

MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ALGARVE

Plano Regional de Ordenamento do Território



VOLUME II
Caracterização e Diagnóstico

FEVEREIRO 2004

- Enquadramento Nacional e Europeu do Algarve

ANEXO A

ÍNDICE

ENQUADRAMENTO NACIONAL E EUROPEU DO ALGARVE	3
1. Os Últimos Decénios	4
2. A Política de Coesão Económica, Social e Territorial	5
3. O Efeito Estatístico do Alargamento da UE de 2004.....	8
4. O Confronto do Algarve com as Outras Regiões da Europa: Algumas Realidades.....	11
5. Exigências de uma Política Territorial	13

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Disparidades do PIB por habitante em PPC e nos estados-membros, segundos as regiões – 1990/2000	7
Quadro 2 – Efeitos dos sucessivos alargamentos na população comunitária, no PIB, no PIB <i>per capita</i> e na superfície da União Europeia	8
Quadro 3 – Intensidade dos apoios dos fundos estruturais no âmbito do quadro comunitário de apoio III	9
Quadro 4 – PIB <i>per capita</i> médio na UE15 e nos dez países candidatos	10
Quadro 5 – Nível de instrução da população com 25/ 59 anos (%).....	12
Quadro 6 – Número de pedidos de patentes europeias	12

ENQUADRAMENTO NACIONAL E EUROPEU DO ALGARVE

O desenvolvimento territorial da região do Algarve está fortemente condicionado por algumas das políticas europeias. Destacam-se, entre outras, a política agrícola, a das pescas, a dos transportes, a de inovação e desenvolvimento e, porventura a mais decisiva, a política de coesão económica, social e territorial.

Esta última vertente, após a reforma dos fundos realizada no final dos anos 80, tem sido um instrumento essencial que tem influenciado o ritmo do desenvolvimento das regiões europeias, naturalmente com maior impacte naquelas que ainda têm carências de desenvolvimento (designadas como regiões objectivo 1. O Algarve foi, por esta via, beneficiado com apoios generosos).

O cenário do alargamento a dez novos países, a que se juntarão a médio prazo outros dois, deverá manter a política de coesão que, como se viu, vai no sentido de discriminar e apoiar o desenvolvimento nas regiões mais carenciadas, embora se altere o âmbito de aplicação dos critérios até agora utilizados. No caso do Algarve, por exemplo, não se sabe, neste momento, qual vai ser o respectivo enquadramento no próximo Quadro Comunitário de Apoio: ou mantém o estatuto de região objectivo 1), ou entra num período de transição (*phasing out*), já fora do quadro das regiões mais carenciadas.

A condição de região objectivo 1, resultante do facto de ter um PIB *per capita* inferior a 75% da média comunitária (medido em padrões de poder de compra), determinou que nestes últimos quinze anos a região do Algarve, após a definição do seu quadro estratégico, tivesse acompanhado a negociação com a Comissão Europeia com vista ao estabelecimento do programa de referência para os investimentos regionais e locais, bem como do envelope financeiro nem sempre considerado adequado para a execução daquele programa no período de tempo definido.

Este efeito de alavancagem, assumido pelos fundos estruturais, obrigou igualmente à definição de prioridades na afectação dos fundos nacionais (a contrapartida nacional) de forma a garantir o princípio da adicionalidade. Contudo, num país com escassez de recursos e numa região em que a capacidade de governância está condicionada pela complexidade do aparelho público, excessivamente centralizado, a plena e adequada utilização dos fundos estruturais dificilmente consegue satisfazer o quadro estratégico definido para o desenvolvimento da região. Apenas a componente municipal tem condições para realizar uma boa execução. Acresce a esta situação o facto da gestão dos incentivos às actividades económicas estar praticamente uniformizada a nível nacional, o que dificulta a concretização de parcerias de desenvolvimento no seio da região e a institucionalização de apoios específicos, adaptados à estratégia e às dinâmicas regionais.

Por outro lado, a configuração da política europeia de coesão económica, social e territorial, a que se fará uma rápida referência, bem como a utilização dos instrumentos que ela sucessivamente foi desenvolvendo, obrigou a gerar um crescente grau de mobilização da comunidade regional e a introduzir um conjunto de novas preocupações que se inserem em problemáticas que muito contribuirão para a afirmação da competitividade e da qualificação da região.

Valerá, então, desenvolver alguns destes aspectos.

1. OS ÚLTIMOS DECÉNIOS

A região do Algarve tem sofrido nos últimos anos sucessivas e profundas alterações (nalguns casos quase mutações) no seu perfil económico e social. Este comportamento resultou do facto da região ter ultrapassado a lógica predominantemente autárquica, fechada sobre si mesmo, perturbada apenas pelo comércio dos produtos originários da terra e do mar. Os principais resultados decorrentes da evolução dos últimos quarenta anos podem resumir-se nos seguintes aspectos:

- alteração acelerada da estrutura produtiva, reduzindo o peso do sector primário (maioritário nos anos 50 do séc. XX) e avançando para uma clara especialização no domínio da hotelaria, do imobiliário e dos serviços;
- boa infra-estruturação nas áreas ambientais, nos equipamentos sociais e colectivos e nas acessibilidades rodoviárias e aéreas;
- crescimento demográfico positivo ímpar, como resultado, nos dois últimos decénios, dos intensos fluxos migratórios que têm convergido para a região;
- forte mobilidade profissional intersectorial (transferências líquidas de mão-de-obra para os serviços) e manutenção de um baixo nível de qualificação da população em idade activa;
- predomínio de actividades relacionadas com a transacção de activos imobiliários, inibindo outras actividades que pudessem proporcionar a valorização de activos produtivos;
- padrão pouco qualificado de ocupação do território, não obstante a existência desde 1996 do quadro completo dos instrumentos de gestão territorial de âmbito municipal, bem como pouca reflexão sobre a adaptação funcional das pequenas cidades do litoral algarvio às novas funções urbanas impostas pela dinâmica do turismo e do lazer;
- inibição reconhecida de outros sectores económicos, principalmente devido à ausência de infra-estruturas de apoio às actividades produtivas.

Nos últimos vinte anos, o padrão de desenvolvimento da região do Algarve foi marcado por transferências abundantes de fundos estruturais europeus. Num primeiro momento foram as ajudas pré-adesão, a que se seguiram os apoios do FEDER, para finalmente a região passar a estar enquadrada na sucessão dos diversos Quadros Comunitários de Apoio que, desde 1990 até à actualidade, traduziram a política comunitária de coesão.

As principais actividades económicas da região do Algarve foram tecendo, nestes últimos decénios, relações de dependência, de intensidade variada, relativamente a pólos exteriores, situação esta que, perante a reduzida dimensão e escala da região, marcou o seu desempenho. Flutuações conjunturais externas, oscilações de mercado, alterações nos padrões de consumo, níveis crescentes de integração europeia e até catástrofes naturais verificadas noutros países são alguns dos aspectos essenciais que condicionaram, em momentos diversos, o percurso da região e, nalguns casos, alimentaram mesmo certas bandeiras regionais.

Os principais pólos exteriores que têm condicionado a funcionalidade algarvia são quatro:

1. Região de Lisboa e Vale do Tejo, estruturante da economia nacional (e, por arrasto, da economia regional) e emissora de crescentes fluxos de pessoas que utilizam a região para disporem de segundas ou terceiras residências e desfrutarem de estadas mais ou menos prolongadas;
2. Regiões do Centro e Norte da Europa, designadamente do Reino Unido, da Alemanha e dos Países Baixos, regiões emissoras dos principais fluxos de turistas estrangeiros e organizadoras de parcela significativa do sector do turismo;
3. Região da Andaluzia (Huelva, Sevilha e Cadiz), presentes no mercado regional, não só no retalho, como também no aprovisionamento das empresas regionais (agricultura e construção civil);
4. Regiões do Mediterrâneo e/ou outros destinos turísticos concorrentes, apresentando ciclicamente vantagens ou inconvenientes em relação à oferta turística algarvia.

O Algarve tem, no âmbito de algumas destas dependências, captado fluxos diferenciados (financeiros, humanos, estratégicos, ...) com origem diversa. Noutros casos, é influenciado pelo desempenho de destinos turísticos concorrentes com a região, beneficiando normalmente do facto de oferecer tranquilidade, segurança, proximidade e qualidade.

Em suma, as dinâmicas regionais estão grandemente condicionadas pelos equilíbrios que, em cada momento, assistem àqueles quatro pólos.

A afirmação de alguns eixos de desenvolvimento de âmbito regional têm tanto maior sucesso quanto maior for a respectiva concertação com as dinâmicas daqueles pólos. Reconhece-se, contudo, que os níveis de dependência se manifestam diferenciadamente e que, inclusivamente, se vão gradualmente metamorfoseando.

O exemplo da boa execução das infra-estruturas de ambiente, as quais conferem ao Algarve, na actualidade, um elevado grau de atendimento, resulta em parte das exigências que a vertente de turismo e lazer impuseram à região. O desempenho ambiental é uma das condições necessárias para garantir qualidade a qualquer destino turístico. Por esse motivo, o investimento nestas infra-estruturas atingiu uma intensidade difícil de comparar com o que se passou com as outras regiões portuguesas.

Paralelamente, o fluxo de visitantes que se desloca da região de Lisboa e Vale do Tejo para o Algarve predomina, na actualidade, sobre qualquer outro fluxo, facto este que pela sua dimensão está a gerar novas reestruturações na arquitectura económica da região.

2. A POLÍTICA DE COESÃO ECONÓMICA, SOCIAL E TERRITORIAL

A intervenção da política comunitária de coesão económica, social e territorial na região do Algarve tem desempenhado um papel crucial em matéria de desenvolvimento regional, como atrás se afirmou.

As previsões do QCA II (1994-1999) apontaram para um investimento total na região que deveria atingir os $1\,250 * 10^6$ Euros. Dificuldades de diversa ordem impediram, contudo, que a respectiva execução atingisse aquele montante. Esta situação resultou do facto da maior parte dos programas operacionais daquele QCA terem tido uma lógica nacional. Assim, algumas das afectações regionais de fundos distanciaram-se do cenário inicialmente previsto e foram canalizadas para outras iniciativas executadas fora da região, consideradas pela administração com um grau de prioridade maior do que aquelas que estavam incluídas no programa original. A parcela regionalizada do QCA II, dependente de gestão regional, não ultrapassou os 8% do investimento previsto naquele QCA para a região, o que permite entender a fluidez e facilidade que presidiram à realocação de uma parte dos fundos estruturais naquele período.

No presente Quadro Comunitário de Apoio (2000-2006), a parcela dos fundos estruturais com gestão regionalizada aumentou significativamente e aproximou-se de 40% do conjunto dos recursos financeiros do Quadro, razão pela qual se torna mais difícil alterar a programação regional de investimentos definido na proposta inicial de QCA.

O QCA III prevê um investimento no Algarve de cerca de $1\,800 * 10^6$ euros, valor superior ao definido no QCA II. O período de execução estende-se por sete anos, ligeiramente superior ao período anterior que foi de seis anos.

Não obstante algumas alterações introduzidas na armadura institucional do III Quadro Comunitário de Apoio, consolidadas no período de negociação do Programa de Desenvolvimento Regional, a política comunitária de coesão começa a ser questionada nos precisos moldes em que tem sido executada.

As principais questões resultam de três eixos de preocupações.

Um primeiro eixo de preocupações decorre da constatação de se verificar que, ao fim de quinze anos de política comunitária de coesão, as disparidades do valor do PIB *per capita* entre as regiões no seio de cada país da União Europeia se mantiveram ou, nalguns casos, acusaram mesmo um agravamento moderado. O efeito divergente foi mais pronunciado em países do Norte da Europa (Irlanda, Finlândia e Suécia) e praticamente nulo ou marginal em países da Europa do Sul. Espanha e Portugal, contudo, no período 1990-2000, afastaram-se do padrão da Europa do Sul e registaram um agravamento nas disparidades interregionais (ver Quadro 1).

Esta constatação coloca na ordem do dia a questão da avaliação dos respectivos impactes e da necessária reorientação da política comunitária de coesão, a qual poderá (deverá) obrigar a definir novos conteúdos para os apoios drenados através dos fundos estruturais (eventualmente formatando com maiores restrições os objectivos, os projectos e as acções), incorporando as conclusões dos Conselhos de Lisboa e de Gotemburgo e definindo novos critérios de elegibilidade, para além do esgotado PIB *per capita*.

Quadro 1 – Disparidades do PIB por habitante em PPC e nos estados-membros, segundos as regiões – 1990/2000

(desvio-padrão do índice UE15=100)

Estado-Membro	1990	1995	2000
FINLÂNDIA	17.9	19.5	25.0
IRLANDA	-	13.7	18.8
FRANÇA	28.9	28.2	28.3
GRÉCIA	6.3	10.4	9.6
ESPAÑA	14.9	16.8	18.1
PORTUGAL	13.5	15.2	16.6
UNIÃO EUROPEIA (15)	26.5	28.3	28.5

Fonte: Comissão das Comunidades Europeias (2003)

Um segundo eixo de preocupações aparece por via do alargamento da União Europeia. A UE irá acolher, em 2004, dez novos países¹, a que se seguirá a incorporação de dois outros países em 2007². Trata-se do maior alargamento sofrido pela União Europeia desde a sua fundação, não só pelo número de países e pela dimensão da população, como também pelo agravamento das diferenciações interregionais que vai registar. O quadro 2 resume as diferenciações que têm decorrido dos sucessivos alargamentos.

O terceiro eixo de preocupações refere-se à dimensão das regiões. A grande diversidade na dimensão das regiões introduz elementos que perturbam uma inserção equilibrada (algumas delas no estatuto de objectivo 1). Comparem-se as regiões da Andaluzia e do Algarve, as quais têm densidades demográficas equiparadas. A primeira tem uma população superior a 7,2 milhões de habitantes e uma superfície semelhante à do continente português, enquanto que o Algarve acolhe apenas 400 mil habitantes, com uma superfície que se situa em redor dos 3% da superfície da Andaluzia.

A variabilidade da dimensão e os desequilíbrios internos das regiões levaram inclusivamente o governo português a propor a desagregação da região de Lisboa e Vale do Tejo em três territórios, à semelhança do que há alguns anos atrás foi realizado pelo governo da Irlanda, permitindo assim que parcelas importantes do continente português pudessem ser contempladas, em sede de IV QCA, com os apoios que irão ser definidos para as regiões com estatuto de objectivo 1).

A diversidade de situações impede que o critério que se utiliza tenha um comportamento homogéneo na totalidade do espaço comunitário.

¹ Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Letónia, Lituânia, Hungria, Malta, Polónia, República Checa,

² Bulgária e Roménia

Quadro 2 – Efeitos dos sucessivos alargamentos na população comunitária, no PIB, no PIB *per capita* e na superfície da União Europeia

INDICADOR		UNIÃO EUROPEIA			
		CE9	UE12	UE15	UE25
	Nº	279 229	337 272	359 110	434 310
POPULAÇÃO	CE9 = 100	100	121		
	UE12 = 100		100	106	
	UE15 = 100			100	120
	10 ⁶ euros	2 983	3 277		
	CE9 = 100	100	110		
PIB pm	10 ⁶ euros		4 118	4 437	
	UE12 = 100		100	106	
	10 ⁶ euros			8 510	8 863
	UE15 = 100			100	104
	Euros	10 121	9 925		
	CE9 = 100	100	91		
PIB <i>per capita</i> (ppc)	Euros		15 830	15 939	
	UE12 = 100		100	101	
	Euros			22 603	19 661
	UE15 = 100			100	90
	10 ³ Km ²	1 640	2 369	3 241	3 979
SUPERFÍCIE	CE9 = 100	100	144		
	UE12 = 100		100	137	
	UE15 = 100			100	123

3. O EFEITO ESTATÍSTICO DO ALARGAMENTO DA UE DE 2004

As regiões com estatuto de objectivo 1 foram definidas no âmbito da reforma dos fundos estruturais de 1987, beneficiando a partir de então de uma intervenção articulada daqueles fundos. A reforma de 1987 permitiu estabilizar a modalidade de contrato-programa, traduzida nos Quadros Comunitários de Apoio, negociados entre a Comissão Europeia e os Estados-membros. O figurino manteve-se nos últimos quinze anos, condicionado pelo patamar dos 75% do PIB *per capita* da média comunitária, limite abaixo do qual as regiões foram e são consideradas como registando atrasos estruturais significativos em matéria de desenvolvimento.

A Política de coesão manteve-se, contudo, fiel aos seus princípios, os quais podem ser sumariamente enunciados:

- principio de programação
- principio da adicionalidade
- principio da concentração
- principio do partenariado

As transições entre os períodos de programação foram sempre acompanhadas de novas avaliações destinadas a redefinir, para o QCA seguinte, o grupo das regiões com estatuto de objectivo 1. Esse grupo de regiões, identificado em simultaneidade com o quadro financeiro, possibilitava a fixação dos montantes que, ao abrigo da política de coesão, seriam drenados para cada uma das regiões mais carenciadas, ao longo do período de execução dos respectivos Quadros Comunitários de Apoio.

Assim, na transição do QCA II (1994-1999) para o QCA III (2000-2006), as regiões que deixaram de pertencer ao grupo com estatuto de objectivo 1 representavam cerca de vinte milhões de cidadãos europeus. Para evitar uma transição abrupta, estas regiões foram contempladas, por proposta da Comissão Europeia, com um envelope financeiro destinado a apoiar iniciativas de desenvolvimento regional e a amortecer a mudança brusca provocada pelo corte de fundos. Esse período, designado por *phasing out*, permitiu compensar, ainda que de uma forma regressiva e diferenciada, as regiões que tinham superado o nível dos 75% da média do PIB *per capita* comunitário.

O volume de recursos transferido para as regiões no âmbito da política europeia de coesão, no presente QCA, subordina-se aos valores de referência indicados no Quadro 3.

**Quadro 3 – Intensidade dos apoios dos fundos estruturais no âmbito do quadro comunitário de apoio III
(2000 – 2006)
(valores aproximados)**

ESTATUTO DAS REGIÕES DA UE15	CAPITAÇÃO DOS APOIOS DOS FUNDOS ESTRUTURAIS
	euros / habitante / ano
Objectivo 1)	220
Objectivo 2)	40
Phasing out	80 a 100

Os momentos de transição são sempre períodos de crise latente. Não há critérios que agradem e beneficiem, de forma uniforme, à totalidade das regiões europeias, pelo que o debate em torno das disponibilidades financeiras é, normalmente, complexo. A eventual alteração de critérios, gerando perdas e ganhos diferenciados, é sempre entendida como uma solução a evitar, pelo que se acaba por defender a manutenção do *status quo*. Por isso, a Comunidade Europeia, hoje a União Europeia, aceitaram com facilidade a criação de medidas excepcionais e transitórias que, não alterando as regras básicas da política regional, permitem minimizar os impactes dos

alargamentos. Estas medidas excepcionais são destinadas não só aos novos membros como também às regiões que fazem já parte da comunidade.

O alargamento dos anos 80, destinado a acolher três países mediterrânicos (Grécia, Portugal e Espanha), suscitou da parte da Itália e da França uma reacção de enorme prudência, tendo presente que os seus mercados eram colocados em confronto com produções semelhantes e eventualmente mais competitivas, as quais teriam origem nos novos membros. Assim foram então criados os Programas Integrados do Mediterrâneo (PIM) que tinham como objectivo apoiar a reconversão das áreas mediterrânicas da Itália e da França com vista a moderar o eventual embate decorrente da entrada da Grécia, Espanha e Portugal na então Comunidade Económica Europeia.

Nos anos 90, o alargamento da União Europeia aos países nórdicos e à Áustria traduziu-se numa integração sem grandes perturbações, no que respeita à política comunitária de coesão. Os três países que então aderiram à UE tinham um PIB *per capita* muito semelhante à média dos 12 membros, pelo que o esforço acrescido que foi necessário realizar orientou-se apenas para as regiões do Norte da Suécia e da Finlândia, correspondentes a áreas de muito baixa densidade populacional, as quais foram associadas a um estatuto específico designado de regiões de objectivo 6). Na transição do QCA II para o QCA III, estas áreas foram incorporadas na tipologia de objectivo 1).

O presente alargamento é, na realidade, o mais problemático. Entendido como política e estrategicamente irreversível, importaria acautelar, contudo, os efeitos negativos provocados pela aplicação dos mesmos critérios a um universo maior e mais heterogéneo. Na verdade, a superfície da União Europeia aumenta 23%, a população é acrescida de 20% e o PIB global apenas sobe cerca de 4%. Contudo, o indicador por excelência que condiciona o estatuto das regiões de objectivo 1), o PIB *per capita*, baixará entre 10 a 13%. As regiões dos países da adesão transitarão praticamente todas para o estatuto do objectivo 1), situação essa que é problemática para as regiões que, no âmbito da UE15, têm ainda sérias dificuldades nos respectivos processos de desenvolvimento. O indicador PIB *per capita* comporta-se nestes dois grupos de regiões de acordo com o indicado no quadro 4.

Quadro 4 – PIB *per capita* médio na UE15 e nos dez países candidatos

(UE25 = 100)

Regiões objectivo 1) da UE15	Regiões objectivo 1) dos 10 países do alargamento
71	39

A alteração do PIB comunitário e da respectiva capitação, baixando esta entre 10% e 13%, faz com que algumas regiões da actual União sofram o que se designa por **efeito estatístico do alargamento**, isto é, atinjam de um momento para o outro, por via administrativa, um valor do PIB *per capita* superior a 75% da média comunitária.

As regiões da actual UE que irão sofrer o efeito estatístico do alargamento representam cerca de 23 milhões de pessoas, distribuídas principalmente por regiões da área do mediterrâneo.

A situação do Algarve não é, neste momento, clara. Nos diversos relatórios sobre a coesão económica e social publicados nos últimos três anos, o Algarve revelava ter um PIB *per capita* que oscila entre 66% e 72,7%, sendo este último valor referido à UE25 e ao ano de 2000. A decisão sobre as regiões que integrarão o estatuto objectivo 1 no QCA IV será, seguramente, tomada em 2005. Basear-se-á na média dos últimos três valores daquele indicador, publicados nos três últimos anos (eventualmente será a média de 2001, 2002 e 2003), pelo que neste momento pouco se poderá concluir sobre a situação do Algarve.

De qualquer modo, a Comissão Europeia tem defendido com enorme energia que as regiões que sofram o efeito estatístico do alargamento deverão ser compensadas com um período de *phasing out*, com duração semelhante ao período de programação e com um envelope financeiro mais generoso do que o padrão seguido com as regiões que, por efeito natural, atingem o limiar dos 75%.

Esta nota permite entender que, a partir de 2007, os fundos estruturais disponíveis para as políticas de desenvolvimento regional do Algarve atingirão um montante ainda desconhecido, situação essa que poderá evoluir inesperadamente para uma de duas soluções: manter as dotações generosas dos últimos anos ou dispor de montantes que poderão rondar 50% dos volumes financeiros habituais.

Em qualquer dos casos, a questão da estratégia de desenvolvimento regional é o elemento fundamental que permitirá clarificar o percurso que o Algarve deverá singrar nos próximos anos. Os recursos financeiros serão sempre escassos, pelo que a afectação selectiva, estruturada, concentrada e articulada será a que poderá qualificar o desenvolvimento da região algarvia.

O convívio com as regiões dos países do alargamento veio revelar algumas das fragilidades do Algarve, pelo que convirá fazer uma pequena reflexão a este respeito.

4. O CONFRONTO DO ALGARVE COM AS OUTRAS REGIÕES DA EUROPA: ALGUMAS REALIDADES

Não obstante o volume de recursos que têm sido drenados para o Algarve, aplicados em infra-estruturas diversas e em equipamentos colectivos inseridos nos sectores da saúde, da educação, do desporto, da cultura e no apoio social, o que se verifica, porém, é que alguns indicadores relacionados com a qualificação social, com a inovação e com a dinâmica do desenvolvimento revelam uma situação extremamente delicada.

No domínio da qualificação dos recursos humanos, a situação da região do Algarve está reflectida no Quadro 5. O nível baixo de instrução corresponde à população que tem a escolaridade obrigatória ou menos; o nível alto corresponde à população que atingiu o grau universitário ou equivalente. Se numa análise absoluta o panorama é desoladora, a situação relativa revela-se comparativamente dramática quando comparada com a média comunitária e com outros países de semelhante dimensão. A adesão dos dez novos países contribui para melhorar a situação média da União Europeia e, simultaneamente, para afastar ainda mais Portugal e o Algarve desse patamar.

Quadro 5 – Nível de instrução da população com 25/ 59 anos (%)

(2001)

	BAIXO	MÉDIO	ALTO
ALGARVE	83.4	11.5	5.2
PORTUGAL	78.8	11.5	9.7
FINLÂNDIA	23.5	42.7	33.8
HUNGRIA	26.1	59.5	14.4
UE15	34.2	43.5	22.3
UE25	30.7	48.7	20.6

Fonte: CCE (2003)

No domínio da ciência e tecnologia, um dos indicadores mais utilizados refere-se ao pedido de patentes europeias, traduzindo esta informação o dinamismo do mundo da investigação científica e o nível de aplicação dos seus eventuais resultados (quadro 6), registando o Algarve uma situação nada satisfatória.

Quadro 6 – Número de pedidos de patentes europeias

(por milhão de habitantes) (média 1998-1999-2000)

REGIÕES E PAÍSES	NUMERO DE PATENTES
ALGARVE	2.6
PORTUGAL	3.7
FINLÂNDIA	290.6
HUNGRIA	14.4
UE15	140.1
UE25	117.8

Fonte: CCE (2003)

Se analisássemos o investimento realizado em investigação e desenvolvimento ou a população activa inserida em sectores relacionados com a sociedade da informação, teríamos um cenário não muito diferente do que resulta da análise do dinamismo dos pedidos de patentes.

No que respeita à estrutura produtiva, o predomínio do sector dos serviços, onde se insere o turismo, tem reconhecidamente sido o sector que revela um enorme dinamismo. O seu papel na criação de riqueza e de emprego, na animação de sectores económicos colocados a montante e a jusante do complexo de actividades de turismo e lazer, na dinamização da afirmação externa da marca Algarve e no aumento da capacidade de atracção tem sido determinante. Mas as políticas territoriais, para além do êxito dos seus resultados financeiros, exigem uma intervenção qualificadora e estruturante, à qual a comunidade deverá estar associada.

5. EXIGÊNCIAS DE UMA POLÍTICA TERRITORIAL

O dinamismo económico da região resulta dos desafios estabelecidos pelos quatro pólos exteriores, atrás referidos, e com os quais aquela tem estabelecido relações de intensidade variada. Essa dependência tem sido positiva para a região, devido ao volume de actividades que tem gerado.

Contudo, essa situação esconde duas situações preocupantes que podem condicionar o futuro da região.

Uma primeira situação prende-se com a capacidade de liderança estratégica associada ao complexo de turismo e lazer. Essa liderança está, nesta fase, repartida entre os operadores turísticos sediados no Norte da Europa e os promotores imobiliários e empresários da construção civil.

Os primeiros organizam os fluxos de entrada de turistas e impõem os termos dos contratos de ocupação da oferta disponível com o parque hoteleiro e com a imobiliária de lazer. Como fazem a gestão de diversos destinos turísticos, conjuntamente mais aliciantes, estruturalmente mais económicos ou pontualmente mais exóticos, aqueles agentes reorientam os fluxos que contratam de acordo com a máxima capacidade de retorno que conseguirem gerar. A pequena dimensão do Algarve dificilmente condiciona as escolhas estratégicas destes operadores, pelo que a utilização que fazem do Algarve pode ser pervertida sem ser necessário suscitar a aquiescência dos empresários locais. Os segundos, empresários da construção civil e promotores imobiliários, dedicam-se a multiplicar o parque imobiliário algarvio tentando corresponder às solicitações do actual padrão de consumo das famílias para a obtenção de segunda e terceira residências, onde predomina a procura com origem nas regiões de Lisboa e Vale do Tejo e do Norte. O ordenamento do território, designadamente a ocupação das áreas urbanas, das áreas urbano-turísticas e mesmo das áreas turísticas, tem procurado responder a estas solicitações e tem sido liderada por este segmento de empresários ligados à promoção imobiliária e à construção civil.

Uma segunda situação, igualmente problemática e relacionada com a (ausência de) liderança estratégica atrás referida, resulta do nível de qualificação dos factores de competitividade. No âmbito das opções relacionadas com o turismo e o lazer, a oferta algarvia apenas poderá condicionar a dependência que naturalmente criamos em relação a alguns mercados (em síntese, em relação a alguns dos pólos atrás referidos) se qualificar, valorizar e enriquecer os elementos integrantes dessa mesma oferta. Por outras palavras, se os agentes regionais (empresários e entidades) não conseguirem definir e executar uma estratégia que permita qualificar as empresas, os serviços, os equipamentos, as infra-estruturas, as pessoas, em suma, a economia e o território, intervindo na selectividade por via da qualificação territorial, a dependência assumirá um grau crescente de marginalidade e de vulnerabilidade.

O mesmo se poderá afirmar em relação às estratégias dos empresários ligados à imobiliária de lazer e à construção civil. A opção está também na possibilidade de estabelecer um quadro estratégico que associe estes empresários às restantes entidades e autoridades regionais, o qual empreste ordenamento, qualificação e inserção regional às iniciativas desenvolvidas por aqueles empresários.

O sucesso da base económica do Algarve depende das modalidades com que a região puder responder ao dinamismo de certos mercados. Trabalho desqualificado, pouca inovação, estratégias implícitas valorizando o curto prazo, desordenamento do território e diminuta concertação regional, implicam esgotamento de recursos e significativas vulnerabilidades sociais, económicas e territoriais. Trabalho qualificado, incorporação de conhecimento, ordenamento do

território, concertação estratégica regional e projecto claro de desenvolvimento são, pelo contrário, condições que permitem qualificar territórios, flexibilizar actividades, reduzir vulnerabilidades e mobilizar comunidades.

Com estes cenários definidos, em matéria de desenvolvimento regional e de ordenamento do território, torna-se fundamental definir novos eixos de valorização do território e novas estratégias dinamização das actividades.

O Plano Regional de Ordenamento do Território e, a breve prazo, o Plano de Desenvolvimento Regional (que preparará o QCA IV) serão os instrumentos privilegiados de referência que poderão orientar as actividades dos agentes regionais.

No domínio do Plano de Desenvolvimento Regional, a própria Comissão Europeia tem alertado com crescente insistência na necessidade de apostar em novos domínios que apontam para uma nova harmonia no desenvolvimento do espaço europeu e para a redução dos desequilíbrios interregionais que se têm mantido nos últimos quinze anos.

Esta posição, e após a reflexão realizada em torno do Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC), aponta para a valorização dos seguintes domínios:

- estruturação da base económica das regiões, associada a uma estratégia de desenvolvimento, a uma concertação activa, a um relacionamento privilegiado e a uma liderança regional;
- definição de um sistema territorial que defina a rede de centros urbanos com funções definidas e complementares, reflectindo uma estrutura policentrica e estabelecendo relações frutuosas com os espaços rurais;
- qualificação dos recursos humanos, através de uma maior ligação da escola às empresas e às organizações, garantindo modalidades de aprendizagem e de reciclagem ao longo da vida;
- vulgarização da sociedade da informação e incorporação do conhecimento e inovação nos diversos aspectos da vida da comunidade;
- valorização do património cultural e ambiental, herança e matriz da comunidade regional e elemento diferenciador da estratégia de desenvolvimento;
- construção de parcerias de desenvolvimento, baseadas em modalidades tácitas, informais, institucionais ou contratuais, passíveis de gerarem dinâmicas capazes de afirmarem a competitividade da região.

Trata-se, sobretudo, de privilegiar a lógica de projecto estratégico em detrimento da intervenção pontual e cega.

A elaboração do PROTAL poderá e deverá ser um momento importante na reflexão sobre o novo modelo de desenvolvimento para o Algarve e de inflexão sobre as dinâmicas regionais que a ele se adequem.