Eliminar obstáculos jurídicos e administrativos à contratação e circulação dos trabalhadores. Harmonizar e tornar mais transparentes os regimes fiscais e de segurança social das duas regiões. Favorecer a mobilidade dos trabalhadores.	Rede de informação e apoio aos desempregados e trabalhadores transfronteiriços, incluindo uma bolsa transfronteiriça de recrutamento e emprego. Sistema de transportes coletivos ligando os principais centros empregadores e residenciais. Soluções flexíveis de habitação para trabalhadores transfronteiriços nas estratégias municipais e regionais.	Orçamentos públicos nacionais, regionais e locais. INTERREG. Programas operacionais regionais e temáticos FEDER e FSE 2021-2027. Programa de Valorização do Interior – Eixo 2 (PT). PRR (PT) e PRTR (ES). EAsI+ (programa europeu para o emprego e inovação social que será uma linha do FSE+ 2021-2027).	
		2. Capacitação dos trabalhadores para o mercado de trabalho transfronteiriço	Adequar a oferta formativa e educativa às necessidades da base económica.	Parceria entre a Rede EURES e o Território NORCYL. Avaliação das necessidades de competências adequadas ao tecido económico transfronteiriço.		
		3. Valorização do teletrabalho	Aumentar o recurso ao teletrabalho como modalidade adequada ao trabalho transfronteiriço.	Ações de formação comuns, partilha de recursos e harmonização da oferta de ensino profissional. Oferta transversal de ensino de línguas e competências digitais (ver EComp2). Rede de espaços de trabalho partilhados (coworking) com acesso digital nos centros urbanos.		
	ECid2: Espaço social transfronteiriço	1. Promoção comum do acesso a serviços de interesse geral	Garantir a todos os cidadãos, independentemente da nacionalidade, o acesso a serviços públicos (cultura, desporto e lazer, saúde, apoio à infância e às famílias...).	Otimizar a utilização partilhada de recursos públicos das duas regiões.	Cartão de cidadão transfronteiriço, dando acesso a serviços públicos mediante acordos entre municípios e outras entidades. Informação em português e castelhano para os utentes dos serviços públicos. Planeamento comum de redes de oferta em territórios específicos. Acordos entre instituições públicas para a promoção de soluções comuns e complementares, especialmente nos domínios da saúde, educação e emprego.	Orçamentos públicos nacionais, regionais e locais. INTERREG. Programas operacionais regionais e temáticos FEDER e FSE 2021-2027. Programa de Valorização do Interior – Eixo 2 (PT). PRR (PT) e PRTR (ES). Europa Criativa 2021-2027. Horizonte Europa 2021-2027 - Cluster 2 – Cultura, Criatividade e Sociedade Inclusiva do Pilar 2 – Desafios Globais e Competitividade da Indústria Europeia. Programas de Desenvolvimento Rural – FEADER. EEA Grants.
		2. Promoção da cultura como fator de coesão	Fomentar o conhecimento mútuo das comunidades. Criar dinâmicas culturais e de lazer que contribuam para a atratividade do território. Valorizar o património cultural, material e imaterial, como elemento de identidade e promotor de riqueza.	Plataformas digitais transfronteiriças com uma oferta integrada e partilhada de serviços públicos (saúde, cultura e turismo) (ver Ecomp2). Programas de intercâmbio entre artistas e entidades culturais. Programação cultural transfronteiriça em rede. Divulgação e produção cultural e artística nas duas línguas.		
		3. Promoção do associativismo transfronteiriço	Fomentar o conhecimento mútuo das comunidades. Aumentar a dimensão/escala e a capacidade de intervenção das organizações da sociedade civil.	Estudo e divulgação em rede do património cultural comum. Organização de intercâmbios associativos. Criação de associações e outras organizações conjuntas em vários domínios (desporto, ambiente, desenvolvimento local/rural, trabalho/empreendedorismo, educação, etc.).		
		4. Estímulo ao desenvolvimento local de base comunitária	Promover o desenvolvimento (social, económico e ambiental) integrado e sustentável dos territórios urbanos e rurais transfronteiriços.	Iniciativas locais de pequena escala baseadas em recursos endógenos. Cooperação entre GAL rurais e urbanos nas áreas de fronteira. DLBC/GAL transfronteiriços.		
	ECid3: Reequilíbrio demográfico	1. Promoção do envelhecimento ativo	Promover condições de vida saudáveis na terceira idade. Prolongar a duração da vida profissional/ativa.		Serviços partilhados e integrados de saúde e assistência social (no quadro do ECid2). Ações de formação e bolsa de emprego fronteiriça adaptada a trabalhadores maduros (no quadro do ECid1). Incentivos fiscais e financeiros à natalidade e à fixação de famílias. Divulgação das oportunidades existentes no território comum junto das diásporas das duas regiões na Península Ibérica, Europa, África e América Latina. Atração de teletrabalhadores através de incentivos à residência (em articulação com ECid1).	Orçamentos públicos nacionais, regionais e locais. INTERREG. Programas operacionais regionais e temáticos FEDER e FSE 2021-2027 nas duas regiões. Programa de Valorização do Interior – Eixo 2 (PT). PRR (PT) e PRTR (ES). EEA Grants.
		2. Atração e fixação de população	Incentivar jovens e ativos a residir e trabalhar nos territórios fronteiriços. Promover o regresso de migrantes externos e internos.			

ROTEIRO	EIXOS	PRIORIDADES	OBJETIVOS	TIPOLOGIAS DE AÇÃO	FONTES DE FINANCIAMENTO
AMBIENTE	EAmb1: Energia limpa e equitativa	1. Promoção da transição energética	Aumentar a proporção de energias renováveis na produção e consumo. Interligar sistemas de distribuição dos dois lados da fronteira. Melhorar a qualidade do fornecimento de energia à população.	Estudos de viabilidade jurídica, técnica e financeira de comunidades energéticas transfronteiriças. Produção local de energia renovável (eólica, hídrica, solar e biomassa). Interconexão de redes de armazenamento e distribuição local de energia.	Orçamentos públicos nacionais, regionais e locais. INTERREG. Programas operacionais regionais e temáticos FEDER e FSE 2021-2027. Programa de Valorização do Interior (PT). PRR (PT) e PRTR (ES). LIFE. Programas de Desenvolvimento Rural – FEADER EEA Grants. Horizonte Europa.
		2. Promoção inovadora da eficiência energética	Afirmar o Território NORCYL como espaço de inovação e sustentabilidade. Melhorar os níveis de eficiência energética.	Projetos inovadores e energeticamente eficientes envolvendo comunidades de energia, empresas de todos os setores (incluindo produção e distribuição de energia) e centros de investigação. Iluminação pública não agressiva para os ecossistemas.	
	EAmb2: Território resiliente	1. Adaptação ativa às alterações climáticas	Mitigar os fatores que potenciam as alterações climáticas através de uma abordagem baseada nos ecossistemas e na biodiversidade. Melhorar a capacidade de resistência aos efeitos das alterações climáticas. Melhorar a qualidade de vida das populações e proteger os seus segmentos mais vulneráveis.	Adaptação dos territórios transfronteiriços específicos às alterações climáticas. Adaptação da exploração agroflorestal a modelos favoráveis à resiliência do território. Recuperação e regeneração de áreas afetadas por acidentes naturais (fogos, cheias, aluimentos, etc.). Adaptação do espaço público urbano e dos edifícios a situações climáticas extremas. Protocolos comuns com partilha de recursos sobre sistemas de alerta e resposta a situações de emergência nas regiões de fronteira.	
		2. Prevenção de riscos naturais e tecnológicos	Melhorar a capacidade de prevenção e resposta coordenada a situações de emergência e catástrofe. Garantir a segurança de pessoas e bens. Proteger os recursos naturais, paisagem e biodiversidade.	Equipamentos e tecnologias para aumentar a capacidade de resposta comum nas áreas de fronteira. Ações de comunicação/informação/sensibilização.	
	EAmb3: Território ambientalmente sustentável	1. Gestão sustentável dos recursos naturais e da biodiversidade	Proteger os ecossistemas e a biodiversidade. Mitigar os fatores que potenciam as alterações climáticas através de uma abordagem baseada nos ecossistemas e na biodiversidade. Valorizar, social e economicamente, os recursos naturais e serviços do ecossistema.	Proteção, recuperação e uso sustentável dos espaços naturais. Planeamento e gestão conjunta da conservação da natureza e da biodiversidade nos espaços transfronteiriços. Utilização eficiente dos recursos hídricos (armazenamento e purificação de recursos naturais e reabilitação de massas de água). Sistemas comuns e justos de remuneração dos serviços do ecossistema.	
		2. Promoção de uma "sociedade circular" e da excelência ambiental	Qualificar e interligar os sistemas ambientais rurais e urbanos. Melhorar a qualidade de vida das populações. Diminuir o impacto ambiental das atividades humanas. Contribuir para a consciencialização coletiva da importância dos bens naturais comuns.	Certificação de áreas transfronteiriças como destinos turísticos sustentáveis. Apoio às atividades tradicionais agrícolas, pecuárias, piscatórias e florestais. Consumo eficiente e circular de materiais e redução dos resíduos. Corredores verdes de interligação urbano-rural. Gestão urbana e ambiental inteligente.	
		3. Gestão e monitorização ambientais	Melhorar a qualidade de vida das populações. Proteger os recursos naturais, paisagem e biodiversidade. Melhorar a coordenação transfronteiriça da monitorização e gestão ambientais.	Ações de comunicação/sensibilização. Comité setorial da CT para encontro regular das autoridades ambientais e outras partes interessadas. Sistemas de informação e redes de monitorização ambiental comuns e compatíveis (qualidade do ar e água, riscos e acidentes naturais, etc.). Apoio às ONGA em projetos de monitorização ambiental nos territórios fronteiriços de baixa densidade.	

ROTEIRO	EIXOS	PRIORIDADES	OBJETIVOS	TIPOLOGIAS DE AÇÃO	FONTES DE FINANCIAMENTO
COMPETITIVIDADE	EComp1: Especialização inteligente	1. Criação de dinâmicas empreendedoras colaborativas	Densificar as dinâmicas transfronteiriças de especialização inteligente com a participação de empresas. Criar excelência científica nas áreas comuns das RIS3 regionais.	RIS3 transfronteiriça Castilla y León – Norte e Centro de Portugal segundo o Programa de Valorização do Interior (PT). Espaços transfronteiriços de empreendedorismo focados nos domínios prioritários comuns das RIS3 regionais.	Orçamentos públicos nacionais, regionais e locais. INTERREG. Programas operacionais regionais e temáticos 2021-2027 FEDER e FSE. Programa de Valorização do Interior (PT). PRR (PT) e PRTR (ES). Programas de Desenvolvimento Rural – FEADER. EEA Grants. Horizonte Europa. Single Market Programme (ex-COSME). ERASMUS+.
		2. Aumento do nível de colaboração entre instituições de ensino superior e investigação	Criar excelência científica nas áreas comuns das RIS3 regionais. Melhorar o posicionamento das universidades nas classificações internacionais (<i>rankings</i>).	Estágios curriculares em ambiente empresarial. Apoio ao empreendedorismo criativo e tecnológico. Participação conjunta em projetos internacionais. Intercâmbio de docentes, investigadores e alunos.	
		3. Capacitação e competências para a inovação e especialização inteligente	Estimular a formação e requalificação em domínios comuns de especialização inteligente.	Oferta curricular cruzada. Adaptação curricular no ensino superior e na formação e ensino profissional dirigida aos domínios prioritários comuns das RIS3 regionais (ver ECid1). Capacitação coletiva articulada com os espaços de empreendedorismo.	
	EComp2: Competitividade das PME	1. Promoção da cooperação empresarial	Fomentar um ecossistema empresarial transfronteiriço. Estimular a formação de cadeias de valor entre empresas.	Circuitos integrados de produção/distribuição entre empresas, em lojas físicas ou plataformas de comércio eletrónico (ver ECid2). Estímulo ao associativismo empresarial transfronteiriço (ver ECid2)	
		2. Transição digital das empresas	Atenuar o défice de competências e tecnologias digitais nas empresas.	Otimização de recursos, transferência de boas práticas e ganhos de escala (proteção fitossanitária, aquisição de tecnologias, partilha de recursos logísticos, cadeias de distribuição, comércio transfronteiriço, etc.) pelas empresas. Criação de "zonas livres tecnológicas" transfronteiriças. Adaptação ao teletrabalho com a integração de trabalhadores transfronteiriços nas empresas (ver ECid1).	
	EComp3: Atração de investimento	1. Promoção externa e atração de investimento	Aumentar a visibilidade externa e estimular o investimento em setores e fileiras comuns. Criar condições atrativas de acolhimento empresarial.	Ações promocionais/feiras conjuntas e guias para o investidor no território. Rede de zonas empresariais responsáveis (incluindo um programa diretor dessa rede e projetos específicos).	
		2. Consolidação do mercado interno	Ganhar escala em produtos e serviços dirigidos aos consumidores.	Marcas e denominações de origem transfronteiriça.	

ROTEIRO	EIXOS	PRIORIDADES	OBJETIVOS	TIPOLOGIAS DE AÇÃO	FONTES DE FINANCIAMENTO
TERRITÓRIO	ETer1: Mobilidade intermodal sustentável e resiliente	1. Estímulo e facilitação da mobilidade transfronteiriça	Incentivar a circulação de residentes nos dois lados da fronteira, particularmente trabalhadores transfronteiriços, bem como de turistas e visitantes. Otimizar os fatores de centralidade do Território NORCYL nos contextos ibérico e europeu. Aumentar a competitividade das empresas, facilitando o acesso aos principais polos logísticos.	Iniciativas técnicas e políticas conjuntas para acelerar a conclusão e melhoramento dos eixos rodoviários, ferroviários e fluviais essenciais à conexão fronteiriça e à integração no espaço ibérico/europeu, bem como das infraestruturas intermodais e logísticas, designadamente as que integram a Rede Transeuropeia de Transportes e as previstas na Estratégia Comum de Desenvolvimento Transfronteiriço.	Orçamentos públicos nacionais, regionais e locais. INTERREG. Programas operacionais regionais e temáticos 2021-2027 FEDER e FSE. Programa de Valorização do Interior (PT). PRR (PT) e PRTR (ES). Horizonte Europa. Single Market Programme (ex-COSME).
		2. Criação de um território experimental para novas soluções de mobilidade	Afirmar o território como lugar de experimentação de soluções inovadoras de mobilidade (inteligentes, flexíveis e ambientalmente sustentáveis), tanto ao nível das redes e sistemas como dos materiais utilizados, contribuindo para a criação de um <i>cluster</i> do automóvel e sistemas avançados de transporte. Melhorar a qualidade ambiental do território transfronteiriço, reduzindo as externalidades negativas do uso dos transportes rodoviários. Criar soluções adaptadas aos padrões territoriais e de mobilidade específicos de áreas de fronteira e baixa densidade.	Plano diretor de mobilidade transfronteiriça, contemplando as vias locais e as soluções técnicas e jurídicas de gestão integrada e informação aos utentes dos sistemas de transporte rodoviário, ferroviário e fluvial que contribuam para interligar os dois lados da fronteira. Soluções inovadoras de mobilidade individual e coletiva nas cidades e regiões fronteiriças (ver EComp1). Soluções flexíveis de transporte coletivo de pequena escala nas fronteiras de baixa densidade, apoiadas em modelos de partilha pelos cidadãos e empresas, menos suscetíveis de encontrar entraves jurídicos.	
	ETer2: Conectividade digital	1. Promoção de melhor conectividade digital	Melhorar o nível dos serviços de comunicação fixos (banda larga) e móveis (5G), assegurando a cobertura das áreas rurais e de fronteira. Promover uma integração mais transparente das redes dos dois países nas áreas de fronteira, otimizando a utilização complementar ou em comum das infraestruturas.	Iniciativas técnicas e políticas conjuntas para que decisores e operadores públicos e privados completem a cobertura da rede móvel 5G, incluindo as áreas rurais e de fronteira. Projetos pontuais de melhoria dos níveis de serviço (zonas <i>free wi-fi</i> em territórios urbanos e rurais, ligação em banda larga fixa dos espaços de <i>coworking</i> e das áreas empresariais). Partilha de infraestruturas e criação de tarifários “transfronteiriços” com o envolvimento dos operadores de telecomunicações.	
		2. Criação de uma comunidade digital transfronteiriça	Intensificar o relacionamento transfronteiriço através da utilização de meios e tecnologias digitais.	Literacia digital para todos. Conteúdos comuns em plataformas informativas, promocionais, culturais, de lazer, etc.	
	ETer3: Articulação transfronteiriça do planeamento territorial	1. Promoção do planeamento e gestão partilhados	Promover o ordenamento comum de um território resiliente e de qualidade. Adequar o planeamento e gestão territoriais à implementação de redes comuns e partilhadas. Intensificar e alargar ao espaço transfronteiriço a participação informada nos processos de planeamento e gestão do território.	Sistemas e ferramentas partilhadas de informação e monitorização das dinâmicas territoriais (cartografia e dados, transformações de uso, acidentes e riscos naturais e tecnológicos, dinâmicas setoriais com incidência espacial, etc.). Instrumentos de gestão territorial de espaços e valores sociais, culturais, patrimoniais, paisagísticos, sociais e económicos. Representação das comunidades e autoridades do outro lado da fronteira nas “comissões de acompanhamento” de IGT (setoriais, regionais ou locais) com incidência em territórios ou recursos de proximidade. Alargamento da consulta pública dos IGT às populações dos dois lados da fronteira.	



Norte de Portugal – Castilla y León
COMUNIDADE DE TRABALHO COMUNIDAD DE TRABAJO



Interreg
España - Portugal



UNIÓN EUROPEA
UNIÃO EUROPEIA

Fondo Europeo de Desarrollo Regional
Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional