



G

TRUNFOS DE UMA
EOGRAFIA ACTIVA

DESENVOLVIMENTO LOCAL,
AMBIENTE,
ORDENAMENTO
E TECNOLOGIA

Norberto Santos
Lúcio Cunha

COORDENAÇÃO

Soraia Silva

Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa

O CONTRIBUTO DOS IMPACTES ECONÓMICOS DO PARQUE ALQUEVA NO DESENVOLVIMENTO LOCAL DE REGUENGOS DE MONSARAZ

INTRODUÇÃO

Os municípios do Regolfo do Alqueva tornaram-se bastante atractivos para o investimento turístico, após a construção da barragem. Sendo a região alentejana considerada economicamente estagnada, as autoridades esperam que a criação de um pólo turístico possa despoletar um processo de desenvolvimento regional. O maior dos empreendimentos projectados para a região, o Parque Alqueva, será implantado em Reguengos de Monsaraz.

Para esta investigação, realizada em 2008¹, a autora defende uma perspectiva territorialista como sendo mais apropriada para o desenvolvimento do município, o que pressupõe um controlo dos processos a nível local, uma estratégia concertada e a participação informada da comunidade local. Nesse sentido, propôs-se a identificar quais os principais impactes económicos do Parque Alqueva em Reguengos de Monsaraz que podem contribuir para um processo de desenvolvimento local.

A metodologia utilizada, com uma aplicação semelhante à Análise Multicritério, visou, em concreto, compreender que tipo de relações podem tomar forma entre os agentes económicos locais e o projecto, dando primazia ao ponto de vista das expectativas dos principais actores locais, mas analisando também a situação sócio-económica actual do município e as intenções do promotor turístico (oficialmente assumidas).

Assim, neste artigo, será feito inicialmente um enquadramento teórico, seguido da caracterização sócio-territorial do município e do projecto Parque Alqueva; numa segunda fase, será apresentada a metodologia elaborada, assim como os principais resultados da sua aplicação; como último ponto, são apresentadas algumas reflexões acerca dos resultados alcançados. Concluiu-se que, embora as expectativas sejam maioritariamente optimistas, existe uma clara falta de integração da população local na concretização do projecto, estando este assim desfasado da realidade existente no município onde irá ser implantado.

¹ Investigação realizada no âmbito do Seminário de Planeamento e Gestão do Território, de conclusão da Licenciatura (pré-Bolonha) de Geografia, variante de Planeamento e Gestão do Território, da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, ano lectivo 2007/2008.

As estratégias de desenvolvimento aplicadas aos territórios podem ser genericamente apresentadas em dois grandes grupos: Desenvolvimento Regional e Desenvolvimento Local. Ao considerarmos o Parque Alqueva um projecto de âmbito económico *regional*, mas propondo um percurso de desenvolvimento para o município *local*, é apropriado fazer a distinção entre esses dois paradigmas.

O planeamento regional surgiu nos Estados Unidos, com a aplicação das políticas keynesianas, que consistiam na redistribuição dos rendimentos, e aplicando uma justiça social (Benko 1999, p.6). O desenvolvimento regional consiste assim num fenómeno tecnocrático, com iniciativas *top-down*, cujo objectivo final é a correcção das assimetrias existentes entre as regiões.

Ao longo da segunda metade do século XX, houve uma evolução na ciência regional, podendo ser identificada pelo menos três gerações de planeamento regional (Weaver 1984, citado por Santos 2002b, p. 219).

A primeira geração foi marcada por políticas de aplicação do modelo neoclássico de crescimento regional.

A segunda geração de planeamento regional surge como um crítica à anterior, e é constituída por teorias que dão enfoque ao lado da procura económica (Armstrong e Taylor 2000, p. 91). O modelo de causalidade circular e cumulativa, de Myrdal (1957), constitui um dos expoentes das *teorias de desenvolvimento desigual*, negando o papel corrector de mercado atribuído pelas teorias neoclássicas (Santos 2002a, pp. 189-190). Devido à polarização que as áreas mais ricas exercem sobre as mais pobres, os *spread effects* (impactos positivos das áreas centrais para as periferias) são esbatidos pelos *backwash effects* (impactos negativos), e os desequilíbrios espaciais tendem a agravar-se cumulativa e irreversivelmente (Santos 2002a, p. 192).

Como as políticas de planeamento regional devem combater os efeitos negativos dos centros sobre as suas periferias, as estratégias aplicadas nos anos 60 e 70 basearam-se então na criação de pólos de desenvolvimento nas periferias, da autoria de Perroux (1955).

Da perspectiva difusionista dos anos 60 e início dos anos 70, passou-se para uma perspectiva designada de territorialista, endógena, ou *from below*. O ponto de partida para o seu surgimento foi

“a crítica de uma perspectiva do desenvolvimento que assenta na maximização das oportunidades económicas, entendidas como sendo exteriores às estratégias dos actores e aos factores culturais associados aos diferentes meios, erigindo, em definitivo, o território à categoria de sujeito activo de desenvolvimento” (Pedroso 1998, citado por Santos 2002b, p. 220).

Alguns dos elementos fundamentais para o desenvolvimento territorialista são então a inovação a nível social, político e institucional, a mobilização das energias sociais, a promoção dos padrões culturais locais, a existência de laços comunitários e o espírito associativo, a exploração racional e sustentável dos recursos naturais, a utilização de tecnologias intermédias, ou seja, trabalho-intensivas, que dêem empregabilidade a PMEs locais, e uma base económica diversificada e funcional, que tenha capacidade de resistência às flutuações dos mercados internacionais (Santos 2002b, p. 221).

Esta terceira geração iniciou nos anos 80 e é genericamente apelidada de Desenvolvimento Local. No entanto, existem algumas ambiguidades quanto aos seus objectivos (Barquero 1993, citado por Cabugueira 2000, p. 124).

Por um lado, algumas abordagens salientam a fomentação da capacidade empresarial local; outras consideram que a prioridade deve ser a preservação do património histórico e cultural, ou do ambiente; existem ainda outras com uma orientação demarcadamente social, de apoio a grupos desfavorecidos.

Em relação às dúvidas se o desenvolvimento deve ser *top-down* ou *bottom-up*, as estratégias só poderão ser eficientes se forem criadas sinergias entre as iniciativas políticas que aproveitem a unicidade dos territórios (Boekema, citado por Barquero 1993, *in* Cabugueira 2000, p. 124), uma vez que as economias locais e regionais são componentes dos sistemas nacionais económicos. A questão fundamental é o controle dos processos ser local e não necessariamente a origem das iniciativas (Cabugueira 2000, p. 128).

Já os principais problemas enfrentados pelas economias locais são a falta de capital, o difícil acesso à informação, a incapacidade de auto-organização e a geração de espírito empreendedor (Coffey e Polèse 1985, citados por Cabugueira 2000, p.128).

Verificamos então que todos os grandes projectos influentes no percurso do município de Reguengos de Monsaraz têm semelhanças com as teorias de polarização. O Empreendimento do Alqueva configura-se como um grande pólo de crescimento, de grande investimento público, para potenciar o crescimento regional, e que dá azo ao investimento privado para o desenvolvimento de um pólo turístico.

Embora alvo de grandes críticas nos anos 70, no caso do Alentejo, admite-se que este tipo de política regional é, contudo, necessária para poder dar um 'primeiro passo' rumo à estratégia de desenvolvimento mais adequada.

Neste trabalho é assumido que é possível associar às políticas públicas regionais uma dimensão mais territorialista, pegando em dois dos pilares actuais do pensamento regional: competitividade e governança.

A competitividade assenta não só nos recursos endógenos, mas sobretudo no capital humano, na tecnologia e na qualidade dos produtos e dos serviços. Com o Parque Alqueva, espera-se atrair um nicho de mercado no sector do turismo de qualidade.

Por outro lado, as políticas públicas, vocacionadas para as especificidades locais, com as necessidades identificadas pela sociedade civil, constituem a base da governança, que deve ser transparente, participada, co-responsabilizada, eficaz e coerente (CONFAGRI 2005). Com a implementação do Parque Alqueva, espera-se haver uma maior interacção entre os agentes económicos e sociais e a autarquia.

O fenómeno em estudo é interpretado como sendo originado por uma vontade política de incentivo ao desenvolvimento regional, com a promoção da instalação de um pólo de crescimento turístico, mas que tem potencial para contribuir para uma estratégia de desenvolvimento local, com a integração e empoderamento dos agentes locais.

O MUNICÍPIO E O PROJECTO

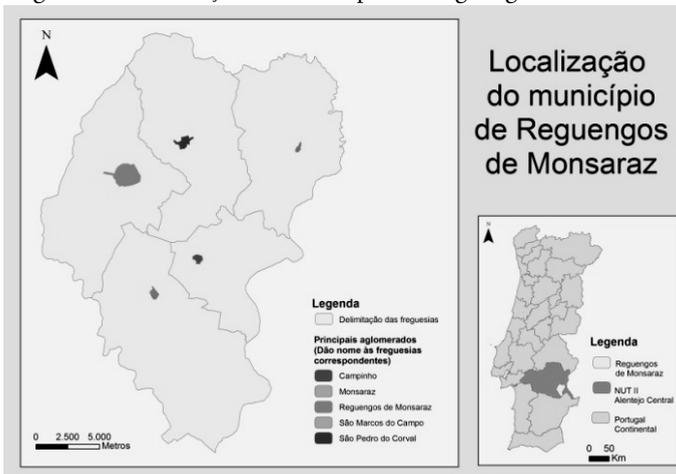
Reguengos de Monsaraz está localizado no Alentejo Central, fazendo fronteira a Oeste com Évora e a Sul e Este é marginado pela albufeira do Lago Alqueva. É constituído por cinco freguesias (Campinho, Monsaraz, Reguengos de Monsaraz, São Marcos do Campo e

São Pedro do Corval). O núcleo urbano de Reguengos de Monsaraz constitui uma cidade desde 2004.

Na sua dimensão demográfica, este município tem tido recentemente uma evolução positiva dentro do contexto do Alentejo. Entre 2001 e 2006, a população total do município teve um aumento de 1,5%, situando-se no último ano nos 11.554 habitantes (INE 2008), o que se deve maioritariamente à polarização exercida pela cidade de Reguengos de Monsaraz. A taxa de crescimento efectivo é também ligeiramente positiva (0,48%), ao contrário dos -0,15% do Alentejo Central (INE 2008), contudo, o crescimento natural é negativo. De acordo com a tendência da região, também o índice de envelhecimento é bastante elevado: 174,5% (INE, 2008). Assim, as estatísticas mostram já que as dinâmicas demográficas dentro do município são negativas, no entanto, tem havido um acréscimo de população, o que indica o estabelecimento de pessoas vindas de fora.

296

Figura 1 – Localização do município de Reguengos de Monsaraz



(Elaboração própria)

O Parque Alqueva, por sua vez, está dividido em três núcleos, correspondentes a três herdades, localizadas nas freguesias do Corval e Campo. Com uma área total de cerca de 2.000 ha, irá englobar várias valências e tinha uma capacidade inicialmente prevista para cerca de 17.000 camas. Devido à sua dimensão, ao valor do investimento previsto (perto de 1.000 milhões de euros), ao número de postos de trabalho anunciados (cerca de 2.000 directos), inclusive devido ao espaço temporal necessário à sua conclusão (prevê-se um funcionamento a pleno apenas em 2024), este empreendimento turístico potencia a criação de muitas expectativas em torno do seu funcionamento e dos impactos socio-económicos que poderá ter no município e na região. Além disso, foi classificado como projecto PIN (Potencial Interesse Nacional), conta com um Plano de Pormenor aprovado (PPPA), em 2007, a Avaliação de Impacte Ambiental (AIA) foi também já realizada e aprovada e enquadra-se nas áreas previstas de desenvolvimento turístico pelo Plano Estratégico Nacional de Turismo (PENT) e pelo Plano Regional de Ordenamento do Território da Zona Envolverte da Albufeira do Alqueva (PROZEA).

Face ao exposto, a investigação foi suportada por duas hipóteses de resposta ao objectivo inicial.

A primeira hipótese diz que o Parque Alqueva, ao aproveitar os recursos endógenos da região, poderá ser relevante na criação de emprego e no empoderamento dos actores locais, através de relações comerciais (valorização dos seus produtos e abertura a novos mercados).

A segunda hipótese, relacionada com a primeira, diz que o Parque Alqueva, ao fazer parceria com os actores locais, contribui para a delimitação de uma estratégia de desenvolvimento de Reguengos de Monsaraz social e economicamente integrada.

A implantação do Parque Alqueva em Reguengos de Monsaraz pode então potenciar as relações de parceria entre os actores locais, e a participação de todos ser tida em conta na definição de uma estratégia de desenvolvimento para o município, conciliando as vertentes competitividade/coesão e a governança.

A METODOLOGIA E AS DIFICULDADES

A presente investigação contou com três passos distintos, em que o resultado final é alcançado através da Análise Multicritério (AMC). A sua vantagem reside na possibilidade de fazer uma avaliação quantitativa de dados qualitativos e quantitativos, através de pontuações ponderadas. Este método será útil para fornecer uma dimensão empírica a esta investigação. No entanto, a sua aplicação não torna este trabalho menos subjectivo, pelo contrário, os valores e pesos são da responsabilidade da autora, pelo que as escolhas são passíveis de críticas.

Assim, num primeiro momento, foram analisados alguns dados estatísticos sobre as dinâmicas socio-económicas existentes actualmente no município. As principais fontes foram o INE, o Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) e a Câmara Municipal de Reguengos de Monsaraz (CMRM). Em segundo lugar, foram analisadas as informações públicas disponibilizadas pela SAIP (promotora do Parque Alqueva) acerca das suas intenções/projecções de criação de emprego e parcerias/acordos a nível comercial e de formação profissional. Para tal, foram consultados o PPPA e a AIA². Por último, foi feita uma análise temática de avaliação das entrevistas realizadas aos diversos actores (identificação de juízos de valor).

CRITÉRIOS E PARÂMETROS DE ANÁLISE

A AMC serve para escolher uma entre várias alternativas. Neste caso, foi identificado um conjunto de parâmetros a avaliar, correspondentes aos impactos considerados de potencial ocorrência. Para medir esses parâmetros, são necessários critérios de avaliação.

Neste caso, os critérios utilizados correspondem aos dados acima referidos, tendo sido agrupados em três grandes pontos: dados quantitativos, dados qualitativos e entrevistas-

² Uma entrevista foi recusada pela própria SAIP, que afirmou não ter nada a acrescentar à informação veiculada pelos meios analisados. Contudo, disponibilizaram um quadro com o número de candidaturas à Bolsa de Fornecedores (mencionada mais à frente).

-expectativas. Dos três grupos, o que teve um peso preponderante na análise foi o das entrevistas (Figs. 2, 3 e 4).

CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO

Figuras 2 e 3 – Dados quantitativos e qualitativos

Dados quantitativos	Peso	Dados qualitativos	Peso
Estrutura populacional	5	Intenções de oferta de emprego	1
Estrutura empresarial	5	Intenções de parcerias	1
Oferta de formação profissional	3	Intenções de formação profissional	1
Total	13	Total	3

Figura 4 – Entrevistas – expectativas

Entrevistas - expectativas	Peso
CCDR - Alentejo	5
CM Reguengos de Monsaraz	5
Juntas de Freguesia (Corval, Campinho, Campo)	4
ADIM (Associação de Defesa dos Interesses de Monsaraz)	3
AJASUL (Associação de Jovens Agricultores – pólo de RM)	3
CARMIM – Cooperativa Agrícola de RM	3
Dr. Francisco Zambujinho (ARPTA, Heranças do Alentejo, Horta da Moura)	3
Oleiros/Tijoleiros de Corval (4 pequenas entrevistas)	2
Total	28

Por sua vez, os parâmetros a avaliar e comparar entre si dividem-se em potenciais impactos mais generalistas (Crescimento da economia local; Projecção territorial do município; Criação de emprego; Fixação da população) e outros mais específicos (Adequação do emprego à mão-de-obra local; Colaboração com os produtores locais; Eficácia da Bolsa de Fornecedores³). Ao assumir que os parâmetros têm, à partida, diferentes escalas de análise diferenciadas, pretendeu-se ver até que ponto as avaliações finais são, também elas, de carácter muito genérico e mais baseadas no senso-comum ou se, pelo contrário, as particulari-

³ Em igual circunstância de preços e/ou condições de fornecimento, a SAIP compromete-se a contratar fornecedores locais em detrimento de actores exógenos. Para isso, a CMRM disponibilizou no seu sítio de Internet uma página para as candidaturas.

dades do empreendimento e da realidade local são consideradas mais-valias na construção de um processo de desenvolvimento territorialista para o município.

O peso dos critérios de avaliação variou numa escala entre 1 e 5, consoante o conhecimento que podiam ter acerca do projecto e o seu grau de influência no decorrer do processo de implantação do Parque Alqueva.

Para a avaliação dos parâmetros, os critérios podiam ser considerados muito negativos ou pouco adequados (valor 1) até ao valor máximo de muito positivos e adequados (valor 4). Não foram dadas pontuações negativas porque os critérios terão sempre impacte nos parâmetros analisados, sendo a intenção apenas verificar o nível de intensidade de cada um.

PRINCIPAIS DIFICULDADES

Um estudo desta natureza apresenta certamente algumas falhas ao nível da sua concretização. As mais salientes prenderam-se com a informação utilizada, que não foi tão aprofundada como se desejaria, por falta de experiência, meios, tempo e também pela evolução do objecto de estudo, uma vez que o Parque Alqueva ainda se apresentava num estado pouco mais avançado do que o embrionário (e actualmente continua pouco avançado).

Assim, este trabalho não assume a pretensão de ser representativo, tendo apenas um carácter ilustrativo. Para além disso, como já foi assumido, contém uma carga fortemente subjectiva (embora justificada), o que significa que outra pessoa, com os mesmos dados, poderia chegar a resultados diferentes, consoante os seus conhecimentos, a sua experiência na aplicação do método de trabalho, e inclusive consoante os seus valores pessoais.

RESULTADOS

Analisando os resultados da aplicação da AMC (Fig. 5) o parâmetro que mais se destaca pela positiva é a criação de emprego. De facto, esta é a principal esperança para a maioria dos entrevistados, pois esta criação de emprego visaria não só fixar os locais, como também trazer população nova, o que agradou a todos os entrevistados.

Em seguida, aparece como mais importante o crescimento da economia local. Este facto é incontornável, pois seja através do consumo por parte dos turistas, quer seja pelo consumo de novos habitantes do município, quiçá trabalhadores no empreendimento, o comércio local, e outros sectores como a construção, por exemplo, terão benefícios indirectos.

Em terceiro lugar, aparece o parâmetro projecção territorial do município. É opinião unânime que este empreendimento trará (e já tem trazido) maior projecção ao município, e se avançar receberá ainda um grande apoio do Turismo de Portugal em termos de divulgação no mercado europeu.

Destacando-se pela negativa, aparece com pior pontuação o parâmetro adequação à mão-de-obra local. Como foi assumido em algumas entrevistas, a população local não está preparada para trabalhar neste tipo de empreendimentos devido aos baixos níveis de escolarização e de qualificação.

O segundo parâmetro menos positivo é a eficácia da Bolsa de Fornecedores. Isto acontece por três razões: a primeira é que algumas actividades económicas não se adequam mesmo à prestação de serviços para o Parque Alqueva. O segundo motivo é que a maioria

dos agentes económicos do município não têm capacidade financeira para propor à SAIP orçamentos competitivos. Em terceiro lugar, a Bolsa de Fornecedores será tendencialmente pouco eficaz porque os agentes económicos locais são pouco empreendedores – opinião quase unânime entre os entrevistados.

Decorrendo da análise anterior, podemos tentar já responder às questões colocadas com esta investigação.

Assim, pensando na forma como os impactos económicos do Parque Alqueva podem contribuir para o desenvolvimento local de Reguengos de Monsaraz, a melhor resposta a dar neste momento é que o empreendimento poderá funcionar como uma janela de oportunidade para os agentes económicos locais, quer na formação de novas empresas ligadas ao apoio do sector turístico ou de actividades complementares ao turismo residencial, quer na aposta na produção de produtos tradicionais de qualidade.

Em relação à primeira hipótese de partida, em que se assumia que o Parque Alqueva poderia ser importante na criação de emprego e no empoderamento dos actores locais, ela só é confirmada em parte. De facto, como já foi afirmado, o projecto do Parque Alqueva pode abrir essa oportunidade, mas a estrutura socio-económica actualmente existente não consegue responder a esse *trigger*.

Quanto à segunda hipótese de partida, que afirma a possibilidade da criação de uma estratégia conjunta social e economicamente integrada, ela é actualmente negada. É geral o desconhecimento sobre o projecto do Parque Alqueva nas suas vertentes mais específicas, pelo que fala-se ainda muito em termos de senso comum, o que provoca, ao mesmo tempo, insegurança e expectativa e impossibilita qualquer iniciativa de planeamento estratégico, mesmo por parte da CMRM, embora tenha manifestado tal desejo.

Em suma, do que foi analisado na investigação, existe meio caminho andado. A necessidade do desenvolvimento territorialista prende-se com a garantia da preservação dos patrimónios ambiental e sócio-cultural, assim como da coesão social. Por outro lado, é necessário para contornar (ou pelo menos minimizar) os *backwash effects* que poderão advir do crescimento económico elevado (mas pouco equitativo) provocado pela implementação do Parque Alqueva e projectos turísticos semelhantes.

Actualmente, as perspectivas de governança e competitividade, dois conceitos-chave adiantados como objectivos últimos, estão goradas. Não existe uma estratégia comum de desenvolvimento, e neste sentido o empreendimento do Parque Alqueva poderá afirmar-se como um pólo de *desenvolvimento regional* com alguns impactes económicos locais positivos.

Conclui-se então que o actor fundamental para fazer a ponte entre os agentes locais e a SAIP deve ser a CMRM. Existe o Gabinete de Apoio ao Desenvolvimento, que é no entanto insuficiente se funcionar apenas como um serviço *passivo*. É preciso criar serviços ou valências dentro dos já existentes que sejam *pró-activos*. Se é unânime que os agentes locais são pouco empreendedores e têm poucos recursos, devem ser criadas condições para que sejam incentivados a agir.

REFLEXÕES FINAIS

Embora não possamos esquecer que o Parque Alqueva é um projecto faseado, podemos desde já concluir que o modelo de desenvolvimento subjacente às dinâmicas actuais

identificadas no trabalho, em redor do empreendimento, não corresponde a um processo de *Desenvolvimento Local*.

A maioria da população activa, não obstante existirem já alguns cursos de formação profissional vocacionados para o sector turístico, não tem qualificações para trabalhar nesse ramo. Por outro lado, a estrutura produtiva e empresarial, genericamente, não se enquadra nas actividades passíveis de se constituírem como fornecedores do Parque Alqueva.

Analisando as entrevistas efectuadas, podemos também concluir que as opiniões fornecidas são, muitas vezes, baseadas no senso comum, ou até nos valores próprios. Isto acontece, como também podemos constatar, porque existe muito pouca divulgação concreta acerca do projecto, o que se justificava tendo em conta que o PPPA e a AIA estão aprovados.

Em relação às hipóteses inicialmente levantadas, concluímos que apenas a criação de emprego tem possibilidade de vingar, se o quadro actual de evolução se mantiver. Os outros parâmetros não se encontram perto de ser atingidos, devido à falta de interesse e capacidade demonstradas pelos actores locais, e pelo silêncio denunciado sobre o Parque Alqueva.

Concluímos também que os principais responsáveis, pela persecução de uma estratégia de desenvolvimento comum deve ser o poder local, sobretudo a CMRM. Para além das medidas passíveis de apoio aos produtores, devem ser criados mecanismos que incentivem a sua pró-actividade e a preparação efectiva para um mercado mais competitivo e exigente.

Assim, alerta-se para o facto de o Parque Alqueva poder dar um contributo importante para o *desenvolvimento local* de Reguengos de Monsaraz, mas não será (nem deve ser) o responsável por essas dinâmicas, e sim a população *local*. A sua grande maioria não se encontra, contudo, preparada para isso.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Armstrong, H. & Taylor, J. 2000, *Regional Economics and Policy*, 3rd Edition, Blackwell, Oxford.
- Benko, G. 1999, *A Ciência Regional*, Coleção Geografias, Celta Editora, Oeiras.
- Cabugueira, A. C. 2000, «Do desenvolvimento regional ao desenvolvimento local. Análise de alguns aspectos de política económica regional», *Gestão de Desenvolvimento*, nº9, pp. 103-136, Disponível em: http://www4.crb.ucp.pt/Biblioteca/GestaoDesenv/GD9/gestaodesenvolvimento9_103.pdf
- CONFAGRI 2005, «Boa governança. Notas breves», [Online] Disponível em: <http://www.confagri.pt/Ambiente/AreasTematicas/DomTransversais/Documentos/doc99.htm>
- Figueiredo, A. 2002, «As políticas e o planeamento do desenvolvimento regional» in *Compêndio da Economia Regional*, coord. J. S. Costa, APDR, Coimbra, pp. 477-508.
- INE 2008, *Anuário Estatístico do Alentejo 2006*, Disponível em: www.ine.pt
- Santos, D. 2002^a, «O modelo de causalidade circular e cumulativa e o modelo centro-periferia» in *Compêndio da Economia Regional*, coord. J. S. Costa, APDR, Coimbra, pp. 189-200.
- Santos, D. 2002^b, «A perspectiva territorialista» in *Compêndio da Economia Regional*, coord. J. S. Costa, APDR, Coimbra, pp. 218-228.