

ESTUDOS I



FACULDADE de ECONOMIA da UNIVERSIDADE do ALGARVE

ESTUDOS I

Cidadania, Instituição e Património

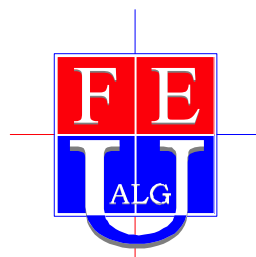
Economia e Desenvolvimento Regional

Finanças e Contabilidade

Gestão e Apoio à Decisão

Modelos Aplicados à Economia e à Gestão

A Faculdade de Economia da Universidade do Algarve



Faculdade de Economia da Universidade do Algarve

2004

COMISSÃO EDITORIAL

António Covas
Carlos Cândido
Duarte Trigueiros
Efigénio da Luz Rebelo
João Albino da Silva
João Guerreiro
Paulo M.M. Rodrigues
Rui Nunes

FICHA TÉCNICA

Faculdade de Economia da Universidade do Algarve

Campus de Gambelas, 8005-139 Faro
Tel. 289817571 Fax. 289815937
E-mail: ccfuea@ualg.pt
Website: www.ualg.pt/feua

Título

Estudos I - Faculdade de Economia da Universidade do Algarve

Autor

Vários

Editor

Faculdade de Economia da Universidade do Algarve
Morada: Campus de Gambelas
Localidade: FARO
Código Postal: 8005-139

Compilação e Design Gráfico

Susy A. Rodrigues

Revisão de Formatação e Paginação

Lídia Rodrigues

Fotolitos e Impressão

Serviços Gráficos da Universidade do Algarve

ISBN

972-99397-0-5 - Data: 26.10.2004

Depósito Legal

218279/04

Tiragem

500 exemplares

Data

Novembro 2004

**RESERVADOS TODOS OS DIREITOS
REPRODUÇÃO PROIBIDA**

O Algarve, região frágil e dependente ¹

João Pinto Guerreiro

Faculdade de Economia, Universidade do Algarve

Resumo

O desenvolvimento do Algarve tem sido fortemente condicionado nos últimos anos pela política regional comunitária. A fragilidade da estrutura económica regional e a multiplicação de centros de decisão externos com crescente influência, particularmente nos domínios da turismo e lazer, têm inibido a definição de uma estratégia de desenvolvimento capaz de projectar a região para níveis de desenvolvimento convergentes com as regiões comunitárias do Norte da Europa.

A evolução da política regional europeia tem revelado, entretanto, elementos perversos, confirmando que ela por si só não assegura uma inflexão nas tendências pesadas das regiões periféricas. Após breve ilustração dos efeitos destes mecanismos, aponta-se para um conjunto de eixos de desenvolvimento de base territorial abrangendo a definição concertada de estratégias, a promoção de parcerias, a valorização integrada da estrutura urbana, a qualificação dos recursos humanos, a preservação do ambiente e do património como elementos determinantes capazes de reorientarem o Algarve para percursos inseridos na sociedade da informação e na economia baseada no conhecimento.

Palavras-chave: Algarve; Política Regional Europeia; Desenvolvimento Regional.

Abstract

The development of the Algarve region has been strongly conditioned in recent years under the European Community's regional policy. The vulnerability of the regional economic structure and external decision centres that have manifolded with increased influence, particularly within tourism and leisure, have suppressed the definition of a developmental strategy able to project the region to converging developmental levels of Community regions of Northern Europe.

The evolution of European regional policies has, however, revealed some perverse elements, reasserting that, on its own, the reversal of predisposed tendencies of peripheral regions cannot be secured. After a brief illustration of the effects of these mechanisms, we look to a set of territorial-based developmental axes that comprehend a definition based on concerted strategies, the promotion of partnerships, integrated appreciation of an urban structure, the qualification of human resources and, the preservation of the environment and heritage as determining elements able to redirect Algarve towards an information society and a knowledge-based economy.

Keywords: Algarve; European Regional Politice; Regional Development.

¹ Este texto retoma, nas suas linhas essenciais, um conjunto de reflexões elaboradas pelo autor no âmbito da revisão do Plano Regional de Ordenamento do Território do Algarve (PROTAL).

O desenvolvimento territorial da região do Algarve tem estado 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, por ventura 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 encontra-se neste grupo de regiões e foi, por esta via, beneficiado com apoios substanciais destinados a contribuir para o seu desenvolvimento.

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 positivamente e apoiar o desenvolvimento nas regiões da União Europeia mais carenciadas. O processo do alargamento alterará, contudo, o âmbito de aplicação dos critérios até agora utilizados. No caso do Algarve, admite-se como hipótese mais provável que, no próximo período de programação (2007-2013) deixe de estar abrangida pelo estatuto de região objectivo 1 e entre num período de transição, 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 tivesse negociado com a Comissão Europeia com vista ao estabelecimento do(s) programa(s) de referência para os investimentos regionais e locais, tendo presente um envelope financeiro nem sempre considerado adequado para a execução daquele(s) programa(s) 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. Porém, num país com escassez de recursos e numa região em que a capacidade de governança está condicionada pela complexidade (?) do aparelho público, excessivamente centralizado e sem autonomia orçamental, a plena e adequada utilização dos fundos estruturais dificilmente consegue satisfazer o quadro estratégico definido e consensualizado para o desenvolvimento da região. Apenas a componente municipal, gerindo autonomamente os seus orçamentos, tem tido condições para garantir uma execução financeira daqueles fundos muito próxima da respectiva programação.

Os grandes investimentos de âmbito regional tem-se sucedido com relativa morosidade e descontinuidade, não se antevendo num horizonte de médio prazo qualquer solução institucional sólida capaz de alterar a dinâmica dos investimentos públicos de carácter regional.

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.

Contudo, 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, nos domínios em que os bloqueamentos forem ultrapassados, 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 e apenas perturbada 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;
- diminuta reflexão estratégica sobre a adaptação funcional dos centros urbanos 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 e à fragilidade do tecido empresarial local.

Nos últimos vinte anos, o padrão de desenvolvimento da região do Algarve foi condicionado 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 1989 até à actualidade, traduziram a política regional comunitária.

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 e pela positiva ou pela negativa, 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, uma das vertentes mais explícitas da designada economia residencial;
2. Regiões do Norte da Europa, designadamente do Reino Unido, da Alemanha e dos Países Baixos, regiões organizadoras e emissoras dos principais fluxos de turistas estrangeiros e estruturadoras de parcela significativa do sector do turismo por via dos respectivos operadores que incluem o Algarve na paleta das suas ofertas codificadas;
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 com o Algarve e 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, 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 terão 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 ambiental, 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 dificilmente comparável 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 parece predominar, na actualidade, sobre qualquer outro fluxo, facto este que pela sua dimensão está a gerar novas reestruturações na arquitectura e no desempenho económico 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, como se afirmou, um papel crucial em matéria de desenvolvimento regional.

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, de que a gestão centralizada é uma das características. 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/gestão com um grau de prioridade maior do que aquele que estava definido na programação original. A parcela regionalizada do QCA II, exclusivamente 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, naquele período, de uma parte dos fundos estruturais.

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 e perverter a 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 configuração 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, Após mais de vinte anos de política comunitária de coesão¹, 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 que permitam complementar o esgotado PIB *per capita*. A reflexão iniciada com o EDEC² deveria ser aprofundada e concluir pela inclusão de novos critérios na definição da política regional comunitária, eventualmente relacionados com as dinâmicas regionais dos espaços urbanos, dos espaços do conhecimento e dos espaços das actividades.

Quadro 1
DISPARIDADES DO PIB POR HABITANTE EM PPC ENTRE AS REGIÕES
DOS ESTADOS-MEMBROS - 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)

¹ O Fundo Europeu para o Desenvolvimento Regional (FEDER) foi criado em 1975.

² Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário, 1998.

Um segundo eixo de preocupações aparece por via do alargamento. A União Europeia acolheu, em 2004, dez novos países³, a que se seguirá a incorporação de dois outros países até ao final do presente decénio⁴. Trata-se do maior alargamento sofrido pela União Europeia desde a sua fundação, não só pelo número de países e pela dimensão da população que se associa, como também pelo agravamento das diferenciações interregionais que vai provocar. 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 dalgumas 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 importante do continente português, anteriormente inseridas na região de Lisboa e Vale do Tejo, pudessem, no próximo período de programação, ser contempladas com os apoios substanciais que são ser definidos para as regiões com estatuto de objectivo 1.

A diversidade de situações (dimensão territorial e demográfica) impede que o critério que se utiliza tenha um comportamento homogéneo na totalidade do espaço comunitário.

³ Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Letónia, Lituânia, Hungria, Malta, Polónia e República Checa.

⁴ Bulgária e Roménia.

Quadro 2
EFEITOS DOS SUCESSIVOS ALARGAMENTOS NA POPULAÇÃO RESIDENTE, NO PIB, NO PIB *per capita* E NA SUPERFÍCIE DA UNIÃO EUROPEIA

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

3. O efeito estatístico do alargamento de 2004

As regiões com estatuto de objectivo 1 foram definidas no âmbito da reforma dos fundos estruturais de 1987 e beneficiam a partir de então de uma intervenção substancial e articulada daqueles fundos. A reforma de 1987 permitiu estabilizar a modalidade de contrato-programa, traduzida nos Quadros Comunitários de Apoio e negociada 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:

- princípio de programação;
- princípio da adicionalidade;

- princípio da concentração;
- princípio do partenariado;
- princípio da subsidiariedade.

As transições entre os períodos de programação foram sempre acompanhadas de novas avaliações destinadas a redefinir, para o QCA seguinte, o grupo das regiões que registavam nesses momentos fortes carências de desenvolvimento, às quais deveria ser atribuído o estatuto de objectivo 1. Esse grupo de regiões, identificado em simultaneidade com o quadro financeiro da União, 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 financiar, com apoios mais moderados, iniciativas de desenvolvimento regional e, deste modo, a amortecer a mudança brusca nas dotações financeiras dos apoios provocada pela alteração de estatuto. 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 menos boa, a evitar, pelo que não tem sido possível ultrapassar o *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, permitiriam minimizar os impactes dos alargamentos, sendo executadas num período de tempo eventualmente mais reduzido (normalmente definem-se períodos inferiores ao próprio período de programação do QCA). Estas medidas excepcionais são destinadas não só aos novos membros como também às regiões que fazem já parte da União.

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

Nos anos 90, o alargamento da União Europeia a dois 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 comunitário específico designado de regiões de objectivo 6. Na transição do QCA II para o QCA III, estas áreas foram parcialmente incorporadas na tipologia de objectivo 1.

O alargamento concluído em 2004 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 12 a 13%. As regiões dos países da adesão transitarão praticamente todas para o estatuto do objectivo 1, situação essa que é problemática para algumas regiões que, no âmbito da UE15, ainda têm sérias dificuldades nos respectivos processos de desenvolvimento. O indicador PIB *per capita* comporta-se nestes dois grupos de regiões de acordo com o apontado no quadro 4.

Quadro 4
PIB *per capita* MÉDIO NA UE15 E NOS DEZ PAÍSES CANDIDATOS
(UE25 = 100)
2000

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 12% 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 (17 regiões) representam cerca de 19 milhões de pessoas, inseridas principalmente nos países da área do mediterrâneo (Comissão das Comunidades Europeias, 2004).

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 oscilava entre 66% e 72,7%, sendo este último valor referido à UE25 e ao ano de 2000. O 3º Relatório da Coesão, publicado em Fevereiro de 2004, atribui à região do Algarve um valor do PIB *per capita* de 79,4% (UE25), o que revela um crescimento entre 2000 e 2001 de difícil compreensão (72,7% para 79,4%, num ano). As mudanças de critérios na determinação das paridades de poder de compra e o eventual ajustamento da população residente, decorrente dos resultados dos censos da população, são contudo insuficientes para explicar semelhante salto.

A decisão sobre as regiões que integrarão o estatuto Objectivo 1 no período de programação de 2007-2013 será, seguramente, tomada em 2006. Basear-se-á na média dos últimos três valores publicados daquele indicador (eventualmente será a média dos valores referentes aos anos 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 mérito próprio, atingem o limiar dos 75%.

No 3º Relatório da Coesão (Comissão das Comunidades Europeias, 2004), a Comissão Europeia defende que as regiões inseridas no Objectivo 1, assim como as regiões que sofrerem o efeito estatístico em resultado do alargamento deverão ser incluídas no eixo da CONVERGÊNCIA, destinado a promover o crescimento e a criação de emprego. A Comissão defende ainda, nesse mesmo Relatório, que o nível de apoio às regiões que irão sofrer o efeito estatístico será mais elevado do que o que foi acordado em Berlim, no QCA III, para o apoio transitório às regiões que tinham atingido, de forma gradual, um nível de PIB *per capita* superior aos 75% da média comunitária (como por exemplo, Lisboa e vale do Tejo).

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. A situação mais provável aponta para a possibilidade da região do Algarve beneficiar de apoios financeiros que se colocam entre os 60% e os 80% dos volumes financeiros transferidos para as regiões mais carenciadas.

A questão da estratégia de desenvolvimento regional é, contudo, o elemento fundamental que permitirá clarificar o percurso que o Algarve deverá singrar nos próximos anos.

No já referido eixo da CONVERGÊNCIA, onde a região do Algarve se deverá inserir, as prioridades recentemente avançadas pela Comissão Europeia apontam para o apoio privilegiado aos investimentos produtivos, aos serviços às empresas, à promoção da inovação e da investigação & desenvolvimento, à sociedade de informação, ao investimento nos domínios do turismo e da cultura, à promoção do espírito empreendedor, etc., prioridades que marcam bem a diferença relativamente ao quadro das elegibilidades do passado.

Os recursos financeiros serão sempre escassos, pelo que a afectação selectiva, estruturada, concentrada e articulada, tendo presente aquelas prioridades, será a que poderá qualificar o desenvolvimento da região algarvia.

O actual padrão de desenvolvimento, cada vez mais baseado no conhecimento e na inovação, e o convívio com as regiões dos países do alargamento vieram revelar algumas novas 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.

Quadro 5
NÍVEL DE INSTRUÇÃO DA POPULAÇÃO COM 25-59 ANOS (%)
2002

	NÍVEL DE INSTRUÇÃO		
	BAIXO	MÉDIO	ALTO
ALGARVE	80,4	12,9	6,7
PORTUGAL	79,6	11,1	9,3
FINLÂNDIA	25,0	42,6	32,4
HUNGRIA	28,4	57,3	14,3
UE15	35,4	42,9	21,8
UE25	32,6	46,7	20,6

Fonte: CE (2004)

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 desolador, 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.

No domínio da ciência e tecnologia, um dos indicadores mais utilizados refere-se ao número de pedidos de registo 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 1999-2000-2001)

REGIÕES E PAÍSES	PATENTES Nº
ALGARVE	3,1
PORTUGAL	4,7
FINLÂNDIA	325,2
HUNGRIA	17,1
UE15	153,6
UE25	128,6

Fonte: CE (2004)

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, mais do que resultados obtidos a curto prazo, exigem uma intervenção qualificadora, estruturante e sustentada, 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 o Algarve tem estabelecido relações de intensidade variada. Essa dependência tem sido positiva para a região, devido ao volume de actividades que tem gerado.

Contudo, essa realidade esconde duas situações preocupantes que podem comprometer 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 contratuais que permitem satisfazer a oferta disponível, não só devido ao parque hoteleiro, como também à 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 a qualquer momento pervertida sem ser necessário suscitar a aquiescência dos empresários locais.

Os segundos, empresários da construção civil e promotores imobiliários, dedicam-se a multiplicar massivamente o parque imobiliário algarvio tentando corresponder às solicitações do actual padrão de consumo das famílias para a obtenção de segunda e terceira residências. Aqui 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. A estrutura da origem dos recursos financeiros dos municípios, maioritariamente relacionada com o parque imobiliário, dificultam qualquer iniciativa de moderação da construção e de ocupação sustentada do território.

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 ultrapassar a dependência que criou em relação a alguns mercados (leia-se, a alguns operadores) se qualificar, valorizar, diferenciar e enriquecer os elementos integrantes dessa mesma oferta e se, por fim, a promover adequadamente. 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 manutenção da dependência provocará uma afirmação da marginalidade das decisões e da vulnerabilidade da base económica.

O mesmo se poderá afirmar em relação às estratégias dos empresários ligados à imobiliária de lazer e à construção civil. A valorização das suas actuações está associada à possibilidade e à capacidade de estabelecer um quadro estratégico que integre estes empresários na afirmação regional associada às restantes entidades e

autoridades regionais, emprestando ordenamento, qualificação e articulação regional às iniciativas desenvolvidas por aqueles empresários.

O sucesso da base económica do Algarve depende da estratégia e das modalidades concertadas com que a região puder responder ao dinamismo de certos mercados. Trabalho desqualificado, pouca inovação, estratégias sinuosas e pouco explícitas das quais resultam apenas ganhos de 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 as negociações com a Comissão Europeia com vista ao estabelecimento do Programa Regional para o período 2007-2013) 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 para a necessidade de apostar em novos domínios que apontam para uma harmonia renovada do desenvolvimento do espaço europeu e para a redução dos desequilíbrios interregionais que se têm mantido nos últimos quinze anos.

Esta posição, na sequência da 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 frutuozas 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 processos dinâmicos colectivamente mobilizadores e de afirmarem a competitividade da região.

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

O 3º Relatório da Coesão, recentemente publicado pela Comissão Europeia, retoma estas perspectivas e condiciona os apoios a libertar no próximo período de programação (2007-2013) a programas destinados, no seguimento das Cimeiras de Lisboa e de Gotemburgo, à dinamização dos diversos aspectos da sociedade da informação e do conhecimento, à qualificação dos recursos humanos, à investigação científica, em suma, à valorização dos factores de competitividade territorial.

Referências

CE (2003) – *Segundo relatório intercalar sobre a coesão económica e social*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

CE (2004) – *Un nouveau partenariat pour la cohésion: convergence, compétitivité, coopération (Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale)*, Luxembourg, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes.