

ISSN 2183-8992

PUBLIC POLICY PORTUGUESE JOURNAL

Volume 2, Number 1, 2017

Special Issue: Some Research Outputs from the 1st
Meeting of the Master and Doctoral Consortium for
Research on Public Policy

Paulo Neto and Maria Manuel Serrano
Editors



UNIVERSIDADE
DE ÉVORA



UMPP®
Unidade de Monitorização
de Políticas Públicas

Public Policy Portuguese Journal

Aims and Scope

Public Policy Portuguese Journal aims to publish high-quality theoretical, empirical, applied or policy-oriented research papers on public policy. We will enforce a rigorous, fair and prompt refereeing process. The geographical reference in the name of the journal only means that the journal is an initiative of Portuguese scholars.

Editors

Paulo Neto, Universidade de Évora, Portugal.

Maria Manuel Serrano, Universidade de Évora, Portugal.

Editorial Board

Adriano Pimpão - Universidade do Algarve, Faculdade de Economia e Assembleia Intermunicipal do Algarve | Ana Lúcia Sargento - Instituto Politécnico de Leiria, Escola Superior de Tecnologia e Gestão e Centro de Investigação em Gestão para a Sustentabilidade | Annette Bongardt - London School of Economics and Political Science, European Institute, e Academic Steering Committee of the European Studies Centre of St Antony's College, Oxford University | António Ferreira Gomes - Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) | António Manuel Figueiredo - Universidade do Porto, Faculdade de Economia e Quaternaire Portugal | António Oliveira das Neves - Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) | Artur Rosa Pires - Universidade de Aveiro, Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território, e Unidade de Investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas (GOVCOPP) | Emília Malcata Rebelo - Universidade do Porto, Faculdade de Engenharia, Centro de Investigação do Território, Transportes e Ambiente | Eric Vaz - Ryerson University, Centre for Geocomputation | Eduardo Medeiros - Universidade de Lisboa, Centro de Estudos Geográficos (CEG) e Instituto de Geografia e Ordenamento do Território (IGOT) | Francisco Torres - London School of Economics and Political Science, European Institute, e Academic Steering Committee of the European Studies Centre of St Antony's College, Oxford University. | Helena Saraiva - Instituto Politécnico da Guarda, Unidade Técnico-Científica de Gestão e Economia | Hugo Pinto - Universidade do Algarve, Faculdade de Economia e Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais (CES) | João Ferrão - Universidade de Lisboa, Instituto de Ciências Sociais (ICS) | Joaquim Mourato - Instituto Politécnico de Portalegre, Escola Superior de Tecnologia e Gestão | John Huw Edwards - European Commission, Joint Research Centre, Smart Specialisation Platform, Institute for Prospective Technological Studies | Jorge Miguel Bravo - Universidade Nova de Lisboa, Instituto Superior de Estatística e Gestão de Informação, Centro de Estudos e Formação Avançada em Gestão e Economia da Universidade de Évora (CEFAGE) e Observatório dos Riscos Biométricos da Associação Portuguesa de Seguradores | José Pires Manso - Universidade da Beira Interior, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas | José Reis - Universidade de Coimbra, Faculdade de Economia e Centro de Estudos Sociais (CES) | Livia Madureira - Universidade de Trás-os-Montes e Alto-Douro, Departamento de Economia e Sociologia, Centro de Estudos Transdisciplinares para o Desenvolvimento (CETRAD) | Margarida Queirós - Universidade de Lisboa, Instituto de Geografia e Ordenamento do Território (IGOT) e Centro de Estudos Geográficos (CEG) | Maria do Céu Machado - Universidade de Lisboa, Faculdade de Medicina e Departamento de Pediatria do Hospital Santa Maria (CHLN) | Maria Manuela Natário - Instituto Politécnico da Guarda, Escola Superior de Tecnologia e Gestão da Guarda e Unidade de Investigação para o Desenvolvimento do Interior | Maria Manuel Serrano - Universidade de Évora, Departamento de Sociologia, Centro de Investigação em Sociologia Económica e das Organizações do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa (SOCIUS/CSG-ISEG/UL) e Unidade de Monitorização de Políticas Públicas (UMPP) | Michele Cincera - Université Libre de Bruxelles, International Centre

for Innovation, Technology and Education Studies (iCite) e European Center for Advanced Research in Economics and Statistics (ECARES) | Miguel de Castro Neto - Universidade Nova de Lisboa, Instituto Superior de Estatística e Gestão de Informação | Miguel Poiares Maduro - European University Institute, Robert Schuman Centre | Paulo Neto - Universidade de Évora, Departamento de Economia, Centro de Estudos e Formação Avançada em Gestão e Economia (CEFAGE), Centro de Investigação sobre Espaço e Organizações (CIEO) e Unidade de Monitorização de Políticas Públicas (UMPP) | Pedro Nogueira Ramos - Universidade de Coimbra, Faculdade de Economia e Grupo de Estudos Monetários e Financeiros (GEMF) | Raul Lopes - ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, Escola de Sociologia e Políticas Públicas, Dinamia e Instituto de Políticas Públicas e Sociais (IPPS-IUL) | Regina Salvador - Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas | Rui Amaro Alves - Direção-Geral do Território | Rui Leão Martinho - Bastonário da Ordem dos Economistas | Rui Nuno Baleiras - Conselho das Finanças Públicas | Rui Santana - Universidade Nova de Lisboa, Escola Nacional de Saúde Pública | Sérgio Caramelo - ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, Escola de Sociologia e Políticas Públicas, Dinamia e Instituto de Políticas Públicas e Sociais (IPPS-IUL) | Teresa Noronha - Universidade do Algarve, Faculdade de Economia e Centro de Investigação sobre o Espaço e as Organizações da Universidade do Algarve (CIEO-UALG) | Vítor Gabriel - Instituto Politécnico da Guarda, Unidade Técnico-Científica de Gestão e Economia.

Cover Design

Cristina Brázio, Universidade de Évora

Typesetting

UMPP, Universidade de Évora

Publication Information

Public Policy Portuguese Journal is published online by Universidade de Évora and UMPP - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas / Public Policy Monitoring Unit, Largo dos Colegiais, 2, 7000-803 Évora, Portugal.

Manuscripts are invited for publication

You can submit your papers via e-mail to umpp@uevora.pt. Submission guidelines are available at <http://www.umpp.uevora.pt/publicacoes/Public-Policy-Portuguese-Journal>

ISSN 2183-8992

© Universidade de Évora, UMPP, Portugal, 2017. All rights reserved.

Public Policy Portuguese Journal

Volume 2, Number 1, 2017

CONTENTS

Editorial	4
Environmental clauses in public procurement: Developments introduced by the 2014 Directives <i>Javier Miranzo Díaz</i>	7
El procedimiento de toma de decisiones y las organizaciones regulatorias globales: nuevas formas de administración y poder <i>Francisco García-Garrido</i>	24
Cooperação intermunicipal no Alto Alentejo (Portugal): Experiência das duas últimas décadas <i>Ana Balão e José Saragoça</i>	38
Políticas públicas de turismo em Angola. Uma perspectiva sociológica <i>Narciso Félix Nhulilivali e Eduardo Jorge Esperança</i>	53
Um ecossistema empreendedor no concelho de Lagos: Um caso de Políticas Públicas <i>botton-up</i> <i>Henrique Graça, Adão Flores e Elsa Pereira</i>	82

Editorial¹

The Public Policy Monitoring Unit (UMPP) at the University of Évora is a technical and scientific structure devoted to producing knowledge and information about the conception, monitoring and assessment of public policies.

To fulfil the objective of disseminating the scientific knowledge produced, in relation to several scientific domains, about public policies, the UMPP created and publishes the *Public Policy Portuguese Journal*, an online scientific journal dealing with the subject of public policies.

Volume 2, number 1, 2017 of the *Public Policy Portuguese Journal*, issued in June, is a special issue devoted to the subject of 'Some Research Outputs from the 1st Meeting of the Master and Doctoral Consortium for Research on Public Policy' and gathers a selection of research articles presented by Master and Ph.D. students at the 1st Meeting of the UMPP Master and Doctoral Consortium for Research on Public Policies.

The 1st Meeting of Master and Ph.D. Students in the scope of the UMPP Master and Doctoral Consortium for Research in Public Policies took place at the University of Évora on 23 and 24 June 2016. The Master and Doctoral Consortium for Research on Public Policies is promoted by UMPP – The Public Policy Monitoring Unit at the University of Évora, in collaboration with IIFA – Institute for Advanced Studies and Research at the University of Évora, its aim being to promote opportunities for reflection and collaboration among Master and Ph.D. students at the University of Évora, and other Portuguese and foreign universities, in the area of scientific research in public policies, from a multi-disciplinary perspective.

The invitation to participate was extended to Master and Ph.D. students from all scientific areas who are developing research projects or are currently researching public policies or subjects in which public policies are relevant.

This Meeting joined students, lecturers and researchers interested in public policies as a topic of study and was an opportunity to publicize, share and create synergies with the potential to sustain debate and reflection on processes of conceiving, applying, monitoring and assessing public policies.

This special issue is formed of five articles and involves nine authors from five universities: Universidad Castilla la Mancha (Spain), Universidade de Évora (Portugal), Università di Trento (Italia), Universidade do Algarve (Portugal) and Instituto Superior de Ciencias da Educação da Huíla (Angola).

The five articles forming this edition of the *Public Policy Portuguese Journal* give it coherence in terms of the subject, in the sphere of public policies, and diversity in the approaches taken. The articles focus on analysis of public policies in various dimensions, such as environmental policy, the decision-making process, inter-municipal cooperation, tourism policies and bottom-up public policies in the scope of entrepreneurship.

In order to provide an overall and summarized view of the contents of this edition of the *Public Policy Portuguese Journal*, the abstracts written by the authors are used, followed by a brief presentation of the articles.

The opening article is by Javier Miranzo Diaz, and entitled "Environmental clauses in public procurement: Developments introduced by the 2014 Directives". The author argues that in every public policy, environmental protection policies play an increasingly important role in public procurement strategies, procedures and legislations. For Miranzo Diaz, especially since the first decade of the 2000s, public contract policies in both the EU and Member States have evolved

¹ This work was supported by the Portuguese national funding agency for science, research and technology (FCT), under the Project UID/SOC/04521/2013.

towards giving greater importance to environmental aspects in public procurement. According to this author, this tendency has finally been accompanied by legislation with the approval of the 2014 Directives, which have decisively supported the inclusion of environmental characteristics in every stage of contract life by introducing a greater and clearer scope of action for the contracting authorities in terms of Green Public Procurement. In this research, Javier Miranzo Diaz analyses the main statements introduced by the Public Procurement Directives on this subject at every stage of the contract, from preparation to fulfilment, as well as the key consequences these measures will have in the implementation of European legislation by every Member State.

“The decision-making procedure and global regulatory organisations: new forms of administration and power”, was the subject dealt with by Francisco Garcia-Garrido. According to this author, the environment is one of the main objectives of Global Governance, and in particular for Global Administrative Law. For Garcia-Garrido, the relationship between the State and Society in a legal minefield context composed of new *Social Actors* creates the need for the Science of Administrative Law to extend its ways to control some private or hybrid bodies which adopt, implement and enforce environmental policies that generate an impact on the *global arena* and also directly on society as a whole. In this framework, according to Francisco Garcia-Garrido, it is possible to propose some kind of mechanisms to limit the regulatory activity of global private organizations as well as various instruments already known to the national legal system to allow control of decision-making procedures on these subjects in a global space. Garcia-Garrido proposes therefore that during this process of decision-making the social actors involved should follow best practices, standards, rules and other policies designed to be implemented globally, principles such as participation, transparency and accountability, directly designed for the emerging Global Administrative Law. The aim of this paper is to give a voice to disadvantaged or disorganized communities that suffer the direct impact of the results of private or hybrid bodies’ regulatory activity.

Ana Balão and José Saragoça, focus on “Inter-municipal cooperation in the Upper Alentejo (Portugal): experience of the last two decades”. According to the authors, cooperation is the order of the day. For Balão and Saragoça, in the most varied areas of intervention, specialists, politicians and the media approach cooperation as a necessary process for the development of people, organisations and geographical areas. The article addresses cooperative relationships, in the shape of documents (protocols, collaboration agreements, twinning, formation of associations and other designations encountered), promoted by local authorities in the Upper Alentejo. Analysis of these documents includes the retrospective diagnosis of the social cooperation process. According to Ana Balão and José Saragoça, the documents analysed allowed identification of the actors involved in the relationships aiming to fulfil one or several common objectives (local authorities and other public and/or private entities); the areas in which the inter-relationship between local authorities is developed, as well as its purpose, over the last two decades. The authors hope this knowledge can contribute to both the scientific community’s familiarity with the subject studied and also that of other actors, and secondly, allow the reinvention of new forms of local authority action and the formation of new models of public policy.

“Public policies for tourism in Angola. A sociological perspective”, is an article by Narciso Félix Nhulilivali and Eduardo Esperança. According to the authors, tourism occupies a prominent place in the national development of Angola. In their view, the involvement of governments and the negative impacts of tourism growth in developing countries boosted the academic debate about public tourism policies in the late 80s and early 90s. In this study, Nhulilivali and Esperança inventoried the legislative framework of public policies on tourism in Angola and the national policy and master plan for tourism in the country from a sociological perspective. Nhulilivali and Esperança sought to identify the actors involved in implementing these policies in the context of tourism in Angola, their social meaning, and the central agency factors of socio-economic development in Huíla, and in a more widespread analysis of Angola.

Bringing this special issue to a close is the article by Henrique Graça, Adão Flores and Elsa Pereira, entitled “An Entrepreneurial Eco-System in Lagos Municipality: A case of Bottom-up Public Policies”. According to these authors, the literature states that Entrepreneurial Eco-Systems (EEs) can emerge anywhere in an inimitable way and not necessarily EEs based on Information and Communication Technologies. In their opinion, their success depends on nutrients such as an entrepreneurial culture, inter-relations among actors and coordination of their actions. In this research, limited to Lagos Local Authority, Graça, Flores and Pereira chose a qualitative, constructivist and interpretative approach by carrying out a case study. The study’s aims were to: analyse, discuss and elaborate an EE model to set out from; understand the dynamics of entrepreneurship in the local authority; propose a local EE model, shared and agreed on by public and private actors. Action-research (AR) methodology was used to understand the actors’ points of view in the real context, to build consensus and shared priorities. According to these authors, the results reveal little community awareness of entrepreneurship, little long-term vision, mutual distrust among actors, an inability to cooperate and individualism, and obstacles to networks and entrepreneurial capacity. However, from a bottom-up perspective, in the understanding of Graça, Flores and Pereira it was possible to trigger awareness, bring public and private bodies closer to the subject, place wide-ranging stimuli to entrepreneurship on the agenda of local public intervention and determine certain priority factors for an EE.

Évora, June 30, 2017

Paulo Neto
Maria Manuel Serrano

Environmental clauses in public procurement: Developments introduced by the 2014 Directives

Javier Miranzo Diaz

Predoctoral researcher at University of Castilla-La Mancha, Spain

Javier.miranzo@uclm.es

ABSTRACT

As in every public policy, environmental protection policies play each time a more important role in public procurement strategies, procedures and legislations. Especially since the decade of the 2000s public contracts policies in both EU and Member States have evolved towards a greater importance of the environmental aspects in public procurement. This tendency has been finally brought up to legislation by the approval of the 2014 Directives, which have decisively supported the inclusion of environmental characteristics in every stage of the contract life by the introduction of a greater and clearer scope of action for the contracting authorities in terms of Green Public Procurement. In this research we will analyse the main statements introduced by the Public Procurement Directives on this subject in every stage of the contract, from the preparation to the performance of the contract, as well as the key consequences these measures may have in the implementation of the European legislation to be made by every Member State.

Keywords: Public procurement, Environment, Directives, European public policy.

JEL classification: K23, K32

1. INTRODUCTION

Public procurement has been, from the very first days in which the EU focused its attention on it, one of the key aspects of the functioning of the internal market, and as the rest of the EU institutions and legislation, public procurement policies, ruling, and legislation have been continuously evolving until recent days.

Nowadays public procurement is seen as a precious tool to interfere in the market and encourage the implementation of certain environmental or social policies, and GPP (Green Public Procurement) is currently one of the priorities under the Europe 2020 strategy. But it was not until recent days when its implementation was actually regulated by law.

The benefits that could arise from the correct operation of GPP are nonetheless evident: it “contributes to a better environment, enables public authorities to integrate the environmental factor in sector policies, encourages the enactment of environmental management systems, etc.” (Alonso, 2015, p. 280).

In this paper we will try to briefly analyse the guidelines that would lead GPP towards the accomplishment of the objectives gathered in Europe 2020 strategy. In order to do that we will summarise the main developments introduced by the fourth generation of procurement Directives in the environmental subject – the second generation that includes explicit references to the

environmental characteristics and clauses – compared to the specifications included in 2004 Directives, which were the first generation that contained some degree of regulation of the environmental matters.

2. THE ROLE OF ENVIRONMENTAL PROTECTION IN PUBLIC PROCUREMENT

“Green Public Procurement (GPP) is an important tool to achieve environmental policy goals relating to climate change, resource use and sustainable consumption and production – especially given the importance of public sector spending on goods and services in Europe” (European Commission, 2016, 4). This is how the European Commission starts its report *Buying green: a handbook on green public procurement*; a start that gives us a general idea of how important public procurement policies are believed to be, related to climate change, for the European institutions. And the truth is that, in spite of the fact that environmental considerations had not been taken into consideration in public procurement policies until recent years, it has been positioned as a powerful part of public contracts.

In contrast to what was promoted by the first two generations of Directives – which identified the price criteria as the only existing benchmark when evaluating and awarding a public contract, and whose objective in implementing the public procurement policies was merely the efficient functioning of the public services and in the use of public money –, public procurement cannot be considered as an goal itself, but as a tool that public authorities have must exploit in order to accomplish the effective application of its public policies (DOE n43, 2016).

It is currently undeniable that public procurement interferes in the economic, social and political life of a country (Consultancy Board for Administrative Contracting of the Government of Aragon, 2015), and that it should act therefore as a helping instrument in order to achieve the development of the society as a whole. And there are some particular fields where public procurement could have a great impact. These are mainly: social objectives, innovation matters, and what brings us to write this paper, environmental policies.

The legitimacy for public authorities to include these principles as an evaluating criteria comes from the fact that, although public procurement should be tried to be as efficient as possible, it must be beared in mind that procurement is not a goal but a tool. Therefore, the public works and services provided must help public procurement to serve indeed the public interest (Rodríguez, 2013, p.32), which is the basis of all the public procurement system.

Even though a large proportion of the scholars support the inclusion of environmental aspects in public procurement (see: Sarasíbar, 2015; Neamtu and Dragos, 2015), some authors affirm that the use of public procurement as an instrument for public policy has important risks of manipulation of the market (Madureira, 2014, p.12), and in the particular case of Spain, the National Commission for Market and Competency has questioned whether public procurement is the best suited instrument to implement the environmental aspects required by the 2014 Directives and the *Strategy Europe 2020* (National Commission for Market and Competency, 2015). In this sense, a sort of – in our view inexistent – neo-protectionist threat is seen in the introduction of environmental and social clauses in public procurement. But public contracts, as a public policy, must contribute to make a more human reality and a better society for the population; and it must be done by designing contracting technics centered upon human dignity, to which are intrinsically linked the environmental values. The inclusion of environmental aspects is, for that matter, a step forward in the democratisation and legitimacy of public procurement, for it helps its ultimate aim, which is, as in every other public policy, the satisfaction of the public interest.

Environmental aspects must be paid special attention in public procurement processes, for it is one of the fields [protection of the environment] that experiments more problems in its auto-implementation in the market under the market rules. Difficulties concerning the implementation of environmental respectful measures in the private sector arise basically from the fact that these kind

of measures do not necessarily derive in a cheaper production or distribution of the product for the enterprise; neither have direct benefits in which comes to competition in the market. Therefore, although this last handicap is in process of being transformed by each time more environmentally committed consumers, the major developments in terms of environmental protection measures has been reached throughout binding legislation.

Public procurement - always respecting the general principles and without losing sight of the main purpose of public contracting, which is providing efficient services, goods or infrastructures to the population - can play a central role in the implementation of environmental policies, as it is configured as a halfway instrument between the rigidity and force of the law and the laxness of the market functioning. Through public procurement it must be attempted to provide integral goods and services in a way that allows both the private sector to reach its objectives and environmental considerations to be fulfilled.

In this regard, we must point out the impact, both qualitative and quantitative, that public procurement has in the growth of European, national, and regional economies. According to the Open Contracting Partnership platform, each year between 9.5 trillion dollars - around 8.3 trillion euros - are invested in public procurement procedures (Sprull, 2013). Likewise, the United Nations state that expenditure in public procurement among the Member States varies between 15% and 30% of the Gross Domestic Product (GDP), which implies millions of euros spent by governments in the purchase of goods, services and works (UNODC, 2013, p.8).

The European Union (EU), for its part, has quantified the impact of public procurement in European GDP as to 19%, that is, 2 450 million euros including utilities (European Commission, 2011, p.i), or even 20% (University of Utrecht and PwC, 2013, p.4).

On the other hand, for example, the Spanish National Commission for Market and Competency (CNMC in its initials in Spanish) sustains that public procurement means around 15% of GDP in developed countries (CNMC, 2015, p.3), while the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) measures the average impact of public procurement among its Member States in of 13% of the GDP without utilities and 18% including utilities (OECD, 2012, p.5). For its part, the estimates that the impact of public procurement in Portugal related to PDG is of 10,68% (Roriz and Ministro, 2013, p.19).

The numbers vary, due to the complexity of the measurement of public procurement, depending on the sources we rely on, but regardless of these divergences, we can clearly state that public procurement has a great impact any national economy around the world and specially in the EU countries.

Accordingly to what just stated, we can assume that simply by correctly applying environmental concerns in contracting procedures, public authorities can influence and condition almost 20% of their GDP that can be ensured to be sustainable and respectful with the desired environmental protection policies. But moreover, a successful GPP could not only impact the economy in a direct way, but also in an indirect manner, as the enterprises that want to contract with a public body would, for example, be forced to comply with the European or national legislation about environmental protection (art.18.2 of the Directive 2014/24/EU), or required to certify that the enterprise observes certain environmental management system (art.62 of the Directive 2014/24/EU). By implementing this GPP characteristics, the public body would not only be influencing the contract object of public tendering but the whole economic activity of the enterprise, as the requirements affect any aspect of the enterprise daily life.

In this regard, a correct regulation and implementation of GPP could have effects that overcome the 20% of GDP that is estimated public procurement represents, reaching a good part of the national economy and therefore promoting the effective implementation of the environmental policies.

Public procurement has, on the one hand, a democratic legitimacy for its instrumentalisation (since it is a public policy and, as such, it should pursue the public interest); and on the other hand, it has, due to its great economic impact, the capacity of being an efficient intervention policy that can guide the behaviours of economic operators in the benefit of the general interests.

These are the two principal reasons, among others, that justify the change of the public procurement policies in Europe in the last years towards the so-called “sustainable public procurement” and particularly towards GPP. And this is why for the last years the environmental integration principle referred to in article 2, and the sustainable development mentioned in article 11 of the Treaty of the Functioning of the European Union (TFEU), which are the legal basis for the inclusion of environmental aspects in public procurement procedures, are gradually having a more important role in the definition of the objectives in public procurement (Pernas, 2014a, p.346), putting into practice, in the field of public procurement, the well-known principle of transversality of the environmental policies.

But, far from what we could thought, GPP can also provide important financial savings to the public authorities. Let us just think in the way environmental clauses are implemented in the award stage – the life cycle costs –, which allows the contracting authorities to take into account all the expenses and benefits throughout the whole useful life of the product, service or work. Or, in the same vein, we can easily foresee that certain environmental characteristics, when applied to a contract, would involve a considerable saving: energy efficient or water-saving products, etc. (European Commission, 2016, pp.4-5).

Furthermore, other foreseeable benefit of GPP is that it could help fighting against enterprise delocalization, for the same essential standards in environmental protection would be required to every bidder, regardless of its provenance or its nationality. If we did not do so, even if the legislative environmental framework was perfectly designed, a great number of national enterprises that have to respect national environmental law would be harmed during the procurement process in benefit of foreign economic operators that do not have to bear those “burdens”. We can say, in this regard, that GPP fulfills a balancing and equalising function.

A properly implemented GPP system, thus, has the potential to create synergies between innovation, market growth and environmental protection (OECD, 2012, p.11). All these benefits have triggered a change in public policies from public institutions worldwide, and in recent times it is essential for governments to verify that the objectives of procurement are achieved, whether these are value for money objectives in the traditional sense of price and quality, or broader policy objectives such as GPP (OECD, 2012, p.12). Thus, we can have a general idea of the importance of GPP by looking at measures taken by international institutions, which clearly show how GPP is becoming a central part of the international public procurement strategy towards a global public procurement policy – as part, in turn, of the more ambitious objective of achieving a global administrative law. This is the case of the World Trade Organisation (WTO) Agreement on Public Procurement (APP), which in its last revision (2012) that entered into force in April 2014, expressly envisages the inclusion of environmental aspects in technical specifications (art. X.6) and as evaluation criteria (art. X.9); or the United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL) Model Law on Public Procurement, approved the 1st of July 2011, which integrates the possibility of choosing the contractors based on their ecologic characteristics.

In short, the suitability of including environmental aspects in public procurement is nowadays out of doubt: the major part of the doctrine firmly supports this tendency, and public procurement policies around the world at every level –international, supranational, regional, national or sub-national- are gradually including environmental characteristics as a strong part of its future developments. GPP is aimed to be one of the fundamental pillars of any modern public procurement strategy, and the EU, as it could not be otherwise, has not remained unresponsive to this tendency and has taken, especially in the last years, important steps towards a comprehensive GPP.

3. THE EVOLVEMENT OF EU POLICIES IN GPP

The environmental concern did not manifest in the EU until the Heads of State and Government Conference of Paris in 1972 and the first United Nations Conference on the Environment in Stockholm in 1972 (Hey, 2005, p.18), which led to the subsequent adoption of the Environmental Action Programme by the Council in the same year (López, 2014, p.2). But when it comes to the introduction of environmental matters in public procurement procedures, it was not until the publication by the European Commission of the Green Paper *Public procurement in the European Union: exploring the way forward* (European Commission, 1996) when it was first recognised by the EU that public procurement could act as a tool in the effective implementation of policy objectives – especially social and environmental.

After the Green Paper, other European publications addressed the subject of environmental considerations in public procurement, which was each time taking on greater importance in European policies. Thus, in the following years were adopted, among others, the Communications from the Commission: *Public procurement in the European Union* (European Commission, 1998) and *Single Market and Environment* (European Commission, 1999). In these and other documents the European Union started to build up the idea of introducing environmental features in public contracting, underlining the necessity of giving specific rules and orientations to the contracting authorities in order for them to be capable of doing it under legal security and being respectful of the other public procurement principles (López, 2014, p.3-4).

However, the real turning point on the subject was the adoption of the *Interpretative communication of the Commission on the Community law applicable to public procurement and the possibilities for integrating social considerations into public procurement* (European Commission, 2001), through which the EU finally assumed the firm determination of instrumentalising public procurement for the accomplishment of environmental and social public policies.

Although it still contained a cautious approach to GPP (Pernas, 2014a, p.348), especially in subjects such as the use of eco labels, it was a milestone for future developments. The 2001 Communication studied the interpretative possibilities that offered the existing procurement legislation, putting special emphasis on the capacity of public procurement to boost sustainable development (Lozano, 2009, p.442); moreover, it clarified the range of possibilities under the existing Community legal framework for integrating social considerations into public procurement, providing the key interpretative elements to legally carry out this kind of procurement. It clearly addressed the specific moments and ways in which GPP could be implemented, from the preparation phase to the execution of the contract: technical specifications of the subject matter of contracts and the possibility to define requirements relating to environmental performance, the possibility to prescribe which basic or primary materials shall be used, the possibility to require the use of a specific production process, the possibility to refer to ECO-labels, etc. Every aspect of GPP was for the first time clearly defined.

In the same year (2001) the EU adopted still another essential document in the development of GPP: the *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Sixth Environment Action Programme of the European Community, Environment 2010: Our future, Our choice* (European Commission, 2001), which was finally approved by the Decision No 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002. In the text, the Commission stated that one of the priorities for the following years strategy in terms of environmental protection was “promoting a green public procurement policy, allowing environmental characteristics to be taken into account and the possible integration of environmental life cycle, including the production phase, concerns in the procurement procedures while respecting Community competition rules and the internal market, with guidelines on best practice and starting a review of green procurement in Community Institutions” (Decision No 1600/2002/EC, 2002, art.3.6).

In a parallel way, it was of great importance - as it has been in every subject related to public procurement- the interpretative activity of the Court of Justice of the European Union (CJEU), which since the late 90s started to lay down the basis of interpretation for the future GPP. In this regard, CJEU judgments and pronouncements such as *Evans Merial and Macfarlan Smith* (1995), *Beentjes* (1988)¹, or *Commission vs. France* (2000), *Concordia Bus Finland* (2002)², or *EVN AG and Wienstrom GmbH vs. Chec Republic* (2003) started to lay the foundations for the future regulation of GPP. In them the CJEU started to define certain points of environmental clauses that would later become essential part of the content of the Directives: the necessary linkage between the environmental aspects required and the object of the contract; the inclusion in the specifications document of all the environmental criteria to be used throughout the contract; publicity and clearness of all the environmental criteria for the award phase in the invitation to tender, etc. (Pintos Santiago, 2014, p.31).

In this context were approved the 2004 Directives, a third generation of procurement regulations that for the first time included certain articles regulating the inclusion of environmental aspects. It could be said, in some way, that the 90s Directives already offered some possibilities about the implementation of environmental politics in public contracts³, but the truth is that they did not contained any specific reference to environmental clauses nor criteria. The 2004 Directives were, therefore, the first legally binding texts that foresaw the inclusion of environmental aspects in public procurement procedures.

Concretely, the 2004/18/CE Directive brought up to the front line of the legal sphere some key aspects, such as: the use of environmental criteria to untie to equal bids⁴; the inclusion of environmental requirements in the technic specifications⁵; the use of ecologic labels (though, as we will see, with some limitations)⁶; the use of environmental management measures to prove the technical or professional ability⁷; or the use of environmental *economic* criteria in the award stage of the contract⁸.

Directive 2004/18/CE, therefore, settled down the basis for a legal certainty in the development of a real public procurement. After its adoption, other reports and soft law documents, along with the always essential ruling of the CJEU, have continued the task of implementing an effective and comprehensive GPP system. Among them, two can be highlighted: the *Strategy Europe 2020* (European Commission, 2010) and the *Green paper on the modernisation of public procurement* (European Commission, 2011). In them the European Commission reaffirmed its determination to guide the public procurement strategy towards each time more comprehensive approach regarding environmental matters in the procurement procedures, placing GPP as one of the main policies to be attained by the EU internal market in the following years.

All the stated, together with the already mentioned adoption of the new text of the APP in 2012 - which played a crucial role in the elaboration of the final text of the 2014 Directives - conform the

¹ In this judgment the CJEU affirmed for the first time that general interests criteria - among which environmental protection was included - could be applied to public procurement process.

² The CJEU stated in this pronouncement that the awards criteria did not have to be necessarily economic in order to fulfill the requirements and objectives of Directive 92/50, and therefore that environmental criteria could be taken into account in the award phase -always respecting the rest of principles and prescriptions of the EU procurement law.

³ The Directives allowed, in this regard, environmental matters to be taken into account, as they stated that contracting authorities could include different characteristics from price provided that they were congruent and respectful with the TFEU. This possibility was later confirmed by the interpretation given by the CJEU and the *Interpretative communication of the Commission on the Community law applicable to public procurement and the possibilities for integrating social considerations into public procurement* (European Commission, 2001).

⁴ Recital 46.

⁵ Recital 29 and article 23

⁶ Article 23

⁷ Article 48.2f)

⁸ Recital 46.

legal and institutional policy framework that led to the adoption of the new public procurement Directives in April 2014, which boost the implementation of an effective GPP and whose principal novelties will be analysed hereafter.

4. GPP IN THE NEW 2014 DIRECTIVES: MAIN DEVELOPMENTS

Although 2004 Directives were an important milestone on the legal regulation of GPP, it has not been until the adoption of 2014 Directives when its regulation took an actual leap forward. With the adoption of these Directives, the EU wants to give the final push to public procurement regulation under the guidelines of *Strategy Europe 2020*, and especially to the protection of the environment through public procurement.

In the pages henceforth we will analyse the developments introduced by these new Directives in terms of GPP, the possibility of application of GPP measures in each stage of the contract, and how each GPP measure is regulated in the new European Law for public procurement in order to respect the public procurement principles.

But first of all let us emphasise one key element that must be taken into account throughout the whole life procurement procedure when implementing GPP, from the designing of the contract to the performance and monitoring thereof: the link to the subject-matter of the contract. The CJEU has clearly stated in its ruling throughout the last years that any environmental characteristic introduced in the contract – be it the introduction of eco-labels and the designing of technical specifications, environmental criteria or environmental performance conditions – have to be linked to the subject-matter of the contract (*Concordia Bus Finland*, 2002; and *EVN AG and Wienstrom GmbH vs. Czech Republic*, 2003).

This – we think it must be clarified – does not mean that the goal of the contract must be environmental-related; but instead, that the environmental requirements and/or criteria must be so with regard to the correct performance of the contract tendered, and not to the whole economic activity of the economic operator. In this regard, we can mention the example of *Concordia Bus Finland* case (2002), where the CJEU stated that “criteria relating to the level of nitrogen oxide emissions and the noise level of the buses, such as those at issue in those proceedings, must be regarded as linked to the subject-matter of a contract for the provision of urban bus transport service”. Therefore, the subject-matter of the contract does not have to be necessarily linked to the protection of the environment – it is plainly clear that the service of bus transport has little to do with it –; but however, the requirements and criteria applied to the contract must indeed refer to the actual performance of the service, work or product subject of the contract. We can affirm in this sense that nowadays practically all contracts of the public sector can include among its clauses and specifications environmental provisions (such as the use of recycled materials in the fabrication of products, the respect in works of environmental management systems, etc.), regardless of whether the subject of the contract is environmental related or not (Alonso, 2015, p. 282).

There is just one exception in which environmental aspects could be applied to the contract without referring to the subject-matter of the contract but to the whole economic activity of the enterprise, and this is throughout the exclusion grounds, one of the innovations introduced by the new 2014 Directives, which will be analysed further on in this paper.

4.1. Mandatory or legal environmental aspects

In order to understand the legal framework laid down by the Directive 2014/24/EU, one of the key elements is to clearly differentiate between those environmental aspects that must be respected by law in the procurement process, and those environmental features that might be used by the contracting authorities if considered. The first ones do not leave much leeway to the public bodies in

order to implement environmental policies. They live up to the environmental legislation of the Member states and the EU, and set the minimum environmental characteristics that must be respected in the preparation and awarding of the contract.

4.1.1. Article 18.2 Directive 2014/24/EU

The Directive 2014/24/EU introduces for the first time these compulsory environmental requirements in its article 18.2, which states the obligation for the Member States to “take appropriate measures to ensure that in the performance of public contracts economic operators comply with applicable obligations in the fields of environmental, social and labour law established by Union law, national law, collective agreements or by the international environmental, social and labour law provisions listed in Annex X”. This obligation, although refers to the performance of the contract, does not imply that actions are to be taken in the performance stage of the contract but that the Member States must ensure throughout public procurement the accomplishment of those rules just in the contracts signed. The expression “in the performance of public contracts” is intended to clarify that the article does not impose to the contracting authorities the obligation of being a Baywatch of the market, but just of their own contracts.

4.1.2. The exclusion grounds

The other mandatory requirement emerging from Directive 2014/24/EU relates to the ground of exclusion. In them the Directive differentiates between mandatory grounds of exclusion for the contracting authority and those in which the contracting authority has the possibility of debar the bidder (López, 2014, p.19). In this regard, the Directive introduces an important development when in its article 57 it is contemplated the possibility of exclusion from a tender of an economic operator “where the contracting authority can demonstrate by any appropriate means a violation of applicable obligations referred to in Article 18.2”.

This measure, although referred to in the Directive as discretionary exclusion grounds, and even though it is unquestionable that its implementation can be of great use, does not leave much discretionary power to the contracting authorities in order to go a step forward and innovate in terms of environmental protection, for it limits its requirements to the accomplishment by the economic operator of the national and European legislation referred in Annex X.

4.2. Discretionary or policy environmental aspects

Even though the enforcement of the law provided by the 2014 Directives is of great importance, the key development for the environmental protection public policies comes with the non-compulsory environmental provisions. Directive 2014/24/EU includes, throughout all its text, measures that *may* be taken by the contracting authorities in order to implement environmental aspects in their contracts; or, in some cases, it sets out the requirements that any environmental requirement to be included in the contract has to fulfill, leaving great discretionary power to the contracting authority in order to choose the policies to be applied, the ways in which it can be done, and to what extent it should be done.

4.2.1. First stage of the contract: design and elaboration of the contract

The preparation of the contract has been, since the first time the EU turned its attention to GPP, the stage of the public procurement process that offered more possibilities when it comes to applying environmental features (Pernas, 2013b, p.292). However, and probably because of the fact that this stage of the contract was the first one to be identified as capable of withstanding environmental

clauses without excessively jeopardising the principles of equality and competition, Directive 2014/24/EU does not add great developments compared to 2004 Directives.

The Directive maintains the existing possibilities under the previous legislation (Alonso, 2015, p.282), which allows the introduction of environmental characteristics in this stage throughout technical specifications, that could refer to the to the specific process or method of production or provision of the requested works, supplies or services (art.42.1).

But the main development introduced for this stage of the contract is with regard to the use of eco-labels. Under the regulation of the 2004 Directives public authorities could refer to certain eco-labels used as reference for the elaboration of the technical specifications (Pernas, 2013a, p.365), but they must nevertheless detail the technical requirements even if they are identical to those specified in the eco-label (Alonso, 2015, p.283).

This has led the legislator of the new Directives to the –in our view- wise decision of modifying that prevision in article 43.1, by accepting the direct use of eco-labels –not only by reference, which remains still and option regulated in article 43.2-, allowing thus contracting authorities to require a specific label as means of proof that the works, services or supplies correspond to the required characteristics, provided that they accomplish with the conditions contained in paragraphs (a), (b), (c), (d), and (e) of article 43.1¹.

However, this eco-label requirement must not be absolute nor restrictive with competency, and therefore the contracting authority shall accept other appropriate means of proof².

This apparently minor modification, which indeed has not many implications in substance as the eco-labels could already be used in the technical specifications, has nonetheless major practical consequences, for the contracting authorities will not have from now to detail every technical specification when there is an eco-label that fulfills all the requirements needed, with the direct consequence of considerable money and time saving in the preparation of the contracts. In general terms we can say that the new Directives clarify more accurately the scope of the use of eco-labels and the criteria and limits that should be applied in this subject (López, 2014, p.18).

Finally, it must be said that the use of eco-labels is not limited to the technical specifications –even though is this use in the first stage of the contract which is more commonly used-, but that Directive 2014/24/EU foresee the implementation of eco-labels as well in the award and the performance stage of the contract in its article 43, which lay out that labels may be required “as means of proof in the technical specifications, the award criteria or the contract performance condition” (Art. 43.1.).

4.2.2. Certification of technical competency

The other possibility of executing environmental clauses before the contract award is by requiring the implementation of a certain environmental management measures or systems, whose compliance shall be certified by the economic operator before being accepted to the award stage.

¹ (a) The label requirements only concern criteria which are linked to the subject-matter of the contract and are appropriate to define characteristics of the works, supplies or services that are the subject-matter of the contract; (b) the label requirements are based on objectively verifiable and non-discriminatory criteria; (c) the labels are established in an open and transparent procedure in which all relevant stakeholders, including government bodies, consumers, social partners, manufacturers, distributors and non-governmental organisations, may participate; (d) the labels are accessible to all interested parties; (e) the label requirements are set by a third party over which the economic operator applying for the label cannot exercise a decisive influence.

² Art.43.1: Where an economic operator had demonstrably no possibility of obtaining the specific label indicated by the contracting authority or an equivalent label within the relevant time limits for reasons that are not attributable to that economic operator, the contracting authority shall accept other appropriate means of proof, which may include a technical dossier from the manufacturer, provided that the economic operator concerned proves that the works, supplies or services to be provided by it fulfill the requirements of the specific label or the specific requirements indicated by the contracting authority.

The developments presented by the 2014 Directive in this matter do not have to do with the possibility of require environmental management systems or measures, but instead they refer specially to the way in which the compliance with those environmental management measures or systems may be proved. Article 62.2 says in this subject that “where contracting authorities require the production of certificates drawn up by independent bodies attesting that the economic operator complies with certain environmental management systems or standards, they shall refer to the Eco-Management and Audit Scheme (EMAS) of the Union or to other environmental management systems as recognised in accordance with Article 45 of Regulation (EC) No 1221/2009 or other environmental management standards based on the relevant European or international standards by accredited bodies. They shall recognise equivalent certificates from bodies established in other Member States”.

In addition, other evidence of *equivalent* compliance with the environmental management measures or systems required shall be accepted by the public authority when “an economic operator had demonstrably no access to such certificates, or no possibility of obtaining them within the relevant time limits for reasons that are not attributable to that economic operator” (art. 62.2).

4.2.3. Contract award stage

This stage has been, in the recent history of GPP, the one that has created more problems and discussions when it comes to the application of environmental measures. Although in the interpretation given to the existing legislation in 2001 by the Commission it was already accepted that environmental matters could be applied in the award stage of the contract, the truth is that controversy has followed up its implementation. Hence most of the case law related to environmental aspects in public procurement, some of them already mentioned, are dedicated to the interpretation of law relating GPP in the selection and award stage. It is the case of *Concordia Bus Finland* (Case C-513/99 of 17 September 2002)¹, *EVN AG and Wienstrom GmbH vs. Czech Republic* (Case C-448/01 of 4 December 2003), *Evropaiki Dynamiki v European Environment Agency* (Case T-331/06 of 8 July 2010)², or the 'Dutch Coffee' case (Case C-368/10 of 10 May 2012)³.

Directive 2014/24/EU, in its part, draws on into the ruling of the Court and brings special developments and clarity to this area, giving legal force to many of the interpretations of the Court and making with some important clarifications.

The first of them is the new concept of life cycle costs and the substitution of the expression “most economically advantageous tender” for the “best price-quality ratio” (López, 2014, p.22), probably the main developments of the Directive in terms of GPP, for it allows the contracting authority to assess the best offer by taking into account every phase of the production of the product, and therefore to implement GPP measures in every stage of the life cycle of the product, work, or service. With the use of life cycle costs, Directive 2014/24/EU serves to give legal force to the interpretation given by the CJEU in cases such as the mentioned 'Dutch Coffee' case (Case C-368/10 of 10 May 2012); and thus in recital 97 it states that “with a view to the better integration of social and environmental considerations in the procurement procedures, contracting authorities should be allowed to use award criteria or contract performance conditions relating to the works, supplies or services to be provided under the public contract in any respect and at any stage of their life cycles

¹ In this case already mentioned, the principal clarification made by the CJEU in terms of GPP in award criteria was that “since a tender necessarily relates to the subject-matter of the contract, it follows that the award criteria which may be applied in accordance with that provision must themselves also be linked to the subject-matter of the contract” (EUJ *Concordia Bus Finland*, Case C-513/99 of 17 September 2002).

² This case provides guidance on a tricky aspect of assessing environmental criteria, which is how much leeway-contracting authorities have in assessing what is 'equivalent' evidence.

³ The Court held that it was acceptable to refer to aspects of the production process in contract award criteria, even where these do not form part of the material substance of the goods being purchased.

from extraction of raw materials for the product to the stage of disposal of the product, including factors involved in the specific process of production, provision or trading and its conditions of those works, supplies or services or a specific process during a later stage of their life cycle, even where such factors do not form part of their material substance”¹.

Every aspect and every stage of the life of the product, work, or service that is capable of being measured could be taken into account as an award criterion, and here it should be mentioned that not only the monetary expenses direct consequence of the contract are to be measured, but also the environmental costs, provided that they can be quantified (Gimeno, 2013, p.53).

Paragraph (b) of article 68.1² confirms the great leeway of which contracting authorities can take advantage when implementing GPP measures in the award criteria stage, for almost every environmental cost linked to the product could be considered in the evaluation of the bids.

The exposed above leads to a wider scope for the contracting authorities to include –or even give priority- to environmental aspects in the evaluation of tenders, which means a clear step forward towards a comprehensive implementation of GPP.

However, although it has been mentioned previously in this paper, we should clarify that the inclusion of environmental aspects in the awards criteria has its limits: (1) first of all, the awards criteria must be, as already said, related to the subject-matter of the contract (Concordia Bus Finland, 17 September 2002; and EVN AG and Wienstrom GmbH vs. Chec Republic, 4 December 2003)³, and (2) it must be susceptible of being quantified (article 68.1 of the Directive 2014/24/EU).

The second important development introduced in this stage is the possibility of considering variants in those cases where there is other element of evaluation apart from the prices (e.g. environmental costs) (art.45). The contracting authorities shall indicate in the contract notice whether or not they authorise or require variants, which cannot be used otherwise.

Thirdly, environmental considerations may affect as well the examination of abnormally low tenders (art.69). In this regard, “contracting authorities shall require economic operators to explain the price or costs proposed in the tender where tenders appear to be abnormally low in relation to the works, supplies or services” (art.69.1); and one of those explanations must relate to the compliance with the environmental legislation referred in article 18.2 and contained in Annex X (69.2.d). Once the evaluation upon the justifications given is made by the contracting authority, if the documents and explanations do not demonstrate that the abnormally low tender was not caused by an infringement of environmental law (art.18.2), the bid must be automatically rejected.

Finally, recital 45 of the Directive states that in the negotiated procedure “negotiations may concern all characteristics of the purchased works, supplies and services including, for instance, quality, quantities, commercial clauses as well as social, environmental and innovative aspects, in so far as they do not constitute minimum requirements”, given that they fulfill the rest of requirements of the procedure.

¹ See as well articles 67 and 68.

² “(b) Costs imputed to environmental externalities linked to the product, service or works during its life cycle, provided their monetary value can be determined and verified; such costs may include the cost of emissions of greenhouse gases and of other pollutant emissions and other climate change mitigation costs.”

³ Article 67.3 of the Directive 2014/24/EU gives the guidelines in order to determine when an award criterion must be considered as being linked to the subject-matter of the contract: “...where they relate to the works, supplies or services to be provided under that contract in any respect and at any stage of their life cycle, including factors involved in:

(a) The specific process of production, provision or trading of those works, supplies or services; or (b) a specific process for another stage of their life cycle, even where such factors do not form part of their material substance”.

4.2.4. Performance conditions

When it comes to the last stage of the contract, it must be pointed out that performance conditions are located in recital 97 and especially in article 70 (which corresponds with article 26 of the Directive 2004/18/CE), which states: “Contracting authorities may lay down special conditions relating to the performance of a contract, provided that they are linked to the subject-matter of the contract within the meaning of Article 67(3) and indicated in the call for competition or in the procurement documents. Those conditions may include economic, innovation-related, environmental, social or employment-related considerations”.

In addition, article 71 states –regarding subcontracting – that “observance of the obligations referred to in Article 18.2 by subcontractors is ensured through appropriate action by the competent national authorities acting within the scope of their responsibility and remit”. In this regard the Directive pays especial attention to the fundamental control of subcontracting, which is crucial for the effective implementation of environmental aspects that could otherwise remain as mere legal theories (López, 2014, p. 28).

Among other advantages, in the performance stage contracting authorities could include environmental criteria without the “problems” faced in other stages of the contract. In the technical specifications and technical competency it is relatively easy, by the application of environmental matters, to breach the principle of competency, meanwhile as performance conditions it is certainly more difficult that they limit competency. Likewise, as an award criterion we face two problems: they shall be economically measurable and there is no harmonised or easy way of calculating the life cycle costing. However, by introducing environmental criteria as performance conditions, we must just observe the two restrictions set out in article 70: they must be linked to the subject matter of the contract and they must be indicated in the in the call for competition or in the procurement documents.

5. LIMITS AND OPPORTUNITIES FOR THE ENVIRONMENTAL POLICY ARISING FROM THE NEW LEGISLATION: MECHANISMS FOR FURTHER ASSISTANCE

As a result of all the above exposed, the public authorities have, after the 2014 Directives, not just freedom to choose the more adequate environmental criteria for their contracts, but also to determine the weight or the relevance of every characteristic, the way in which it might be required or applied, etc. (González, 2015).

The legislation of the environmental policies in public procurement is based on a voluntary approach. It does not oblige contracting authorities to implement any environmental aspect - except for those provisions from Annex X and article 18.2. - but instead it leaves them the capacity to introduce as much characteristics as they want in any phase of the procurement process (Pernas, 2014b, p.448 et seq.). This point has been criticised because of the legal uncertainty that could cause to the sector of public purchasing, as it has to be considered that leaving such a great leeway to contracting authorities means that thousands of public entities would be applying environmental aspects with total freedom, in ways that can vary significantly from one contracting authority to the other for contracts that have similar characteristics. And in this sense, one of the problems that the EU could face in the following years is an excessive heterogeneity in the way environmental policies are applied in public procurement around Europe. An unreasonably diversified application of environmental aspects would significantly undermine competency in public procurement, making access to tendering more difficult for the economic operators, with the consequent loss of efficiency, efficacy, and in the end, public savings.

Additionally, the absence of obligations in terms of environmental protection in the 2014 Directives means that no better neither greater use of environmental characteristics is assured. In this regard, in countries with a strong tradition of environmental protection policies such as Finland, Sweden, or

Denmark, from among the contracts that are awarded based on the “most economically advantageous tender” imposed by the Directive – which is a necessary condition to introduce environmental criteria - just a 28% include environmental aspects (Parikka-Alhola, K., Nissien, A., and Ekroos, A., 2006). In this same way, the study *The uptake of Green public procurement*, from 2012, reveals how by that date most of the contract awards within the EU were based solely on price criteria, whilst 30% were awarded by mixed criteria and just 6% used life cycle cost as the only awards criterion (Centre for European Policy Studies and College of Europe, 2012) - we must remind that the use of life cycle cost criteria does not imply the existence of environmental criteria.

However, this apparent lack of obligation is being partially mitigated by the legislation of the EU. Thus, even though the 2014 Directives do not impose the use of environmental clauses, recent European norms have introduced the obligation to purchase “green” in certain specific sectors in which it is possible to meet a double goal: environmental objectives related to climate change and reduction of pollution; and an efficient use of the public money, leading even to monetary savings for the public sector (Pernas, 2014b, p.451).

Other problem that the 2014 Directives do not reach to solve is the imprecision of the criteria included in the contract, either as technical specifications or award criteria. This has been one of the major difficulties that contracting authorities have encountered in the practice implementation of environmental aspects, and one of the principal causes of the relative failure of previous legislation. From the 2004 Directives it has been stated by law that environmental criteria must not lead to total discretion power of contracting authorities. In other words, they must be sufficiently clear and specific (Concordia Bus Finland, 2002). At this point, we must point out that the ever changing process of the technology applying to environmental matters, together with the uncertainty surrounding the subject, and the existent political divisions that influence the policy making of public authorities (Carter, 2007, p.177), makes it difficult for certain non-professionalised public bodies to correctly implement environmental aspects in public purchasing. And indeed, reality shows how, either because of the lack of resources or professional knowledge, either because of the bad faith of public managers, that ambiguity and vagueness of environmental criteria keeps being one of the main problems of GPP.

The application of environmental aspects, therefore, does not guarantee by itself a correct protection of the environment or a good procurement contract (Parikka-Alhola, K., Nissien, A., and Ekroos, A., 2006). Instead, a correct definition of the characteristics to be evaluated and its weighting is essential for a successful implementation of GPP, and the problematic is that this requires wide professional knowledge, time, and government support, that contracting authorities do not always possess.

To rectify these shortcomings of the GPP system, it is of vital importance the work being done in the last years by the European Commission and other supranational, national, and regional level governments and institutions, which elaborate guides and handbooks on GPP. In these kind of documents, guidelines, recommendations and concrete successful examples are explained in order to facilitate the task of contracting authorities and public officers.

In this sense, it is of unavoidable citation the 3rd edition of *Buying green: a handbook on green public procurement*, in which the European Commission elaborates a detail guide in which there are examined and explained all the possible ways in which environmental aspects can be included in public contracts, from the elaboration to the performance stage, giving specific examples of good practices regarding GPP (European Commission, 2016). In this way, according to the cited document, environmental characteristics can be introduced, among others, as: “the environmental impact of materials used to make the product; the impact of the production processes used; the energy and water consumption of the product during use; durability/lifespan of the product; opportunities for recycling/reusing the product at the end of life; the packaging and transportation of the product service contracts; the products/materials used in carrying out the service; management procedures

put in place to minimise the environmental impact of the service; the energy and water consumed, and waste generated in carrying out the service”, etc. (European Commission, 2016, p.30).

This kind of handbooks have been elaborated by other institutions at different levels, such as the *Green Procurement: guidance for the private sector* approved by the Government of Ireland in 2014 (Environmental Protection Agency, 2014), or the *Manual práctico de compra y contratación pública verde: modelos y ejemplos para su implantación por la administración pública vasca*, published by the Government of the Basque Country (Spain) in 2014, and in which there are specified the steps to be followed and the recommendations in order to include environmental aspects in the contracts regarding some of the more common typologies: office paper, computer equipment, office furniture, cleaning services, vehicles, event organisation, gardening services, nutrition services, and courier service (Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno Vasco, 2014).

Still one other important tool in terms of homogenisation and specification of environmental aspects is formed by the EU GPP criteria, a subsection of its webpage in which concrete information is given about how environmental criteria can be included in twenty one of the most commonly used type of contracts¹.

All the above stated has to be linked to the text of the 2014 procurement Directives in order to complement them and rectify the potential deficiencies that the legal text could have, such as the mentioned: risk of excessive divergences in GPP policies throughout the EU, imprecision or subjectivity of environmental criteria and characteristics, etc. The figure of European and national “soft law” will definitely play an important role in the future development of GPP, which together with the always commendable work of the CJEU, would help the attainment of the *Europe 2020 Strategy* goals through the investment induction, emergence of new products by innovation and quality enhancement, the positioning of the government a lead consumer and market creation and escalation, mitigation of climate change and induction of energy efficiency improvements effects, etc.

6. CONCLUSIONS

The European Union has definitely wagered on giving public procurement an environmental approach. GPP is one of the key policies in Europe 2020 strategy, and it can be also stated so from the 2014 Directives. The strategic public procurement is now a reality.

2014 Directives analysed offer the contracting authorities a greater leeway in their action towards protection of the environment. The new concept of life cycle costing to be implemented in the award criteria and the clarifications made on the using of clauses in technical specifications, technical competencies or performance conditions strongly clarifies in which situations and under which circumstances GPP could be applied.

A legal force has been given to most of the interpretations derived from the case law of the CJEU in the last years, making thus GPP a safer subject to work with, and at the same time providing simplicity and effectiveness to the procurement procedure.

The new regulation of the use of eco-labels, allowing contracting authorities to require the accreditation of technique specifications by means of the eco-label, eradicates the obstacles set by the previous Directives, which meant great waste effort in the design of contracts.

In the same regard, some obligations arise from the new legislation in terms of environmental protection, especially that of article 18.2 that obliges Member States and contracting authorities to respect throughout the whole procedure the environmental rules from Annex X. Linked to this, the non-compulsory ground of exclusion from article 57 which states that an economic operator can be

¹ See http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm

excluded from a tender “where the contracting authority can demonstrate by any appropriate means a violation of applicable obligations referred to in Article 18.2”, is of great importance.

However, the Directives present certain deficits that must not be forgotten, and that could undermine efficiency and legal certainty in GPP processes. Their framework nature as directives and the complexity of the environmental aspects and policies makes the legal text insufficient in most of the cases for the majority of public bodies. Therefore, it has to be complemented with the ruling of the CJEU and especially the “soft law” documents and tools elaborated by the European Commission and other national or regional institutions.

In sum, 2014 Directives brought up a number of interesting measures concerning GPP that must imply the definitive step forward towards a definitive and comprehensive application of it. Member States and contracting authorities shall pick up the gauntlet and resolutely advance in that direction throughout a correct implementing legislation in the transposition of the Directives and a comprehensive and sensible application of GPP in the daily practice of public procurement.

REFERENCES

- Alonso, C. (2015). “Las novedades introducidas por la Directiva 2014/24/UE en la contratación pública verde”. In Gimeno Feliú, J.M. (et al.). *Observatorio de los Contratos Públicos. Número Monográfico Especial: Las Nuevas Directivas de Contratación Pública*. Pamplona (Spain): Aranzadi Thomson Reuters. Pp.279-289.
- Carter, N. (2007). *The Politics of the Environment: ideas, activism, policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Centre for European Policy Studies and College of Europe (2012). *The uptake of Green public procurement*. Brussels: European Union Publications Office.
- CJEU (20/09/1988). Gebroeders Beentjes, case C-31/87, Rec.p. I-4635.
- _____ (28/03/1995). Evans Medical and Macfarlan Smith, C-324/93, Rec. p. I-5.
- _____ (26/09/2000). Comisión/France Nord-Pas-de- Calais, C-225/98, Rec. p. I-744.
- _____ (17/09/2002). Concordia Bus Finland, C-513/99, Rec. p. 1-721.
- _____ (4/12/2003). EVN AG and Wienstrom GmbH vs. Chec Republic, C-448/01, Rec. p. 1-14527.
- _____ (8/07/2010). Evropaïki Dynamiki v European Environment Agency, Case T-331.
- _____ (10/05/2012) 'Dutch Coffee' case, Case C-368/10.
- CNMC (2015). *PRO/CNMC/001/15: Análisis de la contratación pública en España: oportunidades de mejora desde el punto de vista de la competencia*. Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.
- Consultancy Board for Administrative Contracting of the Government of Aragon (2015). *Informe 16/2015, de 4 de noviembre. Asunto: algunas cuestiones derivadas de la incorporación de aspectos sociales en los contratos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón*. Government of Aragón, Department of Treasury and Public Administration.
- Decision No 1600/2002/EC (2002). Official Journal L 242, Brussels, 10/09/2002.
- Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno Vasco (2014). *Manual práctico de compra y contratación pública verde: modelos y ejemplos para su implantación por la administración pública vasca*. Bilbao: IHOBE, Sociedad Pública de Gestión Ambiental.
- DOE No 43. (2016) Resolución de 25 RESOLUCIÓN de 25 de febrero de 2016, de la Consejera, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura de 23 de febrero de 2016, por el que se aprueba la Instrucción sobre incorporación de criterios sociales, medioambientales, de promoción de las pymes y de impulso de la sostenibilidad en la contratación pública de la Junta de Extremadura y de las entidades que integran su sector público. Official Diary of Extremadura, Spain.
- Environmental Protection Agency. (2014) *Green Procurement: guidance for the private sector*. Ireland: Environmental protection Agency.
- European Commission (1996). *Public procurement in the European Union: exploring the way forward*. Brussels: Publications Office of the European Union.
- _____ (1998) *Public procurement in the European Union*. Brussels: Commission of the European Communities.
- _____ (1999) *Single Market and Environment*. Brussels: Commission of the European Communities.

- _____ (2010) *Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Brussels: Publications Office of the European Union.
- _____ (2011) *Green Paper on the modernisation of EU public procurement policy Towards a more efficient European Procurement Market*. Brussels: DG of Internal Market and Services, European Commission.
- _____ (2016). *Buying green: a handbook on green public procurement*. Brussels / Luxemburg: Publications Office of the European Union.
- European Council (1992) Directive 92/50/EEC of 18 June 1992, relating to the coordination of procedures for the award of public service contracts.
- European Parliament and European Council (2004). Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council, of 31 March 2004, on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts.
- _____ (2014). Directive 2014/23/UE of the European Parliament and of the Council, of 26 February 2014, on the award of concession contracts.
- _____ (2014). Directive 2014/24/UE of the European Parliament and of the Council, of 26 February 2014, on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC.
- Gimeno, J.M. (2013) "Compra publica estratégica". In Pernas García J.J. (dir.) *Contratación Pública Estratégica*. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi. pp. 45-82.
- González, J.V. (2015) "Sostenibilidad social y ambiental en la Directiva 2014/24/UE de contratación pública". *Revista Española de Derecho Europeo*. Nº56, October-December. pp. 13-42.
- Hey, C. (2005). "EU Environmental Policies: A short history of the policy strategies". In Scheuer, S. *EU Environmental Policy Handbook: A Critical Analysis of EU Environmental Legislation*. Brussels: European Environmental Bureau (EEB).
- López, P. (2014). "La protección del medio ambiente en el derecho comunitario de contratos públicos: perspectiva y situación actual". In *Revista de la Escuela Jacobea de Posgrado*. N7, pp.1-32
- Lozano, B. (2009). *Derecho Ambiental Administrativo*. Madrid: Dykinson.
- Mudeira (2014). "Entre a contratação pública ecológica e a contratação sustentável – compreender o presente, transport o future". Masters degree dissertation. Director: Maria Alexandra de Sousa Aragão. Coimbra: university of Coimbra.
- National Commission for Market and Competency (2015). *Informe IPN/CNMC/010/15, sobre el anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público*. Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia. [Access 30/01/2017] https://www.cnmc.es/sites/default/files/709299_9.pdf
- Neamtu, B. and Dragos, D.C. (2015) "Sustainable Public Procurement: The Use of Eco-Labels". In *Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 2015. Vol.2. pp. 92-101.
- OECD (2012). *Public Procurement for Sustainable and Inclusive Growth: Enabling reform through evidence and peer reviews*. Paris: OECD publishers. [Access 22-05-2016] https://www.oecd.org/gov/ethics/Public-Procurement-for%20Sustainable-and-Inclusive-Growth_Brochure.pdf
- Parikka-Alhola, K., Nissien, A., and Ekroos, A. (2006) "Green Award Criteria in the Most Economically Advantageous Tender in Public Purchasing." In Thai, K.V. y Pigia, G. (Editores), *Advancing Public Procurement* (pp. 257-279). Boca Raton: PrAcademics Press.
- Pernas, J.J. (2013a) "Posibilidades y límites para el uso de las etiquetas ambientales en los procedimientos de contratación pública". In Sanz Larruga, F.J. *Libre mercado y protección ambiental: intervención y orientación ambiental de las actividades económicas*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. pp. 359-386.
- _____ (2013b) "Contratación pública y eficiencia energética". In Pernas García J.J. (dir.) *Contratación Pública Estratégica*. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi. pp. 283-328.
- _____ (2014a). "La dimension ambiental en la normativa de contratos del sector público". In Fernández y Acevedo, R. Valcárcel Fernandez, P. and Bello Condide, J. *La contratación pública a debate: presente y futuro*. Civitas. pp. 345-380.
- _____ (2014b). "Libre Mercado y protección ambiental. La ordenación administrativa de actividades económicas a la contratación pública verde". In López, F. *Observatorio de Políticas Ambientales 2014*. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi. pp.431-462.
- Pintos, J. (2014). "Claves para la utilización de cláusulas medioambientales en la contratación pública". In *Contratación Administrativa Práctica*, n134, November-December 2014. pp.30-35
- Rodríguez, J. (2013) "La contratación del sector público como política pública". In Pernas García, J.J. *Contratación Pública Estratégica*. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi. pp. 31-44.
- Roriz, C. and Ministro, P. (2015). *Contratação Pública em Portugal 2013*. Lisboa: Direção Financeira, de Estudos e de Estratégia Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P.

- Sarasíbar, M. (2015) "La contratación pública se tiñe de verde". En Gimeno, J.M. (et. al) *Las nuevas Directivas de Contratación Pública*. Cruiz Menor, Navarra: Thomson Reuters Aranzadi. pp. 317-328.
- Spruill, C. (2013). "Open Contracting: Factivists fighting Procureaucrats". In *Open Contracting Partnership* [access 22-05-2016] http://www.open-contracting.org/2013/12/09/open_contracting_factivists_fighting_procureaucrats/
- University of Utrecht PwC (2013). *Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU*. Bruselas: PwC EU services, [access el 03-05-2016] Disponible en: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf
- UNODC (2013). *Guidebook on anti-corruption in public procurement and the management of public finances: Good practices in ensuring compliance with article 9 of the United Nations Convention Against Corruption*. Viena: United Nations Publishing. [Access 22-05-2016] https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Guidebook_on_anti-corruption_in_public_procurement_and_the_management_of_public_finances.pdf
- Vicepresidencia e Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza (2016). *Guía para una contratación pública socialmente responsable en el sector público autonómico gallego*. A Coruña: Xunta de Galicia.

El procedimiento de toma de decisiones y las organizaciones regulatorias globales: nuevas formas de administración y poder

The decision-making procedure and global regulatory organisations: new forms of administration and power

Francisco Garcia-Garrido

Lawyer and PhD in European and Comparative Studies of Law in the University of Trento (Italy) join supervision by the University of Huelva (Spain).
franciscojosegarcia Garrido@gmail.com

ABSTRACT

The Environment is one of the main objectives of Global Governance, and in particular for the Global Administrative Law. The relationship between the State and Society in a minefield legal context composed by new *Social Actors*, generates the need for the Science of Administrative Law to extend his ways to control some private or hybrid bodies, which adopt, implement and enforce environmental policies that generate an impact in the *global arena* and also directly in the whole society. In this framework, it is possible to propose a sort of mechanisms to limit the regulatory activity of global private organizations as well as various instruments already known to the national legal system to allow control procedures decision-making of these subjects in a global space. We therefore propose that during this process of decision-making the involved social actors should follow best practices, standards, rules and other policies designed to be implemented globally, like principles such as participation, transparency and duty to give reasons as accountability, directly designed for the emerging Global Administrative Law. The aim of this *paper* is to give a voice to those disadvantaged or disorganized communities, which are directly impacted by the results of the regulatory activity of the private or hybrid bodies.

Keywords: Global administrative law, Private bodies, Decision-making process, Principles, Stakeholders

JEL classification: K32

1. INTRODUCCIÓN

El calentamiento global y el cambio climático son un problema muy grave que no podemos dejar en manos de la benevolencia de los Estados, ni confiar al donaire de aquellos actores privados que actúan en el «espacio jurídico global» ante la escéptica mirada de los gobiernos mundiales.

A razón del desbordado y espontáneo crecimiento de toda una suerte de nuevas actividades regulatorias¹ y de interés general y global –en particular, la protección del medio ambiente–, y a causa de la liberalización de la economía y la privatización de ciertos servicios de interés general, se hace exigua la exclusiva intervención del Estado como regulador, y en consecuencia, se hace patente la imprescindible colaboración y cooperación de nuevos sujetos que de manera corporativa aporten soluciones y nuevas formas de operar y funcionar (Barnés, 2014b). La aparición de estos nuevos sujetos va a generar un impacto relevante en la formulación de políticas y estándares globales.

El propósito de este *paper* es el de poder mostrar, además, cómo el fenómeno de la globalización ha generado una serie de efectos sobre la tradicional idea de Estado, en tanto que ha contribuido a la fragmentación de los ordenamientos jurídicos estatales, y coadyuvado a la multiplicación de organismos de carácter privado o mixto, cuya actividad de regulación queda lejos del control único o manifiesto de las administraciones nacionales. En este sentido, la globalización representa uno de los engranajes claves en la gestación de esta nueva forma de administrar y regular, al tiempo que se presenta en clave de interdependencia tanto para los propios gobiernos como para éstos respecto de otros *actores sociales*, en ámbitos que no se limitan exclusivamente a la cuestión climática, sino que se extienden a una coyuntura mucho más amplia de actividades tradicionalmente consideradas como singulares de cada Estado.

Agencias, organizaciones no gubernamentales, organizaciones multilaterales, y especialmente, sujetos de carácter privado – a los cuales nos referimos con el nombre de *actores* u *operadores sociales* –, en ocasiones, articulados en forma de «administraciones diseminadas»² (Kingsbury y Stewart, 2016), en términos amplios, surgirán para intentar colmar intereses económicos propios y de liderazgo, aunque aparentemente traten de mostrarse implicados en los desafíos de salvaguardia de una economía mundial más resistente y responsable con la protección del medio ambiente³. Aun así, las organizaciones regulatorias globales no se limitarán sólo a colaborar en la tarea regulatoria junto a los Estados: lo harán, en cambio, mediante el establecimiento e implementación de reglas y políticas propias a través de las cuales diseñan, configuran e implantan iniciativas y políticas propias destinadas, *in linea di massima*, a combatir el cambio climático y promover la protección del medio ambiente. De esta manera, las organizaciones regulatorias globales van a aprovechar la representatividad institucional y su posición de liderazgo, así como la competencia técnica que poseen para instar a las autoridades administrativas nacionales y transnacionales a tomar decisiones, prevalentemente, en función de sus intereses (Stewart, 2016c).

Contemporáneamente, y bajo este ideal de colaboración público-privada, se esconde una notoria falta de control administrativo a consecuencia de la carencia de mecanismos de supervisión o de sistemas administrativos globales que coordinen o corrijan, en su caso, la ausencia de buena administración global en relación con la desatención de los intereses de pueblos y comunidades más

¹ Puede abundarse más sobre la concepción del término «regulatorio», en contraposición con la idea tradicional de “regulación”, en la nota introductoria de la obra citada en el presente *paper* (Barnés, 2016).

² Término utilizado por Stewart (2016) y con el cual se refiere a la «administración descentralizada» que actúa en régimen de administración indirecta. La «administración descentralizada» se utiliza en este contexto para hacer referencia al conjunto de organizaciones globales que ejercen actividades de carácter regulatorio y que, además, funcionan como mecanismo de control del Derecho Administrativo Global, en tanto que vigilan que las administraciones indirectas (tales como los reguladores nacionales) ejerzan su actividad en el plano de la administración global. Por ejemplo, para permitir que los reguladores nacionales puedan participar en el sistema global durante el procedimiento de toma de decisiones, las administraciones diseminadas han establecido una serie de criterios o normas internas de alcance global con el fin de permitir su gobierno.

³ Todas y cada una de las organizaciones regulatorias globales analizadas en el presente *paper*, manifiestan una misión comprometida con el medio ambiente. Para ello, y de forma autónoma, estas organizaciones adoptan una serie de principios y criterios para poder lograr la realidad y la visión de futuro que les singulariza. Por ejemplo, la organización *Forest For All Forever* (FSC, por sus siglas en inglés) ha adoptado un conjunto de diez principios, de entre los que se encuentra la obligación de respetar todas las leyes del país en que vendrán aplicadas las decisiones adoptadas por la organización, así como el respeto por los derechos reconocidos a los pueblos indígenas en relación con la posesión y el manejo de las tierras.

vulnerables, en tanto que destinatarios de las decisiones y reglas adoptadas. En muchos casos, los sujetos más vulnerables o menos poderosos, y aquellos que se encuentren peor organizados quedan, en ciertas ocasiones, excluidos del proceso de toma de decisiones, surgiendo así una «falta de ponderación» de sus intereses (Stewart, 2016a).

Sin lugar a dudas, el problema del cambio climático se presenta para el sector privado como uno de los objetivos principales sobre el que gravitar al tiempo que se benefician por medio del establecimiento de nuevas estrategias climáticas que portan a soluciones más viables y rentables, y por lo tanto, más ventajosas incluso para las misiones fundadoras tanto de algunas organizaciones regulatorias globales como de sus miembros.

El presente trabajo examina, desde la perspectiva del Derecho Administrativo, la forma en que los nuevos actores sociales diseñan, deciden e implementan ciertas políticas, normas y/o proyectos relacionados con la protección del medio ambiente. En especial, este artículo analiza, de ordinario, el proceso de toma de decisiones de algunos actores privados y hace hincapié en la relevante dificultad que encuentran los grupos peor organizados y las comunidades e individuos más vulnerables durante el proceso de toma de decisiones global en materia de medio ambiente.

2. “PROCEDIMIENTO” Y PARTICIPACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES REGULATORIAS GLOBALES: NOTAS PRELIMINARES

Uno de los objetivos que se marcan en este *paper* es el de demostrar los defectos de tipo procedimental de que adolecen algunas de las organizaciones regulatorias globales que aquí se examinan. Sin detenernos demasiado en las cuestiones de tipo organizativo vemos cómo –aun tratándose de organismos de carácter privado– adoptan la apariencia de verdaderas administraciones y se organizan siguiendo patrones que han calcado y «desnacionalizado»¹ de las administraciones tradicionales (Sassen, 2003). En otras palabras, la fisonomía de la «administración descentralizada» representa una silueta de gobierno no muy diversa de la estructura organizativa y procedimental de las administraciones domésticas, por así decirlo, no difiere en esencia de la popular forma de administrar ya concebida por los ordenamientos jurídicos tradicionales (Cassese, 2005): un ejemplo de ello lo demuestra el breve estudio aquí presentado sobre procedimiento de toma de decisiones.

A este propósito, resulta necesario indicar que la intervención de nuevos sujetos en la regulación del sector del medio ambiente, es un tema de particular interés para la Ciencia del Derecho Administrativo, sobre todo cuando las políticas, prácticas y estándares o normas que proponen e implementan no se someten a ulteriores controles institucionales o gubernativos con poder jerárquico superior, sino que generan efectos inmediatos en la Sociedad. Es bien sabido que, en la *global governance*, las decisiones, políticas o normas adoptadas por parte de estas organizaciones generan efectos directos incluso antes de que dichas decisiones o estándares sean parte de tratados internacionales (Cassese, 2006a). Es entonces cuando resulta necesario asentar que la actividad de estos actores sociales con poder regulatorio debe ser expresión de garantía y control hacia la Sociedad (Barnés, 2014a), a pesar de que los mecanismos de protección y salvaguardia que circulan en el «espacio jurídico global (Cassese, 2006b)» no aseguren, en esencia, que el proceso decisorio sea, en línea de principios, participativo y transparente.

3. EL “PROCEDIMIENTO” DE TOMA DE DECISIONES: DE LA CONCEPCIÓN NACIONAL A LA GLOBAL

El procedimiento de toma de decisiones (también conocido como *decision-making process* o proceso decisorio) se presenta aquí como uno de los aspectos fundamentales que escenifica la forma en que

¹ Téngase en cuenta, que la idea de «desnacionalización» no comporta la destitución de las funciones tradicionales de la administración nacional, sino la exportación o expansión de éstas a nivel global.

ciertas organizaciones regulatorias globales toman sus decisiones durante la elaboración de una norma técnica o un estándar. Sin embargo, antes de avanzar, conviene aclarar aquí que cuando hablamos de actores privados y analizamos el procedimiento –desde la perspectiva administrativa–, pueden señalarse algunas diferencias respecto de la clásica concepción de procedimiento en el Derecho doméstico, a consecuencia de la presencia de nuevos sistemas de relación de procedimientos compuestos –públicos y privados–, «cuyas funciones prácticamente renovadas resurgen de la concepción clásica de procedimiento (Barnés, 2008a)».

Tal y como revelaremos a continuación, esta idea tradicional de procedimiento ha sido mimetizada parcialmente por las organizaciones regulatorias globales, por el hecho de dejar al descubierto el efectivo respeto de ciertos aspectos de procedimiento que refuercen la imagen de los ciudadanos como titulares de derechos (Breyer, 1985), en especial ahora, en un marco jurídico mucho más amplio o de proyección *supranacional*. El procedimiento de toma de decisiones o «procedimiento privado (Barnés, 2012)», pues, deja de ser –en contraposición a la concepción de procedimiento dada en el Derecho Administrativo español– un verdadero cauce por el cual elaborar decisiones administrativas o de ejercicio de la actividad administrativa formalizada (Esteve Pardo, 2012). En el «espacio jurídico global» el procedimiento puede ser algo más que «un *conjunto de actuaciones* que concluyen en una decisión final (Barnés, 2012)». Se convierte en la herramienta esencial para la toma de decisiones tanto para organizaciones privadas como para otros operadores sociales, y se presenta más que como un *itinerario* – concepción de procedimiento administrativo dada también por Giannini (1993) en el Derecho Administrativo italiano–, como un instrumento para pretender garantizar la participación y la transparencia de todos aquellos que pudieran verse afectados por la actividad de interés público llevada a cabo de manos de una organización privada.

No obstante cabe decir que – en ciertos espacios y sectores –, resulta intangible el trazo de garantías procedimentales tales como el respeto de los principios de participación y transparencia, y ello es consecuencia de la amplia labor interpretativa de la que gozan las organizaciones privadas globales en sus códigos o *bylaws* cuando en ellos se refieren al «procedimiento».

La intangibilidad del procedimiento regulador global tiene que ver con la imposibilidad de precisar a través de instrumentos eficaces quiénes deben participar en el proceso, en qué medida, cuándo y cómo deben hacerlo. Ello genera una deserción de garantías procedimentales verso la sociedad global, en tanto que debilita la consideración de los individuos y grupos o comunidades como destinatarios de las normas, políticas o estándares globales. Y es que aunque, en el terreno en el que nos movemos, no existe una concepción estándar de procedimiento de toma de decisiones es evidente que las organizaciones regulatorias globales han intentado uniformar de manera autónoma y voluntaria –a través de códigos de buenas prácticas, *bylaws* u otros instrumentos de *soft law*–, un prototipo de procedimiento adaptable a la actividad de cada organización. Los procedimientos de regulación global comprenden – en múltiples foros –, toda una serie de interacciones complejas entre actores gubernamentales y no gubernamentales, cuyo fin aparente es la promoción de normas técnicas y estándares ambientales y de desarrollo sostenible (Humphreys, 1996).

Las particularidades que presenta el estudio del procedimiento de toma de decisiones son un tema de especial relevancia, en realidad, por muchos aspectos. Uno de ellos tiene que ver con la forma en que todos estos operadores sociales –bajo la apariencia de perseguidores del interés social y global–, deciden en temas relacionados con la protección del medio ambiente. Desde que inicia el procedimiento hasta que termina, bajo el sistema de toma de decisiones de algunas de estas organizaciones, no se muestra con acierto que quienes estén realmente interesados en una decisión puedan participar. Algunas organizaciones privadas deciden como si fueran verdaderas administraciones y, en ocasiones, a sabiendas de la falta de garantías procedimentales que ello comporta.

4. GARANTIZAR LA PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES: UN RETO PARA LAS ORGANIZACIONES REGULATORIAS GLOBALES

Existe una infinidad de organizaciones regulatorias y un ejemplo de ello se muestra cuando hacemos referencia al procedimiento seguido por organizaciones de sostenibilidad ambiental, como *Forest For All Forever* (FSC, por sus siglas en inglés), el *Programa para el Reconocimiento de la Certificación Forestal* (PEFC, por sus siglas en inglés) o la *Equitable Origin* (EO, por sus siglas en inglés). Se trata, pues, de organizaciones que ejercen actividades regulatorias y de certificación, y adoptan sus decisiones basándose en su experiencia y conocimiento.

Ante la situación de «desregulación global (Ford, 2011)», algunas organizaciones privadas se han puesto manos a la obra en la creación de políticas, normas técnicas o estándares que, en muchos casos, serán implantados ulteriormente a través de programas institucionalizados (Meidinger, 2006). Los arquitectos de estos estándares o políticas no van a ser los gobiernos, si bien en algunos casos participan en la adopción de decisiones. Organizaciones internacionales como FSC, PEFC o EO, entre otras, cooperan en la acción por el clima junto a gobiernos, organizaciones internacionales, otras organizaciones no gubernamentales y demás actores privados a través de un «*sistema de autoridad compartida* (Cashore, 2002)», por medio del cual acuerdan el respeto a una serie de principios y códigos internos destinados a regular autónomamente el *decisión-making process*.

En el caso del PEFC y EO, el proceso se ajusta a un modelo definido de procedimiento, adaptable a la elaboración de normas y la aplicación de estándares. Tanto el PEFC –organización certificadora de productos de origen forestal– como la EO –organización de creación e implementación de normas sociales y ambientales– se someten al código de buenas prácticas *ISEAL Alliance* (*Initiative on Sustainability Standards Alliance*, por sus siglas en inglés)¹, por medio del cual acuerdan que el proceso de creación y aprobación de estándares y normas técnicas respete de forma rigurosa y eficaz la participación directa de “todas las partes interesadas”. Trámite *ISEAL Alliance*, la organización PEFC se compromete a asegurar que todas las partes interesadas –incluidos aquellos representantes de comunidades con intereses en la elaboración y aprobación del proyecto– puedan participar directamente en su proceso de desarrollo². La participación no está abierta sólo durante fase de consulta pública que surge tras la aprobación del borrador de la norma³, sino que cualquier interesado estaría legitimado, en línea de principios, a participar en todas y cada una de las actividades de la organización que miren a la adopción de esa norma (foros, consultas o reuniones de carácter público). Desde la perspectiva comparativa, la pluralidad de organizaciones privadas que pululan en el «espacio jurídico global» nos sorprende con un panorama amplísimo, donde el valor de la participación se presta a múltiples interpretaciones, sobre todo, en sectores de riesgo – como lo es

¹ El Código *ISEAL Alliance* se aplica a todas las normas que tienen como objetivo tener impactos sociales o ambientales positivos. Es un código de buenas prácticas destinado al establecimiento de estándares sociales y ambientales. Es vinculante para aquellos que lo adoptan. Se centra en el proceso de desarrollo de normas, así como sobre la estructura y el contenido de la norma. Captura las buenas prácticas que se deben seguir en el desarrollo de estándares para cualquier sector o producto al fin de asegurar la credibilidad y eficacia de los estándares. A pesar de ser un instrumento no vinculante, es el documento más ampliamente reconocido a nivel global y ha sido indicado y utilizado por una variedad de instituciones incluyendo a FAO, el DEFRA, el Banco Mundial, la UNCTAD y el WWF, de entre los que se encuentra también la PEFC.

² Principio 6.1.4 del Código de Buenas Prácticas *ISEAL* por el cual se sostiene que la participación de los interesados en la evaluación de la creación de normas y proyectos es un recurso necesario para la transparencia. «*Stakeholder input can be seen as another source of information for evaluating conformity, along with audit findings, surveillance activities, and similar strategies. Active inclusion of stakeholders in the assurance process increases the transparency and thus public confidence in the process, and can be a vital source of information for assurance (...)*».

³ El PEFC para iniciar el proceso de toma de decisiones, invita a organizaciones y comunidades de propietarios forestales interesadas en constituir un órgano de gobierno nacional. Sucesivamente, el órgano de gobierno constituido, abre un foro con el fin de invitar a todas las partes interesadas tales como ONG, sindicatos, propietarios de bosques y empresas. A partir de ahí, desarrolla un programa para ese país que se somete al PEFC, el cual designará a un conjunto de expertos externos que prepararán un informe de evaluación sobre el programa propuesto en virtud a los principios establecidos en el Código de buenas prácticas *ISEAL Alliance*. Finalmente, el consultor examina el programa y configura nuevamente un foro en el cual participen todas las partes interesadas. En última instancia, se decidirá si incorporar o no dicho programa.

la protección del medio ambiente –, y donde la participación presenta un valor diferente al que posee en ámbitos como la regulación de los mercados financieros o en la gobernanza de internet¹.

El intrínseco valor interpretativo de los principios contenidos en algunos códigos de conducta – en este caso en concreto, el *ISEAL Code of Good Practice* (ISEAL ALLIANCE, 2014) –, en ciertas ocasiones, no asegura la efectiva participación de aquellos grupos y comunidades con intereses en las iniciativas, proyectos y en las normas o estándares en curso de elaboración. Un ejemplo de ello resale a 2005, cuando algunas ONG y otros grupos internacionales emitieron un informe que mostraba las prácticas destructivas derivadas de la actividad industrial maderera en Tasmania, que previamente habrían sido certificadas como sostenibles por el *PEFC*. Organizaciones internacionales como la *Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza* (IUCN, por sus siglas en inglés) y *World Wild Life* (WWF, por sus siglas en inglés) que no pudieron participar en el proceso de toma de decisiones han revelado una serie de consecuencias ambientales. La participación, en este caso, se convierte en un elemento consustancial para la toma de decisiones porque, es evidente, que si durante toda la vida del procedimiento hubiera tenido lugar una efectiva participación de todas las organizaciones internacionales y comunidades locales con intereses en la decisión se habrían evitado en gran medida algunas de las consecuencias ambientales, sociales y culturales que tuvieron lugar en la región de Tasmania. La falta de acierto o competencia técnica de la organización y la carencia de participación de las redes de expertos que componen organizaciones internacionales con intereses en la decisión, de las comunidades locales y de las empresas sitas en la zona, habría contribuido a la adopción de una decisión que calificaría a la zona de Tasmania como un lugar apto para el desarrollo de la actividad industrial maderera².

Visto al trasluz – y desde la perspectiva del Derecho Administrativo –, el proceso de toma de decisiones en organizaciones privadas no atiende a esquemas y planos completamente armonizados. Hasta el momento sabemos que la única forma de reforzar la imagen de los ciudadanos como titulares de derechos es atribuyéndoles una serie de garantías procedimentales (Mashaw, 1990) que, contrariamente, en el «espacio jurídico global» resultan más complejas de afianzar.

5. EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES Y EL VALOR DESCONOCIDO DE LA PARTICIPACIÓN EN LA GESTACIÓN DE DECISIONES GLOBALES

Recientemente, y a pesar de que las organizaciones regulatorias globales han intentado hacer al procedimiento más participativo y transparente –por medio de códigos y estatutos internos– la práctica nos desvela una realidad opuesta. El aparente entusiasmo mostrado por organizaciones privadas en proponer procesos participativos no es un objetivo fácil de alcanzar. Definir qué se entiende por *participación*, en este campo, es una tarea cuando menos imposible. Cada organización puede interpretar ese valor y darle mayor o menor elasticidad en función de la actividad de que se trate, pero en particular, en virtud a sus intereses: el objetivo no es otro que el de atribuir

¹ La participación adquiere una significación diversa en función del actor privado de que se trate, en tanto que los códigos de conducta o *bylaws* de estas organizaciones privadas dan un sentido diferente al proceso. Por ejemplo, algunas organizaciones permiten que pueda ser presentada a instancia de parte un proyecto de norma técnica o un proyecto específico a desarrollar posteriormente por la organización. En el seno de otras organizaciones, en cambio, la propuesta de norma viene realizada sólo trámite un comité técnico adherido a la organización. Cfr. en particular con los procedimientos de elaboración de formación de estándares y reglas de organizaciones como la *International Organization of Securities Commissions* (IOSCO, por sus siglas en inglés) o la *International Accounting Standards Board* (IASB, por sus siglas en inglés) (Cassatella, 2007).

² La organización *Friends of the Earth* (FOE, por sus siglas en inglés) considera, a tal propósito, que si hubiera habido una exigente y minuciosa representación de grupos interesados y se hubiera dado mayor transparencia al proceso, de esta manera, se habrían evitado sucesos como el excesivo envenenamiento de animales autóctonos, la amenaza de especies en peligro de extinción, y la excesiva contaminación química de las aguas (FOE, 2006) junto a todas las consecuencias medioambientales y sociales.

«legitimación democrática» a todas y cada una de las operaciones de estos actores (Kingsbury y Stewart, 2016).

Por lo común, a fin de trasmutar al proceso de toma de decisiones y hacerlo más garantista, es requisito esencial que gobiernos nacionales, asociaciones y fundaciones, comunidades locales y empresas interesadas puedan intervenir durante el desarrollo del proceso, habida cuenta del valor y trascendencia de la participación (Bernstein y Cashore, 2004). La intención de tal apertura, es que los grupos u organizaciones con intereses en las normas o estándares a adoptar, puedan intervenir en todos y cada uno de estos procedimientos¹. La participación no es sólo una condición para la toma de decisiones, sino también un medio que, por otro verso, les permite: (i) asegurar el apoyo de actores sociales claves (tanto internos como externos –incluidos los observadores–) en la actividad de protección ambiental; y, como consencuencia, (ii) elevar la fuerza vinculante y la efectividad de las políticas o prácticas adoptadas.

Ante la inexistencia de teoría general sobre procedimiento privado (Hoffmann-Riem, 1996), se hace difícil determinar el recorrido que habremos de seguir para conseguir que los procesos de toma de decisiones que atañen a la protección ambiental sean realmente participativos, con todo lo que ello implica. Esto es debido a la pluralidad de formas que adoptan los organismos globales para hacer frente al momento de la toma de decisiones que, a grandes rasgos, se presenta como participativo aunque no lo suficiente. Esta necesidad de aparentar el seguimiento de un procedimiento con garantías *metajurídicas*, no es una casualidad, sino una elección común a la gran mayoría de las organizaciones regulatorias globales, que consideran que es de suma importancia hacer ver y creer en la transparencia de sus decisiones por medio de mecanismos de Derecho Público. Así pues, las organizaciones regulatorias globales ponen especial atención en que los procesos de toma de decisiones sean en apariencia transparentes y participativos, a fin de eludir en otros la responsabilidad derivada del fracaso de haber adoptado e implementado una decisión equivocada (Nutt, 1984).

En consecuencia, es posible reconocer la habilidad de este tipo de tácticas organizativas en sistemas regulatorios privados: es el caso de la *Gold Standard Corporation*. Esta organización se compone de un considerable número de expertos en materia de medio ambiente, y está sometida al control de un órgano propio independiente o *Comité de Asesoramiento Técnico* (TAC, por sus siglas en inglés), integrado tanto por actores privados como por agencias, ONG y organizaciones multilaterales por medio del cual se evalúan y aprueban iniciativas y nuevas metodologías procedimentales de proyectos de energía renovable y eficiencia energética. Según la *Gold Standard Corporation* sus proyectos han de someterse al cumplimiento de una serie de principios de Derecho Público como los de participación, transparencia y eficacia, entre otros (The Gold Standard Corporation, 2016). En virtud al principio de transparencia y participación, la *Gold Standard Corporation*, ha implementado – en un plazo no superior a treinta días– una fase de consulta pública en el curso del proceso de toma de decisiones de un proyecto concreto (The Gold Standard Corporation, 2016b), haciendo posible la intervención tanto de actores privados como de comunidades locales, a fin de permitir la colaboración de éstas en tanto que destinatarias últimas de los estándares fijados y de las decisiones adoptadas. Pero, ¿quiénes pueden participar en ese proceso?, ¿cuándo han de participar?, ¿en qué procesos pueden participar y para qué tipo de decisiones?, y sobre todo ¿qué valor posee la intervención de un ciudadano frente al de una organización bien estructurada y con mayor poder?²

¹ En el ámbito de la protección y gestión sostenible de los bosques, los nueve grupos principales que han sido definidos por la Agenda 21 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) en Río de Janeiro en 1992 proporciona un ejemplo de cuáles son los actores que deberán involucrarse en la acción por el clima: (i) la industria, (ii) los propietarios de los bosques, (iii) las comunidades indígenas, (iv) las autoridades locales, (v) las ONG, (vi) la comunidad científica y tecnológica, (vii) las mujeres, y (viii) los trabajadores y los sindicatos.

² Para mayor abundamiento sobre la cuestión puede verse en el presente *paper* la obra citada (Kingsbury y Stewart, 2016).

En relación con el proyecto *Çeris Win Power Plant* presentado a la *Gold Standard Corporation* por la empresa alemana *Future Camp* –proveedora de servicios de consultoría en el área climática, energética y medioambiental–, la organización de ciudadanos locales *Çeris Platform* del pueblo de Çeris (Yalikavak) en la costa occidental del sur de Turquía, presentó el 8 de abril de 2015 una queja formal contra la instalación de la planta de energía eólica Geris GS3623, cuya construcción estaba proyectada cerca de la zona residencial del pueblo de Geris, un espacio natural protegido.

La reclamación de *Çeris Platform* (The Gold Standard Corporation, 2015) pone de manifiesto la desatención de los intereses de la comunidad local de Çeris durante el procedimiento de planificación y certificación del proyecto presentado. La licencia inicial de desarrollo del proyecto fue emitida por la administración pública del gobierno de Ankara en el año 2005 superponiendo intereses privados a los derechos de propiedad de los ciudadanos de Çeris, a causa de la expropiación forzosa de sus tierras para luego, una vez catalogadas como de dominio público, darlas en gestión a la promotora *Future Camp*. *Çeris Platform* denunció que se hubieran superpuesto intereses privados a los intereses de la comunidad local de Çeris, pero lamentando sobre todo la falta de participación del pueblo de Geris en el proceso de toma de decisiones, limitando a éste a influir en el diseño del proyecto, y produciéndose así una vulneración de todos y cada uno de los principios declarados por la *Gold Standard Corporation*, en especial el Gold Principle numer III: «*el proyecto deberá involucrar a todas las partes interesadas* (Gold Standard Corporation, 2016b)». La *Çeris Platform* alegó que tanto el Gobierno de Ankara como las empresas que participaron en la inversión del proyecto (una de ellas la empresa *Future Camp*) estaban en connivencia con la administración local de Çeris, a fin de omitir todo tipo de controles administrativos. Algunos proyectos globales como éste son un claro ejemplo de desconsideración por parte de las organizaciones regulatorias globales en atender a los intereses¹ y preocupaciones de las comunidades locales y los grupos más vulnerables, y por consiguiente, de la sociedad global.

Véase aquí que, a pesar del empeño mostrado por estas organizaciones en regirse por normas propias a través de estatutos y códigos de buenas prácticas², ello no excluye que deban proponerse nuevas fórmulas más eficientes y seguras que revelen la existencia de controles jurídicos y políticos más exhaustivos. Se trata –dicho de forma abstracta y un tanto imprecisa– de aplicar a nivel global un conjunto de principios basilares impuestos a las autoridades administrativas nacionales o a las normas de Derecho Internacional por las que se rigen los Estados y las organizaciones basadas en tratados internacionales (Kinsbury y Stewart, 2016). A nivel global, también resulta necesario controlar los riesgos a que se someten los bienes jurídicos individuales y colectivos, y por lo tanto, controlar a estos actores sociales con poder para diseñar e implementar proyectos e iniciativas propias³ (Esteve Pardo, 2012).

Este es el caso de la *Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN)*, por sus siglas en inglés) que hasta la década de 1980 estuvo favoreciendo un modelo de conservación que preveía el desplazamiento de grupos de personas y de comunidades indígenas en áreas protegidas, cuyo fin era limitar la práctica de caza sobre especies en peligro de extinción. Este modelo de conservación, denominado *Yellowstone* dejó secuelas años más tarde, a causa de las decisiones tomadas por la *IUCN* a través de políticas y programas de promoción, algunos de ellos destinados artificiosamente a

¹ La *Gold Standard Corporation* considera en su política de consulta pública o *Public Stakeholder Consultation Policy*, que puede ser interesado cualquier individuo o grupo que tenga un interés sobre cualquier decisión emprendida por la corporación. De esta manera, permite que los interesados (tanto del sector público como del privado) puedan participar en la toma de decisiones aportando sus experiencias y opiniones sobre aquellas normas y decisiones que se pretendan aplicar.

² Hasta el momento hemos visto cómo la *Global Standard Corporation* ha incumplido los siete principios a los cuales hacía referencia, en particular el principio de participación bien sea en la toma de decisiones como en la ronda de consultas para la aprobación de los proyectos presentados.

³ Esteve Pardo muestra esta necesidad de control de los nuevos “agentes colaboradores” que nosotros hemos denominado actores sociales u organismos de regulación globales. Su tesis viene expuesta a partir del estudio del propio Derecho europeo donde se muestra la tecnificación del Derecho y el consiguiente desarrollo de la colaboración privada en el ejercicio de funciones administrativas.

la protección global del medio ambiente. Más tarde, en 1994, ante la preocupación de la comunidad keniana de los Masai a no poder hacer frente al desmesurado desarrollo turístico de la zona de Naimina Enkiyo (uno de los pocos bosques indígenas que aún quedan en Loita, Kenia), los Masai alertaron a algunos integrantes de la *IUCN* de la circunstancia en la que se encontraban. A fin de dar respuesta, la *IUCN* acordó junto al Consejo del Condado de Narok la expulsión de la comunidad keniana “Masai” del Parque Nacional del Serengeti y el Área de Conservación de Ngorongoro. Los grupos de representación de la comunidad indígena de los Masai (*Residentes Loita Preocupados* y *Jóvenes Masai del Bosque*), mostraron su resistencia alegando la falta de representatividad, sobre todo durante las consultas y en el proceso de toma de decisiones de la *IUCN* junto al Condado de Narok. Los Masai habrían gobernado durante siglos el territorio de Loita y gozado además del derecho a conservar, proteger, preservar y poseer el bosque Nimina Enkiyo.

La existencia de nuevos mecanismos globales de responsabilidad podrían evitar sucesos como el ya mencionado caso de la comunidad de los Masai, y de muchos otros como el *Proyecto Belo Monte* en Brasil¹ (Belo Monte – Aida Americas, 2014). Es éste un ejemplo de vulnerabilidad innegable a las que las comunidades peor organizadas o los grupos más pobres de representación se verían limitados a hacer frente. Esto se produce a causa de la falta de mecanismos globales que prohíban una toma de decisiones encubierta por los intereses económicos de los «grupos mejor organizados», y que por lo tanto, den vía libre a la aprobación e implantación de proyectos que «desatiendan» los intereses de la sociedad global. En el caso expuesto, la comunidad de los Masai alega además de una violación a su derecho a participar y decidir en el proceso de toma de decisiones que, en consecuencia, éste se llevara a cabo de manera deficiente y deliberadamente distraída respecto de los intereses de la comunidad tanto local como nacional y global.

6. EL ROL DE LA PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES

A fin de promover la participación de grupos y comunidades interesadas en los procesos de toma de decisiones, algunas organizaciones regulatorias globales han hecho posible un tipo de participación más amplia: se trata pues, de permitir que actores que no forman parte de la organización, asistan a reuniones, consultas o foros de discusión destinados a conformar decisiones futuras y a influenciar, en ocasiones, los procesos de toma de decisiones (Stewart, 2016b). La participación de interesados en este tipo de actividades viene considerada como «no decisoria» por el hecho de que no está pensada para que genere efectos directos sobre el plano de la decisión final (Stewart, 2016b).

Algunas organizaciones regulatorias globales han optado por esta forma de participación, y no sólo en el ámbito de la protección del medio ambiente. En el sector de la regulación de los mercados financieros, actores globales como la *International Organization of Securities Commissions* (IOSCO, por sus siglas en inglés) han adoptado «métodos informales de decisión» en el curso de procedimientos de toma de decisiones (Cassatella, 2007). Estos se presentan como mecanismos de gran relevancia en el curso de un proceso ya que, según apunta Stewart (2016b), tienen como finalidad el mantenimiento de la reputación de la organización frente a los ojos de la comunidad global. Y así es como un gran número de decisiones vienen adoptadas por las organizaciones regulatorias globales fuera de los órganos plenarios: a través de procesos no decisorios.

Ocurre así, por ejemplo, en el seno de otras autoridades ambientales de carácter autónomo como el *Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente* (PNUMA, por sus siglas en español), una

¹ Recordamos aquí la relevancia que ha tenido últimamente el caso Belo Monte en Brasil, por medio del cual se pretendía construir una de las represas más grandes del mundo en la selva amazónica, causando consecuencias naturales, ecológicas y sociales. El objetivo del proyecto era el poder desviar el curso del río Xingú y construir un canal que recibiera la fuerza del agua del río y transformarla en energía eléctrica. Las comunidades y grupos indígenas afectados se opusieron a la construcción del canal alegando que resultaba ser una amenaza grave para su salud y sus vidas. Otras organizaciones internacionales han emitido informes donde se recogen algunas de las consecuencias que derivan del proyecto, la principal y más importante: Belo Monte contribuiría a favorecer el cambio climático.

autoridad de carácter global que funciona como defensora reconocida de la protección del medio ambiente. De entre sus funciones se encuentra también la de diseñar, establecer e implantar una serie de instrumentos que permitan coordinar las actividades relacionadas con el medio ambiente. La acción emprendida por el *PNUMA* incluye, al igual que otros organismos, el establecimiento de una agenda medioambiental global, aunque algunos críticos consideran que en los últimos años el compromiso de la organización se ha debilitado (Esty, 1999) a causa de la ineficacia de muchos de los programas propuestos. Este debilitamiento de la acción global emprendida por *PNUMA* relata la falta de participación tanto de ONG, agencias especializadas y empresas, así como de grupos y comunidades con intereses en los programas medioambientales, habida cuenta de que estos programas, normas técnicas o estándares tienen también una proyección nacional y afectan directamente a la ciudadanía local.

En los procesos de carácter no decisorio es más difícil determinar cómo pueden o deben participar, sobre todo, si la organización considera la participación como un instrumento meramente formal¹ (Mintzberg, 1976). Los sujetos pueden participar en la toma de decisiones pero evidentemente ello no implica que la decisión sea tenida en cuenta y posteriormente implementada. La decisión puede haberse gestado incluso antes de la toma de decisiones. Así pues, vemos cómo más allá del dilema de la falta de participación, se sobrepone la cuestión de la participación no decisoria. Este tipo de intervención presenta una contextura cuando menos delimitada, aunque identificable bajo una serie de aspectos: (i) la participación no decisoria también ha de considerarse un instrumento real de participación por el hecho de que, en ciertos casos, provoca efectos y resultados en la decisión final; (ii) la participación no decisoria es propia de foros exclusivos y cerrados en los que resulta muy difícil que todos los interesados en el procedimiento puedan hacer valer sus puntos de vista (Kingsbury y Stewart, 2016).

En cualquier caso, resulta innegable cómo el grado de participación de sujetos privados, agencias especializadas, ONG y gobiernos en la actividad de las organizaciones (participación en jornadas, conferencias o reuniones) no siempre es proporcional al contenido y resultado de la decisión: la influencia que pudieran ejercer no siempre se ve reflejada en las decisiones finales. La actividad regulatoria de las organizaciones privadas debería, como mínimo, habilitar procedimientos más eficaces, donde la participación fuera un valor que permitiera la intervención equitativa de aquellos sujetos interesados en la decisión final y no, como ocurre, en relación a la influencia que cada uno ejerce de manera exclusiva sobre ésta.

La participación ocupa un espacio más que importante en la política de los sujetos privados, tanto, que las organizaciones más grandes supeditan la actividad regulatoria al respeto de ciertos principios como los de participación y transparencia. Este es el caso de la carta de obligaciones de la empresa *Broken Hill Proprietary Company Billiton* (*BHP Billiton*, por sus siglas en inglés), el estatuto de la *Verisk Maplecroft Corporation*, o las buenas prácticas de la *Global Climate Adaptation Partnership*.

Así pues, la compañía *BHP Billiton*², una de las empresas líderes en la obtención y elaboración de productos básicos en el sector de la metalurgia y la energía (*BHP Billiton*, 2016), establece una serie de obligaciones³ ambientales y de prácticas de protección medioambiental tales como la prohibición «de explotar o extraer recursos allí donde se manifieste un riesgo directo para el ecosistema o para

¹ Según Mintzberg, las decisiones estratégicas de las organizaciones tanto públicas como privadas son a menudo una carga política, y en ocasiones se habilitan procesos de toma de decisiones más participativos sólo por una cuestión burocrática. La participación aquí es un instrumento meramente formal.

² La empresa *BHP Billiton* con sede en Melbourne (Australia), opera en Australia, Canadá, Chile, Colombia, Mozambique, Pakistán, Sudáfrica, Trinidad y Tobago, Reino Unido, Indonesia y EEUU, y se sitúa como una de las empresas mineras más grandes del mundo.

³ Cuando hacemos referencia a obligaciones, no nos alejamos de la idea principal sobre la que versa el tema en cuestión: el *soft law* aplicado por los sujetos privados internacionales.

especies que se encuentren en peligro de extinción»¹, o también la «prohibición de deshacerse de residuos minerales o demás recursos extraídos, y arrojarlos a ríos o al medioambiente marino».

En este sentido, la empresa minera reconoce la importancia de dar voz a los principales interesados en aquellos proyectos de gran envergadura, ya que según la organización quienes han de tener voz y voto durante el proceso de toma de decisiones serán «aquellos que pudieran verse afectados positiva o negativamente por las decisiones de la empresa» (BHP Billiton, 2009). Para ello, la *BHP Billiton* ha inventado una serie de herramientas e instrumentos a utilizar durante el programa de consulta previo a la toma de decisiones en el cual participen todas las partes interesadas. Pero ¿cómo es posible determinar quiénes son los afectados por un determinado proyecto?, ¿quiénes han de determinar cuáles serán los instrumentos necesarios para que el proceso decisorio sea efectivamente participativo?, y ¿cómo hay que hacerlo?

Pues bien, a pesar de la existencia de todos estos instrumentos *en pro* de la participación, es posible confirmar que el proceso de toma de decisiones es participativo, pero no lo suficiente. Ejemplo de ello lo constituye el desastre natural ocasionado por la empresa *Samarco Minería S.A.* —de la cual es propietaria la *BHP Billiton*— en las ciudades de Mariana y Ouro Preto (Brasil) con la ruptura de un embalse de residuos mineros altamente tóxicos. Previamente a la adopción del proyecto de construcción de los diques de residuos mineros, las comunidades afectadas deberían haber tenido la posibilidad de participar en el procedimiento, a través del cual habrían mostrado su asentimiento o no en la licitación del proyecto. Contrariamente a cuanto cabría esperar, el liderazgo y reconocimiento ciertos actores privados parecen ser suficientes para acertar individualmente si una decisión estratégica es o no la más oportuna.

El tema de la participación en los procesos de toma de decisiones puede generarnos una cierta inquietud, y ello hace que nos preguntemos: ¿qué ocurre entonces si la organización adopta principios propios pero no los cumple?, pero sobre todo ¿de qué manera será posible que, valores como la participación y la transparencia, puedan guiar el procedimiento privado y lo doten de garantías?

7. CONCLUSIONES

La protección del medio ambiente es uno de los principales objetivos de la *Global Governance*, y en particular, del Derecho Administrativo Global. La relación entre Estado-Sociedad y Derecho Público-Derecho Privado, en un contexto jurídico minado de nuevos actores sociales, alerta a la Ciencia del Derecho Administrativo de la necesidad de extender nuevas formas de control a ciertos organismos de carácter privado o híbridos que adoptan, aplican y refuerzan políticas de carácter medioambiental, generando consecuencias en la «arena global» (Cassese, 2006b) y directamente en el conjunto de la Sociedad.

El análisis que aquí se presenta muestra la dificultad de la gobernanza regulatoria global para hacer frente, hoy en día, a los obstáculos que supone la falta de mecanismos de participación a los que insólitamente se refieren los procesos de toma de decisiones de las organizaciones regulatorias globales (generalmente de carácter privado). Varios puntos son los que se han venido tratando hasta ahora, algunos de los cuales han de considerarse de gran relevancia.

En primer lugar, las organizaciones regulatorias globales han intentado por medio de normas propias y estatutos constitutivos, dar forma a su configuración como organizaciones transparentes y participativas. Así pues, se descubre el trasfondo de la técnica regulatoria privada de estos actores privados: configurar y modelar su propio esquema organizativo y procedimental —bajo la apariencia de transparente y participativo—, a fin de alcanzar intereses propios.

¹ BHP Billiton hace referencia a aquellas especies en peligro de extinción catalogadas por *International Union for Conservation of Nature and Natural Resources* (IUCN, por sus siglas en inglés).

En segundo lugar, nos encontramos de frente a la dificultad que presenta la adopción de mecanismos útiles que hagan efectiva la participación real y decisoria de todos los grupos más vulnerables. Ha sido complicado, también, establecer qué formulas podrían trasladar de manera satisfactoria y precisa a un instrumento jurídico efectivo que permita –bajo la concepción clásica– el ejercicio de las funciones públicas de inspección, control y certificación de los procesos decisorios¹ (González-Varas Ibáñez, 1999).

En tercer lugar, adentrándonos a la actividad y configuración de la administración, hemos analizado cuáles son las funciones comunes de estas organizaciones: (i) persuadir a Estados, ONG y otros actores privados; (ii) diseñar normas y directrices propias en función de las exigencias globales de regulación; y, (iii) servir de «foros o arenas de discusión» de acceso restringido y bajo formas de participación controvertida. También se han catalogado los elementos de configuración de las organizaciones regulatorias, de entre los que se destacan la ausencia de un cuerpo normativo en el orden jurídico global y los destinatarios de normas globales, y sus efectos sobre el procedimiento.

En cuarto lugar, se han estudiado concretamente algunos de los proyectos diseñados por las organizaciones regulatorias, y también se ha analizado la problemática que ello genera sobre el plano nacional y global.

En quinto lugar, se ha presentado de pasada la problemática de la participación durante los procesos de toma de decisiones de normas o proyectos globales. Así, se ha podido ilustrar la importancia que juega en el sistema de regulación global la participación de las comunidades y grupos peor organizados, junto a algunos de los casos más relevantes en el panorama de la protección del medio ambiente.

En este *paper* se ha pretendido exponer a grandes rasgos, la perspicacia de algunos sistemas regulatorios globales antes de, durante y tras la toma de decisiones. Entre el Derecho Administrativo doméstico y el Derecho Administrativo global hay grandes diferencias caracterizadas sobre todo por el diverso grado de desarrollo que ha alcanzado y por el desacertado modo de distinguirlos como dos fenómenos separados. Desde que el Derecho Administrativo se ha venido desplazando a la «arena global» es posible encontrar elementos de comunicación entre la Administración global y la nacional. No son, ciertamente, dos espacios incomunicados.

Para terminar, es de capital importancia plantear una discusión en torno a la necesidad de proponer una serie de instrumentos más eficaces que anexionen los intereses de gobiernos, ONG, agencias y actores privados. El Derecho Administrativo Global podría hacerlo. Al mismo tiempo, y en cuanto a procedimiento se refiere, el Derecho Administrativo Global podría incorporar también una serie de valores públicos o principios universales aplicables al proceso de toma de decisiones ejercido por estos actores privados (Barnés, 2008b). A la vista de cuanto expuesto, creemos que la existencia de un mecanismo más garantista podría suscitar cambios positivos en el proceso de toma de decisiones, al tiempo que lo definiera y preestableciera. Ello podría aumentar la calidad de las decisiones y reducir los conflictos que derivan de la falta de participación en los procesos de toma de decisiones. Además, limitaría y vigilaría la actividad regulatoria de las organizaciones globales de carácter privado, evitando así las consecuencias ambientales derivadas de la mala regulación.

Desde este punto de vista será posible y necesario, entonces, penetrar en la conciencia de cada ordenamiento jurídico nacional y encontrar en ellos una solución ya preparada y apta para dar respuesta a un problema que no deja de ser con acierto, un problema global.

¹ Cfr. para un análisis comparativo la obra de Varas Ibáñez, donde se identifica este defecto a nivel nacional.

AGRADECIMIENTOS

Quisiera agradecer enormemente a la Profesora Anna Simonati todo su empeño y disponibilidad y, señalo sus ricas e infinitas aportaciones en la preparación de este *paper*. Agradezco igualmente al Profesor J. Barnés por todo su empeño y disponibilidad, pero sobre todo por la importantísima labor inspiradora de toda su obra aquí citada y que ha servido de fundamento para mis reflexiones. Agradezco además, a la organización del 1st Meeting “*Master and Doctoral Consortium for Research on Public Policy*” por la hospitalidad en la Universidade de Évora (Portugal) y por la participación de todas las compañeras y compañeros que estuvieron presentes durante mi intervención en este congreso. Agradezco, en particular, a María Manuel Serrano y Paulo Neto, como coordinadores de la Unidade de Monitorização de Políticas Públicas (UMPP) de la Universidade de Évora, por sus indicaciones y comentarios, pero sobre todo por el agradable recibimiento en la Institución.

BIBLIOGRAFÍA

- Barnés, J. (ed.) (2008a). Sobre el Procedimiento Administrativo: evolución y perspectivas. En *La transformación del Procedimiento Administrativo* (p. 311). Sevilla: Global Press – Editorial Derecho Global.
- Barnés, J. (ed.) (2008b). Sobre el Procedimiento Administrativo: evolución y perspectivas. En *La transformación del Procedimiento Administrativo* (p. 287). Sevilla: Global Press – Editorial Derecho Global.
- Barnés, J. (ed.) (2012). Tres generaciones de procedimiento. En *Transformaciones (científicas) del Derecho Administrativo. Historia y retos del Derecho Administrativo contemporáneo* (pp. 339 y ss.). Sevilla: Global Press – Editorial Derecho Global.
- Barnés, J. (2014a). La transparencia cuando los sujetos privados desarrollan actividades regulatorias”. En García Macho, R., *Ordenación y transparencia económica en el Derecho público y privado* (pp. 90 y ss.). Madrid: Marcial Pons.
- Barnés, J. (2014b). La transparencia cuando los sujetos privados desarrollan actividades regulatorias”. En García Macho, R., *Ordenación y transparencia económica en el Derecho público y privado* (pp. 78 y ss.). Madrid: Marcial Pons.
- Barnés, J. (ed.) (2016). Nota introductoria del editor: El Derecho Administrativo Global y el Derecho Administrativo nacional, dos dimensiones científicas hoy inseparables. En Kingsbury, B. y Stewart, R. B., *Hacia el Derecho Administrativo Global: Fundamentos, Principios y Ámbito de aplicación* (p. 45). Sevilla: Global Press – Editorial Derecho Global.
- Belo Monte – Aida Americas. (2014). Informe. Consult. 5 febrero 2017, en: <http://www.aida-americas.org/sites/default/files/Belo%20Monte%20Fact%20Sheet%20ESP%202014-02-12.pdf>
- Bernstein, S. y Cashore, B. (2004). Non-state Global Governance: Is Forest Certification a Legitimate Alternative to a Global Forest Convention? En Kirton, J. J. y Trebilcock, M. J. (eds.), *Hard Choices, Soft Law: Voluntary Standards in Global Trade, Environment and Social Governance* (pp. 34 y ss.). Aldershot: Ashgate Press.
- BHP Billiton Corporation. (2016). Report. Consult. 5 febrero 2017, en: <http://www.bhpbilliton.com/investor-centre/annual-reporting-2016>.
- BHP Billiton Corporation. (2009). Stakeholder consultation and engagement. Consult. 5 febrero 2017, en: http://www.bhpbilliton.com/~media/bhp/documents/society/regulatory/_copper/olympicdamproject/drafteis/odxeischapter7stakeholderconsultationandengagement.pdf?la=en.
- Breyer, S., y Stewart, R. B. (1985). *Administrative Law and Regulatory Policy: Problems, Text and Cases*. Boston: Little, Brown and Co.
- Cashore, B. (2002). Legitimacy and the Privatization of Environmental Governance: How Non-State Market-Driven (NSMD) – Governance Systems Gain Rule-Making Authority. [Versión online]. *Governance*, 15 (pp. 503-529).
- Cassese, S., (2005). Il Diritto Amministrativo globale: una introduzione. En *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico* (ed.), n. 2, (pp. 11 y ss.). Milano: Giuffrè Editore.
- Cassese, S. (2006a). *Oltre lo Stato*. Roma-Bari: Laterza.
- Cassese, S. (2006b). *Lo spazio giuridico globale*. Roma-Bari: Laterza.
- Cassatella, A. (2007). La regolazione globale del mercato dei valori mobiliari: la International Organization of Securities Commissions (IOSCO). En Battini, S. (ed.) *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico – La regolazione globale dei mercati finanziari*, n. 3, (p. 145). Milano: Giuffrè Editore.
- Esteve Pardo, J. (2012). *Lecciones de Derecho Administrativo*. Madrid: Marcial Pons.

- Esty, D.C. (1999). Toward Optimal Environmental Governance. [Versión online]. New York University Law Review, 74, pp. 1495 y ss.
- FOE: Friends of the Earth. (2006). The Philippines And Indonesia – International Report Ranks Tasmanian Logging Alongside Burma. Consult. 5 febrero 2017, en <https://www.foe.org.au/media-releases/2006-media-release/international-report-ranks-tasmanian-logging-alongside-burma-the-philippines-and-indonesia>.
- Ford, L. (2011). Transnational actors in global environmental politics. En Kütting, G. (ed.), Global Environmental Politics: Concepts, Theories and Case Studies. London: Routledge.
- Giannini, M.S. (1993). Diritto Amministrativo. Volume terzo. Milano: Giuffrè Editore.
- González-Varas Ibáñez, S. (1999). Derecho Público y Derecho Privado: Reseña de publicaciones y doctrinas recientes sobre el tema de la Administración y el Derecho Privado y sobre el tema de la colaboración de particulares en el ejercicio de funciones administrativas. En Cuadernos de Derecho Público, 8. [Versión online]. Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 199-213.
- Hoffmann-Riem, W. (1996). Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnungen. En Hoffmann-Riem y Schmidt-Aßmann (ed.), Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnungen (p. 319). Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Holdgate, M.W. (1997). Forest Politics: The Evolution of International Cooperation. En Humphreys, D. (ed.), Environmental Conservation, 24(3), (pp. 296–300). London: Earthscan.
- ISEAL Alliance (2014). Standard-Setting Code. Consult. 5 febrero 2017, en <http://www.isealliance.org/our-work/defining-credibility/codes-of-good-practice/standard-setting-code>.
- Kingsbury, B. (2016). El concepto de «Derecho» en el Derecho Administrativo Global. En Barnés J. (ed.), Kingsbury, B. y Stewart, R. B., Hacia el Derecho Administrativo Global: Fundamentos, Principios y Ámbito de aplicación (p. 187). Sevilla: Global Press – Editorial Derecho Global.
- Mashaw, J. L. (1990). Explaining Administrative Process: Normative, Positive, and Critical Stories of Legal Development. [Versión online]. Special Issue Papers from the Organization of Political Institutions Conference, 6, pp. 246-275.
- Meidinger, E. (2006). The Administrative Law of Global Private-Public Regulation: the Case of Forestry. [Versión online]. The European Journal of International Law, 17(1).
- Mintzberg, H., Raisinghani, D. y Theoret, A. (1976). The Structure of Unstructured Decision Processes, En Administrative Science Quarterly, 21 (2). Los Angeles: Sage.
- Nutt, P.C., (1984). Types of organizational decision processes. En Administrative Science Quarterly, 29 (3). Los Angeles: Sage.
- Sassen, S. (2003). The Participation of States and Citizens in Global Governance. Symposium- Globalization and Governance: The Prospects for Democracy. [Versión online]. Indiana Journal of Global Legal Studies, 10 (1).
- Stewart, R. B. (2016). El surgimiento del Derecho Administrativo global. En Barnés J. (ed.), Kingsbury, B. y Stewart, R. B., Hacia el Derecho Administrativo Global: Fundamentos, Principios y Ámbito de aplicación (pp. 87-151). Sevilla: Global Press – Editorial Derecho Global.
- Stewart, R. B. (2016a). La falta de ponderación de los intereses afectados en la gobernanza regulatoria a nivel global y sus remedios: rendición de cuentas. En Barnés J. (ed.), Kingsbury, B. y Stewart, R. B. Hacia el Derecho Administrativo Global: Fundamentos, Principios y Ámbito de aplicación (pp. 271-365). Sevilla: Global Press – Editorial Derecho Global.
- Stewart, R. B. (2016b). La falta de ponderación de los intereses afectados en la gobernanza regulatoria a nivel global y sus remedios: rendición de cuentas. En Barnés J. (ed.), Kingsbury, B. y Stewart, R. B. Hacia el Derecho Administrativo Global: Fundamentos, Principios y Ámbito de aplicación (pp. 352-356). Sevilla: Global Press – Editorial Derecho Global.
- Stewart, R. B. (2016c). La falta de ponderación de los intereses afectados en la gobernanza regulatoria a nivel global y sus remedios: rendición de cuentas. En Barnés J. (ed.), Kingsbury, B. y Stewart, R. B. Hacia el Derecho Administrativo Global: Fundamentos, Principios y Ámbito de aplicación (pp. 271-299). Sevilla: Global Press – Editorial Derecho Global.
- The Gold Standard Corporation (2016a). Our Principles and Process. Consult. 5 febrero 2017, en <http://www.goldstandard.org/our-work/our-principles-process>.
- The Gold Standard Corporation (2016b). Principles. Consult. 5 febrero 2017, en <http://www.goldstandard.org/our-work/our-principles-process>.
- The Gold Standard Corporation (2015). Queja formal. Consult. 5 febrero 2017, en: http://www.goldstandard.org/sites/default/files/3._28_october_2015_geris_res_gold_standard_foundation_english_text_short

Cooperação intermunicipal no Alto Alentejo (Portugal): experiência das duas últimas décadas

Inter-municipal cooperation in the Upper Alentejo (Portugal): experience of the last two decades.

Ana Balão

Universidade de Évora, Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais - CICS.NOVA.UÉvora, Portugal
ana.balao@hotmail.com

José Saragoça

Universidade de Évora, Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais - CICS.NOVA.UÉvora, Portugal
jsaragoca@uevora.pt

ABSTRACT

Cooperation is the order of the day. In the most varied areas of intervention, specialists, politicians and the media approach cooperation as a necessary process for the development of people, organisations and geographical areas. The article addresses cooperative relationships, in the shape of documents (protocols, collaboration agreements, twinning, formation of associations and other designations encountered), promoted by local authorities in the Upper Alentejo. Analysis of these documents includes the retrospective diagnosis of the social cooperation process. The documents analysed allowed identification of the actors involved in the relationships aiming to fulfil one or several common objectives (local authorities and other public and/or private entities); the areas in which the inter-relationship between local authorities is developed, as well as its purpose, over the last two decades. The authors hope this knowledge can contribute to both the scientific community's familiarity with the subject studied and also that of other actors, and secondly, allow the reinvention of new forms of local authority action and the formation of new models of public policy.

Keywords: Inter-municipal cooperation; Local authorities; Protocols, Actors; Cooperation areas

JEL classification: H83

RESUMO

A cooperação encontra-se na ordem do dia. Nas mais diversas áreas de intervenção, especialistas, políticos, meios de comunicação social abordam a cooperação como um processo necessário ao desenvolvimento das pessoas, das organizações e dos territórios. O artigo aborda as relações de cooperação, plasmadas em documentos (protocolos, acordos de colaboração, geminações, constituição de associações, entre outras designações encontradas), promovidas por municípios do Alto Alentejo. A análise destes documentos incorpora o diagnóstico retrospectivo sobre o processo social de cooperação, em curso. A documentação permitiu identificar os atores envolvidos nas relações que visam a concretização de um ou vários objetivos comuns (municípios e outras entidades públicas e/ou privadas); as áreas em que se desenvolve a interrelação

entre municípios, bem como o seu objeto, ao longo das últimas duas décadas. Pretende-se que este conhecimento possa contribuir quer para a familiarização com o objeto de estudo por parte da comunidade científica, mas também de outros atores e, por outro lado, permitir a reinvenção de novos modos de atuação dos municípios e a concretização de novos modelos de políticas públicas.

Palavras-chave: Cooperação intermunicipal; Municípios; Protocolos; Atores; Áreas de cooperação

JEL Classification: H83

1. INTRODUÇÃO

A cooperação é um tema que interessa e ocupa investigadores, dos mais diversos domínios, desde há longa data. Também a cooperação entre municípios não é um fenómeno recente, embora nos últimos anos (especialmente, após a entrada em vigor do diploma que institucionalizou as Comunidades Intermunicipais, a Lei nº 45/2008, de 27 de agosto) este processo social tenha obtido maior importância. Coincidência ou não, num momento em que ocorre a crise económica e financeira, que foi, desde o início, uma enorme crise de confiança nas instituições dos diversos setores da sociedade.

Assim, a atual crise mundial, nas suas diversas dimensões – social, económica, financeira, ecológica, política... - recoloca o processo e as relações de cooperação sob o olhar atento de indivíduos e/ou grupos, investigadores e centros de investigação, jornalistas, políticos, organizações governamentais e não-governamentais.

É neste quadro geral que realizamos um estudo sobre *Relações de cooperação entre os municípios do Alto Alentejo: diagnóstico prospetivo, cenários e possíveis estratégias de ação*¹ com a grande finalidade de contribuir para a *desocultação* da realidade da cooperação intermunicipal neste território e poder contribuir para potenciar as dinâmicas futuras neste sistema de cooperação. Compreender das dinâmicas das relações entre atores e das formas de mobilização desses atores para promover a mudança. Na verdade, cremos que a descoberta de padrões de interação entre municípios pode vir a ser importante para a identificação de consensos e prevenção de conflitos e igualmente, ser um instrumento para a construção de novos modelos e de soluções no seio do processo de cooperação, entre entidades que desenvolvem a sua ação na esfera das políticas públicas.

Este artigo versa sobre a análise documental plasmada em informação existente nos municípios inseridos na Nomenclatura da Unidade Territorial Estatística (NUT) de nível III - Alto Alentejo.

A primeira parte é relativa ao enquadramento e pertinência da investigação. Aqui, são apresentadas as razões que mobilizaram a investigação, sendo também efetuada a conceptualização teórica do tema. De seguida, contextualiza-se o regime da cooperação intermunicipal em Portugal. Por último, apresenta-se o resultado da análise aos documentos existentes nos municípios do Alto Alentejo, nas últimas duas décadas, demonstrando as interrelações que estes atores têm mantido ao longo dos anos bem como as áreas em que, conjuntamente, têm desenvolvido a sua atuação.

¹ O referido estudo enquadra-se no programa de Doutoramento em Sociologia, da Universidade de Évora. Está-lhe subjacente um quadro teórico da sociologia da ação, pelo que se valoriza a interação entre atores e sistema (Guerra, 2010) e utilizam-se as metodologias prospetivas no sentido de dar corpo à afirmação de Godet (1993) sobre a incerteza, multiplicidade e indeterminação do futuro.

2. ENQUADRAMENTO E PERTINÊNCIA DA INVESTIGAÇÃO

O tema da cooperação tem vindo a assumir uma importância crescente, constatável em documentos oficiais produzidos pelos governantes, nos noticiários, nas redes sociais e em investigações onde este tema é analisado sob o foco das mais diversas disciplinas.

Ao longo das últimas décadas do século XX, as teorias neoliberais advogaram a eficiência do mercado e apontaram “armas” ao Estado, sendo este alvo das críticas e de políticas com vista à sua redução.

As autarquias locais, nomeadamente os municípios, também foram alvo destas críticas e de diversas ações cujo objetivo foi aplicar ao Estado a realidade da gestão em empresas privadas, desvalorizando o facto de se estar perante contextos organizacionais e culturais distintos, atores específicos e objetivos diferenciados.

Não raras vezes, a questão fundamental foi a redução do papel do Estado, a sua eficiência e a diminuição de custos, perdendo-se o foco da prossecução do bem público. Esta valorização, quase exclusiva, de fatores económicos, também teve reflexos muito significativos na esfera dos municípios, quer na sua estrutura quer na sua ação. Cremos que essa realidade impulsionou a cooperação intermunicipal.

As relações de cooperação têm-se apresentado como uma das possibilidades de os municípios responderem às exigências atuais, quer as que advêm das necessidades das suas populações, quer da sua própria estrutura organizacional ou do exterior. Tal como referem Douillet & Lefebvre, “l’action d’une autorité locale est le fruit de la mobilisation d’une très grande diversité d’acteurs, membres de la collectivité ou extérieurs à celle-ci, lesquels interviennent avec des ressources et des intérêts à agir très différenciés” (Douillet & Lefebvre, 2017).

Determinar qual a melhor forma de gerir espaços sociais tão distintos, mas tão próximos, tem sido um desafio para quem se debruça sobre estes objetos de estudo. De acordo com Spicer (2015, p. 3), podemos encontrar três grupos de teorias acerca das abordagens mais adequadas. Uma dessas teorias defende como solução a fusão ou aglomeração de municípios (especialmente, em municípios de pequena dimensão: território e/ou população). A teoria da escolha pública, pelo contrário, defende a fragmentação institucional, incentivando a competição, utilizando o método do individualismo metodológico. O elemento mais importante é o processo e o predomínio do postulado de que os indivíduos são instrumentalmente racionais (Pereira, 1997, p. 424). E, por último, na década de 90, surge uma nova perspetiva que defende a criação de redes flexíveis, que utilizam meios de forma voluntária e são criadas de modo a responder a problemas locais concretos, ou seja, são criados mecanismos de cooperação entre diversos tipos de atores.

Ora, a procura de soluções baseadas em relações de cooperação como forma de responder aos novos desafios e necessidades das populações continua.

Mas, afinal, o que entendemos por cooperação?

No âmbito da sociologia, a cooperação é um “processo social pelo qual duas ou mais pessoas [individuais ou coletivas] atuam conjuntamente na prossecução de um objetivo comum” (Silva, 2012, p.124), pelo que “pode contribuir para a continuidade e para o funcionamento normal da sociedade” (Silva, 2012, p.124). A cooperação pode ter carácter espontâneo ou organizado e pode ser voluntária ou mais ou menos forçada pelo ambiente externo e constitui-se como um processo social conjuntivo que fomenta uma relação fundamental a qualquer coletivo social (Silva, 2012).

Porém, como sabemos, as interações sociais não estão baseadas exclusivamente na harmonia e na ausência de conflito. Assim, a cooperação, ainda que baseada em relações de solidariedade entre os vários atores com o objetivo de atingir determinado objetivo ou resolver um problema comum, não afasta as diferenças existentes e o grau de autonomia que cada um deste possui no seio da própria relação, o seu sistema de crenças e valores, os seus objetivos individuais, as suas preferências.

As relações intermunicipais de cooperação podem ser analisadas como relações de uma «rede de municípios», pelo que a análise de redes sociais (ARS) - *social network analysis* - é uma das metodologias que nos permite evidenciar as relações entre os atores, permitindo-nos compreender a estrutura relacional no quadro no qual se desenvolvem as relações (Silva, Fialho, & Saragoça, 2013, p. 39).

No âmbito da ARS, uma rede é assumida como “un conjunto de relaciones (líneas, vínculos o lazos) entre una serie definida de elementos (nodos)” (Molina, 2004, p. 36). As relações entre os atores constituem redes de comunicação e interação que envolvem uma linguagem simbólica, e que têm por base os limites culturais e as relações de poder num determinado contexto” (Silva, Fialho, & Saragoça, 2013, p. 10).

Assumimos que a ação social materializada nas relações de cooperação é sempre estratégica. Na verdade, ela é “conceptualizada e, como sempre, mediatizada por um conjunto mais ou menos estabilizado e articulado de jogos (...) através dos quais os actores respectivos regulam e gerem as dependências mútuas que deram nascença à cooperação, ao mesmo tempo que são mantidas por ela” (Friedberg, 1993, p. 113). Assim, aceitamos, como sublinha Friedberg, que os atores atuam num quadro de um “universo social fraccionado pela concorrência de uma multiplicidade de regulações locais heterogéneas” (Friedberg, 1993, p. 227) logo, as suas ações devem ser analisadas “no quadro dos jogos e do sistema de acção concreto englobante, no interior dos quais elas se desenvolvem” (Friedberg, 1993, p. 227). Deste modo, no quadro do processo de cooperação, os atores identificam-se com a regulação do sistema, mas, simultaneamente, possuem algum grau de autonomia que lhe permite transformar, através da sua ação, essa regulação.

Para estudarmos as relações de cooperação entre municípios, importa ter também em conta que as reformas institucionais (descentralização, regionalização, devolução, reconhecimento de comunidades autónomas, entre outras) alteram o estatuto do próprio poder local e reforçam a capacidade de ação das autoridades políticas locais (Douillet & Lefebvre, 2017). De facto, recentemente, as regiões começaram a ser consideradas como espaços dinâmicos em que as suas relações, num mundo globalizado, são decisivas para os processos de transformação e de mudança (Herrschel & Newman, 2002). Na verdade, o processo de cooperação permite grande flexibilidade e autonomia dos municípios atendendo a que possibilita decidir quais as questões que devem ser abordadas conjuntamente pelos diversos governos locais (Herrschel & Newman, 2002; Hulst & van Montfort, 2007, Spicer, 2015) ou seja, “o indivíduo inventa uma nova solução para um problema retirando uma lição da sua experiência passada” (Reynaud, 2004, p. 99).

É neste quadro que se desenvolve uma investigação que procura compreender como os municípios do Alto Alentejo mobilizam os seus recursos e desenvolvem ações, de forma coletiva, para o desenvolvimento do território.

3. CONTEXTO DO ESTUDO

A cooperação aplica-se tanto a grandes cidades como a pequenos territórios. Em 2011, data do último momento censitário, o Alto Alentejo foi a região, de todo o território nacional, onde ocorreu maior diminuição de pessoas (-6.8%), sendo também é neste território que se localizam os municípios com os índices mais elevados de envelhecimento e com menor capacidade de rejuvenescimento e de sustentabilidade potencial. Esta sub-região apresenta elevados índices de desemprego e uma reduzida capacidade empregadora. De acordo com a Estratégia de Desenvolvimento Territorial e Plano de Ação Alto Alentejo 2020 (CIMAA, 2014, p.4), este território deve “aprofundar as orientações estratégicas de base territorial do PROT Alentejo, enriquecendo os diversos sistemas aí consagrados (com importante expressão no Alto Alentejo), designadamente a partir de uma maior e mais eficaz articulação de intervenções entre grupos de Municípios no

território do Alto Alentejo, com relações de contiguidade com os territórios de fronteira (sobretudo, Beira Baixa, Extremadura de Espanha e Andaluzia, Alentejo Central e Lezíria do Tejo)”.

Dois objetivos gerais orientam a investigação em curso: 1) caracterizar a dinâmica do sistema de cooperação entre os Municípios de um território, ou seja, o posicionamento dos atores face às variáveis do sistema, as suas alianças, os conflitos existentes e as estratégias que empreendem; e 2) identificar os futuros possíveis para a cooperação intermunicipal neste sistema de ação concreto.

O estudo¹ situa-se no âmbito dos estudos prospetivos, ou estudos do futuro, tal como concebidos pela Escola Francesa, *La Prospective*.

Esta opção teve presente a natureza, as atribuições e as competências dos atores em questão e o facto de estarmos perante “uma fração de território suficientemente pequena, de modo a apresentar níveis de homogeneidade significativos, mas, simultaneamente, com a amplitude necessária para que disponha de recursos necessários susceptíveis de potenciarem estratégias de desenvolvimento” (Baltazar & Rego, 2001, p. 27).

4. A COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL EM PORTUGAL

A cooperação entre municípios não é um tema recente (Hulst & van Montfort, 2007; Spicer, 2015; Bianchi & Russo, 2014; Oliveira & Breda-Vasquez, 2016).

Correia (1986) refere que já no século XIX é possível encontrar mecanismos legais que plasmam formas de cooperação ao nível do poder local em diversos países europeus, nomeadamente, na Alemanha, em França e em Itália. Em Portugal, é possível encontrar na legislação referências à cooperação entre municípios desde o início do século XX (Lei nº 88, de 7 de agosto de 1913). No entanto, foi necessário que passasse mais de uma década até que este diploma fosse regulamentado (1927) e, em 1936, o Código Administrativo altera substancialmente a liberdade dos municípios, a ação das câmaras municipais passa a estar limitada.

Após a revolução de 1974, a primeira lei sobre associativismo municipal é plasmada no Decreto-lei n.º 266/81, de 15 de setembro². Neste diploma prevê-se a associação entre municípios com base no acordo de dois ou mais municípios vizinhos para a realização de interesses específicos comuns, “a associação é composta, em princípio, por municípios pertencentes ao mesmo agrupamento, fixado no diploma que regula os gabinetes de apoio técnico às autarquias locais (GAT)” (n.º 1 do art.º 3º), embora esteja prevista a associação entre municípios de agrupamentos diferentes. Este diploma constitui-se como base para a cooperação intermunicipal e, logo, para que a ação dos municípios pudesse recorrer a novas metodologias de ação.

No final do ano de 1989³, os municípios são confrontados com um novo diploma sobre associativismo municipal. Nele desaparece a expressão «municípios vizinhos» e a figura do agrupamento também é retirada, ficando os municípios com o poder de decisão sobre a constituição de associação com outros territorialmente contíguos ou não.

Neste mesmo ano, Portugal incorpora a Convenção-Quadro Europeia para a Cooperação Transfronteiriça entre Comunidades ou Autoridades Territoriais. A Convenção visou incentivar as relações de cooperação entre os seus membros, assegurar a participação das comunidades ou

¹ Relações de cooperação entre municípios do Alto Alentejo: diagnóstico prospetivo, cenários e possíveis estratégias de ação

² A Constituição da República Portuguesa aprovada em 1976 previa (Art.º 254º) a associação entre municípios – através de associação e federação - a legislação de 1981 constitui-se como uma lei-quadro, onde a autonomia e o poder de liberdade dos municípios foi substancialmente alterado face ao quadro legal anterior. Como é referido no preâmbulo “confiar na capacidade criativa dos municípios para resolverem os seus problemas próprios, aceitando este desafio de construir por si mesmos um modelo associativo adaptado ao particularismo das suas recíprocas afinidades”. Relativamente à federação de municípios, esta lei nada refere sobre a matéria.

³ Decreto-lei 412/89, de 29 de novembro.

autoridades territoriais da Europa, contribuir para o progresso económico e social das regiões fronteiriças e para o espírito de solidariedade. Por ocasião deste normativo, vários países assinam Tratados e Acordos internacionais, Portugal e Espanha assinam, em 2002, a Convenção de Valência.

A União Europeia constitui-se como uma fonte para o desenvolvimento de relações de cooperação, (Hulst & Van Montfort, 2007). A dinâmica de cooperação é influenciada através de políticas e de regulação deste tipo de relação (Veiga & Pinho, 2007, p. 3) lembram que “o desafio dos fundos europeus contribuiu para que fosse dada maior atenção ao ordenamento do território e promoveu o relacionamento das autarquias locais com entidades estrangeiras”.

Um ano após a assinatura desta Convenção, entra em vigor na ordem jurídica portuguesa a Carta Europeia de Autonomia Local. Este documento também prevê a faculdade das autarquias locais em associarem-se, quer no âmbito geográfico nacional, quer internacional.

Apesar de não existirem grandes alterações ao regime em vigor, em 1999 ocorre um novo momento legislativo sobre cooperação entre municípios, Decreto-lei n.º 172/99, de 21 de setembro. Pelas alterações que foram introduzidas pode perceber-se que a cooperação entre municípios era já uma realidade marcante no território nacional e, por isso, havia que introduzir componentes que regulassem o funcionamento destas relações.

Em 2003 ocorre a primeira grande alteração ao regime jurídico da cooperação entre municípios. O quadro legal retoma o conceito de «territórios vizinhos», pois, tal como plasmado na proposta de lei¹ apresentada na Assembleia da República, seria importante promover o aprofundamento de relações de complementaridade e de solidariedade entre municípios territorialmente contíguos, situação que parece representar um modo de “empurrar” os municípios a agirem em relações baseadas na ação comum com vista à concretização de objetivos comuns.

A Lei n.º 10/2003, de 13 de maio, estabeleceu o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das áreas metropolitanas e previa a existência de Grandes Áreas Metropolitanas (GAM) e de Comunidades Urbanas (ComUrb). Os fatores território e demografia apresentavam-se com um enorme peso, o que poderia vir a constituir-se como constrangimentos para os municípios situados em áreas geográficas mais despovoadas. Assim, é possível verificar que o conceito de associação entre município fica substancialmente alterado, nenhuma das anteriores leis falava nem no mínimo de municípios necessário nem no número mínimo de habitantes para a constituição de uma associação de municípios. No que concerne aos meios disponibilizados a estas organizações intermunicipais, abre-se a possibilidade a transferências do Orçamento de Estado. As áreas metropolitanas estavam proibidas de fazer transferências financeiras para os municípios ou apoiar investimentos que tivessem um cariz estritamente municipal. Se, por um lado, há disponibilidade de meios para os municípios que se associem nas modalidades previstas, por outro lado, os meios disponibilizados estão dependentes da ação prática de interações entre municípios.

Uma outra modalidade de associação foi veiculada através do Decreto-lei n.º 11/2003, de 13 de maio: as comunidades intermunicipais de direito público, as comunidades intermunicipais de fins gerais e as associações de municípios de fins específicos². Nem num, nem em outro, caso estavam previstas transferência por via do Orçamento de Estado. Claramente, existia um elemento “coercivo” na liberdade de associação municipal. Hulst et al (2009, pp. 280) argumentam que se o quadro legislativo prescreve ou favorece uma forma administrativa sobre a outra, terá um impacto imediato sobre os padrões de cooperação.

¹ Proposta de Lei nº 24/IX, publicada em 03 de outubro de 2002, Série II-A, nº 27.

² As comunidades intermunicipais têm obrigatoriamente de ter um nexo territorial e cada município apenas poderia integrar uma estrutura associativa. Relativamente às associações de municípios de fins específicos não havia limite à participação, desde que existissem interesses comuns. Nem num nem em outro caso estavam previstas transferência por via do Orçamento de Estado. Claramente, existia um elemento “coercivo” na liberdade de associação municipal.

Em 2008, o quadro regulamentar foi substancialmente alterado relativamente ao normativo de 2003. O associativismo municipal passa a estar organizado de acordo com a Nomenclatura de Unidade Territorial Estatística de nível III (NUT III). Através da Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto, os municípios passam a integrar as Comunidades Intermunicipais (CIM) definidas pelo quadro regulamentar e podem criar associações de municípios de fins específicos. As CIM veem os seus recursos aumentados através de diversos instrumentos, quer de âmbito municipal, quer por via do Orçamento de Estado ou de financiamentos oriundos da União Europeia.

O associativismo intermunicipal aparece, assim, interligado com a Lei das Finanças Locais, com o Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) e com a descentralização de competências. As CIM passam a desempenhar um papel relevante na articulação de políticas entre municípios e entre estes e a administração central. Este regime associativo teve a duração de 5 anos. Em 12 de Setembro de 2013, através da Lei nº 75/2013, é implementado o atual quadro regulamentar do associativismo municipal em Portugal.

Este novo normativo vem reformar o modelo anterior, aparecendo as entidades intermunicipais com um conjunto de atribuições que anteriormente não lhe estavam cometidas e figurando como entidades agregadoras. Se compararmos as CIM criadas no regime anterior e as agora enumeradas, verificamos que estas entidades foram reformuladas, tendo havido municípios que passaram a integrar outra CIM ou até mesmo uma Área Metropolitana. Parece existir aqui uma preocupação de escala. De facto, a cooperação intermunicipal pode constituir-se como uma via para atingir objetivos de reforma das estruturas da administração local e, em especial, nos territórios de baixa densidade populacional, poderem aproveitar benefícios de uma escala maior (Cadaval & Caramés (2006).

5. A EXPERIÊNCIA DA COOPERAÇÃO ENTRE MUNICÍPIOS DO ALTO ALENTEJO NAS DUAS ÚLTIMAS DÉCADAS

De modo efetuarmos uma aproximação à realidade da cooperação entre os municípios que integram o Alto Alentejo (Portugal), procedeu-se à recolha e análise da legislação, desde 1976 até à atualidade, que tivesse como objeto a cooperação entre municípios. Outros documentos técnicos produzidos pelos municípios ou pelas suas estruturas associativas foram, também, alvo de atenção e de análise. Contudo, no âmbito deste artigo importa-nos analisar os documentos formais arquivados nos municípios NUT III (Alto Alentejo) e que manifestam relações de cooperação entre municípios, após 1976.

a) A recolha dos dados

Os documentos que formalizam as relações de cooperação entre os referidos municípios encontram-se arquivados nos serviços dos próprios municípios e, se em alguns casos é possível aceder a estes documentos via internet, na grande maioria das situações tal não é possível. Esta situação levou à necessidade de a investigação ter de ser realizada presencialmente em cada uma das organizações, após obtenção de autorização para consulta dos referidos documentos - o primeiro pedido de autorização, generalizado a todos os municípios, ocorreu em setembro de 2015.

As situações revelaram-se muito díspares, relativamente ao tempo de resposta. Houve municípios que responderam a esta solicitação no espaço de três dias úteis, outros que responderam ao fim de nove meses e outros ainda que não responderam, apesar de diversas insistências. Quanto à sistematização dos documentos, também se verificaram situações muito diversas, existindo casos onde a informação estava organizada (ainda que com classificações distintas) e outras em que os documentos estavam dispersos pelos serviços, sendo assim necessário realizar-se um trabalho prévio, no âmbito das próprias organizações, a fim de se reunir a informação. Num dos municípios, pelo reduzido número de documentos disponibilizados, recorreu-se à consulta das atas das reuniões de Câmara Municipal para completar a informação recolhida.

Para registar a informação foi desenvolvido um instrumento de recolha de dados onde foram identificados os seguintes elementos: o tipo de documento, o ano de assinatura, os parceiros envolvidos (municípios e outros atores)¹, o objeto, a área de cooperação e a duração prevista para a relação. Assim, entre setembro de 2015 e junho de 2016, foram recolhidos documentos que materializam relações de cooperação entre municípios do Alto Alentejo em 11 dos 15 municípios. Nestes, foi efetuado o levantamento de 562 documentos, cujas designações são muito diversificadas, tendo sido referenciadas mais de 30 designações. Após a sua análise estabilizou-se o universo em 316 documentos, que foram objeto da sistematização que aqui se apresenta.

b) Análise dos dados

A análise aos 316 documentos revelou que, ao longo das últimas duas décadas, as áreas em que as relações de cooperação ocorreram são diversas e que, também, ao longo do tempo essas áreas de cooperação vão-se adaptando a novas necessidades e às atribuições destas autoridades locais.

O documento mais antigo registado está datado de 1988. Nesta data ainda não existia qualquer estrutura municipal de cariz associativo neste território. Ainda assim, dois dos municípios assinam a constituição de uma associação de municípios de âmbito nacional².

QUADRO 1. Nº DE DOCUMENTOS POR ÁREA DE COOPERAÇÃO NOS MUNICÍPIOS DO ALTO ALENTEJO ENTRE 1988-2015

Área	N.º
Planeamento	23
Associativismo intermunicipal	35
Desporto	16
Energia	22
Ambiente	43
Mobilidade	15
Formação	4
Cooperação técnica	3
Metrologia	20
Segurança, higiene e saúde no trabalho	9
Turismo	19
Educação	7
Ação social	9
Cooperação desenvolvimento/transfronteiriça	11
Empreendedorismo	9
Modernização	27
Desenvolvimento regional	8
Cultura e património	16
Proteção civil	13
Outros	7
Total	316

Fonte: Elaboração própria, com base na análise aos documentos recolhidos nos municípios

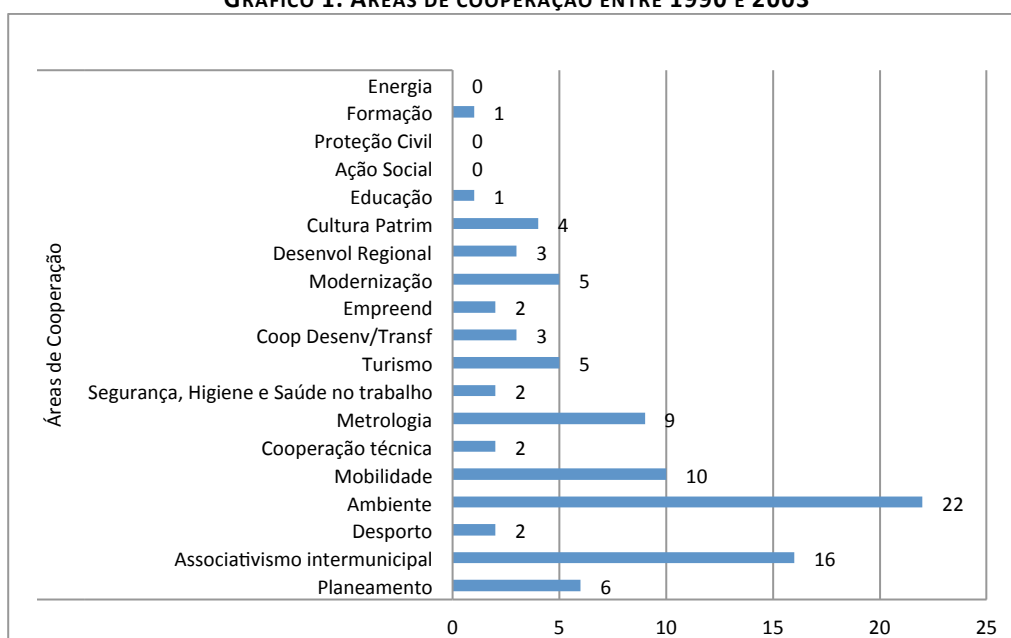
De modo a que a se pudesse perceber a (in) existência de evolução das áreas de cooperação entre os municípios, procedeu-se à categorização dos documentos por períodos temporais de origem, previamente definidos em função das alterações preconizadas ao nível da legislação nacional. Deste

¹ No âmbito do presente artigo são, fundamentalmente, apresentadas e analisadas as relações entre os municípios. Apenas pontualmente serão feitas referências a outros atores (não municípios).

² Constituição da Associação Portuguesa dos Municípios com Centro Histórico.

modo, os períodos em análise foram: a) até 1990; b) Entre 1990 e 2003; c) Entre 2004 e 2008 e d) De 2009 a 2015. Assim, percebemos que ao longo dos diversos períodos as áreas de cooperação mais visíveis vão sendo alteradas. Da análise empreendida salienta-se que além das áreas de cooperação mais relevantes se modificarem, podemos também constatar que ao longo do tempo vão aparecendo novas áreas, como é disso exemplo a Proteção Civil e a Ação Social. Algumas áreas assumem protagonismo sem antes se terem constituído como áreas de cooperação, como é o caso da Energia, no período de 2009/2015, fazendo transparecer as prioridades da sub-região.

GRÁFICO 1. ÁREAS DE COOPERAÇÃO ENTRE 1990 E 2003

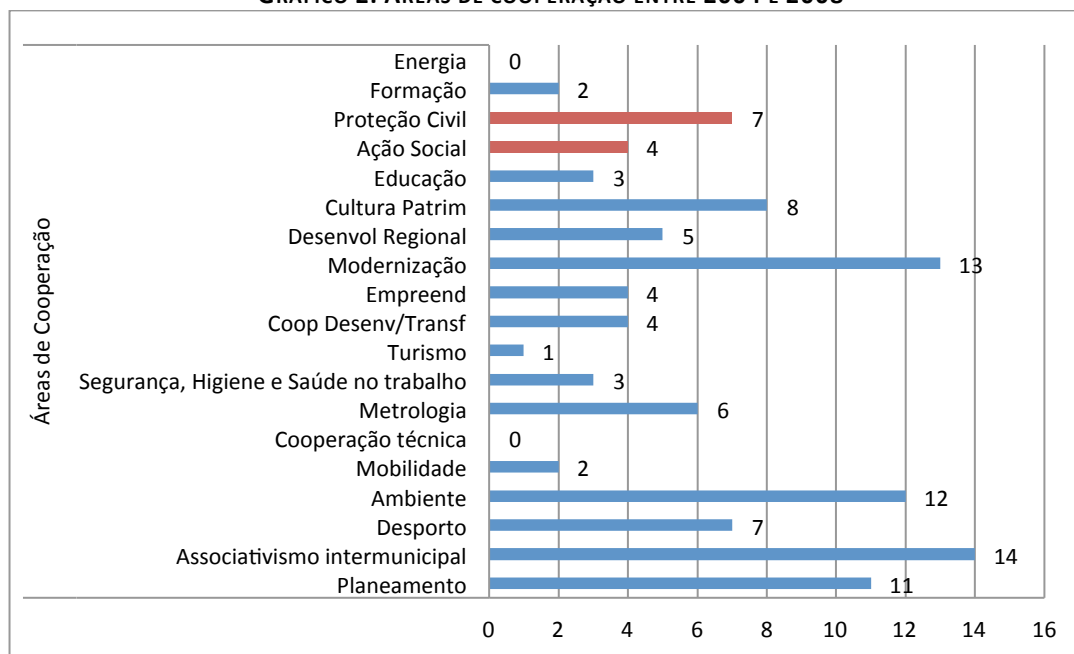


Fonte: Elaboração própria, com base na análise aos documentos recolhidos nos municípios

Assim, as áreas de atuação mais relevantes entre 1990 e 2003 foram: Ambiente (22 documentos); Associativismo Intermunicipal (13 documentos) e Mobilidade (10 documentos). No entanto, salienta-se ainda a criação de serviços de Metrologia partilhados pelos municípios, havendo aqui uma cooperação em termos de recursos humanos e técnicos entre os diversos municípios que se revela bastante incisiva neste período temporal.

Entre 2004 e 2008, além de terem surgido áreas de cooperação que até então não tinham sido referenciadas (Proteção Civil e Ação Social), verificamos que o Ambiente, mantendo uma posição cimeira nas opções dos municípios, perde a primazia para o Associativismo Intermunicipal (13 documentos). Contudo, neste período parece ser relevante salientar que a Modernização Administrativa (12 documentos) passa a deter, a par do Ambiente, 2ª posição dentro das áreas de cooperação, passando de 5 documentos registados no período anterior para 12 documentos neste período. Conforme o demonstram os documentos arquivados nos municípios em estudo, entre 2004 e 2008, os municípios desta sub-região empreendem um esforço na modernização administrativa dos seus serviços.

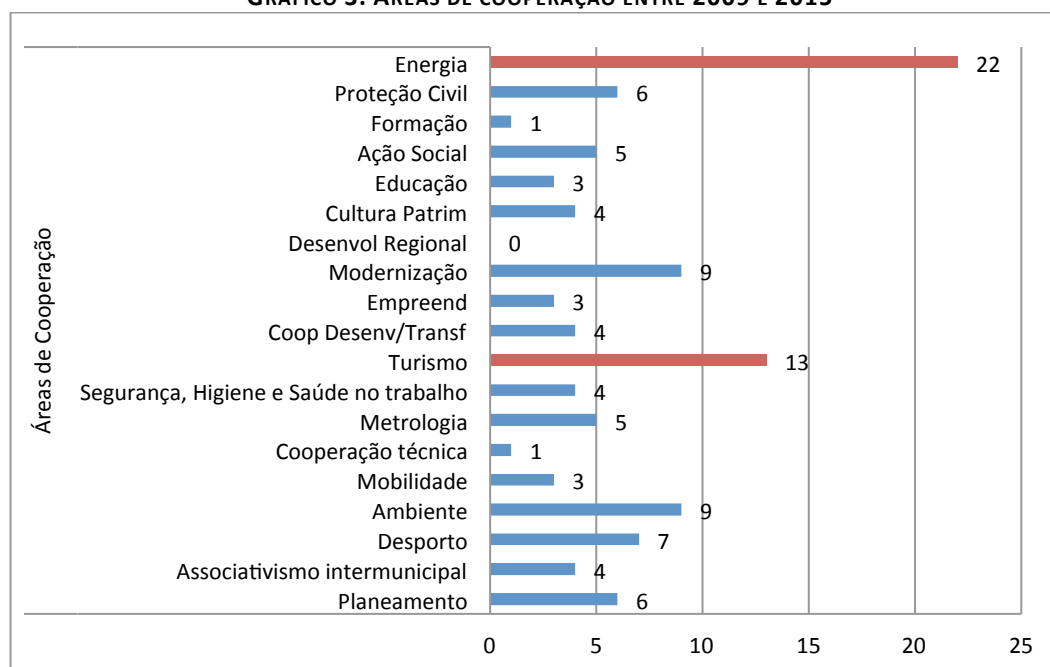
GRÁFICO 2. ÁREAS DE COOPERAÇÃO ENTRE 2004 E 2008



Fonte: Elaboração própria, com base na análise aos documentos recolhidos nos municípios

No último período temporal em análise, 2009/2015 (Cf. Gráfico nº 3) as áreas de atuação dos municípios, no âmbito das relações de cooperação, alteram-se significativamente. A Energia aparece pela 1.ª vez nos documentos analisados e, surpreendentemente, assume-se como a principal área de cooperação entre os municípios, 22 documentos relatam a relação entre municípios nesta matéria. Uma outra área que aparece em destaque é o Turismo que passa de 6 documentos até 2008 para mais do dobro (15 documentos) nos últimos 5 anos. Entre 2009/2015 as áreas da Modernização Administrativa e do Ambiente continuam a ser áreas relevantes de cooperação embora tenham perdido peso nas relações entre municípios.

GRÁFICO 3. ÁREAS DE COOPERAÇÃO ENTRE 2009 E 2015



Fonte: Elaboração própria, com base na análise aos documentos recolhidos nos municípios

Salienta-se ainda o facto da área do Desporto a partir de 2004 manter o mesmo volume de documentos registados nos dois períodos, 2004/2008 e 2009/2015, o que pode indicar alguma estabilidade na cooperação realizada nesta área.

No âmbito deste trabalho procedeu-se à análise das relações na rede através da Análise de Redes Sociais (ARS), enquanto metodologia adequada descrever a estrutura de um sistema social. Por estrutura entende-se aqui uma representação simplificada do sistema social complexo que nos permite identificar as regularidades existentes na composição e no estabelecimento de relações (Lazega, 1998; Wasserman e Faust, 1998; Silva, Fialho & Saragoça, 2013). De facto, esta abordagem centra-se nas relações que se estabelecem entre indivíduos, instituições ou organizações, cujos vínculos estruturam diferentes situações sociais e influenciam o fluxo de bens materiais, ideias, informação e poder, podendo ser aplicada a diversos campos do conhecimento, a partir de diferentes enfoques teóricos, a fim de fornecer elementos importantes para a compreensão da estrutura social como espaço da ação coletiva dos indivíduos e das organizações – no presente caso, municípios¹.

Operacionalizámos esta metodologia através do programa UCINET², com base numa matriz (Cf. Quadro 2), convertida em grafo (Cf. Gráfico 4), que representa as interações existentes, elaborada a partir da documentação existente acerca das relações formais, protocoladas, entre os municípios (atores).

QUADRO 2. MATRIZ DA REDE DE ATORES ENTRE 1990 E 2015 (ALTO ALENTEJO)

	A1	A2	A3	A4	A5	A6	A7	A8	A9	A10	A11	A12	A13	A14	A15
A1	0	62	82	61	66	55	59	63	73	65	60	61	59	63	80
A2	62	0	62	75	64	55	72	56	61	67	64	54	51	61	64
A3	82	62	0	67	71	56	59	66	67	65	64	62	58	58	84
A4	61	75	67	0	65	51	88	51	58	61	66	53	52	60	67
A5	66	64	71	65	0	54	60	57	63	83	56	63	54	80	67
A6	55	55	56	51	54	0	49	49	53	56	50	52	48	49	52
A7	59	72	59	88	60	49	0	49	56	58	63	54	50	55	62
A8	63	56	66	51	57	49	49	0	56	57	56	52	51	54	64
A9	73	61	67	58	63	53	56	56	0	63	55	59	54	56	67
A10	65	67	65	62	83	56	58	57	63	0	53	58	52	77	64
A11	60	64	64	66	56	50	63	56	55	53	0	52	45	50	61
A12	61	54	62	53	63	52	54	52	59	58	52	0	51	57	55
A13	59	51	58	52	54	48	50	51	54	52	45	51	0	50	59
A14	63	61	58	60	80	49	55	54	56	77	50	57	50	0	55
A15	80	64	84	67	67	52	62	64	67	64	61	55	59	55	0

Fonte: Elaboração própria, com base na análise aos documentos recolhidos nos municípios

¹ No âmbito deste artigo empreendeu-se a análise às relações entre os municípios que constituem a NUT III, tendo sido afastada a análise às relações destes com outros atores (quer fossem municípios ou não).

² Cf. informação disponível em <http://www.analytictech.com>.

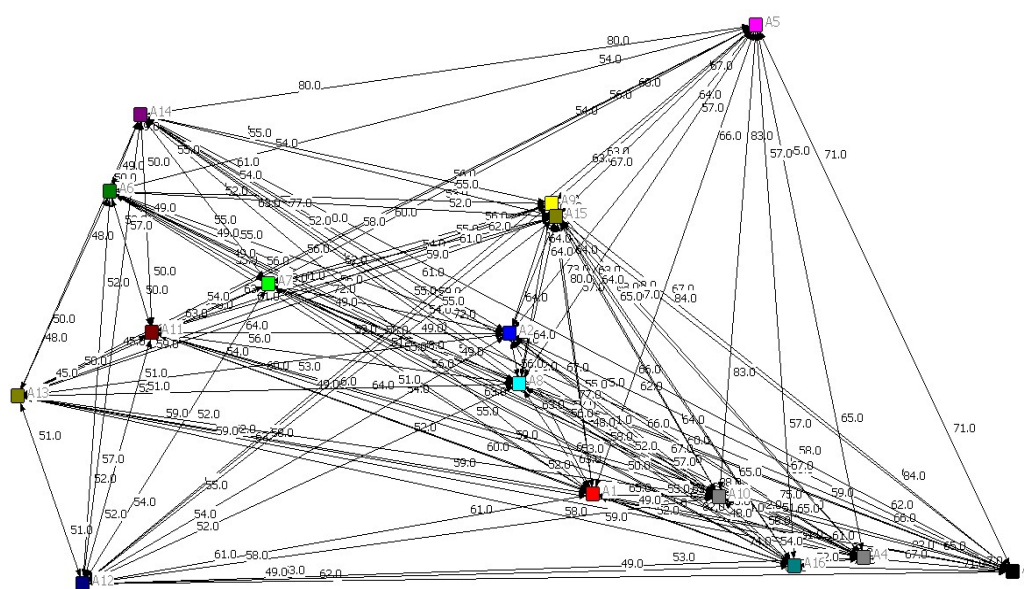
Assim, por cada um dos documentos analisados, foram registados os atores em presença, tendo este procedimento sido efetuado para os 316 documentos recenseados e para os 15 municípios em estudo.

Os dados mostram que os Municípios de Campo Maior e de Elvas, entre 1990 e 2015, desenvolveram 88 relações ou que os Municípios de Monforte e Ponte de Sor desenvolveram quase metade deste valor, ou seja, 45 relações.

No que concerne à Rede de Atores manifestada na análise aos documentos arquivados nos municípios, esta revelou que entre 1990¹ e 2015, o mínimo de relações existentes entre dois atores foram 45 relações e o máximo de 88 relações.

Importa evidenciar que todos os municípios se relacionaram entre si no período temporal em análise. No entanto, este nível de trocas nem sempre é o mesmo para todos os 15 municípios, existem relações onde as trocas entre atores são mais frequentes do que em outros casos. Tomemos como exemplo o ator A1 – Alter do Chão: se considerarmos uma escala Fraco, Médio e Forte (em que Fraco significa uma frequência de relações entre 45 e 59 relações, Médio o número de relações situado entre 60 e 74 e Forte como significando 75 ou mais relacionamentos), então podemos dizer que este Ator (A1) tem um nível relacional forte com A3 (Avis) e A15 (Sousel), um nível de relacionamento médio com A2 (Arronches), A4 (Campo Maior), A5 (Castelo de Vide), A8 (Fronteira), A9 (Gavião), A10 (Marvão), A11 (Monforte), A12 (Nisa) e A14 (Portalegre) e um nível Fraco com A6 (Crato), A7 (Elvas) e A13 (Ponte de Sor).

GRÁFICO 4. REDE DE ATORES ENTRE 1990 E 2015 (ALTO ALENTEJO)



Fonte: Elaboração própria, com base na matriz de rede de atores (Quadro 2)

Em termos gráficos, podemos verificar que os atores assumem posições de protagonismo similares mas, ainda assim, os atores que assumem maior relevância são Alter do Chão, Avis, Campo Maior, Marvão e Sousel. Evidenciando-se aqui também a existência de relações entre todos os atores que compõem a rede, tal como era possível visualizar pelo número de interações evidenciado pela Matriz da Rede de Atores aqui exposta (Cf. Quadro 2).

¹ Antes de 1990 apenas foi efetuado o levantamento de um documento (ano 1988).

De modo a aprofundar a análise a estas relações, partindo do Quadro 1, agrupámos os documentos em análise por três grandes áreas de intervenção dos municípios: a) social, cultural e património (material e imaterial); b) infraestruturas e serviços, e c) capacitação da administração local.

A aplicação da Análise de Redes Sociais por períodos temporais revela-nos que a intervenção dos municípios ao nível social, cultural e património foi mais intensa no período de 2004/2008. O município que possui maior intensidade de relações é Alter do Chão. Este município tem maior número de relações com Avis.

No período temporal anterior, Portalegre assume a liderança neste tipo de relação e no último período analisado (2009/2015) os municípios de Avis, Castelo de Vide e Elvas são aqueles que se envolvem mais com outros atores nesta área de atribuições. É ainda de salientar que entre 1990 e 2003, além dos municípios, existe apenas um ator que se destaca: a Região de Turismo de S. Mamede. Os restantes atores (que não são municípios) assumem intensidade residual, incluindo a Associação de Municípios do Norte Alentejano. Em geral, o número de outros atores envolvidos não é muito significativo, facto bem diferente do período seguinte.

Os anos entre 2004 e 2008 foram os de maior atividade cooperativa, incluindo as relações entre atores particulares e/ou associativos e atores da administração central, especialmente a desconcentrada, havendo também institutos públicos¹.

Entre 2009 e 2015, além dos atores já mencionados, aparecem as Instituições de Ensino Superior a cooperarem com os municípios em matérias sociais, culturais e de património.

Quando a analisamos a cooperação dos municípios ao nível de infraestruturas e serviços, confirma-se que esta foi a área mais relevante entre 1990 e 2003. Os municípios empenharam-se em múltiplas relações, sendo que os municípios com maior relacionamento nesta tipologia são Campo Maior e Elvas. A análise da matriz de atores revela que nesta matéria a questão geográfica é importante, surgindo grupos de municípios que mantêm relações de cooperação, por exemplo: Alter do Chão – Avis – Fronteira – Sousel; Arronches, Campo Maior – Elvas – Monforte; Marvão – Castelo de Vide – Portalegre.

No segundo período temporal analisado verifica-se uma quebra do número de relações na tipologia em análise e as relações em que transparece a proximidade geográfica entre municípios não é evidente.

No último período temporal, coincidente com uma nova legislação ao nível do associativismo municipal, é claro o relacionamento entre os municípios com a Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo.

Nos períodos temporais anteriores a estrutura associativa intermunicipal (AMNA) participava de forma modesta nas relações de cooperação entre municípios. Esta situação altera-se substancialmente e é evidente a participação desta entidade nas relações com os municípios.

Tal como acontece nas tipologias social, cultural e património, também ao nível das infraestruturas e serviços, os atores extramunicipais têm vindo a alargar-se.

¹ Não se incluíram nesta categoria Instituições de Ensino Superior que foram tratadas como um ator.

QUADRO 3. ATORES NAS RELAÇÕES DE COOPERAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO ALTO ALENTEJO – INFRAESTRUTURAS E SERVIÇOS - POR PERÍODO TEMPORAL

Período temporal		
1990/2003	2004/2008	2009/2015
• AMNA • Administração Central • País(s) da EU • Associações Particulares • NUT Alentejo Central	• AMNA/CIMAA • Administração Central • País(s) da EU • Associações Particulares • NUT Alentejo Central • Municípios outras NUT • Região de Turismo/ Entidade Regional de Turismo	• CIMAA • Administração Central • País(s) da EU • Associações Particulares • NUT Alentejo Central • Municípios outras NUT • Região de Turismo/ Entidade Regional de Turismo

Fonte: Elaboração própria, com base nos documentos recolhidos nos municípios

Os municípios do Alto Alentejo relacionam-se com municípios de outras regiões, especialmente do Alentejo Central.

6. CONCLUSÃO

Os dados que aqui apresentamos, decorrentes da investigação em curso sobre as *Relações de cooperação entre os municípios do Alto Alentejo: diagnóstico prospetivo, cenários e possíveis estratégias de ação*, constitui um contributo para o conhecimento da história da cooperação intermunicipal entre os atores mais diretamente implicados. Este conhecimento pode ser importante para perspetivar e prospetivar as dinâmicas futuras deste sistema de cooperação.

Na verdade, a análise dos documentos que materializam as interações entre municípios é parte do trabalho necessário para a concretização do diagnóstico das relações de cooperação exercidas pelos municípios do Alto Alentejo e, naturalmente, da concretização da construção de base integrada na metodologia prospetiva.

Verificou-se que se intensificaram as relações entre municípios a partir da segunda metade da década de 90 e que todos os atores mantêm relações entre si, embora o nível de relacionamento entre os diferentes atores seja diverso.

Em síntese, podemos observar que as áreas em que se desenvolveram as relações de cooperação entre os municípios do Alto Alentejo adaptaram-se às necessidades das populações, à evolução operada nas atribuições municipais e às oportunidades decorrentes da integração na União Europeia. Fica igualmente evidente que as relações intermunicipais formalizadas em protocolos de cooperação foram sendo influenciadas pela legislação e pelas prioridades definidas a nível nacional, mostrando uma certa ação reativa dos municípios, em detrimento de proatividade.

Concluimos, também que a proximidade geográfica entre os atores é um fator facilitador das relações entre os municípios e que a Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo, apresenta-se, desde a sua constituição, como uma estrutura relevante no processo de cooperação neste território.

AGRADECIMENTOS

Para a realização deste trabalho foi fundamental a participação dos municípios e a autorização para que se procedesse à pesquisa documental em cada uma das respetivas Câmaras Municipais. Assim, queremos agradecer aos Presidentes de Câmara e aos técnicos que acompanharam o processo de recolha de dados toda a sensibilidade, confiança e interesse demonstrados no acesso à preciosa informação reunida e que constituiu o *corpus* deste inédito trabalho.

BIBLIOGRAFIA

- Baltazar, M. S., & Rego, C. (2001). *Globalização e Desenvolvimento*. Casal de Cambra: Caleidoscópio.
- Bianchi, F., & Russo, C. (2014). Inter-municipal co-operation: The managerial perspective of local authorities. Disponível em <http://www.sre.wu.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa14/e140826aFinal01072.pdf>.
- Cadaval, M., & Caramés, L. (2006). Una aproximación a los modelos de intermunicipalidad. *Urban public economics review*, (nº 6), pp. 33-67. , pp. 33-67.
- Cortes, J. A. (2014). Redes de Política Pública, “La nueva prospectiva para la aplicabilidad y práctica de la función pública”. Santiago de Cali.
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1977). *L’acteur et le système – Les contraintes de l’action collective*. Paris: Editions du Seuil.
- Douillet, A.-C., & Lefebvre, R. (2017). *Sociologie politique du pouvoir local*. Armand Colin.
- Friedberg, E. (1993). *O Poder e a regra - Dinâmicas de ação organizada*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Godet, M. (2000). *A Caixa de Ferramentas da Prospectiva Estratégica – Problemas e métodos*. Lisboa: Centro de Estudos de Prospectiva e Estratégia.
- Guerra, I. (2010). *Fundamentos e processos de uma sociologia da ação - O planeamento em ciências sociais*. Cascais: Principia.
- Guerra, I., Caldas, J., Caria, F., Moura, D., Perestrelo, M., & Pinto, T. (1999). *A Baixa Pombalina – Diagnóstico, prospetiva e estratégia de atores*. Oeiras: Celta Editora.: Celta Editora.
- Hassenteufel, P. (2014). *Sociologie Politique: l’action publique*. Paris: Armand Colin.
- Herrschel, T. N. (2002). *Governance europe’s city regions*. London and New York, Routledge - Taylor&Francis Group. London and New York: Routledge - Taylor&Francis Group.
- Hulst, R. e. (2009). Institutional shifts in inter-municipal service delivery - An analysis of developments in eight Western European countries. *Public Organization Review* (vol.9) , 263-285.
- Hulst, R., & van Montfort, A. (2007). *Inter-municipal cooperation in Europe*. Netherlands: Springer.
- Lazega, E. (1998). *Réseaux sociaux et structures relationelles*. Paris: Presses universitaires de France.
- Molina, J. L. (junho de 2004). La ciencia de las redes. *Apuntes de Ciencia y Tecnología* , pp. 36-42.
- Oliveira, C. & Breda-Vasquez, I. (2016). Políticas territoriais e coordenação intermunicipal em Portugal: os dilemas da ação coletiva *Boletim Regional, urbano e ambiental*, nº 14, pp. 83-92.
- Pereira, P. T. (1997). A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal? *Análise Social*, Vol. XXXII, nº 441, 419-442.
- Reynaud, J.-D. (2004). *Les règles du Jeu – L’action collective et la régulation sociale*. Paris: Armand Colin (3ème Edition).
- Silva, A. d. (2012). *Sociologia Geral I*. Évora: Universidade de Évora – Departamento de Sociologia.
- Silva, C. A., Fialho, J., & Saragoça, J. (2013). *Iniciação à análise de Redes Sociais - Casos práticos e procedimentos UCINET*. Casal de Cambra: Caleidoscópio.
- Silva, C. A., Fialho, J., & Saragoça, J. (2013). *Iniciação à análise de Redes Sociais - Casos práticos e procedimentos UCINET*. Casal de Cambra: Caleidoscópio.
- Spicer, Z. (2015). Spicer, Z. (2015). “Cooperation and capacity: inter-municipal agreements in Canada”, *IMFG Papers on municipal finance and governance*, nº 19. Munk School of Global Affairs.
- Wasserman, S. e Faust, K. (1998). *Social Networks analysis: methods and applications*. New York: Cambridge University Press.

Legislação

- Lei n.º 88 de 7 de Agosto de 1913
- Decretos n.º 13350, de 28 de março de 1927
- Decreto n.º 13913, de 8 de julho de 1927
- Decreto-lei n.º 266/81, de 15 de setembro
- Decreto-lei n.º 172/99, de 21 de Setembro
- Lei n.º 10/2003, de 13 de Maio
- Lei n.º 11/2003, de 13 de Maio
- Lei n.º 45/2008, de 27 de Agosto
- Lei n.º 75/20013, de 13 de Setembro

Políticas públicas de turismo em Angola Uma perspectiva sociológica

Public policies for tourism in Angola A sociological perspective

Narciso Félix Nhulilivali

Instituto Superior de Ciências da Educação da Huíla (Angola), CICS.NOVA.UÉvora - Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais e GESSA - Grupo de Estudos Sociais Aplicados da Universidad de Extremadura
narcifel1@gmail.com

Eduardo Esperança

Universidade de Évora, CIC.Digital - Centro de Investigação em Informação, Comunicação e Cultura Digital-Pólo FCSH/Nova e CICS.NOVA.UÉvora - Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais
tedhope17@gmail.com

ABSTRACT

Tourism occupies a prominent place in the national development of Angola. The involvement of Governments and the negative impacts of tourism growth in developing countries boosted the academic debate about public policy tourism in the late 80's and early 90's. In this study, we inventoried the legislative framework of public policies of tourism in Angola and the national policy and master plan of tourism in Angola within a sociological perspective. Here we identify the actors involved in the implementation of these policies in the context of tourism in Angola, its social sense, and the central agency factors of socio-economic development in Huíla, and on a more widespread analysis in Angola.

Keywords: Public Policies for Tourism, Sociological analysis, Sustainable Development, Agency Assessment.

JEL Classification: H83, L88

RESUMO

O turismo ocupa um lugar de destaque no âmbito do desenvolvimento nacional de Angola. O envolvimento dos governos e os impactos negativos que o crescimento do turismo provoca nos países em desenvolvimento, impulsionou o debate académico sobre as políticas públicas do turismo no final dos anos 80 e início dos anos 90 do século passado. Neste estudo, inventariou-se o quadro legislativo das políticas públicas do turismo em Angola e o enquadramento sociológico da Política Nacional e do Plano Diretor do turismo em Angola. Identificam-se os atores que intervêm na execução destas políticas no âmbito do turismo em Angola, o seu sentido social, e os fatores centrais propiciadores de um desenvolvimento socio-económico específico no contexto local da Huíla, e mais generalizado de Angola.

Palavras-Chave: Políticas Públicas de Turismo, Análise Sociológica, Desenvolvimento Sustentável, Avaliação Participativa de Agentes.

JEL Classification: H83, L88

1. INTRODUÇÃO

Com o desenvolvimento do turismo de massa em escala global nos anos que se seguiram ao final da Segunda Guerra Mundial, este fenómeno social foi visto inicialmente com um certo otimismo, atendendo à sua capacidade de contribuir para o crescimento económico de muitos países. Porém, na década de 1970, este otimismo teve que ser reconsiderado em virtude dos impactos ambientais, económicos, sociais e culturais negativos que o turismo estava a provocar nos países recetores. Além dos desequilíbrios e fortes assimetrias regionais entre os países desenvolvidos e em vias de desenvolvimento, que resultava da aplicação do modelo funcionalista, com estratégias centradas na criação de polos de desenvolvimento e instalação de gigantescos empreendimentos ligados à indústria do turismo. Observava-se então o crescimento económico e a geração do emprego nas localidades polarizadas do centro para a periferia e dos países desenvolvidos para os países subdesenvolvidos do Terceiro Mundo. Este levou os sociólogos e outros cientistas sociais a analisarem os efeitos das políticas públicas de desenvolvimento do turismo no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, propondo modelos alternativos de desenvolvimento, com ênfase no modelo territorialista de desenvolvimento endógeno.

Porém, com os processos de globalização e de integração regional que se verificam na atualidade em várias regiões do globo, e devido aos efeitos das estruturas de poder e gestão de conflitos a nível da comunidade local, reconheceram-se também as limitações dos localismos e apresentaram-se as estratégias de governança multinível, sobretudo para se tentar perceber a dinâmica de integração. No mesmo sentido, este estudo procura fazer uma análise sociológica sobre as políticas públicas de turismo e a forma como elas podem contribuir para o desenvolvimento sustentável em Angola, focalizando-se no contexto local da província da Huíla. Trata-se de uma investigação de carácter qualitativo, centrada na análise documental, de conteúdo e estrutural das entrevistas semi-estruturadas, aplicadas a um conjunto de atores que intervêm na aplicação das estratégias de desenvolvimento local e do turismo em Angola. Deste modo, é objeto deste estudo o quadro de políticas públicas do turismo em Angola, assim como a análise dos modelos de aplicação, sucesso, e contribuição para o desenvolvimento social local. Parte-se da indagação de até que ponto o quadro legislativo das políticas públicas do turismo em Angola se constitui como fator de desenvolvimento social local? Define-se, assim, como objetivo geral, a inventariação e análise sociológica das políticas públicas do turismo em Angola. Em termos específicos, isto permitiu-nos fazer o enquadramento sociológico da Política Nacional e do Plano Diretor do turismo em Angola, além de identificação dos atores que intervêm na execução das políticas públicas do turismo em Angola e o seu sentido social, bem como dos fatores centrais propiciadores de desenvolvimento social e económico em contexto local da Huíla.

Para finalizar, apoiando-nos nas contribuições teóricas de vários sociólogos e informação junto dos actores em presença, procuramos elaborar um paradigma para as políticas de turismo, mais promotoras do desenvolvimento social local sustentável em Angola. Os resultados empíricos deste estudo foram extraídos de uma pesquisa mais ampla que se enquadrou no programa de Doutoramento em Sociologia da Universidade de Évora¹, mediante a análise estrutural e de conteúdo das questões de um inquérito por entrevista, que foi aplicado a um conjunto de atores do setor público, privado e ONGs (Cf. anexos I, II, III, IVa, IVb e V). Finalmente, nas conclusões, apresenta-se a síntese dos principais resultados da pesquisa e as questões respondidas e por responder decorrentes da mesma, que poderão ser valiosas para perspetivas e investigações futuras. Este estudo parece ter incrementado com segurança uma abordagem teórica e empírica sobre o quadro das políticas públicas sobre o turismo em Angola, e faz emergir, simultaneamente, nuances multidisciplinares a explorar acerca da contribuição do turismo para a promoção do desenvolvimento local sustentável em Angola, e na Huíla em particular.

¹ Projeto de Doutoramento terminado com sucesso na Universidade de Évora, em Janeiro de 2017.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO

A fim de minimizar os impactos negativos e maximizar os efeitos positivos do turismo nas comunidades de destino turístico, a partir dos anos 1970, os estados nacionais, através dos seus governos começaram a intervir diretamente no fomento da atividade turística através da elaboração de políticas públicas de fomento ao turismo tornando, desta forma, este fenómeno social parte integrante do processo de governação dos estados modernos, tanto os desenvolvidos como os "em desenvolvimento", que passaram a incluí-lo em seus programas de desenvolvimento (Lea, 1988; Pearce, 1989; Richter, 1983; Harrison, 1992a; Hall, 1994c). A partir dessa época, ao definirem amplas agendas nacionais de desenvolvimento da indústria do turismo para períodos de longo prazo, com descrições claras sobre as metas que se pretendia alcançar e a forma como elas seriam atingidas, além de descreverem as formas da sua organização, administração e fiscalização, as tarefas do sector público e privado, e definirem a posição que esta atividade ocupava no âmbito do desenvolvimento das economias nacionais (Burkart e Medlik, 1981).

Nesta lógica, as políticas públicas de turismo constituem um conjunto de ações que os governos optam por realizar ou não, no que diz respeito ao desenvolvimento do turismo (Hall e Jenkins, 1995), que se encontram consubstanciadas e "amparadas legalmente nos programas, projetos, planos, metas e orçamentos dos poderes públicos" (Carvalho, 2000, p.99), com o propósito de atingir e dar continuidade ao desenvolvimento da atividade turística em um espaço sócio- geográfico (Cruz, 2000).

Todavia, como o intervencionismo estatal no quadro das políticas públicas de turismo baseou inicialmente a sua estratégia no modelo funcionalista, e se considerarmos o desenvolvimento como sinónimo da modernização ocidental, idealizado e aplicado de forma universal, julgam-se os países subdesenvolvidos em função dos padrões dos países desenvolvidos (Dieckenson *et al*, 1983; Harrison, 1988; Schmidt, 1989). Os sociólogos constataram, logo, a existência do problema de exclusão das comunidades locais e de certos desequilíbrios e assimetrias entre regiões de um mesmo país, e entre as nações desenvolvidas e menos desenvolvidas (Myrdal, 1968; Hirschman, 1961; Baltazar e Rego, 2011). Além disso, observaram também que os países do Terceiro Mundo enfrentavam dificuldades em controlar a indústria turística, na medida em que estavam sendo bloqueados no sistema de pacotes turísticos completos padronizados, organizados e promovidos em países desenvolvidos. Acresce que estes são detentores de corporações multinacionais que Influenciam a implantação das infraestruturas e dos turistas nos destinos turísticos dos países menos desenvolvidos, dominando deste modo as práticas comerciais que incluem o controlo sobre a tecnologia do turismo (comunicações), experiências no sector, *design* de produtos e preços (Britton, 1982a). Notaram igualmente a incapacidade dos setores agrícola e industrial de muitos países em desenvolvimento para garantir a qualidade e o contínuo fornecimento de produtos qualificados para o sector turístico, o que acabava muitas vezes por resultar na dependência de produtos importados (Britton, 1982a). Isto implicava, simplesmente, tentar transformar as culturas do Terceiro Mundo em mercadorias e prestação de práticas hedonistas para turistas ricos do Primeiro Mundo (Van den Abbeele, 1980). Explorando, poluindo o meio ambiente, destruindo o ecossistema e a cultura, roubando das pessoas os seus valores tradicionais e modos de vida e, nalguns casos, subjugando as mulheres e crianças como objetos de escravidão e da prostituição, além de sintetizar a atual ordem económica mundial injusta, onde poucos controlam a riqueza e o poder e ditam as regras da vida em sociedade (Telfer 2014).

Em função disso, Wanhill (1997) constatou que as regiões periféricas enfrentavam dificuldades no desenvolvimento do turismo por falta de planeamento e direção da atividade, além da pouca informação turística. Estes problemas impulsionaram, no final dos anos 1980 e início da década de 1990, o debate sobre a forma como as políticas públicas do turismo podiam contribuir para o desenvolvimento sustentável, o que envolveu os organismos das Nações Unidas e cientistas sociais.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A sociologia abandonou a convicção de controlar a totalidade social, e converteu-se num campo científico que realiza pesquisas para servir a sociedade civil, aplicando à sua atividade o paradigma pós-moderno de interdisciplinaridade e algum pragmatismo, com o objetivo de resolver os problemas sociais (Costa, 2012). De facto, se durante muito tempo o positivismo apregooou a superioridade do conhecimento científico em relação às outras formas de conhecimento, a concepção pragmatista propõe o uso do conhecimento científico para a transformação da sociedade. Nesta ótica, pragmatistas como Dewey e Mead, argumentam que a teoria social deve contribuir para a transformação do mundo num espaço social próspero e de maior interesse (Beart e da Silva, 2014). Segundo Burawoy (2004) apela-se a uma “sociologia pública” que coloca o saber técnico ao serviço da sociedade, no sentido de promover uma interação entre o setor público e a sociedade civil, a fim de dar solução aos problemas sociais. Isto sucederia mediante a aplicação da teoria da sociologia do desenvolvimento ao contexto sócio-espacial, no decurso do processo do planeamento de projetos de desenvolvimento local baseados no turismo. Isto acontece com o propósito de evidenciar a forma como os sociólogos têm sido solicitados pelas autoridades governamentais no sentido de analisarem os efeitos económicos, sociais, ambientais (Marta, 2004) e culturais que as políticas de desenvolvimento local têm provocado no seio das sociedades, comunidades ou localidades de destino; igualmente para sugerirem modelos e projetos de desenvolvimento que atendam às dinâmicas socioculturais e produtivas de cada localidade. Segundo Marta (2004, p. 41), “É frequente os Centros de Estudos de Ciências Sociais, onde trabalham sociólogos, serem chamados a apresentar propostas de projectos de investigação e de intervenção, sujeitas a concursos públicos, para a resolução de determinado problema e para a elaboração de Planos de Acção que definam os eixos de intervenção”¹.

Relativamente às políticas públicas de turismo e desenvolvimento sustentável, a sociologia aplicada é considerada por muitos autores, como por exemplo Cooper (2006) e Costa (2012), como uma disciplina que serve para mediar e intermediar o conhecimento do mercado, do turismo e das atividades inovadoras das empresas que desenvolvem negócios coletivos com entidades locais. Neste sentido, a sociologia facilita a parceria, a colaboração na gestão do destino, e na falta da intervenção desta ciência são apontadas muitas dificuldades na criação de distritos turísticos (Costa, 2012) sustentáveis. Assim, o sociólogo do turismo é considerado por muitos autores (Costa, 2005, 2008, Biork e Virtanen, 2005, *apud* Costa, 2012) como um “médico filosófico”, reconhecido, como um habilidoso analista socioeconómico dos recursos a serem melhorados e dos impactos do turismo na comunidade local e, portanto, como um facilitador de boas práticas que geram parcerias colaborativas para atrair visitantes e fazer-lhes gastar seu dinheiro no destino. Ou seja, um especialista que se dedica à solução de problemas e que pode então ensinar aos outros como se tornar um “filósofo praticante” que trabalha em instituições públicas ou em sociedades e no turismo (Costa, 2012).

Assim, em termos práticos, a sociologia do turismo potencia os trabalhadores e os atores presentes nas políticas públicas de turismo com conhecimentos sobre a hospitalidade, e orienta os agentes locais a conceberem projetos de desenvolvimento em rede (Dredge, 2006a), bem como facilita a

¹ No contexto angolano, o papel do sociólogo pode enquadrar-se em duas tendências fundamentais: 1. O desenvolvimento de uma corrente analítica sobre os fenómenos, as estruturas e as relações que caracterizam as organizações sociais e culturais da realidade africana e mundial nos *mass media* locais (como é o caso de Paulo Ganga); 2. Além de uma corrente que se consolida do ponto de vista académico através da realização de investigações científicas, publicação de livros e de artigos sobre as dinâmicas dos fenómenos sociais contemporâneos relativos às sociedades angolanas e africanas e do mundo contemporâneo em geral na Revista Angolana de Sociologia editada pela SASO (Luanda, Angola) e publicada pela Edições Pedagogo (Mangualde, Portugal). Entre os principais nomes com participação internacional, podem ser citados: Victor Kajibanga (vice-presidente da Associação Internacional de Ciências Sociais e Humanas em Língua Portuguesa), Paulo de Carvalho, Octávio Serra Van-Dúnem e Lukombo Nzatuzola. Em suma, este sociólogos e outros investigadores representaram Angola no XI Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais.

colaboração entre as instituições públicas, empresas locais e a sociedade civil na elaboração de planos estratégicos de desenvolvimento do turismo participativo. Estes projectos visam a construção de consenso sobre a integração dos recursos locais num produto turístico que abarque, por exemplo, as estruturas de alojamento, de transportes, de gastronomia, da cultura, da arte, da arqueologia e de *marketing* (Costa, 2012). O sociólogo, enquanto facilitador do desenvolvimento do turismo, sabe como fazer com que os atores da economia, do turismo, da arte, moda e gastronomia se encontrem, dialoguem e comecem a trabalhar num projeto estratégico participativo de desenvolvimento local. Por isso, de acordo com Hartmann e Sonnad (2007; *apud* Costa, 2012), “*A sociologist he/she is a “craftsman” of the local development*¹ que conhece as técnicas do planeamento participativo de baixo para cima, além de dominar os regulamentos do turismo ao nível do contexto nacional, regional e internacional. O sociólogo do planeamento deve ainda supervisionar a aplicação de técnicas de pesquisa para a coleta de dados estatísticos sobre o turismo a nível local e sua análise, visando a construção do conhecimento quantitativo e qualitativo sobre a localidade (Marta, 2004). Depois de perceber as causas e consequências económicas, sociais e culturais, a sociologia contribui para a resolução de tais problemas, propondo ao Estado a definição de políticas de turismo sustentáveis (Yashumura, 1994).

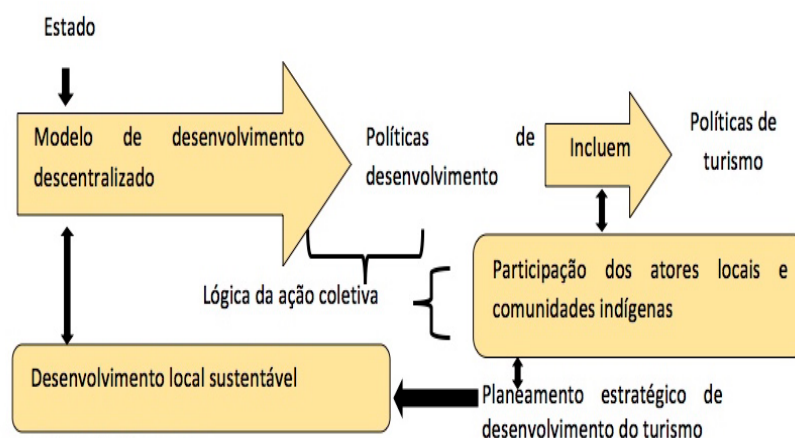
Em síntese, podemos afirmar que a análise sociológica sobre as políticas de turismo oferece aos governos um manancial teórico e metodológico inerente à elaboração de diretrizes e definições de ações de desenvolvimento turístico que sejam capazes de garantir a sustentabilidade ambiental, económica, social, cultural, política e espacial de um destino turístico, a fim de prevenir ou minimizar o surgimento de possíveis conflitos sociais nestas mesmas comunidades.

4. O PAPEL DO ESTADO NA DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO SUSTENTÁVEL

Para atenuar os problemas de exclusão social e assimetrias regionais e nacionais derivadas do modelo funcionalista, segundo as teorias sociológicas de desenvolvimento, propõe-se o desenvolvimento do turismo alternativo, sugerindo aos governos que desenvolvam estratégias centradas no território. Segundo este modelo, e para que o turismo contribua para o desenvolvimento local sustentável, o Estado deve definir um modelo que assegure a descentralização da administração do poder local e do planeamento do turismo de modo a permitir que, localmente, os atores sociais participem livremente, com vista a construir uma lógica da ação coletiva inclusiva na condução do processo de desenvolvimento. Esta deve materializar-se através de um planeamento estratégico local impregnado de projetos, estratégias e ações capazes de transformar o turismo numa “oportunidade” real para o “desenvolvimento sustentável dos territórios” e de seus habitantes (Piller, *et al* 2004). Neste sentido, podemos dizer que o governo deve proporcionar oportunidades para que as comunidades beneficiárias do desenvolvimento sejam envolvidas nos processos de tomada de decisão inerentes ao desenvolvimento das suas localidades. Cabe, assim, às instituições públicas do Estado, promover e facilitar o surgimento de associações das comunidades indígenas locais, de animação cultural, empresariais, e de artes e ofícios. Estas irão facilitar a colaboração entre os setores público e privado na elaboração do plano estratégico de desenvolvimento do turismo local sustentável.

¹ Como sociólogo aplicado ele/ela é um homem artesão do desenvolvimento local (tradução livre dos autores).

FIGURA 1. O PAPEL DO ESTADO NA CONTRIBUIÇÃO DO TURISMO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL



Fonte: Elaboração dos autores

No quadro da descentralização das políticas da administração, o Estado deve assegurar a regionalização e a localização dos modelos de desenvolvimento que devem englobar um conjunto de políticas setoriais, que incluam as políticas de desenvolvimento do turismo. Isto em conformidade com o modelo de desenvolvimento territorialista endógeno que permite a mobilização das dinâmicas sociais e produtivas locais para a materialização dos projetos de desenvolvimento local emergindo da ação coletiva e da construção de consenso. Assim, observa-se que a descentralização do poder da administração local é o garante do desenvolvimento territorialista do turismo sustentável, na medida em que facilita à sociedade civil participar livremente da discussão e definição das políticas de desenvolvimento local e do turismo.

Com o processo da descentralização do poder público à escala municipal e comunitária, criam-se as condições de proximidade entre os decisores públicos, possibilitando uma interação direta entre os atores públicos e a sociedade civil, o que ajuda, de certo modo, a suprir as inquietações e carências da população e da comunidade local. Além de constituir uma “democratização do Estado” e do planeamento do turismo local, esta é uma ação que fortalece o poder local e aumenta as “oportunidades do cidadão na escolha das suas alternativas e na decisão sobre o seu destino (Buarque, 1999). Deste modo, o modelo de desenvolvimento descentralizado¹ permite a definição das ações de desenvolvimento a partir do local, facilita a participação dos diferentes atores locais e das “comunidades indígenas”, proporciona uma maior autonomia na tomada de decisões, aumenta a solidariedade, marcando a diferença (Amaro, 1991). Esta diferença consiste, sobretudo, na mobilização das capacidades endógenas das populações locais, dos municípios e “suas instâncias administrativas e energias sociais” estimulando, desta forma, o processo de desenvolvimento territorialista endógeno (Buarque, 1999).

No que diz respeito ao desenvolvimento do turismo, o modelo descentralizado permite que as comunidades e os municípios elaborem os seus planos estratégicos de desenvolvimento do turismo que envolvem a participação de todos os atores locais interessados, e que devem ser elaborados em função das potencialidades e das dinâmicas socioculturais de cada localidade. São igualmente de considerar as dinâmicas que ocorrem no contexto global, podendo influenciar positiva ou negativamente o desenvolvimento da atividade, na medida em que o desenvolvimento do turismo local deve ser definido também em função das oportunidades que a região e a comunidade internacional oferecem, tendo em consideração as possíveis ameaças que esta pode gerar. Essas

¹ A descentralização é aqui entendida como transferência da autoridade e do poder decisório de instâncias agregadas para unidades espacialmente menores, entre as quais o município e as comunidades, conferindo capacidade de decisão e autonomia de gestão às unidades territoriais de menor amplitude e escala (Buarque, 1999).

premissas devem ser materializadas no Planeamento Estratégico de desenvolvimento do turismo local, no âmbito do qual os poderes públicos locais devem desenhar estratégias de fomento à criação de infraestruturas básicas, e de formação dos recursos humanos que irão assegurar o desenvolvimento da atividade no contexto local (Piller *et al*, 2004).

Na perspetiva de Beni (1998), a implementação das políticas públicas de desenvolvimento do turismo sustentável no plano sociogeográfico requer também coordenadas de ações integradas entre as agências estatais e privadas de turismo em todas as escalas socio-espaciais; estas devem assegurar a interação multisectorial, a continuidade administrativa, a qualificação profissional e pesquisas científicas sobre o sector. A elaboração das políticas nacionais de turismo e do seu planeamento a partir do contexto local, envolvendo os seus residentes, ou seja, a partir daquilo que os cientistas sociais em língua inglesa denominam “*policies developed from bottom up*”¹, é uma atitude essencial e indispensável para a promoção de um desenvolvimento sustentável e do turismo. Todavia, a partir da década 1990, para se tentar perceber a dinâmica de integração da União Europeia, Marks efetuou um estudo intitulado *Structural policy in the European Community*, propondo o conceito de “governança multinível, múltiplos níveis, multiescalas, *multi-level governance*” (Mar 1992, *apud* Henrichs 2014)².

4.1.1. A participação dos atores locais

No quadro da sociologia do desenvolvimento do turismo torna-se importante, cada vez valorizar a relação entre a comunidade local e o poder público, no que diz respeito ao planeamento e desenvolvimento do turismo. Segundo Murpy (1985) as comunidades podem ter alguma influência sobre o desenvolvimento do turismo com vista a satisfação das necessidades locais. O envolvimento dos residentes na tomada de decisões é a chave para o desenvolvimento do turismo sustentável (Jamal e Getz, 1995) e garante a construção de um planeamento mais equitativo do desenvolvimento do turismo (Brent Ritchie, 1993), a própria cooperação entre as diferentes agências governamentais, o público e os sectores privados (Timothy, 1998), assegura a eficiência do planeamento e a democratização das ações governativas (Bandeira, 1999, Amaro, 1991) e permite superar a resistência ao turismo por parte de alguns segmentos da comunidade (Brent Ritchie, 1993) gerando, desta forma, a aceitação e a legitimação do turismo como política de desenvolvimento local³.

De facto, isto acontece para se evitar a fragilidade na gestão de um território, na medida em que só é possível alcançar a coesão territorial mediante a auscultação e o envolvimento por diferentes níveis dos atores que interferem nas dinâmicas territoriais. Urge, deste modo, a necessidade da adoção de uma governança multinível que deve primar pela cooperação, parceria e a integração dos processos de ordem supranacional, nacional, regional e local na tomada de decisões políticas, no relacionamento, na negociação com vista a emergência de consenso com base numa simbiose da atuação horizontal e vertical⁴.

¹ Políticas de desenvolvimento de baixo para cima.

² A teoria da governança multinível “apresenta uma nova perspectiva para buscar compreender as relações federativas tecidas nos mais diversos níveis (governamentais e não governamentais), sobretudo considerando o prisma endógeno (partindo de porções locais e regionais). (...) A governança multinível contribui “ para esclarecer o dilema da ação coletiva, encorajando a ampliação de estruturas verticais e horizontais dotadas de um processo decisório coeso e transparente, propiciando, nesse contexto, o desenvolvimento regional” (Henrichs 2014, 2015).

³ “A falta de participação da comunidade é apontada, na literatura produzida pelas principais instituições internacionais da área do fomento do desenvolvimento, como uma das principais causas do fracasso de políticas, programas e projetos de diferentes tipos. Como consequência dessa falta de envolvimento da comunidade, muitos programas e projetos governamentais concebidos e implementados de cima para baixo, não sobrevivem às administrações responsáveis pelo seu lançamento. Acabam por ser substituídos por outros igualmente efémeros, num ciclo patético que envolve grande desperdício de recursos e só contribui para aumentar o descrédito em relação a eficácia das ações do setor público” (Bandeira, 1999, p.11-12).

⁴ Por mais que nos custe, este modelo ideal possível nas democracias ocidentais, só em termos utópicos ou idílicos pode ser considerado no caso de Angola, mas nem por isso queremos deixar de o considerar.

A participação dos diferentes atores sociais na tomada de decisões e das políticas de desenvolvimento do turismo é considerada ainda pelas agências das Nações Unidas como um mecanismo eficaz para o combate à corrupção que, geralmente, se verifica entre os atores públicos e privados (Bandeira, 1999). A participação dos atores locais ajuda a minimizar os impactos negativos do desenvolvimento do turismo (Keogh, 1990). A julgar pelo fato de que a cooperação entre grupos envolvidos, como ONGs, atores da indústria e do governo é fundamental para a sobrevivência dos recursos turísticos e para alcançar os objetivos do turismo sustentável que se consegue através da inclusão das partes interessadas no seu planeamento e gestão, permitindo, desta forma, que as comunidades locais usufruam dos benefícios do desenvolvimento do turismo (Timothy, 1999). Da mesma forma, France (1998), Bramwell e Lane (2000) acreditam que a participação ativa dos cidadãos na tomada das decisões pode beneficiar as comunidades locais. Para France (1998), a participação ajuda a envolver a população local na identificação de problemas, na tomada das decisões e sua implementação, contribuindo desta forma para o desenvolvimento sustentável.

Slocum e Thomas-Slayter (1995), acrescentam que as pessoas precisam participar durante o processo de tomada de decisões por causa dos seus interesses pessoais e da sociedade em que vivem. Além disso, o desenvolvimento do turismo tem impactos positivos e negativos, e por essa razão as comunidades residentes nos locais de destino devem ter a oportunidade de se envolver, no sentido de poderem maximizar os benefícios e minimizar os custos para a comunidades (Inskeep, 1991) através de um melhor planeamento da atividade (Burns, 1999). Nesta lógica de pensamento, Timothy (1999) afirma que a participação da população local no planeamento do turismo ajuda a protegê-las dos impactos negativos e a diversificar os benefícios do desenvolvimento do turismo.

Para Schaardenburg (1996), a participação dos atores locais no planeamento do turismo local é necessária, na medida em que as mudanças no progresso do turismo não só afectam as questões económicas, mas também influenciam os residentes na área de destino e, por essa razão, eles devem participar na tomada das decisões, na elaboração dos planos e na sua execução, a fim de controlar as mudanças que afetam as suas vidas. A sua participação pode fazer com que a implementação das políticas de desenvolvimento do turismo seja mais eficaz, uma vez que as comunidades locais são capazes de gerar ideias para o planeamento e desenvolvimento do turismo, aumentando as oportunidades para que o governo encontre ferramentas para um melhor planeamento e desenvolvimento do turismo (Darier et al, 1999). No entanto Arnstein (1969) já sustentava que o processo de participação pública precisa de ser planeado de forma sistemática, a fim de atingir as suas metas e objetivos. Os cidadãos precisam ser informados antes do seu envolvimento, ou seja, precisam de compreender os seus direitos e os propósitos da sua participação; sem essa informação, os objetivos de participação não podem ser alcançados. Segundo Haywood (1988) um dos principais objetivos da participação pública é a satisfação das necessidades e aspirações das partes interessadas em benefício da sociedade e da indústria do turismo. Mas, para se conseguir isto, é necessário o desenvolvimento humano que se deve traduzir na formação e preparação das partes envolvidas, no sentido de desempenharem o seu papel no processo.

Em suma, a participação ajuda a comunidade a entender o seu papel no processo de desenvolvimento local, oferecendo o potencial para as populações exercerem as suas competências e conhecimentos e, indiretamente, melhorar a qualidade do processo de tomada de decisão. Contribuem ainda para a melhoria das relações entre as partes envolvidas com a tomada de consciência das comunidades sobre as suas responsabilidades e dos atores públicos locais. Ajudando na promoção do desenvolvimento, do combate à pobreza e exclusão social de uma localidade, a julgar pelo fato de que são elas que conhecem melhor os seus problemas, os seus interesses e as suas aspirações futuras. Para o efeito, devem estas, em conjunto com os agentes públicos, privados, sociólogos e outros especialistas em matéria de planeamento, encontrar os mecanismos necessários para a transformação das potencialidades da comunidade em projetos de desenvolvimento local sustentável.

4.1.2. O Planeamento estratégico do turismo e o desenvolvimento local sustentável

Para se evitar o surgimento de consequências sociais, culturais e ambientais no seio das comunidades de destino, e devido à existência de uma estreita interdependência entre o turismo e o ambiente natural (Gunn, 1994, Ioannides, 1995) há toda a necessidade de se efetuar um planeamento estratégico para uma gestão cuidadosa da indústria do turismo com vista a satisfazer as necessidades dos turistas sem colocar em perigo as potencialidades da localidade visitada. Desta forma, o planeamento estratégico deve ser entendido de acordo com Guerra (2010, p.110-111), como um processo por meio do qual *“uma determinada sociedade, através dos vários atores e órgãos competentes, procura controlar e modificar deliberadamente o seu futuro coletivo mediante o uso de certas técnicas de ação social”*.

No campo turístico, o planeamento estratégico e a intervenção do Estado no processo de desenvolvimento visam a prevenção dos efeitos indesejados do desenvolvimento do turismo a nível local (Hall, 2000). Para Piller *et al* (2004) o planeamento estratégico deve ser considerado como um processo criativo capaz de identificar e realizar as ações mais importantes, levando em conta os pontos fortes e débeis, e os desafios e oportunidades futuras do território, devendo, para o efeito, emergir do consenso que visa a criação de um produto local do turismo e dos mecanismos da sua promoção e comercialização, resultantes de uma visão global que vai além da “simples promoção”. Por isso, no processo de planeamento estratégico deve-se evitar que a participação seja apenas uma mera consulta, para que os resultados obtidos não sejam (Piller *et al*, 2004) influenciados pelos atores mais influentes, na medida em que o sucesso do processo depende do envolvimento de todos os interessados, incluindo as comunidades locais, que devem ser consideradas como beneficiários e simultaneamente atores do processo de desenvolvimento.

A participação deve ser vista como um processo que conecta diferentes atores, orientados por uma governança e ação estratégica visando a construção de consenso (Mouzelis, 1995). Na ótica de Timothy e Tosun (2003) a participação dos atores locais é fundamental para a melhoria da qualidade dos planos de desenvolvimento do turismo¹. O envolvimento da sociedade civil com as parcerias estatais e privadas tornou-se crucial e até mesmo vital para a valorização do terceiro setor da indústria do turismo (Young 2004, Bramwell e Lane 2011, Bramwell 2011, Hung Sirakaya-Turk e Ingran 2011, Tribe 2011, Aliu 2012a, Aliu 2012b, Caton 2012, Nodar 2012, Aliu 2013, Hall 2013, Platenkamp e Botterill 2013). Assim, durante o processo de planeamento, os atores envolvidos devem definir um conjunto de objetivos de desenvolvimento do turismo a médio e longo prazo. Além de estabelecer as ações que irão permitir a materialização das metas definidas, levando em consideração as dinâmicas do contexto interno e externo que as poderão influenciar positiva ou negativamente na sua materialização.

Em função disso, autores como Piller, *et al* (2004) aconselham que o planeamento estratégico do desenvolvimento do turismo deve ser integrado no conjunto das políticas gerais de desenvolvimento territorial caracterizados por uma lógica da ação coletiva que deve integrar os atores públicos, empresas privadas, comunidades locais e “indígenas”, associações e ONGs presentes na localidade. Devem estes começar por fazer um diagnóstico sobre os aspetos socioeconómicos do território, assim como sobre os valores culturais da população local e as possíveis ameaças do contexto externo, procurando-se conhecer as pré-condições socio territoriais e os fatores de risco que irão orientar o desenvolvimento turístico local. O diagnóstico deve ser feito com base em diálogo e discussões entre os diferentes atores que participam do processo e deve ser estabelecido, desde o princípio, como premissa que visa a formação de consenso e o estabelecimento de acordos sobre as diretrizes do planeamento (Costa 2012). No entanto, Wells (2004) observa que, por vezes, a

¹ No processo de planeamento da governança multinível de destino, em uma quantidade bastante elevada de estudos, tem sido prestada uma atenção considerável ao nexos entre a teoria da colaboração e o envolvimento da comunidade através da seleção de atores-chave (Göymen 2000, Jackson e Murphy 2006, Cooper, Scott e Baggio 2009, d'Angella e Go 2009, Presenza e Cipollina 2010, Hultman e Hall 2012).

participação ativa no planeamento do turismo gera conflito entre as comunidades locais e outras partes interessadas, incluindo o governo, devido às diferenças na percepção sobre o desenvolvimento do turismo. Por essa razão, é no decurso desta fase que se afigura necessária a intervenção do sociólogo, com o objetivo de clarificar determinadas ideias e conceitos no início do processo, para que se apresentem resolvidas quando o debate estiver já na reta final, evitando-se assim certos defeitos ou custos consequentes como, por exemplo, vetos, desacordos e desistências (Costa, 2012). Neste sentido, o sociólogo orienta os atores envolvidos no sentido de aproveitar as oportunidades que o território oferece, e indica-lhes os caminhos capazes de neutralizar as ameaças que se apresentam no ambiente externo, através da utilização dos pontos fortes do território e a superação das debilidades internas (Piller *et al*, 2004).

Durante muito tempo os projetos de desenvolvimento do turismo foram sempre elaborados com base no modelo *top-down* locais. Nos parâmetros do novo modelo de desenvolvimento, durante o fórum público inicial, o perito facilitador pode, por exemplo, procurar explicar aos atores locais a diferença que existe entre o modelo *top-down* e *bottom-up* e fazer com que os mesmos reflitam sobre as suas vantagens e desvantagens. O sociólogo enquanto facilitador do processo deve orientar os procedimentos seletivos sobre o tipo de turismo a desenvolver e selecionar a tipologia de turistas. Prescindir, por exemplo, do turismo em massa e optar por convidar os turistas de alto valor do setor terciário, é uma escolha estratégica em sintonia com as mudanças gerais do capitalismo contemporâneo. Se o objetivo é o turismo cultural, por exemplo, o sociólogo enquanto facilitador pode demonstrar que os recursos do património imaterial e material são altamente apreciados pela nova classe média internacional (Costa, 2008; Valencia e Crouch, 2008).

Após este trabalho realizado a partir de baixo para cima, o nível de concordância entre os diferentes atores sociais envolvidos é formalizado num documento denominado *Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Local* (PEDTL). Este deve ser redigido de forma solta, em linhas gerais, porque delinea uma política de gestão da área de destino com base nos seus recursos do património material e imaterial (Godfrey e Clarke, 2002). O PEDTL é obrigatório em alguns pontos, na medida em que, para que haja a convergência das ideias dos atores participantes, ele define limites precisos dentro dos quais as parcerias colaborativas são convidadas a agir como, por exemplo, na manutenção da sua sustentabilidade.

Na perspetiva de Schubert *et al* (2011), para se promover o desenvolvimento local sustentável com base no turismo, os atores públicos e privados devem, no quadro do Planeamento estratégico, incluir políticas de turismo sustentável que sejam capazes de estimular a concorrência e competitividade locais, e incentivar o desenvolvimento de outros setores económicos. Isto deve ser feito mediante o estabelecimento de vínculos com os setores produtivos locais como a agricultura, a cultura e as artes, incluindo as pescas, a indústrias e o sector de construção, no sentido de fornecerem os produtos agrícolas, culturais e artísticos ao sistema turístico local criando-se, desta forma, no destino, um produto turístico ligado ao sistema produtivo local (Noronha, 1979 e Clarke, 1981). Na lógica deste quadro, quando as políticas de desenvolvimento do turismo estabelecem relações com os sistemas produtivos locais das comunidades menos desenvolvidas através da compra dos produtos locais para abastecer os hotéis e restaurantes, ou quando incluem o artesanato, a música, a dança e o folclore e coreografia local no pacote turístico do destino, através da criação de pequenas empresas e associações de artistas e de especialistas em conhecimentos endógenos locais, há uma grande possibilidade de potenciar os produtores locais (Noronha, 1979; Clarke, 1981; Stanley, 1988; Ratz, 2002; Dias, 2003; Muhanna, 2006; Oliveira e Manso, 2010; Hashimoto, 2014). Estes actores passam a ter oportunidades de criarem pequenas empresas como, por exemplo, as associações de guias indígenas de turismo (McCarthy, 1994; Wall, 1995). Além de ser uma boa estratégia para a criação de novos postos de trabalho, incorporando sobretudo, no setor económico local, as camadas sociais mais desfavorecidas, incluindo os pobres e as comunidades indígenas residentes nos locais turísticos (McCarthy, 1994; Wall, 1995; Dias, 2003; Piller *et al*, 2004). Reduzindo-se deste modo a pobreza, estimula-se o desenvolvimento regional e suscita-se no seio das populações residentes nos

destinos turísticos a emergência de uma forma de consciência social voltada para a valorização da cultura e arte tradicionais, e que incentiva economicamente a conservação dos recursos culturais.

Na perspectiva de Muhanna (2006), para se valorizar e protegerem as tradições, os costumes e as heranças das tradições populares deve-se promover, nas instituições de ensino, pesquisas sobre a “história e cultura local” para evitar que a mesma desapareça com a modernização das comunidades. Nesta ordem de ideias, de acordo com Hashimoto (2014), a preservação e conservação da cultura local, além de incentivar o desenvolvimento económico local, é fundamental para o fortalecimento das identidades sociais e culturais dessas comunidades. Desta forma, promove-se simultaneamente a sustentabilidade económica e sociocultural do destino, na medida em que são os próprios recursos culturais e sociais endógenos da comunidade que se constituem em locomotiva do processo de desenvolvimento local. Estes são geradores de novos postos de trabalho e de rendimento para os habitantes locais que irão assegurar o seu bem-estar social. Ao criar novas oportunidades de emprego na área de acolhimento, o turismo ajuda a comunidade a reter os seus membros, que de outra forma migrariam para locais distantes (Noronha, 1977; de Kadt, 1979; Cohen, 1983b).

Além disso, a valorização da cultura local e a sua inclusão no desenvolvimento do turismo pode contribuir para o intercâmbio cultural e para o fomento da paz e das relações entre povos e culturas estabelecendo-se, desta maneira, uma relação entre o local e o global que abre a comunidade ou a sociedade local para o mundo, que ao mesmo tempo consome o produto local. Promove-se, assim, a imagem do destino a nível internacional, o que poderá proporcionar cada vez mais recursos que irão impulsionar o desenvolvimento local sustentável. Segundo Stanley (1988) o intercâmbio cultural entre turistas e a comunidade de destino só é possível com o desenvolvimento do turismo em pequena escala e se for bem gerido. Melhora-se, desta maneira, a imagem do destino e a qualidade de vida das populações, aí residentes e, por conseguinte, promove-se o desenvolvimento local. Piller *et al* (2004) vê nisso a razão principal de se propagar a ideia de “desenvolvimento local baseado no turismo”, devido ao crescimento económico e à recuperação de muitos territórios, que resulta da prática dessa atividade. Por sua vez, as receitas fiscais do turismo podem ser usadas pelo governo para beneficiar a população em geral em termos de programas sociais (Hashimoto, 2014). Contribui-se, assim, para o bem-estar da comunidade que, na perspectiva da sociologia do desenvolvimento constitui um meio de “referência” para o desenvolvimento local sustentável. (Schneider e Freitas, 2013).

Em suma, pode-se afirmar que o planeamento estratégico de desenvolvimento do turismo deve conter estratégias que incentivam o desenvolvimento da infraestrutura básica da localidade de destino, as políticas de formação, da proteção do meio ambiente e o produto turístico local que deve incluir o património cultural edificado e o património cultural imaterial, além da gastronomia local e do artesanato. É assim possível proporcionar benefícios económicos, sociais, culturais, políticos e ambientais às populações locais e incentivar a construção de identidades locais.

4.2. Políticas públicas de turismo em Angola

A prática da atividade turística em Angola foi inicialmente suportada pela legislação portuguesa dos finais dos anos 50 do século XX, que marcou o início da ação pública do Estado sobre a orientação e regulamentação do fenómeno social do turismo nas províncias ultramarinas. Assim, no âmbito dessa legislação foi, através do Decreto-Lei nº 42194 de 27 de Março de 1959, criado o Centro de Informação do Turismo de Angola CITA¹, que durante os últimos anos da administração portuguesa fomentou e promoveu o desenvolvimento do turismo em Angola mediante a planificação de ações que regulavam a intervenção dos atores públicos e privados no turismo local. Com a proclamação da então República Popular de Angola em 1975, a primeira intervenção do Estado na esfera do turismo foi a criação da Secretaria de Estado do Comércio e Turismo que substituiu o CITA.

¹ Url: <http://www.minhotur.gov.ao/Institucionais/Historico.aspx> consultado aos 24 de Junho de 2014.

A normalização do funcionamento do sector do turismo foi feita através da elaboração de políticas públicas que promoveram a reorganização dos respetivos pelouros através da emissão de vários diplomas legislativos que permitiram a criação do Ministério da Hotelaria e Turismo de Angola (Minhotur) pelo Decreto-lei nº 5 de julho de 1996 colocando, desta forma, o turismo na agenda do governo angolano como uma política pública. Com esta ação, pela primeira vez uma entidade ministerial virada exclusivamente para o turismo, o Minhotur, passou a licenciar, a orientar, a disponibilizar, a fiscalizar e a apoiar o desenvolvimento do fenómeno do turismo em Angola e em 1997 fez aprovar, pelo Conselho de Ministros, a Política Nacional do Turismo através da resolução nº 7/97 de 20 de junho bem como a Estratégia da Hotelaria e Turismo através da Resolução nº9/97 de 27 de julho além de criar o Instituto de Fomento do Turismo (INFORTUR), e de projetar a elaboração do Plano Diretor do Turismo (PDT) que viria a ser aprovado em 2012¹.

Nesta ordem de ideias, as principais políticas públicas de turismo estão concebidas no quadro da Política Nacional de Turismo de Angola de 1997, e no Plano Diretor de turismo 2011-2020. Estes são os principais documentos oficiais onde estão definidas as linhas mestras de orientação e coordenação programática da atividade do sector do turismo. Assim, com a Política Nacional de Turismo de 1997, o Estado angolano deu início à definição das políticas públicas de turismo em Angola, ao reconhecer politicamente este fenómeno “como uma atividade económica e social” específica no quadro da economia nacional e, ao mesmo tempo, ao conferir aos organismos oficiais que superintendem a política turística o lugar que lhes corresponde na hierarquia administrativa e institucional.² A Política Nacional de Turismo de Angola contempla um conjunto de diretrizes, objetivos e ações que devem ser executadas através da interação entre o poder público encabeçado pelo Ministério da Hotelaria e Turismo (Minhotur) e os atores privados. Isto deve implicar a promoção social e económica das populações locais, mediante o incentivo às iniciativas de investimento que favoreçam a criação de empregos. Deste modo, com a Política Nacional do Turismo pretende-se desenvolver 12 ações fundamentais: (1) Criar novas fontes de captação de receitas para o País, principalmente em divisas; (2) Contribuir para atenuação do défice cambial; (3) Subsidiar as importações; (4) Projetar no mundo uma imagem prestigiosa de Angola; (5) Desenvolver o turismo regional e internacional de alta qualidade; (6) Definir áreas estratégicas e consequentemente a atribuição às mesmas do estatuto de áreas de proteção parcial; (7) Criar mais postos de trabalho; (8) Assegurar o envolvimento das comunidades locais e garantir o desenvolvimento sustentável do sector e delas próprias; (9) Institucionalizar fundos que visem promover e incentivar o desenvolvimento do turismo, as ações de promoção turística e o desenvolvimento dos recursos humanos e consequentemente a promoção de zonas rurais do interior; (10) Privilegiar a ação do sector privado no desenvolvimento do turismo; (11) Reabilitar e modernizar as infraestruturas turísticas, hoteleiras e similares e gerar verbas para esta reabilitação, bem como a participação no saneamento básico, saúde, redes viárias e outros; (12) Privatizar gradualmente as unidades hoteleiras.³

Com base nestas diretrizes, constata-se que, na sua essência, a Política Nacional de Turismo de Angola salvaguarda a sustentabilidade económica, social, ambiental e política. Na medida em que, no Plano económico, se preconiza a captação da moeda externa a fim de contribuir para a balança de pagamentos tornando, desta forma, o turismo como uma das alavancas da economia nacional. Entretanto, devido à instabilidade política que se viveu em Angola durante a II República (1992-2008), decorreu um longo período sem que muitas das diretrizes das políticas públicas de turismo em Angola fossem implementadas. Porém, com a pacificação de Angola em 2002, tornou-se possível a operacionalização de algumas das diretrizes da Política Nacional de Turismo que se consubstanciou na criação do Instituto de Fomento do Turismo (INFOTUR), do Fundo do Fomento do Turismo e do

¹ Url: <http://www.minhotur.gov.ao/Institucionais/Historico.aspx> consultado aos 24 de Junho de 2014; Embaixada da República de Angola em Portugal, Indústria Hoteleira, apud, AIP (Associação Industrial Portuguesa) in <http://embangola.artedesign-net.pt/content.php?id=turismo>, consultado aos 24 de Junho de 2014.

² Diário da República de Angola, nº 29, 1ª Série de Sexta-feira de 20 de junho de 1997, p. 304-306.

³ Ibidem.

Imposto do Turismo. Implementou-se a análise do *benchmark* de boas práticas de casos de sucesso ou comparáveis com a realidade angolana, a inventariação e cadastro de “cerca de 2600 recursos turísticos”, e a elaboração do Plano Diretor de Turismo de Angola 2011-2020 (PDT). Neste, definiu-se o turismo como o “petróleo verde” de Angola, no quadro da estratégia da diversificação da economia nacional através do incentivo ao setor produtivo, de modo a contribuir para a captação de divisas e para o aumento da receita fiscal, assim como, para a promoção da igualdade de género e da inclusão social com base na criação de postos de trabalho, contribuindo desta forma para o combate à pobreza. Seguindo esta lógica, o PDT 2011-2020 apresenta uma estratégia de desenvolvimento assente nos segmentos do turismo cultural, de sol e mar, e de natureza que será implementada em três fases:

a) Primeira fase - Desenvolvimento do turismo doméstico no período entre 2011-2013, com prioridade para os segmentos de turismo doméstico convencional, de turismo doméstico social e de turismo de estrangeiros a trabalhar em Angola; nesta lógica, do ponto de vista do ordenamento territorial turístico foram criados quatro polos de desenvolvimento. Além dos quatro polos de desenvolvimento turístico, o governo definiu ainda como prioridade o desenvolvimento do turismo cultural em M’Banza Kongo, centro histórico e património cultural angolano candidato ao património cultural da humanidade desde 1996. Prevendo-se a evolução gradual do desenvolvimento deste segmento turístico para Luanda, Muxima, Lubango, Soyo, Malanje, Benguela e Cunene, por um lado; e por outro lado, a extensão do turismo de sol e mar para Benguela, Lobito e Namibe.

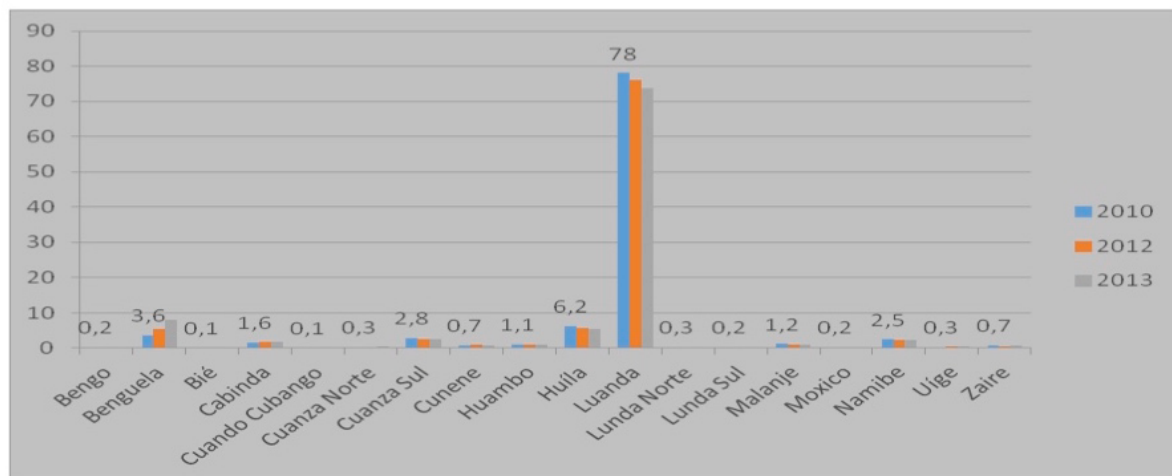
b) Segunda fase - Desenvolvimento do turismo regional de 2013 a 2015, voltado para a diversificação de investimentos e promoção, priorizando-se os países fronteiriços e de maior proximidade, sobretudo da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), com destaque para a Namíbia, o Botswana e África do Sul, bem como para os países não fronteiriços que possuem fortes laços culturais com Angola nomeadamente: Portugal e Brasil;

c) Terceira fase - Desenvolvimento do turismo internacional no período entre 2015 a 2020, apostando-se no aumento da competitividade global do setor, no sentido de incluir Angola na rota turística internacional, priorizando-se os países de maior interesse, numa primeira fase o Reino Unido e a França e, numa segunda fase, a Alemanha e os EUA (PDT 2011-2020).

Em termos teóricos, com as políticas públicas de desenvolvimento do turismo pretende-se ainda alcançar o aumento da oferta das infraestruturas básicas de turismo, a criação de um milhão de postos de trabalho diretos e indiretos, assim como a especialização e a capacitação dos quadros angolanos do setor até 2020; estima-se atrair 4,6 milhões de turistas nacionais e internacionais que irão proporcionar uma receita de cerca de 4,7 bilhões de dólares americanos, com vista a contribuir para o aumento significativo do peso do setor no produto interno bruto na ordem de 3,21%. Deste modo, as infraestruturas hoteleiras cresceram de 406 unidades em 2006 para 5.766 unidades turísticas em 2013, que correspondem a 20.842 quartos e 28.227 camas, maioritariamente localizadas nas províncias do litoral do país destacando-se Luanda com 1.962 unidades turísticas, seguindo-se Benguela com 1.293 unidades. A província da Huíla ocupava a terceira posição com 740 unidades turísticas. O número de empregados do setor aumentou de 67.012 funcionários em 2006 para 173.478 trabalhadores em 2013, localizados maioritariamente na província de Luanda¹.

¹ Cf. Compêndio de Estatísticas 2006-2010, p.39-46; Boletim Estatístico do Mercado Hoteleiro e Turístico de Angola, edição 2014, p. 52-58 e PDT 2011-2020.

FIGURA 2 . VALOR PERCENTUAL DO EMPREGO POR PROVÍNCIA NOS ANOS DE 2010, 2012 E 2013



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Compêndio de Estatística do Turismo de Angola 2006-2010, p.46; e dos Boletins Estatísticos do Mercado Hoteleiro e Turístico de Angola, 2013, p. 53 e 2014, p. 55.

Deste gráfico, verifica-se que no período entre 2010 a 2013, a maior parte dos empregados do sector do turismo em Angola estavam concentrados na província de Luanda; 78% em 2010, 76,1% em 2012 e 73,6% em 2013; seguindo-se a província de Benguela com 8,1% e a Huíla com 6,2% em 2013,¹ denotando assim uma forte assimetria em termos de distribuição dos postos de trabalho. Este fator justifica-se pela concentração dos empreendimentos turísticos na província de Luanda, em detrimento das outras províncias com grandes potencialidades turísticas, como é o caso da Huíla e Benguela. Por sua vez, o número de chegadas de turistas cresceu de 136.382 turistas de 2006 para 1.152.532 turistas em 2013 que proporcionaram 12,5 mil milhões de kwanzas em 2006 e 119,1 mil milhões de kwanzas em 2013 que correspondiam na época a 1,191 milhões de dólares americanos.² Além disso, o fenómeno social do turismo proporcionou, nos últimos anos, um contributo para o crescimento da economia angolana com as receitas obtidas através do pagamento dos impostos.

5. METODOLOGIA

Partindo da problemática inerente ao desenvolvimento sustentável, com esta investigação inventariou-se o quadro legislativo das políticas públicas do turismo em Angola e o enquadramento sociológico da Política Nacional e do Plano Diretor do turismo em Angola. Tendo-se analisado a forma como as mesmas podem contribuir para a promoção do desenvolvimento local sustentável, esta ação contribuiu para a ampliação do conhecimento sobre a importância do fenómeno social do turismo. Neste sentido, os dados recolhidos através das entrevistas revelaram o posicionamento dos atores locais sobre os problemas que obstaculizam a prática do turismo em Angola e na Huíla em particular, assim como a sua visão sobre as estratégias que devem ser adotadas no quadro das políticas públicas de turismo, para a promoção do desenvolvimento local sustentável. Salvaguardou-se a fidelidade das informações recolhidas mediante a gravação autorizada que assegura a sua posterior confirmação. O retorno aos atores entrevistados e a inclusão de novos atores revelou-se ser uma boa prática para a confirmação da análise sobre a informação recolhida e para a consolidação das conclusões. Este estudo enquadra-se numa metodologia de investigação qualitativa³, centrada num estudo de caso concreto, a província da Huíla. Durante o trabalho de

¹ Cf. Boletins Estatísticos do Mercado Hoteleiro e Turístico de Angola edição 2013, p. 53 e edição 2014, p. 55.

² Cf. Compêndio de Estatísticas 2006-2010 e Boletim Estatístico do Mercado Hoteleiro e Turístico de Angola 2014.

³ “A investigação qualitativa surgiu como alternativa ao paradigma positivista e à investigação quantitativa, os quais se mostraram ineficazes para a análise e estudo da subjetividade ao comportamento e à atividade das pessoas e das organizações. A investigação qualitativa centra-se na compreensão dos problemas, analisando os comportamentos, as

campo foi possível, ao nível do contexto nacional, manter contacto com o Ministro da Hotelaria e Turismo, Sr. Pedro Mutindi, com o Secretário-geral do Ministério da Hotelaria e Turismo, Dr. Varo Kaputo, bem como com responsáveis de diversas associações e agências de viagens e turismo de Angola. No contexto local (Huíla), mantivemos contactos com o Gabinete de Estudos e Planeamento, com a Direção de Energia e Águas, com a Direção do Emprego e Segurança Social, com o Departamento da Hotelaria e Turismo, com o Departamento do Ação Cultural, com o Departamento do Património e com o Departamento dos Transportes, assim como com diversas associações, com empresários e ONGs locais. Destes encontros resultou a coleta de documentos cuja análise permitiu fazer a revisão da literatura da qual resultou a elaboração do modelo de análise e a matriz concetual que facilitou a construção de uma grelha de questões (Cf. anexos I e II), que serviu de base à entrevista semi-estruturada¹, como técnica de recolha de dados utilizada como suporte estratégico da organização da nossa investigação.

Como estratégia de delimitação geográfica da nossa pesquisa, optamos por escolher a província da Huíla, por ser um território com características socio-espaciais específicas, entendidas no plano dos documentos oficiais angolanos como uma região com enormes potencialidades em termos de património natural e histórico-cultural. Este motivo fez-nos pensar que o aproveitamento racional dos recursos endógenos locais pode permitir a captação de visitantes com capacidade financeira que pode beneficiar as comunidades que residem nos destinos turísticos a fim de contribuir para o desenvolvimento local sustentável. A nossa familiarização com o território foi também uma das razões relevantes para a nossa escolha. De facto, o espaço sociogeográfico que serve de objeto da nossa investigação possui enormes potencialidades para exercer um papel central na diversificação da economia de Angola e, neste sentido, o turismo poderá desempenhar um papel importante para alavancar o desenvolvimento local sustentável através da inclusão dos recursos culturais da Huíla como a dança, a música, o artesanato, a coreografia do gado, a olaria, a cestaria, a gastronomia, o património histórico edificado (os monumentos e sítios, as embalas, etc.) e o património natural (fendas, grutas e cataratas), e pelo fato de a província se localizar numa zona estratégica servida pela estrada nacional 105 que faz a ligação entre Angola, Namíbia e África do Sul, que são os dois maiores países africanos que emitem o turismo para Angola (BEMHTA, 2014)², o que lhe confere uma mais-valia interessante para a captação de recursos e investimentos que possam contribuir para a inserção de Angola no contexto do turismo regional da SADC. Todavia, a visível limitação da capacidade financeira e empreendedora endógena local para impulsionar o processo, aliada a uma praticamente inexistente investigação científica de natureza sociológica sobre o turismo que possa contribuir para o apoio à tomada de decisões sobre a definição e estruturação das políticas públicas locais e regionais de desenvolvimento baseadas no turismo, tem sido um dos motivos que justificam a letargia do desenvolvimento local na Huíla em particular, e de forma geral no país inteiro. Assim, partindo destes pressupostos, tentamos desenvolver uma perspetiva que não se limite apenas ao domínio académico, mas que possa também, num olhar aplicado, prestar algum contributo para que a província da Huíla venha efetivamente a conhecer socialmente um processo de desenvolvimento local sustentável baseado no turismo. Neste sentido, o desenvolvimento da província da Huíla deve ser promovido através de uma lógica da ação coletiva, que implica a procura dum olhar sociológico e crítico sobre o envolvimento das comunidades e demais atores regionais e locais nas políticas

atitudes ou os valores. Não existe uma preocupação centrada na dimensão da amostra nem com a generalização dos resultados, (...) como acontece com a investigação quantitativa” este tipo de investigação é indutiva e descritiva, na medida em que o investigador desenvolve conceitos, ideias e entendimentos a partir de padrões encontrados nos dados, em vez de recolher dados para comprovar modelos, teorias ou verificar hipóteses como nos estudos quantitativos” (Sousa e Baptista 2011, p. 56).

¹ A entrevista semi-estruturada possui um guião “com um conjunto de tópicos ou perguntas a abordar na entrevista. Também dá a liberdade ao entrevistado, embora não o deixe fugir muito do tema. O guião pode ser memorizado ou não memorizado. Tem maior vantagem de falar dos assuntos que se quer falar com maior liberdade e rigidez para o entrevistado (Sousa e Baptista, 2011, p.80).

² BEMHTA: Boletim Estatístico do Mercado Hoteleiro e Turístico de Angola 2014, p. 20.

públicas, em particular ao nível das iniciativas que procuram inovar o setor produtivo local através da exploração das suas potencialidades e recursos endógenos locais, incluindo o turismo nos seus diversos segmentos, aumentando e diversificando as ações locais, através de parcerias público-privadas, tornando-as mais consistentes, visando a criação de uma rede de atores locais capazes de exercer maior influência nos centros que definem as políticas de desenvolvimento local e do turismo. Deste modo, mesmo atendendo ao quadro das teorias do desenvolvimento local, observam-se ainda que estas estão em fase de construção, por causa das suas características multidisciplinares que as situam entre a sociologia e a economia (Marques 2000) e a maioria dos estudiosos (Murphy 1985, Jamal e Getz 1995, Brent Ritchie 1993, Timothy 1998, Bandeira 1999, Amaro 1991), concordam que, para se promover o desenvolvimento local sustentável é necessário envolver a participação dos atores locais. No quadro da sociologia do desenvolvimento do turismo, valoriza-se cada vez mais a relação entre a comunidade local e o poder público, no que diz respeito a elaboração de planos de desenvolvimento do turismo. Segundo Murphy (1985) as comunidades podem ter alguma influência sobre o desenvolvimento do turismo com vista à satisfação das necessidades locais. O envolvimento dos residentes na tomada de decisões é a chave para o desenvolvimento do turismo sustentável (Jamal e Getz 1995) e garante a construção de um planeamento mais equitativo do desenvolvimento do turismo (Brent Ritchie 1993); a própria cooperação entre as diferentes agências governamentais, o público e os sectores privados (Timothy 1998), assegura a eficiência do planeamento e a democratização das ações governativas (Bandeira 1999, Amaro 1991) e permite superar a resistência ao turismo por parte de alguns segmentos da comunidade (Brent Ritchie 1993) gerando, desta forma, a aceitação e a legitimação do turismo como política de desenvolvimento local. Neste processo esperamos que este trabalho se constitua como um instrumento sociológico que sirva de apoio metodológico para a tomada de decisões sobre as políticas de desenvolvimento local e do turismo em Angola, e na Huíla em particular.

5.1. Recolha de informação e seleção dos atores entrevistados

Esta investigação teve início com encontros preliminares com entidades públicas e privadas ligadas ao setor do turismo, que permitiram a realização da inventariação das políticas públicas de turismo em Angola, e suscitaram o questionamento de até que ponto o quadro legislativo das políticas públicas do turismo em Angola se constitui como fator de desenvolvimento social local (?). Com base nessa indagação fizemos a revisão da literatura que permitiu a construção de uma matriz conceptual a partir da qual elaborámos a grelha de entrevistas semi-estruturada (Cf. anexos I, II, III, IVa) e IVb) que em um estudo mais completo (Tese de Doutoramento em Sociologia) aplicámos a um conjunto de atores que intervêm na execução das políticas públicas do turismo e do desenvolvimento local em Angola, e em particular na província da Huíla, constituídos por entidade públicas e privadas, por empresários, ONGs e pela sociedade civil (Cf. anexo V). Estes foram selecionados com base nas informações fornecidas pelo Ministério da Hotelaria e Turismo, assim como com base nos dados recolhidos junto do Governo Provincial, da Direção Provincial da Cultura e do Departamento da Hotelaria e Turismo da Huíla e obedeceu ao critério de amostragem orientada por acessibilidade. Depois da aplicação das entrevistas através de gravações consentidas pelos atores, procedeu-se a sua transcrição literal que resultou num documento a partir do qual se fez a análise de conteúdo de natureza temático-categorial que permitiu chegar à categorização e a inferência de grelhas da síntese das ideias chave¹. A partir dos resultados da análise de conteúdo elaborámos uma lista das variáveis do sistema interno (Huíla) e do sistema externo (envolvente nacional Angola) que podem influenciar o desenvolvimento do turismo sustentável na Huíla. Tomando como pano de fundo os pressupostos da análise prospetiva da escola francesa de Michel Godet, as variáveis foram organizadas em função de vários temas que codificamos e, posteriormente, foram submetidas a um tratamento

¹ “A codificação é o processo pelo qual os dados em bruto são transformados sistematicamente e agregados em unidades, as quais permitem uma descrição exacta das características pertinentes do conteúdo” (Holsti 1969, apud Bardin 2014, p. 129).

quantitativo¹, através do *software* MICMAC², que procedeu à análise estrutural sobre o seu nível de influência e dependência e o grau de importância, além de serem submetidas ainda ao *software* MACTOR³ que analisou os objetivos estratégicos dos atores, a sua hierarquização, dependências entre si, a relação de forças existentes, a implicação e compromisso estratégico dos atores face aos objetivos de desenvolvimento do turismo sustentável na Huíla, o grau de mobilização e convergência dos atores face aos objetivos, bem como os potenciais interesses e conflitos entre os atores e da determinação dos meios de ação e procedemos a sua descrição. Neste sentido, ao nível do sistema interno (Huíla) criámos cinco grupos de variáveis que, sob o ponto de vista sociológico, nos parecem estrategicamente influenciar o processo de desenvolvimento, nomeadamente: (I) variáveis do desvio entre a administração local e sistema económico local, (II) variáveis do investimento local, (III) variáveis do planeamento do turismo na Huíla, (IV) variáveis do desenvolvimento sustentável na Huíla e (V) variáveis dos problemas sociais na Huíla. Por sua vez, ao nível do sistema externo (envolvente nacional – Angola), criamos quatro grupos de variáveis que são: (I) variáveis do desvio entre as formas de governação e sistema económico nacional, (II) variáveis das relações financeiras e de investimento, (III) variáveis do planeamento, organização e logística do turismo a nível nacional, (IV) variáveis dos problemas sociais nacionais. Tendo em conta a problemática, os objetivos definidos com base na metodologia aplicada, determinámos o perfil e tipologias resultantes da contribuição do Quadro de Políticas Públicas para o nível de promoção do desenvolvimento social local em Angola, e na Huíla em particular, no contexto do turismo.

Finalmente o objeto do nosso estudo, por se situar num campo multidisciplinar que abarca a sociologia das políticas públicas, a Sociologia do turismo e a sociologia do desenvolvimento sustentável, tal como qualquer outra investigação, apresenta limitações que decorrem da construção epistemológica, da metodologia qualitativa, da perícia do investigador e dos objetivos e interesses estratégicos dos atores entrevistados. Nesta lógica, a validade dos resultados da nossa pesquisa delimita-se ao caso estudado, não tendo interesse em provocar efeitos de generalização, na medida em que o escopo da nossa abordagem qualitativa se centrou apenas na compreensão do problema através da análise dos posicionamentos dos atores entrevistados (Sousa e Baptista 2011, Bardin 2014, Quivy et al 2008).

6. RESULTADOS

6.1. Análise de conteúdo

De acordo com a análise de conteúdo das respostas dos atores entrevistados,⁴ para um caminho rumo ao desenvolvimento sustentável de Angola, o país precisa resolver uma série de problemas que resultam da existência de redes de clientelismo e nepotismo, e de corrupção acentuada no sistema

¹ “A natureza dos dados sendo qualitativa não significa que estes não possam ser sujeitos a um tratamento quantitativo”. (Silvestre et al. 2012, p. 147).

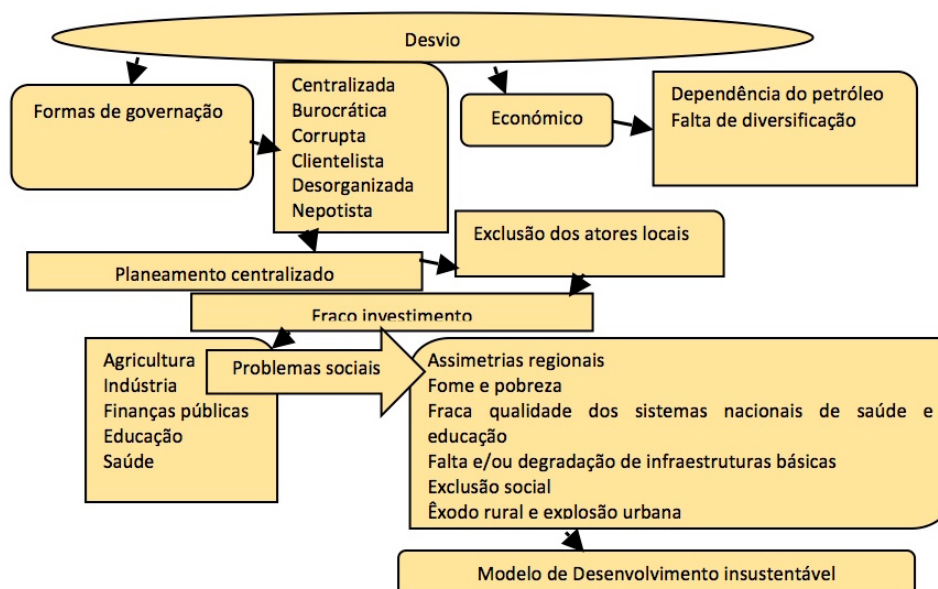
² MICMAC – “O método Micmac (Multiplicação matricial aplicada a uma classificação) foi desenvolvido em 1971 por Michel Godet. A análise estrutural é um instrumento de estruturação de uma reflexão coletiva que faz parte da herança dos trabalhos de análise de sistemas” (cf. <http://pt.lapropective.fr/metodos-da-prospectiva/softwares---versao-nuvem/16-micmac.html>).

³ MACTOR – “O método MACTOR, desenvolvido em 1989-1990 por François Bourse e Michel Godet, com aplicações aos problemas de Prospectiva do transporte aéreo (...). O método de análise dos jogos de atores, MACTOR, visa a avaliar as relações de força entre atores e a estudar suas convergências e divergências, em face de certo número de temas em disputa e os objetivos associados. A partir desta análise, o objetivo da utilização do método MACTOR é fornecer a um ator uma ajuda à decisão para o estabelecimento de sua política de alianças e de conflitos.” (cf. <http://pt.lapropective.fr/metodos-da-prospectiva/softwares/152-mactor.html>).

⁴ Os resultados aqui apresentados foram obtidos através da aplicação de entrevistas semiestruturadas aos atores públicos, privados e ONGs e foram colhidas informações sobre a forma como o turismo pode contribuir para a promoção do desenvolvimento sustentável em Angola e, em particular, na província da Huíla. As entrevistas sobre Angola não são tão representativas, mas serviram de indicativo para comparar com as informações obtidas sobre Huíla. Para uma melhor compreensão e em função da análise de conteúdo que realizamos, fizemos a redução dos dados em categorias e subcategorias.

de administração central, da falta de patriotismo, do elevado índice de analfabetismo, da existência de um sistema de ensino deficiente, e da falta de aposta no ensino técnico profissional; da dependência económica do petróleo e da falta de diversificação económica, do fraco desenvolvimento humano, do desemprego e da exclusão social; assim como da debilidade do sistema de saneamento básico, do fraco desenvolvimento dos setores da agricultura e indústria, da fuga ao fisco, da carência de infraestruturas e da desorganização do sector da administração pública. Além do desconhecimento e do incumprimento das leis, da carência de infraestruturas básicas e da pouca valorização da cultura e dos hábitos locais. Em síntese, as respostas apresentadas permitem-nos aferir que os problemas de desenvolvimento em Angola resultam de um desvio¹ nas formas de governação e de gestão económica que definem o modelo de desenvolvimento em Angola, e que por sua vez influencia todo o sistema social.

FIGURA 3. SOCIOGRAFIA DOS PROBLEMAS DE DESENVOLVIMENTO EM ANGOLA



Fonte: Elaboração própria a partir da análise do conteúdo das entrevistas

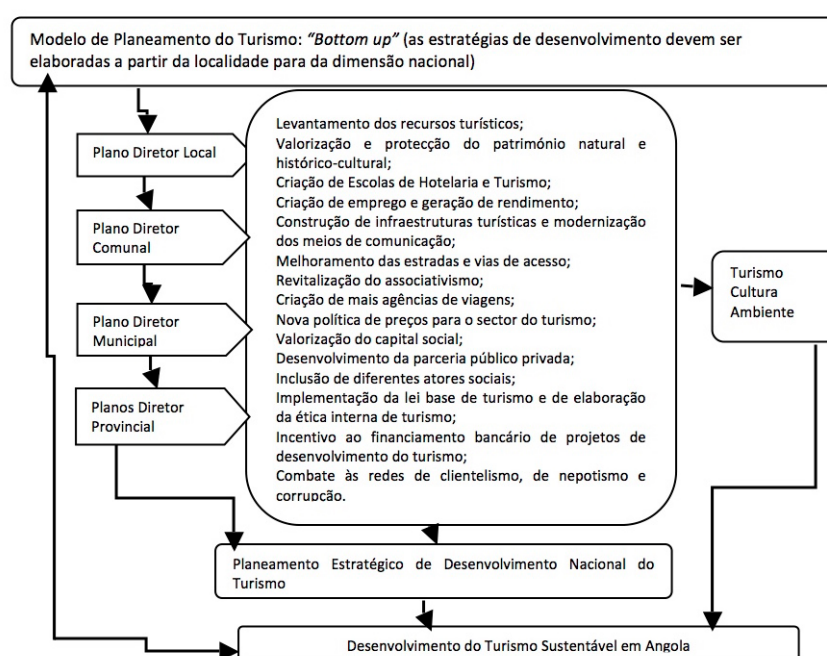
Como se pode constatar da figura 3, o carácter centralizador das políticas públicas de desenvolvimento em Angola, pressupõe a exclusão dos atores locais no planeamento das ações de desenvolvimento local, implicando um fraco investimento nos setores produtivos, financeiros e sociais, dando origem a uma série de problemas sociais que se vivem em Angola, e que por sua vez influenciam o sistema produtivo local da Huíla. Este caracteriza-se pela prática de uma agricultura de subsistência, pela decadência da indústria local, pela falta de investimentos em novas tecnologias e de financiamento de projetos ligados ao setor produtivo local, aliados à inexistência de Planos Diretores Regionais e Locais de desenvolvimento do turismo.

¹ "Modos de ação que não estão conformes com as normas ou valores defendidos pela maioria dos membros de um grupo ou sociedade". Giddens, A. (2009), Sociologia, 7ª Edição, Coord. José Manuel Sobral, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, (p.689). Não é fácil, em Angola, aplicar este conceito produzido nas Democracias Ocidentais, devido à presença de uma complexidade cultural que se foi acentuando com o tempo e o ajuste às normas (ou falta delas) levando os atores a flexibilizar ao máximo os padrões quotidianos, em boa parte dos casos por razões de sobrevivência.

6.2. Sugestões para a melhoria das políticas públicas de turismo em Angola

Com base na análise de conteúdo dos atores entrevistados para se alavancar o desenvolvimento sustentável em Angola é necessário a adoção de um modelo de planeamento do turismo de base “*Bottom up*” que define as estratégias de desenvolvimento a partir da localidade para da dimensão nacional e que deve incluir dentre outros aspetos o levantamento dos recursos turísticos, a valorização e proteção do património natural e histórico-cultural, a criação de escolas de hotelaria e turismo, assim como a cooperação ente os setores do turismo do ambiente e da cultura (Cf. figura 4). Porém para conciliar os processos da globalização, da integração regional e da glocalização, que se verificam na região da SADC, e para evitar-se aos efeitos negativos que podem derivar das estruturas de poder, bem como da gestão de possíveis conflitos a nível regional e local no contexto angolano, podemos dizer que o modelo “*Bottom up*” não é suficiente, e urge a necessidade de se promover a descentralização, a regionalização e municipalização política dos serviços, e fazê-la acompanhar da descentralização financeira e fiscal, com vista a evitar-se a fragilidade da capacidade de formulação implementação e avaliação das políticas públicas a nível local, municipal e regional, e a competição por recursos nacionais, cuja repartição deve primar pelo diálogo e cooperação centrada no prisma da governança multinível¹ e considerando sempre as estratégias endógenas locais; a fim de assegurar-se as condições mínimas de bem-estar social do cidadão nacional, e por conseguinte, promover-se o desenvolvimento económico, além de tentar-se minimizar os problemas de exclusão social, de nepotismo e clientelismo, da desorganização e das desigualdades sociais que enfermam a sociedade angolana, contribuindo desta forma para a harmonização da dinâmica de integração das distintas regiões e culturas de Angola no contexto nacional. Alicerçando-se na ética, na transparência, no controlo e na prestação de contas.

FIGURA 4. SUGESTÕES PARA A MELHORIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO EM ANGOLA



Fonte: Elaboração própria a partir da análise de conteúdo das entrevistas

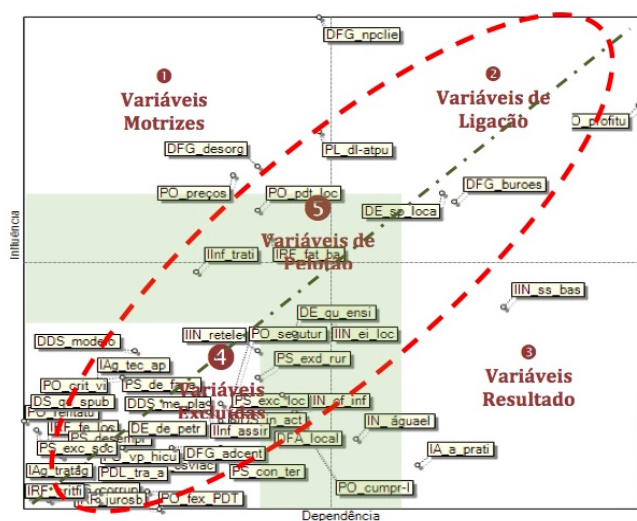
¹ Contudo, ainda é impossível a governança multinível, na medida em que o quadro da constituição de Angola (2008) carece da presença de entes autónomos com atribuições de se auto-organizar, de se autogovernar e de se autoadministrar, mas as atuais circunstâncias já exigem a descentralização do poder e a municipalização dos serviços e por conseguinte o combate a corrupção como foi defendido no dia 18/2/2017 na cidade do Lubango por João Lourenço cabeça de lista às eleições de 23 Agosto de 2017, do Partido governante em Angola (MPLA) (Lourenço, J. (2017), in Televisão Pública de Angola, Rádio Nacional de Angola, Lusa; e Club k).

6.3. Análise estrutural do sistema de desenvolvimento local e do turismo na Huíla e em Angola

Na figura 5, que foi contruída a partir do output MicMac observa-se que as variáveis estão posicionadas em torno de um eixo cartesiano em que à ordenada corresponde o grau de dependência e à abcissa o grau da motricidade. As variáveis motrizes são muito influentes e pouco dependentes na medida em que são elas que podem influenciar a dinâmica de todo o sistema de desenvolvimento local e do turismo em Angola e na Huíla e particular. Assim, por ordem cronológica as dez variáveis que mais influenciam o sistema de desenvolvimento local são: (1)- nepotismo e clientelismo com a sigla [DFG_npclien]; (2)- desorganização, com a sigla [DFG_desorg], (3)- burocracia excessiva com a sigla [DFG_buroess], (4)- rede nacional de transportes públicos, turísticos e de carga com a sigla [PL_dl-atpu], (5)- preços aplicados nos bilhetes de avião, nos hotéis e em outros destinos turísticos do país com a sigla [PO_preços], (6)- relações financeiras e de investimento nacional que se traduz nas formas de atendimento nos bancos comerciais com a sigla [IRF_fat_banc], (7) tratamento dado à indústria nacional com a sigla [IInf_trati], (8)- profissionalização do turismo com a sigla [PO_profituris], (9)- planos diretores de turismo locais com a sigla [PO_pdt_locais], (10) sistema produtivo local com a sigla [DE_sp_local]. Pertencentes às categorias do desvio entre as formas de governação e sistema económico nacional (DFG), do planeamento organização e logística do turismo a nível nacional, (PL e/ou PO), bem como do planeamento do turismo na Huíla (PO) e do desvio entre a administração local e sistema económico local, (DFA, e/ ou DE). Desse conjunto constam quatro variáveis motrizes, três de ligação e três de pelotão.

Estas variáveis, foram submetidas ao painel de peritos cuja análise produziu uma série de desafios e objetivos estratégicos que devem ser cumpridos para se projetar o desenvolvimento do turismo na Huíla e, por conseguinte, o desenvolvimento local sustentável em Angola (Cf. quadro 1).

FIGURA 5. PLANO DAS INFLUÊNCIAS E DEPENDÊNCIAS DIRETAS DAS VARIÁVEIS DO SISTEMA



Fonte: Elaboração própria a partir do output MicMac

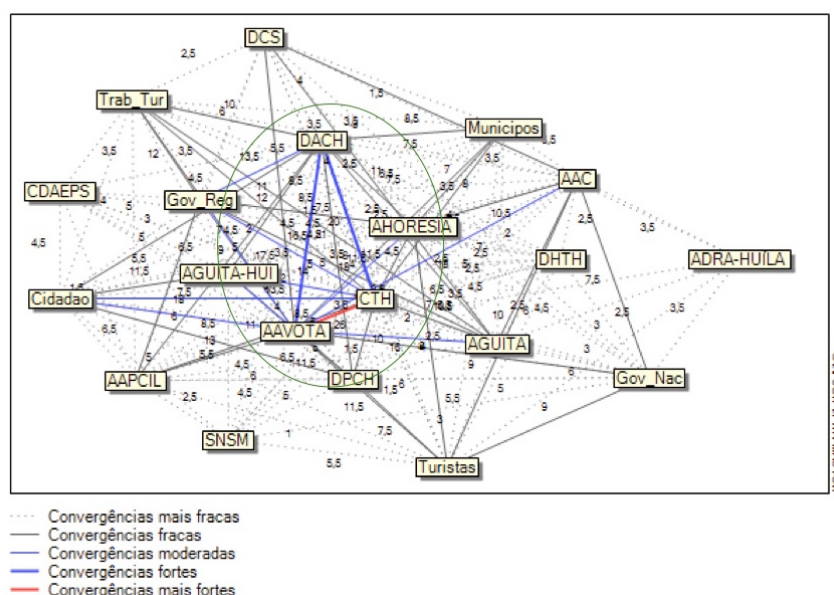
QUADRO 1. DESAFIOS E OBJETIVOS ASSOCIADOS À “LÓGICA DE AÇÃO ESTRATÉGICA DOS ATORES

Desafios estratégicos	Nº. var.	Código	Objetivos associados
A – Promoção da Qualidade na Atividade do Turismo na Huíla	1	QualProd	Melhoria da Qualidade do Produto Turístico
	2	CrescProc	Crescimento da procura
	3	FormaTrab	Qualificação dos trabalhadores do sector
	4	CapEmpr	Capacitação Empresarial
B – Melhoria do Processo de Desenvolvimento do Turismo na Huíla	5	DesenvProd	Desenvolvimento de novos produtos turísticos
	6	Reg_Planos	Regionalização e localização dos Planos de Desenvolvimento
	7	CreditoEspec	Linhas de Créditos especiais
	8	Prof_Sect	Profissionalização do setor de serviços
	9	DivEcnLoc	Diversificação da economia local
	10	Val_Local	Valorização dos sistemas de conhecimento endógeno locais
C – Regulação do Processo de Desenvolvimento do Turismo na Huíla	11	Norm_preço	Normalização dos preços aplicados no setor do turismo
	12	Norm_AdPub	Combate aos desvios e normalização da administração pública

Fonte: Elaboração própria a partir do painel de peritos

Conforme se pode constatar da quadro 1, de acordo com o painel de peritos, para se promover o desenvolvimento sustentável do turismo na Huíla impõe-se o cumprimento de três desafios estratégicos, ou seja, a promoção da qualidade na atividade do turismo na Huíla, a melhoria do processo de desenvolvimento do turismo na Huíla e a regulação do processo de desenvolvimento do turismo na Huíla, a que se associam 12 objetivos em torno dos quais solicitámos o posicionamento dos atores entrevistados, face ao seu cumprimento.

FIGURA 6. GRAFO DE CONVERGÊNCIA ENTRE ATORES (2CAA)



Fonte: Output MACTOR

Da figura 6, observa-se uma convergência de objetivos mais forte entre a AAVOTA e o CTH; destacam-se também as convergências fortes entre o DACH e a AVOOTA e entre o DACH e o CTH. Em função dessas convergências, podemos dizer que se deve ter em conta a ação destes atores para a projeção futura do desenvolvimento local do turismo sustentável na Huíla, principalmente se houver

uma maior descentralização, a definição das políticas de desenvolvimento a partir de baixo para cima e a valorização dos recursos e dos sistemas de conhecimentos endógenos locais.

7. CONCLUSÕES

Em termos de enquadramento a Política Nacional de Turismo de Angola (1997) faz parte da sociologia económica do turismo. Por sua vez o Plano Diretor 2011-2020 ao operacionalizar a política Nacional de Turismo, priorizando os polos de desenvolvimento do turismo está em conformidade com a sociologia do desenvolvimento funcionalista. Com a ajuda do método Micmac desenvolvido em 1971 por Michel Godet procuramos determinar e hierarquizar as variáveis mais influentes no sistema de desenvolvimento de Angola e da Huíla em particular e, neste sentido, a partir do *output* MicMac, concluiu-se que o sistema de desenvolvimento de Angola e da Huila em particular é influenciado por dez variáveis fundamentais apresentadas na pág. 20 e na figura 5 respetivamente.

De um modo geral, tendo em conta a problemática, os objetivos de investigação, a metodologia utilizada e as aspirações desenvolvimentistas de Angola, pode-se concluir que as Políticas públicas de turismo em Angola são ainda definidas com base numa sociologia de desenvolvimento funcionalista de modelo *top down*, de cariz cultural hegemónico e bastante centralizador que provoca, de certo modo, a exclusão social e assimetrias de desenvolvimento regional, local e do turismo. E de acordo com o painel de peritos, para se projetar o desenvolvimento do turismo na Huíla e, por conseguinte, o desenvolvimento local sustentável em Angola, deve-se ter em conta três desafios estratégicos e objetivos associados, constantes da figura 6, e transformá-los em um plano estratégico descentralizado, que seja capaz de definir as ações de desenvolvimento a partir da governança multinível que tenha em conta as dinâmicas socioculturais, os sistemas de conhecimentos endógenos locais, mediante a cooperação e o envolvimento de todos os atores locais e da mobilização dos recursos produtivos do destino turístico, a fim de assegurar a sustentabilidade ambiental, política, económica, sociocultural e espacial da localidade acolhedora. Acreditamos assim que a metodologia por nós utilizada se revelou adequada face às limitações do estudo e esperando que o enquadramento teórico que realizámos não esgote este problema, pelo que está aberto a novas investigações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AA.VV. (2011) *Globalização e Desenvolvimento*, 1ª Edição, Coordenação Maria da Saudade Baltazar e Conceição Rego, Caleidoscópio Edição e Artes Gráfica, S.A.
- ALIU, A. (2012a) *International Migration and the European Union Relations in the Contexto f a Comparison of Weteren Balkans and North African Countries: Controlling Migration and Hybrid Model*, Ludwing Maximilians Universität München MPRA, Paper Nº 41102, Disponível em: <http://mpra.ub.unimuenchen.de/41102>/acessado em 18 de Fevereiro de 2017.
- ALIU, A. (2012b) *European Industrial Relations: Transnational Relations and Global Challenges*, Ludwing Maximilians Universität München MPRA, Paper Nº 38897 Disponível em: <http://mpra.ub.unimuenchen.de/38897/> acessado em 18 de Fevereiro de 2017.
- ALIU, A. (2013) The Theory of Interhybridity: Socio-political Dimensions and Migration Experiences of Post-Communist Western Balkan States, *Journal Advanced Research in Organizational Psychology* 2(2): 5-54.
- AMARO, R. R. (1991) Lógica de Especialização da Economia Portuguesa, *Sociologia Problemas e Praticas*, 10: 161-182.
- ARNSTEIN, S. (1969) A ladder of citizen participation, *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4): 216-224.
- BAERT, P. & Silva, F. C. (2014) *Teoria Social Contemporânea*, Editora Mundos Sociais, Lisboa.
- BARDIN, L. (2014) *Análise de Conteúdo*, Tradução Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro, Edições 70 Lda, Lisboa.
- BENI, M. C. (1998) *Análise Estrutural do Turismo*, 2ª Edição, Editora Senac, São Paulo.
- BIORK & VIRTANEN, (2005) What tourism project managers need to know about co-operation facilitators, *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism* (5): 212-230.
- Boletim Estatístico do Mercado Hoteleiro e Turístico de Angola edição 2013.

- Boletim Estatístico do Mercado Hoteleiro e Turístico de Angola, edição 2014.
- BRAMWELL, B. & B. LANE (2000) *Tourism collaboration and partner-ships*. Clavedon-Sydney: Channel View Publications.
- BRAMWELL, B. (2011) Governance the State and Sustainable Tourism: A Political Economy Approach, *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4-5): 459-477.
- BRAMWELL, B & LANE, B. (2011) Critical Research on the Governance of Tourism and Sustainability, *Journal of Sustainable Tourism*, 19 (4-5): 411-421.
- BRENT RITCHIE, J. R. (1993) Crafting a Destination Visio-putting de Concept of Resident-responsive Tourism into Practice, *Tourism Management*, 14 (5): 379-389.
- BRITTON, S. (1982a) International tourism and multinational corporations in the Pacific: The case of Fiji. In M. Taylor and Thrift (eds) *The Geography of Multinationals* (pp.252-274). London: Croom Helm.
- BUARQUE, S. C. & Bezerra, L. (1994) Projeto de Desenvolvimento Municipal Sustentável - Bases Referenciais. Projeto Áridas (Mimeo), dezembro.
- BURAWOY, M. (2004) Public Sociologies: A Symposium from Boston Colege, *Social Problems*, 51: 103-130.
- BURKART, A. J. & MEDLIK, S. (1981) *Tourism - Past, Present and Future*, 2nd Edition, Butterworth-Heinemann, Oxford.
- BURNS (1999 a) *An Introduction to Tourism and Anthropology*. London: Routledge.
- CARVALHO, A. F. (2000) Políticas Públicas em Turismo no Brasil, *Sociedade e Cultura*, 3 (1) e (2): 97-109, jan/dez.
- CATON, K. (2012) Taking the Moral Turn in Tourism Industry, *Annals of Tourism Research*, 39(4): 1906-1928.
- CLARKE, A. (1981) Coastal Development in France: Tourism as a Tool for Regional Development. *Annals Tourism Research*, 8 (3): 447-61.
- COHEN, E. (1983b) Insiders and outsiders: The Dynamics of development of bungalow tourism on the islands of Southern Thailand, *Hum. Organ.*, 27(2): 227-51.
- Compêndio de Estatística do Turismo de Angola 2006-2010;
- COOPER, C. (2006) Knowledge Management and Tourism, *Annals of Tourism Research*, 33: 47-64.
- COOPER, C., SCOTT, N. & BAGGIO R. (2009) Network Position and of destination Stakeholder importance, *Anatolia* 20(1): 33-45.
- COOPER, C., FLETCHER, J., GILBERT, D. & WANHILL, S. (1993) *Tourism: Principles and Practice*, Pitman Publishing, London.
- COSTA, N. (2005) *I Professionisti Dello SViluppo Turistico Locale*. Milano: Hoepli.
- COSTA, N. (2008) *La Città Ospitale*. Milano: B. Mondadori.
- COSTA, N. (2012) The Applied Sociology of Tourism. The Up Skills of the Facilitator, the Italian Hospitality Industry. *Advances in Applied Sociology*, 3(1): 1-12.
- CRUZ, R. C. (2000) Políticas de Turismo e Território. São Paulo: Contexto.
- D'ANGELLA, F. & GO, F. M. (2009) Tale of Two Cities Collaborative tourism Marketing: Towards a Theory of Destination Stakeholder Assessment, *Tourism Management*, 30: 429-440.
- DARIER, E. (1999) Focault Against Environmental Ethics. In *Discourses of the Environment*. Blackwel Publishers, Oxford pp.217-240.
- DE KADT, E. (1979) *Tourism – Passport to Development?* New York: Oxford Univ. Press.
- DEWEY & MEAD (s/d) in BAERT, P., & da Silva, F. C. (2014) *Teoria Social Contemporânea*, Editora Mundos Sociais, Lisboa.
- Diário da República de Angola, nº 29, 1ª Série de Sexta-feira de 20 de junho de 1997, p. 304-306;
- DIAS, R. (2003), *Sociologia do Turismo*, Editora Atlas, S.A. S. Paulo.
- DIECKENSON, J., CLARKE, C., GOULD, W., PROTHERO, R., SIDDLE, D., SMITH, C., THOMAS-HOPE, E., & HODGKISS, A. (1983) *A Geography of the Third World*. New York Methuen.
- DREDGE (2006a), Networks, conflicts and collaborative communities. *Journal os Stainable Tourism*, (14) 562:581.
- FRANCE, L. (1998) Local Participation in tourism in the West Indian Islands. In E. Laws, B. Faulkner and G. Moscardo (eds) *Embracing and Managing Change in Tourism: International Case Studies* (pp. 222-234). London: Routledge.
- GIDDENS, A. (2009) *Sociologia* 7ª Edição, Tradução, Alexandra Figueiredo, et al. Coordenação, José Manuel Sobral, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- GODFREY, K., & CLARKE, J. (2002) *Manuale di Marketing Territoriale per il Turismo*.
- GOYMEN, K. (2000) Tourism and Governance in Turkey, *Annals of Tourism Research*, 27(4): 1025-1048.
- GUERRA, I. C. (2010) *Fundamentos e Processos de Uma Sociologia de Acção*, o Planeamento em Ciências Sociais 2ª Edição, Cascais.

- GUNN, C. A. (1994) *Tourism Planning* (3rd ed.). Washington, DC: Taylor and Francis.
- HALL C. M. (1994 c) *Tourism and Politics: Policy, Power and Place*. Chichester: John Wiley.
- Hall, C. M. (2013) Book review: Understanding Tourism- A Critical Introduction, *Annals of Tourism Research*, 41: 244-246.
- HALL, C. M. (2000) *Tourism Planning: Policies, Processes and Relationships*. Harlow: Prentice Hall.
- HALL, C.M. & JENKINS, J.M. (1995) *Tourism and Public Policy*, Cengage Learning, United Kingdom.
- HARRISON, D. (1988) *The Sociology of Modernisation and development*. London: Routledge.
- HARRISON, D. (1992a) International tourism and the less developed countries: The background. In D. Harrison (ed) *Tourism and the less developed Countries* (pp. 1-18). Toronto: Belhaven.
- HARTMANN, D. J., & SONNAD, S. R. (2007) The Applied Sociologist as Craftsman, in S. Desgupta, e R. Driskell (eds.) *Discourse on Applied Sociology*, 165-178. London: Anthem Press.
- HASHIMOTO, A. (2014) Tourism and Sociocultural Development Issues, in Shapley, R. and Telfer, D. J. (2014) *Tourism Development, Concepts and Issues* 2nd Edition, 205-236. Bristol, Buffalo, Toronto.
- HAYWOOD, K. M. (1988) Responsible and responsive tourism planning in the community, *Tourism Management*, 9 (2): 105-118.
- HENRICS, J. A. (2015) *Governança multinível para o desenvolvimento regional: Um estudo de caso do consórcio internacional da Fronteira*, Curitiba.
- HIRSCHMAN, A. O. (1961) *Estratégia do Desenvolvimento Económico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura;
- HULTMAN, J & HALL, C. M. (2012) Tourism Place-Making: Governance of Locality in Sweden, *Annals of Tourism Research*, 39 (2): 547-570.
- HUNG, K. SIRAKAYA-TURK, E. & INGRAM, L. J. (2011) Testing the Efficacy of an Integrative Model for Community Participation, *Journal of Travel Research*, 50(3): 276-288.
- INSKEEP, E. (1991) *Tourism Planning: an Integrated and Sustainable Development Approach*. New York: Van Nostrand Reinhold.
- IOANNIDES, D. (1995) Strengthening the ties between tourism and economic geography: A theoretical agenda. *Professional Geographer*, 47 (1): 49-60.
- JACKSON, J. & MURPHY, P. (2006) Clusters in Regional Tourism: An Australian Case, *Annals of Tourism Research* 33(4): 1018-1035.
- JAMAL, T. B. & GETZ, D. (1995) Collaboration Theory and Community Tourism Planning, *Annals of Tourism Research*, 22 (1): 186-204.
- KEOGH, B. (1990) Public Participation in Community Tourism Planning, *Annals of Tourism Research*, 17: 449-465.
- LEA, J. (1988) *Tourism and Development in the Third World*. London: Routledge.
- MARTA, F. (2004) A sociologia ao Serviço da Comunidade. Experiências de Actividade Sociológica no Âmbito das Políticas Sociais. In *Actas dos Ateliers do V Congresso Português de Sociologia*: 38-45.
- MCCARTHY, J. (1994) *Are Sweet Dreams Made of This?* Tourism in Bali and Eastern Indonesia. Northcote, Australia: Indonesia Resources and Information Program Inc.
- MOUZELIS, N. P. (1995) Restructuring Structuration Theory, *Sociological Review*, 37(4): 613-635.
- MUHANNA, E. (2006) Sustainable Tourism Development and Environmental Management for Developing Countries, *Problems and Perspectives in Management* 4 (2), 2006.
- MURPHY, P. (1985) *Tourism: A Community Approach*. London: Routledge.
- MYRDAL, G. (1968) *Teoria Económica e regiões Subdesenvolvidas*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Saga.
- NODAR, J. M. F. (2012) La Moralinización del Turismo: Reflexiones Críticas y Visiones Alternativas, *Estudios y Perspectivas en Turismo* 21(4): 838-855.
- NORONHA, R. (1977) *Social and Cultural Dimensions of Tourism: A Review of the Literature in English*. Washington DC: World Bank (Dreft).
- NORONHA, R. (1979) Paradise reviewed: Tourism in Bali. See de Kadt 1979, pp. 177-204 Norval, A. J. 1936. *The Tourist Industry: A National and international Survey*. London: Pitman.
- OLIVEIRA, E., & MANSO, J. P. (2010) Turismo Sustentável: Utopia ou Realidade?, *Revista de Estudos Politécnicos* (VIII) 14: 235-253.
- PEARCE, D. (1989) *Tourist Development*, 2nd ed., Longman Scientific e Technical, Essex. New York: Longman.
- PILLER, C.; EJARQUE, J., FERNÁNDEZ, A. J., PEDRAZA, R. L., & GALLARDO, L. J. (2004) Turismo e Desenvolvimento Local Sustentável: Elementos para um Debate. *Revista Eletrónica do Programa Delnet de Apoio ao Desenvolvimento Local*, Centro Internacional de Formação da OIT, 24 de Abril- Maio.
- Plano Diretor de Turismo -2011-2020- (2013), Luanda.
- PLATENKAMP, V. & BOTTERILL, D. (2013) Critical Realism, Rationality and Tourism Knowledge, *Annals of Tourism Research* 41: 110-129.

- PREZENZA, A. & CIPOLINA, M. (2010) Analysing Tourism Stakeholders Networks, *Tourism Review*, 65(4):17-30.
- QUIVY, R., & CAMPENHOUTDT, L. V. (2008) *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, 5ª Edição, Tradução João Minhoto Marques, et al., Gradiva Publicações, Lisboa.
- RATZ, T. (2002) *Residents perceptions of the sociocultural impacts at Lake Balaton, Hungary* in Richards, Greg and Hall, DEREK (2002) *Tourism and Sustainable Community Development*, 36-47. London and New York, Routledge.
- RICHTER, L. (1983) Tourism Politics and political science a case of not so benign neglect, *Annals of Tourism Research* 10 (3): 313-335.
- SCHAARDENBURG, A.V. (1996) Local Participation in Tourism Development: A Study in Cahuita Costa Rica.
- SCHMIDT, H. (1989) What Makes Development? *Development and Cooperation*, 6:19-26.
- SCHUBERT, M. N. & NIEDERLE, P. A. (2011) A competitividade do cooperativismo de pequeno porte no sistema agroindustrial do leite no oeste catarinense. *Revista Ideias*, 5, (1): 187-215.
- SHNEIDER, S. & FREITAS, T. D. (2013) Qualidade de vida, Diversificação: Referencias Práticas para Análise do Bem-estar no Meio Rural, *Olhares Sociais*, 2(1): 121-142.
- SLOCUM, R. & THOMAS-SLAYTER, B. (1995) Participation, Empowerment and Sustainable development, eds. R. Slocum, L. Wicht. D. Rocheleau and B. Thomas-Slayter, *Power, Process and Participation: Tools for change* (London, 1995).
- SOUSA, M. J. & BAPTISTA, C. S. (2011) *Como Fazer Investigação, Dissertações, Teses e Relatórios*, Segundo Bolonha, 3ª Edição, PACTOR, Edições de Ciências Sociais e Política Contemporânea, Lisboa.
- STANLEY N. (1988) *Being Ourselves for You: the Global Display of Cultures*. London: Middlesex University Press.
- TELFER, D.J. The Evolution of Development Theory and Tourism. In Sharpley R. and Telfer, D. J. *Tourism and Development. Concepts and Issues* 2nd ed. 31-73.
- TIMOTHY, D. J. (1998) Cooperative Tourism Planning in a Developing Destination. *Journal of Sustainable Tourism*, 6 (1): 52-68.
- TIMOTHY, D. J. & TOSUN, C. (2003) Appropriate Planning for Tourism in Destination Communities: Participation, Incremental Growth and Collaboration. In *Tourism in destination Communities*, edited by S. Singh, D. J. Timothy, and R. K. Dowling. Cambridge, MA: CABI, pp.181-204.
- TIMOTHY, D.J. (1999) Cross-Border Partnership in Tourism Resource managements: International Parks Along the US-Canada Border, *Journal of Sustainable Tourism*, 7: 182-215.
- TRIBE, J. (2011) *The Economics of Recreation, Leisure and Tourism* (4th ed.) Elsevier. Oxford.
- VALLENCIA, J., & CROUCH, G. I. (2008) *Travel Behavior in Troubled Times: The Role of Consumer Self-confidence*, *Journal of Travel e Tourism Marketing*, 28: 54-65.
- VAN DEN, A. G. (1980) *Sightseers: The Tourist as Theorist*, *Diacritics* 10:3-14.
- WALL, G. (1995) *Change, Impacts and Opportunities: Turning Victims into Victors*. Paper Presented at Tilbury University, the Netherlands.
- WANHILL, S. (1997) Peripheral area tourism. *Progress in Tourism and Hospitality Research* (3): 47-70.
- WELLS, H. (2004) About romance and reality: Popular European imagery in post colonial tourism in Southern África. In C.M. Hall and H. Tucker (eds) *Tourism and Postcolonialism: Contested Discourses, Identities and representations* (pp.- 76-94). London: Routledge.
- YASUMURA, K. (1994) *The Sociological Sphere of Tourism*, Workshop on Tourism Studies of the Department of Tourism, Hokkai Gakuen University of Kitami.
- YOUNG, B. C. (2004) *Book Review: Moralisation of Tourism: Sun, Sand and Saving the World?* *Annals of Tourism Research* 31 (3): 727-729.

ANEXO I: GUIÃO DE ENTREVISTA

Inventário e análise sociológica das políticas públicas do turismo em Angola

Inquérito por Entrevista

A presente entrevista faz parte de um estudo sociológico sobre as políticas públicas do turismo no contexto do desenvolvimento sustentável em Angola, realizado no âmbito do 5º curso do Programa de Doutoramento em Sociologia, Instituto de Investigação e Formação Avançada, Universidade de Évora, Portugal.

A sua entrevista e as respetivas respostas são absolutamente determinantes para a qualidade da investigação conducente à tese de doutoramento, pelo que solicitamos que responda todas as perguntas de forma sincera, completa e objetiva.

As respostas serão apenas utilizadas para efeitos do presente estudo, sendo garantida a confidencialidade e o anonimato das mesmas.

Para algum esclarecimento poderá contactar-nos do seguinte correio eletrónico: narcifel1@gmail.com

Muito obrigado pela sua colaboração!

Narciso Félix José Nhulilivali

Doutorando da Universidade de Évora, Portugal

Designação da Entidade (pública, privada, terceiro setor ou ONG):

SECÇÃO A – Turismo em Angola

A1. - Na sua perspectiva, poderá o Turismo constituir um dos principais “motores” do desenvolvimento regional e local, e de Angola em geral? Especifique a sua resposta.

A2. - Conhece o Plano Nacional de Turismo de Angola? Em caso afirmativo, como tomou conhecimento? E, quais são os tópicos do documento que considera mais relevantes, por exemplo, como política pública para o reforço das condições de desenvolvimento turístico em Angola?

A3. - Na sua opinião quais considera ser as principais **debilidades** turísticas em Angola? Entre todas as situações enumeradas, indique 3 que considera mais relevantes. Especifique a sua resposta.

SECÇÃO B – Perspetivas Futuras de Desenvolvimento do Turismo em Angola

B1. - Considera fundamental a existência de Planos Regionais de Desenvolvimento do Turismo em Angola? E, quais deverão ser as ações e/ou projetos estratégicos que, na sua perspectiva pessoal, as instituições internacionais, nacionais, regionais ou locais (organização ou empresa) estariam dispostas a empreender para o desenvolvimento turístico em Angola?

B2. - Que medidas consideraria urgentes para que estes investimentos e modelos de desenvolvimento pudessem englobar um carácter de maior sustentabilidade (ser mais sustentáveis).

B3. - Outras sugestões para a melhoria das políticas públicas e atividades de desenvolvimento turístico em Angola.

SECÇÃO C – Desenvolvimento de Angola

C1. - Na sua opinião, considerando o conhecimento que tem de Angola, quais são na atualidade os principais problemas do país que necessitam de medidas de intervenção? Especifique a sua resposta (*por exemplo, ao nível do desenvolvimento das áreas económico-empresarial, agricultura, indústria, ambiente, turismo, cultura e património, formação e educação, social e/ou serviços de apoio à comunidade, etc.*).

C2. - Desenvolve e/ou desenvolveu já a sua instituição (organização ou empresa) alguma atividade ou projeto de desenvolvimento regional/e ou local para melhorar as condições de vida das populações locais? Em caso afirmativo e em termos gerais, qual é o balanço (aspectos positivos e negativos) que faz das atividades de desenvolvimento em que a sua instituição (organização ou empresa) está e ou esteve envolvida?

ANEXO II: GUIÃO DE ENTREVISTA

Inventário e Análise Sociológica das Políticas Públicas do Turismo em Huíla-Angola

Inquérito por Entrevista

A presente entrevista faz parte de um estudo sociológico sobre as políticas públicas do turismo no contexto do desenvolvimento sustentável em Huíla-Angola, realizado no âmbito do 5º curso do Programa de Doutoramento em Sociologia, Instituto de Investigação e Formação Avançada, Universidade de Évora, Portugal.

A sua entrevista e as respetivas respostas são absolutamente determinantes para a qualidade da investigação conducente à tese de doutoramento, pelo que solicitamos que responda todas as perguntas de forma sincera, completa e objetiva.

As respostas serão apenas utilizadas para efeitos do presente estudo, sendo garantida a confidencialidade e o anonimato das mesmas.

Para algum esclarecimento poderá contactar-nos do seguinte correio eletrónico: narcifel1@gmail.com

Muito obrigado pela sua colaboração!

Narciso Félix José Nhulilivali

Doutorando da Universidade de Évora, Portugal

Designação da Entidade (pública, privada, terceiro setor ou ONG):

SECÇÃO A – Desenvolvimento da Província da Huíla

A1. - Na sua opinião, considerando o conhecimento que tem da região da Província de Huíla, quais são na atualidade os principais problemas na região que necessitam de medidas de intervenção? Especifique a sua resposta (*por exemplo, ao nível do desenvolvimento das áreas económico-empresarial, agricultura, indústria, ambiente, turismo, cultura e património, formação e educação, social e/ou serviços de apoio à comunidade, etc.*).

A2. - Existem problemas divergentes no espaço geográfico da Província da Huíla, em relação às outras regiões ou províncias de Angola? Especifique a sua resposta.

A3. - Como classifica as atuais condições de vida das populações da Província da Huíla? (*é muito boa, boa, de subsistência, é má, muito má?*) Especifique a sua resposta.

A4. - Alguma vez, sentiu a necessidade de fazer alguma coisa a favor da melhoria das condições de vida das populações da Província da Huíla? Em caso afirmativo, qual ou quais áreas receberiam o seu apoio. (*por exemplo, situação económica, estado da agricultura, desemprego, saúde, educação, etc.*)

A5. - Baseado na sua experiência, como define a noção de desenvolvimento regional e local, em geral, e a de desenvolvimento sustentável em particular, no que se refere à província da Huíla?

A6. - Desenvolve e/ou desenvolveu já a sua instituição (organização ou empresa) alguma atividade ou projeto de desenvolvimento regional e local? Em caso afirmativo e em termos gerais, qual é o balanço (aspectos positivos e negativos) que faz das atividades de desenvolvimento em que a sua instituição (organização ou empresa) está e ou esteve envolvida?

SECÇÃO B – Turismo na Província da Huíla

B1. - Na sua perspectiva, poderá o Turismo constituir um dos principais “motores” do desenvolvimento regional e local, em geral, e particularmente na Província da Huíla? Especifique a sua resposta.

B2. - Conhece o Plano Nacional de Turismo de Angola? Em caso afirmativo, como tomou conhecimento? E, quais são os tópicos do documento que considera mais relevantes, por exemplo, como política pública para o reforço das condições de desenvolvimento turístico em Angola e na Província de Huíla?

B3. - Na sua opinião, quais considera ser as principais **potencialidades** turísticas da Província da Huíla? Entre todas as potencialidades enumeradas, indique 3 que considera mais relevantes. Especifique a sua resposta.

B4. - E quais considera ser as principais **debilidades** turísticas na Província da Huíla? Entre todas as situações enumeradas, indique 3 que considera mais relevantes. Especifique a sua resposta.

A5. - Na sua opinião quais considera ser as principais **debilidades** turísticas em Angola? Entre todas as situações enumeradas, indique 3 que considera mais relevantes. Especifique a sua resposta.

SECÇÃO C – Perspetivas Futuras de Desenvolvimento Turístico na Província da Huíla

C1. - Considera fundamental a existência de um Plano Regional de Desenvolvimento do Turismo na Província da Huíla? E, quais deverão ser as ações e/ou projetos estratégicos que, na sua perspectiva pessoal, as instituições internacionais, nacionais, regionais ou locais (organização ou empresa) estariam dispostas a empreender para o desenvolvimento turístico na Província da Huíla?

C2. - Que medidas consideraria urgentes para que estes investimentos e modelos de desenvolvimento pudessem englobar um carácter de maior sustentabilidade (ser mais sustentáveis).

C3. - Outras sugestões para a melhoria das políticas públicas e atividades de desenvolvimento turístico na Província da Huíla.

ANEXO III: DESCRIÇÃO DO GUIÃO DE ENTREVISTA AOS ATORES-CHAVE DA PROVÍNCIA DE HUÍLA, ANGOLA

Secção A - Desenvolvimento da Província de Huíla

Dimensão Analítica	Objetivos	Questão Principal	Questão Secundária
Sociografia dos principais problemas da Província de Huíla	- Desafios e prioridades - Especificidade da área de intervenção	A1. - Na sua opinião, considerando o conhecimento que tem da região da Província de Huíla, quais são na atualidade os principais problemas na região que necessitam de medidas de intervenção? A2. - Existem problemas divergentes no espaço geográfico da Província de Huíla, em relação às outras regiões ou províncias de Angola? A3. - Como classifica as atuais condições de vida das populações da Província de Huíla? (<i>é muito boa, boa, é grave ou muito grave?</i>)	A1.1- Especifique a sua resposta (<i>por exemplo, ao nível do desenvolvimento das áreas económico-empresarial, agricultura, indústria, ambiente, turismo, cultura e património, formação e educação, social e ou serviços de apoio à comunidade, etc.</i>). A2.1- Especifique a sua resposta. A3.1- Especifique a sua resposta. A3.2- Com base na sua experiência e conhecimento, quais serão as cinco principais necessidades imediatas das populações da Província de Huíla?
Perspetivas de Desenvolvimento regional e local sustentável na Província de Huíla	- Experiências de práticas	A4. - Alguma vez, sentiu a necessidade de fazer alguma coisa a favor da melhoria das condições de vida das populações da Província de Huíla? A5. - Baseado na sua experiência, como define a noção de desenvolvimento regional e local, em geral, e a de desenvolvimento sustentável, em particular? A6. - Desenvolve e ou desenvolveu já a sua instituição (organização ou empresa) alguma atividade ou projeto de desenvolvimento regional e local, em geral, e a de desenvolvimento sustentável, em particular?	A4.1- Em caso afirmativo, em qual ou quais áreas influenciaram a sua decisão? (<i>por exemplo, situação económica, estado da agricultura, desemprego, saúde, educação, etc.</i>) A5.1- Quais são as principais fraquezas da Província de Huíla? A5.2- Quais as principais forças? A5.3- Quais as principais ameaças? A5.4-- Quais as principais oportunidades? A6.1- Em caso afirmativo e em termos gerais, qual é o balanço (aspectos positivos e negativos) que faz das atividades de desenvolvimento em que a sua instituição (organização ou empresa) está e ou esteve envolvida?

ANEXO III: DESCRIÇÃO DO GUIÃO DE ENTREVISTA AOS ATORES-CHAVE DA PROVÍNCIA DE HUÍLA, ANGOLA

Secção B - TURISMO NA PROVÍNCIA DE HUÍLA

Dimensão Analítica	Objetivos	Questão Principal	Questão Secundária
Horizontes do Turismo na Província de Huíla	- Políticas públicas de turismo - Problemas e dinâmicas da região	B1. - Na sua perspectiva, poderá o Turismo constituir um dos principais “motores” do desenvolvimento regional e local, em geral, e a de desenvolvimento sustentável, em particular, na Província de Huíla? B2. - Conhece o Plano Nacional de Turismo de Angola? B3. - Na sua opinião, quais considera ser as principais potencialidades (forças e oportunidades) turísticas da Província de Huíla? B4. - E quais considera ser as principais debilidades (fraquezas e ameaças) turísticas na Província de Huíla?	B1.1- Especifique a sua resposta. B2.1- Em caso afirmativo, como tomou conhecimento? B2.2- E, quais são os tópicos do documento que considera mais relevantes, por exemplo, como política pública para o reforço das condições de desenvolvimento turístico em Angola e na Província de Huíla? B3.1- Entre todas as potencialidades enumeradas, indique 3 (fraquezas e ameaças) que considera mais relevantes. Especifique a sua resposta. B4.1- Entre todas as situações enumeradas, indique 3 (fraquezas e ameaças) que considera mais relevantes. Especifique a sua resposta.
Desenvolvimento e Turismo na Província de Huíla	- Prioridades de desenvolvimento turístico - Experiências práticas	B5. - Existem problemas específicos de desenvolvimento turístico no espaço geográfico da Província de Huíla, em relação às outras regiões ou províncias de Angola? B6. - Desenvolve e ou desenvolveu já a sua instituição (organização ou empresa) alguma atividade ou projeto de desenvolvimento turístico?	B5.1- Especifique a sua resposta. B6.1- Em caso afirmativo, e em termos gerais, qual é o balanço (aspectos positivos e negativos) que faz das atividades de desenvolvimento turístico em que a sua instituição (organização ou empresa) está e ou esteve envolvida?

ANEXO III: DESCRIÇÃO DO GUIÃO DE ENTREVISTA AOS ATORES-CHAVE DA PROVÍNCIA DE HUÍLA, ANGOLA

Secção C - PERSPETIVAS FUTURAS DE DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO NA PROVÍNCIA DE HUÍLA

Dimensão Analítica	Objetivos	Questão Principal	Questão Secundária
Tendências das políticas públicas do Turismo na Província de Huíla	- Expectativas de mudança - Novas políticas públicas de turismo - Futuro do turismo	C1. - Quais são as suas expectativas no que se refere ao futuro do Turismo na Província de Huíla? C2. - Na sua opinião, o que deve ser feito para maximizar as potencialidades do turismo a desenvolver na Província de Huíla? C3. - E, o que deve ser feito para minimizar as debilidades do turismo a desenvolver na Província de Huíla? C4. - Quais serão as políticas públicas que julga ser necessário implementar para apoiar o desenvolvimento turístico na Província de Huíla? C5. - Considera fundamental a existência de um Plano Regional de Desenvolvimento do Turismo na Província de Huíla?	C4.1- Quais os atores-chave e as parcerias que julga ser necessário desenvolver para apoiar o turismo a desenvolver na Província de Huíla? C4.2- Quais os apoios que considera fundamentais no desenvolvimento das políticas públicas de turismo na província? C5.1- E, quais deverão ser as ações e ou projetos estratégicos que, na sua perspectiva pessoal, as instituições nacionais, regionais, locais ou internacionais (organização ou empresa) estariam dispostas a empreender para o desenvolvimento

		C6. - Outras sugestões para a melhoria das políticas públicas e atividades de desenvolvimento turístico na Província de Huila.	turístico na Província de Huila?
--	--	--	----------------------------------

ANEXO IV a): QUESTÕES E DIMENSÕES DE ANÁLISE DA INFORMAÇÃO (HUILA)

Dimensões	
Sociografia do desenvolvimento na província da Huila	Nível de vida das populações
1.- Sociografia do desenvolvimento sustentável	1.- Condições de vida
a) Sociografia dos principais problemas de desenvolvimento	a) Classificação e necessidade de melhoria
Q1. - Na sua opinião, considerando o conhecimento que tem da região da província da Huila, quais são na atualidade os principais problemas na região que necessitam de medidas de intervenção? Q2. - Quais são as áreas que necessitam de intervenção (por exemplo, ao nível do desenvolvimento das áreas económico-empresarial, agricultura, indústria, ambiente, turismo, cultura e património, formação e educação, social e ou serviços de apoio à comunidade, e/ou outras). Q3. - Existem problemas divergentes no espaço geográfico da província da Huila, em relação às outras regiões ou províncias de Angola? Especifique a sua resposta.	Q8. - Como classifica as atuais condições de vida das populações da província da Huila? (é muito boa, boa, de subsistência, é má, muito má?) Especifique a sua resposta. Q9. - Alguma vez, sentiu a necessidade de fazer alguma coisa a favor da melhoria das condições de vida das populações da província da Huila? Em caso afirmativo, qual ou quais áreas receberiam o seu apoio. (por exemplo, situação económica, estado da agricultura, desemprego, saúde, educação, etc.)
b) Perceção sobre o desenvolvimento sustentável	b) Projetos de desenvolvimento sustentável realizados
Q4. - Baseado na sua experiência, como define a noção de desenvolvimento regional e local, em geral, e a de desenvolvimento sustentável em particular, no que se refere à província da Huila?	Q10. - Desenvolve e/ou desenvolveu já a sua instituição (organização ou empresa) alguma atividade ou projeto de desenvolvimento regional e local? Em caso afirmativo e em termos gerais, qual é o balanço (aspectos positivos e negativos) que faz das atividades de desenvolvimento em que a sua instituição (organização ou empresa) está e ou esteve envolvida?
2. Sociografia do turismo como alavanca do desenvolvimento sustentável	2.) Obstáculos ao desenvolvimento do turismo
a) Forças e oportunidades	a) Fraquezas, ameaças e divergências
Q5. - Na sua perspetiva, poderá o turismo constituir um dos principais “motores” do desenvolvimento regional e local, em geral, e particularmente na província da Huila? Especifique a sua resposta. Q6. - Na sua opinião, quais considera ser as principais potencialidades turísticas da província da Huila? Entre todas as potencialidades enumeradas, indique 3 que considera mais relevantes. Especifique a sua resposta.	Q11. - Quais considera ser as principais debilidades turísticas na província da Huila? Entre todas as debilidades enumeradas, indique 3 que considera mais relevantes. Especifique a sua resposta. Q12. - Existem problemas específicos de desenvolvimento turístico no espaço geográfico da província da Huila, em relação às outras regiões ou províncias de Angola? Especifique a sua resposta.
b) Políticas públicas de desenvolvimento do turismo	b) Necessidade de um modelo de desenvolvimento do turismo
Q7. - Conhece o Plano Diretor de Turismo de Angola? Em caso afirmativo, como tomou conhecimento? E quais são os tópicos do Plano Diretor de Turismo que considera mais relevantes, por exemplo, como política pública para o reforço das condições de desenvolvimento turístico em Angola?	Q13. - Considera fundamental a existência de Planos Regionais e locais de desenvolvimento do turismo na província da Huila? E quais deverão ser as ações e ou projetos estratégicos desses Planos que, na sua perspetiva pessoal, as instituições internacionais, nacionais, regionais ou locais (organização ou empresa) estariam dispostas a empreender para o desenvolvimento turístico na província de Huila? Q14. - Que medidas consideraria urgentes para que as ações, projetos e modelos de desenvolvimento dos Planos regionais e locais de turismo pudessem ser mais sustentáveis. Q15. - Outras sugestões para a melhoria das políticas públicas e atividades de desenvolvimento turístico na província da Huila

ANEXO IV: b) QUESTÕES E DIMENSÕES DE ANÁLISE DA INFORMAÇÃO (ANGOLA)

Dimensões	
Sociografia do desenvolvimento sustentável em Angola	Lógicas de ação
1.- Sociografia dos problemas de desenvolvimento sustentável	1.- Áreas de intervenção
Q1. - Na sua opinião, considerando o conhecimento que tem de Angola, quais são na atualidade os principais problemas do país que necessitam de medidas de intervenção?	Q5. - Quais são as áreas que necessitam de intervenção em Angola (por exemplo, ao nível do desenvolvimento das áreas económico-empresarial, agricultura, indústria, ambiente, turismo, cultura e património, formação e educação, social e/ou serviços de apoio à comunidade, e/ou outros). Q6. - Desenvolve e/ou desenvolveu já a sua instituição (organização ou empresa) alguma atividade ou projeto de desenvolvimento regional/e ou local para melhorar as condições de vida das populações locais? Em caso afirmativo e em termos gerais, qual é o balanço (aspectos positivos e negativos) que faz das atividades de desenvolvimento em que a sua instituição (organização ou empresa) está e ou esteve envolvida?
2.- Sociografia do turismo como fator de desenvolvimento sustentável	2.- Obstáculos ao desenvolvimento do turismo
a). Forças e oportunidades	a) Fraquezas e ameaças
Q2. - Na sua perspetiva, poderá o turismo constituir um dos principais “motores” do desenvolvimento regional e local, e de Angola em geral? Especifique a sua resposta.	Q7. - Na sua opinião quais considera ser as principais debilidades turísticas em Angola? Q8. -Entre todas as debilidades enumeradas, indique 3 que considera mais relevantes. Especifique a sua resposta.
b) Políticas públicas de desenvolvimento do turismo	b) Necessidade de um novo modelo de políticas públicas de turismo
Q3. - Conhece o Plano Diretor de Turismo de Angola? Em caso afirmativo, como tomou conhecimento? Q4. - Quais são os tópicos do Plano Diretor que considera mais relevantes, por exemplo, como política pública para o reforço das condições de desenvolvimento turístico em Angola?	Q9. - Considera fundamental a existência de Planos Regionais e locais de Desenvolvimento do Turismo em Angola? E quais deverão ser as ações e/ou projetos estratégicos dos Planos Regionais e locais que, na sua perspetiva pessoal, as instituições internacionais, nacionais, regionais ou locais (organização ou empresa) estariam dispostas a empreender para o desenvolvimento turístico em Angola? Q10. - Que medidas consideraria urgentes para que as ações e modelos de desenvolvimento dos Planos diretores regionais e locais de turismo pudessem ser mais sustentáveis? Q11. - Outras sugestões para a melhoria das políticas públicas e atividades de desenvolvimento turístico em Angola.

ANEXO V: PRINCIPAIS ATORES DO SISTEMA SÓCIO-ECONÓMICO-POLÍTICO DA HUÍLA E DE ANGOLA

Nº. Var	CÓDIGO*	ATOR-CHAVE
1	AHORESIA	Associação dos Hotéis Restaurantes e Similares de Angola
2	AAVOTA	Associação das Agências de Viagens e Turismo de Angola
3	AGUITA	Associação dos Guias Turísticos de Angola
4	DHTH	Departamento da Hotelaria e Turismo da Huíla
5	DPCH	Departamento do Património Cultural da Huíla
6	DACH	Departamento da Ação Cultural da Huíla
7	CTH	Clube de Turismo da Huíla
8	AGUITA-HUI	Associação dos Guias Turísticos de Angola na Huíla
9	SNSM	Santuário da Nossa Senhora do Monte
10	DCS	Departamento de Ciências Sociais do Instituto Superior de Ciências da Educação da Huíla
11	AAC	Associação Construindo Comunidades
12	CDAEPS	Comissão Dinamizadora do Associativismo Empresarial Privado e Similar
13	AAPCIL	Associação Agropecuária Comercial e Industrial do Lubango
14	ADRA-HUÍLA	Ação para o Desenvolvimento Rural e Ambiente na Huíla
15	Cidadão	Cidadão
16	Trab_Tur	Trabalhadores do sector do turismo
17	Municípios	Municípios
18	Gov_Reg	Governo Provincial
19	Gov_Nac	Governo Nacional
20	Turistas	Turistas

Nota: * Código no Software MACTOR. Fonte: elaboração própria a partir do painel de peritos

Um Ecossistema Empreendedor no Concelho de Lagos: Um caso de políticas públicas *Botton-up*

An Entrepreneurial Eco-System in Lagos Municipality: A case of Bottom-up Public Policies

Henrique Graça

Universidade do Algarve
henriquejpgraca@sapo.pt

Adão Flores

Universidade do Algarve
aflores@ualg.pt

Elsa Pereira

Universidade do Algarve
elsapereira@sapo.pt

ABSTRACT

Entrepreneurial ecosystems (EE's) can emerge in any social and economic context, not only in the ICT ones. Its success depends on several existing local conditions, such as entrepreneurial culture, intra-relations between local actors and a coordination system of governance. In this research, based on Lagos Municipality, we propose that design and implementation of a local EE can be understood as a bottom-up approach of public policy. The research methodology is qualitative and interpretative based, using a case-study approach. The main goals are to analyze, discuss and produce a starting model of EE; to understand entrepreneurial dynamics in the municipality; and to propose a final model of EE that has been build, shared and made consensual by private and public actors. Action research methodology is used to understand different worldviews of actors, and to build consensus and shared priorities. Research results revealed a lack of community culture for promoting entrepreneurship, an absence of long-term vision, a certain degree of mistrust among actors, some limitations to cooperation and an excess of individualism. After this diagnosis the research was able to identify entrepreneurship as a priority for the public authorities' agenda – making it essential to establish a follow-up platform between public and private actors and to launch a governance system for the implementation of EE.

Keywords: Entrepreneurial Ecosystem, Entrepreneurship and Local Community, Action Research Methodology, Bottom-up approach, Public Policy.

JEL classification: L26

RESUMO

A literatura refere que os Ecosistemas Empreendedores (EE's) podem surgir em qualquer lugar de modo irreplicável e não preferencialmente nos EE's baseados nas Tecnologias de Informação e Comunicação. O sucesso daqueles depende de nutrientes como a cultura empreendedora, as inter-relações entre atores e a coordenação das suas ações. Nesta investigação, circunscrita ao Município de Lagos, optou-se por uma abordagem qualitativa, construtivista e interpretativa através da realização de um estudo de caso. Os objetivos foram: analisar, discutir e elaborar um modelo de EE de partida; compreender as dinâmicas do empreendedorismo no concelho; propor um modelo de EE local partilhado e consensualizado entre atores públicos e privados. A metodologia de investigação-ação (IA) foi utilizada para compreender pontos de vista dos atores em contexto real, para construir consensos e prioridades participadas. Os resultados revelaram escassa consciência comunitária para empreender, pouca visão de longo prazo, desconfiança mútua entre atores, incapacidade de cooperação e individualismo, inibidores de redes e de capacidade empreendedora. Contudo, numa perspetiva *bottom-up*, conseguiu-se despoletar consciências, aproximar públicos e privados da temática, colocar estímulos ao empreendedorismo na agenda da intervenção pública local e apurar definir e priorizar particularidades para um EE.

Keywords: Ecosistema Empreendedor, Empreendedorismo e Comunidade, Investigação-ação, Abordagem bottom-up, Políticas públicas.

Classificação JEL: L26

1. INTRODUÇÃO

A Câmara Municipal de Lagos (CML) lançou em 2013 a Via Verde Empresarial (VVE)¹ como um estímulo ao empreendedorismo. O serviço tem como objetivos principais atrair investimento e agilizar o tempo de resposta da CML na análise de novos projetos empresariais para o concelho. Só por si, este mecanismo não se revelou suficiente para a dinamização do empreendedorismo no território. Assim, surgiu a oportunidade e a vontade política de se lançar uma experiência de criação e dinamização económica daquilo a que se convencionou apelar como EE.

A literatura salienta que os EE's são multidimensionais e multiaxiais, numa complexidade relacional (Bernardez and Mead, 2009; Isenberg, 2011; Spigel, 2017). O contexto e as dinâmicas socioeconómicas conferem um carácter adaptativo aos EE's, obrigando a que o seu processo de criação embrinque nas particularidades do território de modo a que emergja um EE holístico, interativo, inter-relacional e com a participação dos diferentes atores. Esta última característica é fundamental no desenvolvimento de uma política pública local que integre uma perspetiva *bottom-up* do EE. Refere Cabugeira (2000) que o desenvolvimento local e endógeno implica a participação dos atores locais no diagnóstico e no lançamento de iniciativas com interesse comum, conjugadas e coordenadas através de estruturas de suporte profissionais, com apoios exteriores, públicos e privados. Acrescente-se que face à tradição municipalista portuguesa de proximidade entre autarquias e municípios, aquelas têm peso decisivo neste tipo de dinâmicas, sendo o fomento do empreendedorismo uma área recente de intervenção municipal. O setor público local surge como ator de operacionalização política privilegiado para contribuir para este ambiente amigável, colaborativo e participado, ligando as políticas públicas, em termos espaciais, temporais, sociais e institucionais, às necessidades e desafios dos empreendedores. Aliás, a tendência atual coloca o foco no estabelecimento de relações sinérgicas entre atores, em EE's inclusivos, multidimensionais, abertos à experiência, à partilha, à cooperação e liderança (Auserwald, 2015; Lyons, 2015;). Stam (2015) reforça que a abordagem ecossistémica enfatiza interdependências com o contexto, numa análise *bottom-up* que valoriza o desempenho do local, que promove a qualidade do seu empreendedorismo, cabendo-lhe um papel relevante na criação de condições para que um ecossistema possa florescer.

¹ http://www.cm-lagos.pt/portal_autarquico/lagos/v_pt-PT/pagina_inicial/destaques/via_verde_empresarial_jan2014.htm

Apesar do efeito das políticas públicas no empreendedorismo e na intenção empreendedora carecerem de um trabalho mais profundo da investigação académica (Fayolle and Liñán, 2014), sugerem-se para Portugal um maior número de políticas do lado da oferta, sem receitas pré-fabricadas, mas com liderança, novos canais de comunicação e com um enfoque nas dinâmicas territoriais, na combinação de conhecimento, nas redes e no trabalho em rede que conduzam a novas trajetórias.

Os objetivos gerais delineados para a investigação foram: analisar, discutir e elaborar um modelo de EE de partida; compreender as dinâmicas do empreendedorismo no concelho; propor um modelo de EE local, partilhado e consensualizado entre atores públicos e privados. De forma específica procurou-se: rever e discutir modelos teóricos e experiências de EE já implantadas no terreno; identificar e caracterizar os diferentes atores nos seus diversos papéis e dimensões relacionais; informá-los, sensibilizá-los e educá-los para as vantagens de um EE; consensualizar variáveis e inter-relações do modelo de EE a propor; desencadear um processo contínuo de sensibilização e discussão para a criação de modelos de EE consensuais e condutores de aperfeiçoamentos da situação problemática inicial; propor estruturas de governança do EE.

Deste modo, parte-se de uma revisão da literatura que enquadra o fenómeno do empreendedorismo, os fundamentos e os modelos dos EE's e a importância das políticas públicas *bottom-up*. Apresentam-se as metodologias de investigação e justifica-se a opção pela abordagem qualitativa e por uma estratégia baseada no estudo de caso e na investigação ação (IA). Apresentam-se como resultados as dimensões do EE local, os eixos de intervenção, as medidas prioritárias para a ação e o modelo de governança do EE. Estes foram baseados em técnicas e processos de consensualização entre os diferentes atores, revelando-se pontos de vista e opiniões dos participantes. Também se enumeram os fatores dinâmicos e inibidores na implementação do EE. Conclui-se que o desenvolvimento dos EE's locais só têm sentido se se criar e implementar uma política pública de base local. Por fim, faz-se referência às principais limitações do estudo e sugerem-se abordagens futuras para a temática.

2. REVISÃO DA LITERATURA

2.1 Do fenómeno do empreendedorismo às aglomerações, redes de negócios e aos EE's

Para Stokes e Mador (2010) o fenómeno empreendedor pode apresentar-se em três dimensões: processo de relação do indivíduo com a sociedade na implementação do seu empreendimento (*entrepreneurship*), comportamentos e traços psicológicos de certos indivíduos (*entrepreneurs*) e resultados da ação empreendedora (novas atividades económicas, novas empresas e criação de valor). Independentemente da abordagem, o empreendedorismo é um campo de estudo recente que assume características multidimensionais, alicerça-se em diferentes disciplinas e é marcado por diversos referenciais políticos e económicos (Gedeon, 2010).

TABELA 1. PRINCIPAIS REFERENCIAIS TEÓRICOS DO EMPREENDEDORISMO

	Conceito	Referencial teórico
Sozinho, em equipa ou numa empresa. Com ou sem recursos e criando novos valores no domínio dos negócios, das empresas, da sociedade (empreendedorismo social), das instituições e organizações públicas ou privadas da sociedade.	Ser proprietário de um pequeno negócio	Teorias associadas ao risco
	Ser inovador	Teorias dinâmicas
	Agir como um leader	Teorias da personalidade
	Iniciar um novo negócio	Teorias comportamentais
	Descobrir a oportunidade e conduzir o mercado ao equilíbrio	Escola austríaca
	Desequilíbrio do mercado pela destruição criativa	Schumpeter

Fonte: Gedeon (2010)

A evidência marshalliana das economias de aglomeração e de especialização económica de determinadas regiões está na génese dos EE's. Moore (1993) recorreu à metáfora do ecossistema para as redes de negócios e para os seus estádios evolutivos com base nas relações colaborativas e competitivas que as empresas estabelecem. Esta ideia introduz relações, interações e dinâmicas, em que setores e indústrias apresentam uma ligação estrutural entre organizações, tecnologias, consumidores e produtos (Anggraeni, Hartigh, and Zegveld, 2007). Por sua vez, Spilling (1996) vai mais longe e refere-se ao sistema empreendedor como a diversidade de atores em interação para determinar o desempenho de uma região ou local. Esta perspetiva é reforçada por Cohen (2006) para quem o EE é composto por atores interligados que suportam e conduzem novas empresas para o crescimento, desenvolvimento sustentável e progresso da sua comunidade.

Grande parte da literatura recente sobre a temática centra-se nos efeitos da globalização e da mudança tecnológica em regiões, metrópoles e nas suas áreas circundantes (Mayer and Knox, 2010). São exemplos os EE's baseados em Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) dos países do norte da Europa, dos EUA - Silicon Fen, Silicon Valley -, ou de Israel - Silicon Wadi. Contudo existem casos de EE's em várias regiões e em pequenas cidades, caracterizado por um empreendedorismo de base económica ou social.

Numa síntese das abordagens emergentes, Mason e Brown (2013) definiram um EE como:

«A set of interconnected entrepreneurial actors (both potential and existing), entrepreneurial organizations (e.g. firms, venture capitalists, business angels, banks), institutions (universities, public sector agencies, financial bodies) and entrepreneurial processes (e.g. the business birth rate, numbers of high growth firms, levels of 'blockbuster entrepreneurship', number of serial entrepreneurs, degree of sell-out mentality within firms and levels of entrepreneurial ambition) which formally and informally coalesce to connect, mediate and govern the performance within the local entrepreneurial environment». De acordo com os autores, esta conceptualização de EE: ajusta-se a um contexto de empresas com elevadas perspetivas de crescimento, como as dos setores tecnológicos; implica a existência de capacidade de relação entre atores, de empreendedores de sucesso, de empresas orientadas para o mercado; necessita de um capital nutritivo sustentado por uma dinâmica empreendedora com contextos institucionais, financeiros e humanos favoráveis; e pressupõe ainda colaboração, trabalho em rede, governança e controlo do próprio desempenho do EE. Na sequência desta aproximação, Mason e Brown (2013) propõem várias características distintivas para os EE's.

TABELA 2. O QUE DISTINGUE UM EE

Gerais	Específicas
Especificidade local	Atratividade (aeroporto, universidade, etc.).
	Local aprazível para viver.
	Conhecimento intensivo (capital humano graduado: licenciados, etc.)
	Tradição industrial.
	Negócios de dimensão com gestão sediada no local.
	Empresas de sucesso que sirvam de réplica e cujos fundadores sejam mentores de outras empresas e/ou empreendedores em série.
Reciclagem empreendedora [papel de empreendedores de sucesso]	Empreendedores de sucesso que atuam em benefício do EE.
	Tornam-se empreendedores em série e desenvolvem tutoria.
	Reinvestem a riqueza ganha noutras empresas e atuam como fonte de financiamento de novos empreendimentos.
	Reciclagem com base no mérito e no êxito.
Circulação de conhecimento/cultura/redes	Circulação de conhecimento através de pessoas que funcionam como nós na rede empreendedora.
	Cultura de partilha de saber e experiência.
	Atitude de absorção útil do falhanço empreendedor.
	Fluxos no mercado de trabalho com transferência de conhecimento.

Gerais	Específicas
Financiamento	Ligação a canais de comunicação e a fontes de financiamento como <i>business angels</i> e capital de risco.
Universidade	Ir mais além da investigação e de <i>spin-out's</i> e fomentar os negócios iniciados por alunos na própria comunidade.
Serviços de suporte	Marketing, contabilidade, gestão, recrutamento de pessoal, consultoria, etc.

Fonte: Mason e Brown (2013)

Refira-se que o conceito de EE, quando comparado com os de *cluster* e de aglomeração de empresas, enquadra de forma mais premente o ambiente envolvente aos empreendedores e o papel que recursos como a cultura, a inovação e o financiamento têm no seu sucesso (Spigel, 2017). Saliente-se que existem vários exemplos de EE's na América Central e na América do Sul, como Huatabampo no México ou Palermo na Argentina, com um enfoque menos tecnológico (Isenberg, 2011). Aliás, o empreendedorismo não é exclusivo das sociedades com potencial de desenvolvimento tecnológico (Bernardez and Mead, 2009). Nos anos 70 do século XX ganharam voz no Ocidente e no Japão as críticas aos modelos centralizados despojados de envolvimento comunitário. O *economic gardening*¹, i.e., crescimento económico a partir dos recursos locais (Yamamoto, 2007) é um exemplo que tem em Littleton, no Colorado, nos Estados Unidos da América (EUA), um caso bem-sucedido desta estratégia (Gibbons, 2010).

Os EE's resultam de ações concertadas a longo prazo, com políticas desenhadas à medida de cada local, combinando uma multiplicidade de eixos (Isenberg, 2010; 2011). Assumem uma configuração relacional específica de cada território, onde atores e atributos, não estanques, se relacionam entre si, nutrindo o EE com recursos críticos que estimulam e contribuem para a multiplicação da atividade empreendedora (Spigel, 2017).

TABELA 3. ATRIBUTOS RELACIONAIS DE UM EE

Categoria de atributos	Atributo	Descrição	Exemplos
Cultural	Cultura de suporte ao empreendedorismo	Atitudes favoráveis ao empreendedorismo, ao risco e à inovação.	Aoyama (2009); Feldman(2001); Julien (2007)
	Histórias de empreendedorismo	Exemplos proeminentes de empreendedores de sucesso.	Nelles et al. (2005); Feld (2012)
Social	Talento na força de trabalho	Presença de recursos humanos com vontade de trabalhar em <i>star-up's</i> .	Arruda, Nogueira and Costa (2014); Audretsch et al (2011); Baharmi and Evans (1995); Harrison and Leitch (2010)
	Capital financeiro	Disponibilidade de capital para investir (família, amigos, <i>business angels</i> e capital de risco).	Van der Borg, Cloodt and Romme (2012); Kenney and Patton (2005); Malecki (2009); Dubini (1989) Malecki (2009) Neck et al. (2004)
	Redes	Presença de redes sociais que ligue empreendedores, consultores, investidores e colaboradores e que permita o fluxo de conhecimento e competências.	Dubini (1989); Malecki (1997); Neck et al. (2004)
	Mentores e modelos a seguir	Empreendedores locais bem-sucedidos que transmitam o seu percurso aos mais jovens.	Feld (2012); Kenney and Patton (2005); World Economic Forum (2013)

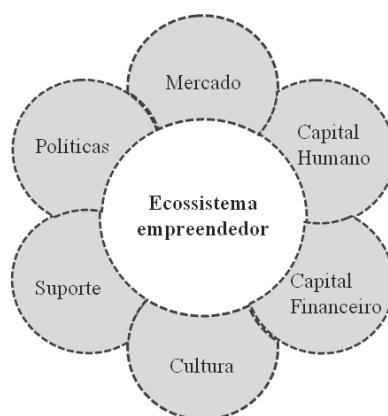
¹ Estratégia focada no desenvolvimento de negócios, mais a partir da comunidade territorial do que na atração de *inputs* exteriores, que assenta no fornecimento de informação de mercado e na construção de redes para um ambiente empreendedor.

Categoria de atributos	Atributo	Descrição	Exemplos
Material	Política e governance	Programas e regulamentos públicos de suporte ao empreendedorismo que lhe faculte apoios financeiros e que facilite a criação de novas empresas.	Desrochers and Saulet (2008); Isenberg (2010)
	Universidades	Instituições de Ensino Superior que formem novos empreendedores e produzam e disseminem novo conhecimento.	Audretsch et al (2011); Dubini (1989); Feldman et al (2005); Wolfe (2005)
	Suporte	Empresas e organizações que ofereçam serviços aos novos negócios (advogados, incubação, contabilidade).	Kenney and Patton 82005); Patton and Kenney (2005); Startup Genome Project (2012)
	Infraestruturas físicas	Escritórios, telecomunicações, transporte.	Audretsch et al (2011); Mack and Rey (2014)
	Mercado aberto	Existência de oportunidades de negócio em número suficiente que permitam a criação de novos negócios e acesso a mercados amplos e globais.	Spilling (1996); World Economic Forum

Fonte: Spigel (2017)

Por sua vez, o modelo de EE de Isenberg (2010; 2011) apresenta uma visão holística e consolidada de seis domínios (ver figura 1).

FIGURA 1. MODELO CONCEPTUAL DE PARTIDA PARA O EE



Fonte: Isenberg (2010; 2011)

Estes domínios interagem de modo complexo e único, num determinado contexto e lugar, combinando de forma singular políticas, capital, cultura, suporte aos empreendedores, capital humano e mercados (ver tabela 4).

TABELA 4. OS DOMÍNIOS DO EE DE ISENBERG

Domínios	Características	Especificação
Mercados	Clientes pioneiros	Clientes de teste; especialistas; clientes de referência; ajustamentos iniciais no produto/serviço; canais de distribuição.
	Redes	Empreendedores; diáspora; empresas.
Capital humano	Força de trabalho	Competências-chave e a reforçar; empreendedores em série; negócios de família.
	Educação	Níveis de educação; formações específicas.
Suporte	Infraestruturas	Comunicação; transportes; logística; zonas industriais e tecnológicas.
	Apoio técnico	Jurídico; financeiro; bancos de investimento; aconselhamento; etc.
Cultura	Normas sociais	Risco, tolerância ao fracasso; capacidade de criar, experimentar e inovar; reforço do estatuto social do empreendedor; criação de bem-estar; ambição; perseverança; persistência.
	Histórias de sucesso	Visibilidade para o sucesso; reputação; bem-estar para os empreendedores iniciais.
Capital financeiro	Informal, público e privado	Microcrédito, subvenções, <i>business angels</i> , capital semente, capital de risco, privados, mercados de capital, fundos de dívida, amigos, família.
Políticas	Lideranças e governo	Apoios; I&D; legislação; procedimentos ágeis e favoráveis ao sucesso empresarial; legislação.

Fonte: Isenberg (2010; 2011)

Por sua vez, Suresh e Ramraj (2012) também sugerem vários eixos para um EE numa visão holística e integradora (ver tabela 5) que no concílio, ou não, de interesses e expectativas dos diferentes atores, conduzem ao sucesso ou ao falhanço empreendedor.

TABELA 5. DOMÍNIOS DO EE DE SURESH E RAMRAJ

Eixos	Área
Moral	Papel dos familiares, amigos e sociedade.
Financeiro	Bancos, capital de risco, <i>business angels</i> , amigos, parentes, mercado de capitais e fornecedores.
Redes	Associação de empresas.
Governo	Instituições governamentais de apoio, incentivos, infraestruturas, legislação e políticas.
Tecnologia	Transferência, <i>spillovers</i> , talento idiossincrático e educação.
Mercado	Oportunidades, clientes, exposições e feiras.
Social	Recompensas, mérito, tolerância para com o falhanço, respeito e reconhecimento.
Ambiente	Recursos e clima.

Fonte: Suresh e Ramraj (2012)

Da análise dos modelos de EE's apresentados, a dimensão política afirma-se como um dos eixos fundamentais, com graus diferentes de hierarquização e de ação por parte das instituições públicas. Igualmente ao constatar-se que os EE's se desenham à medida de cada local, novos paradigmas de intervenção pública que privilegiem mais políticas *bottom-up* do que *top-down*, podem fazer despoletar EE's em qualquer lugar e responder de um modo mais adequado à evolução dos ciclos económicos, ao contrário de outras abordagens políticas anteriormente focadas em planos e estímulos massivos para a reativação económica (Bernardez and Mead, 2009). Note-se que as políticas *bottom-up* encontram razão de ser na importância do contexto local para o desenvolvimento das comunidades (Cerna, 2013). Este tipo de políticas, ao se focarem localmente, fazem sobressair fatores contextuais, tais como o papel dos atores locais e dos seus objetivos e estratégias, que precisam de ser compreendidos num processo de criação e implementação da política local. Este tipo de políticas, ao

não ser prescritivo, adapta-se e é proativa face aos problemas e às virtualidades económicas e sociais do contexto.

2.2. A importância do contexto

Neste sentido, a relação entre indivíduos e comunidade é fulcral para se compreender o fenómeno. O enquadramento organizacional, os padrões da indústria e a cultura influenciam as perceções e os comportamentos dos empreendedores (Morrison, 2006). Aliás, o contexto e as relações sociais estabelecidas pelos atores contribuem para as oportunidades e delimitam a ação empreendedora. (Thornton, Ribeiro-Soriano and Urbano, 2011; Welter, 2011).

TABELA 6. CLASSIFICAÇÃO DOS CONTEXTOS EMPREENDEDORES

Contexto	Características	Exemplos
Negócios	Indústrias; mercado.	Etapas do ciclo de vida de indústrias ou mercados; número e tipo de concorrentes.
Social	Redes de trabalho; família; amigos.	Estrutura das redes, densidade, frequência das relações sociais; estrutura familiar e suas regras.
Espacial	Envolvente geográfica: regiões; países; continentes; aglomerações de empresas (clusters, distritos industriais).	Características da localização dos negócios; infraestruturas de apoio a negócios; características da comunidade e da região.
Institucional	Cultura; sociedade; sistema político e económico.	Atitudes e normas sociais; legislação e burocracia; políticas e suporte.

Fonte: Welter (2011)

Num contexto mais lato, a Europa procura reinventar o seu espírito empreendedor intervindo na educação, no ambiente e no reconhecimento do empreendedorismo, tornando-o mais inclusivo, abrangente e valorizando a importância das microempresas e das Pequenas e Médias Empresas (Comissão Europeia, 2013). Contudo, Portugal ainda apresenta condições estruturais desfavoráveis ao empreendedorismo (GEM, 2012; Santos and Simões, 2014). Segundo Santos e Simões (2014) ressaltam a falta de interatividade entre os atores regionais de inovação, a pouca cooperação, o individualismo empresarial, a fragilidade financeira, a falta de capacitação dos recursos humanos, a pouca indústria tecnológica, a baixa qualificação da mão-de-obra e as políticas erráticas de inovação. Acresce que no país os modelos de desenvolvimento endógeno são condicionados por uma intervenção centralizada, sobreposta à intervenção local, em que a gestão *bottom-up* do território não se aplica, predominando o modelo misto e de autonomia limitada (Crespo, 2004). No entanto, existem no território nacional modelos de EE's que têm vindo a desenvolver-se, como por exemplo Óbidos e Cascais. Integrado na estratégia Oeste Portugal 2020 que potencia recursos inteligentes desta região, o primeiro transforma-se, com estímulos ao empreendedorismo criativo e tecnológico e ao turismo, num local capaz de atrair pessoas e talentos. Isto só é possível com a imaginação e com as lideranças fortes dos diferentes agentes que contribuem para a regeneração e revalorização das idiossincrasias e heranças históricas e industriais deste território (Selada, Cunha and Tomaz, 2011). Em Cascais, o projeto Desenvolvimento de Novas Atitudes (DNA-Cascais) aposta na criação de uma atitude positiva face ao empreendedorismo e à cultura empreendedora. Atrair talento e criatividade, numa dinâmica geradora de empresas inovadoras, com educação para o empreendedorismo, valorização, apoio e suporte aos empreendedores, incrementa novas atividades económicas e responde à inclusão social e ao desemprego (Valente, Dantas and Dominginhos, 2012). Por sua vez, no Algarve, o turismo potenciou o relevo do setor terciário. Após 2008, a construção civil perdeu peso e a pesca está fragilizada (CRIA, 2010). Registam-se focos de empreendedorismo na agricultura, nas conservas e na cortiça, e emergem a biotecnologia, o setor agroalimentar e a aquacultura (Barreira, 2009). Mas o défice de capital humano

e o emprego residual em alta tecnologia traduz-se por baixos *outputs* de inovação (Pinto, 2009). A região é das mais desfavorecidas da Europa. Indicia o paradoxo de inovação regional e desarticulação entre o conhecimento produzido na Universidade do Algarve e o meio empresarial, com exceção do turismo (Barreira, 2009). As associações empresariais são inertes e concentram a sua atividade no eixo Portimão-Albufeira-Loulé. A criatividade empresarial e a inovação não se enraízam em atores públicos e privados (CRIA, 2010). Mas algumas autarquias, numa tradição de proximidade, tentam criar estruturas e mecanismos de apoio ao crescimento e desenvolvimento empresarial nos seus territórios¹.

A sazonalidade e a forte dependência do turismo contribuem para um esforço de diversificação económica. Neste contexto, a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve (2013) aponta três domínios-chave para o crescimento económico da região: valorização dos recursos endógenos, combinando investigação e inovação aplicada (inteligência), eficiência energética e energias sustentáveis (sustentabilidade) e novas competências para novos trabalhos, de forma a combater o desemprego (inclusividade e capacitação regional). Estes domínios são desdobrados na RIS 3 Algarve 2014 – 2020, Estratégia Regional de Investigação para a Especialização Inteligente em seis setores² que possuam, ou possam reunir, massa crítica relevante na região.

2.3. O modelo de partida para o EE

Optou-se por um modelo EE de partida adaptando ao contexto o modelo de Isenberg (2010; 2011). A opção baseou-se na sua flexibilidade, polivalência e na constatação da sua adaptação em diversos locais. Os diferentes domínios que o compõem devem interagir em permanente retroalimentação, incluindo a existência e a sedimentação de uma cultura empreendedora, i.e., padrões de comportamento condutores e formadores de valores na sociedade que podem influenciar a decisão de criar novos negócios bem-sucedidos (ver tabela 7).

TABELA 7. DOMÍNIOS DO MODELO DE PARTIDA DO EE

Domínios do EE	Intervenção
Mercados	Criação de redes de trabalho, empreender com partilha, cooperação entre atores e informação para acesso a mercados.
Políticas	Apoios à inovação; legislação e procedimentos favoráveis ao sucesso empresarial; desburocratização (dentro da competência autárquica); diplomacia económica.
Suporte	Apoio técnico em áreas específicas para os empreendedores (<i>marketing</i> , gestão, contabilidade direito, finanças, comportamental, tutoria, recursos humanos, entre outras); criação de infraestruturas físicas de apoio.
Capital humano	Formação profissional que integre competências empreendedoras e empreendedorismo no ensino; atração de capital qualificado.
Capital financeiro	Criação de mecanismos de informação, facilitadores do acesso a capital financeiro (microcrédito, subvenções, <i>business angels</i> , capital semente, capital de risco, participação privada e, por ventura, mercados de capital e fundos de dívida).
Cultura	Cultivar valores e normas favoráveis ao empreendedorismo: tolerância ao fracasso; capacidade de experimentar, de arriscar, de ser persistente e perseverante; maior visibilidade aos exemplos de empreendedorismo; reconhecimento e reforço do estatuto e da reputação do empreendedor; capacidade de cooperar e de trabalhar em rede.

Fonte: Elaboração dos autores

3. METODOLOGIA

3.1 Abordagem qualitativa, estratégia de investigação e seleção do caso

Na investigação, os fenómenos empreendedores têm uma natureza social, única e carregada de inter-relações. Neste sentido, torna-se adequado o recurso a abordagens menos dependentes da

¹Ativar Tavira” e o “AGE, Gabinete de Empreendedorismo de Albufeira”.

² Os seis setores definidos são: Saúde, Bem-estar e Ciências da Vida; Energias Renováveis; TIC e Indústrias Culturais e Criativas; Agroalimentar, Agro-transformação, Floresta e Biotecnologia Verde; Mar, Pescas e Aquacultura; Turismo e Lazer;

quantificação, pois a generalização não é o objetivo justificando-se a opção pela investigação qualitativa (Davidson, 2005; Bygrave, 2006). Como estratégia usou-se o estudo de caso na medida em que este se ajusta à investigação empírica em contexto de vida real. Aliás, a literatura aconselha a sua adoção para se compreender a especificidade, as relações sociais e os contornos da situação onde interagem os diferentes atores, para que os processos a acionar sejam tomados como um todo (Yin, 2003). Este estudo enquadra-se num sistema de ações inter-relacionadas, com atores comprometidos num determinado enquadramento social.

Pela sua definição e contexto (Miles and Huberman, 1994) também se pode considerar como um estudo de caso intrínseco (Stake, 1995), no sentido em que emergem os pontos de vista e as opiniões dos que convivem no contexto. Neste âmbito, a IA é o método prioritário na condução do caso, isto porque: aplica-se a realidades específicas, no intuito de contribuir para os atores solucionarem os seus problemas (Leitch, 2007); pressupõe que o investigador intervenha e se envolva com a realidade, numa avaliação constante e num processo cíclico de fazer-refazer, de um modo participativo e colaborativo entre atores, com reflexão, questionamento e discussão sobre a situação problemática inicial. A IA também se justifica por permitir que emergjam evidências e consensos prévios à ação (Chevalier and Buckles, 2013), premissas para a construção de uma política local *bottom-up*.

Na seleção intencional do caso o principal critério foi teórico (Patton, 1990; Silverman, 2005). Este visou garantir que a triagem se baseou no potencial de Lagos em representar ou manifestar os constructos teóricos em estudo, com base na sua relevância para as questões de investigação e posicionamento teórico. O contexto lacobrigense é idêntico ao da região do Algarve. Em 2005 foi apresentado pela CML o diagnóstico prospetivo do concelho, o PEL – Plano Estratégico de Lagos (2005), que propunha novas formas e escalas de intervenção territorial. Contudo a ação não acompanhou a estratégia. Apesar disso, existe dinâmica hoteleira por parte de grupos empresariais internacionais e nacionais, e de vários empresários locais, com estabelecimentos de micro dimensão, dos quais destacamos os *hostels*. A náutica de recreio, impulsionada pela Marina e por alguns não autóctones, reflete-se no crescente número de operadores marítimos turísticos. O setor vitivinícola, a aquacultura, a doçaria regional e outras atividades residuais e diferenciadas na área do comércio emprestam alguma vivacidade económica ao concelho. Neste quadro, o Município de Lagos apresenta particularidades que justificam a experiência. Tem uma tradição e dinâmica empresarial na área turística, fatores de identidade local e vontade política com abertura à mudança e ao desenvolvimento local.

3.2 Articulação entre objetivos, metodologias e técnicas

No estudo seguiram-se procedimentos específicos, de forma não linear, mas articulados e com interação entre si. O decurso da investigação traçou-se da revisão da literatura à elaboração de um modelo conceptual de partida para o EE, da análise de documentação sobre os contextos europeu, nacional, regional e local da temática, até à realização do trabalho de campo, em consonância com os objetivos de investigação e com as metodologias selecionadas (ver tabela 8).

TABELA 8: ARTICULAÇÃO OBJETIVOS, METODOLOGIAS, TÉCNICAS DE RECOLHA, ANÁLISE E TEMAS E CONCEITOS ABORDADOS

Objetivos Gerais	Objetivos Específicos	Procedimento metodológico/ Técnicas de recolha e análise	Temas e conceitos
Analisar, discutir e elaborar modelo de EE de partida	Rever e discutir modelos teóricos e experiências de EE já implantadas no terreno.	Revisão da literatura: Leitura de artigos científicos; Leitura de documentos técnicos.	Dimensões do fenómeno empreendedorismo; Modelos de EE's; Eixos, variáveis, ideias determinantes num EE.
Compreender as dinâmicas do empreendedorismo no concelho	Identificar e caracterizar os diferentes atores nos seus papéis e	Abordagem qualitativa: Análise documental Estudo de caso – IA;	O fenómeno empreendedor nos contextos europeu, nacional, regional e local.

Objetivos Gerais	Objetivos Específicos	Procedimento metodológico/ Técnicas de recolha e análise	Temas e conceitos
	dimensões relacionais.	Amostragem propositada Atores do concelho/ Técnicas de recolha: Responsáveis autárquicos, dos agrupamentos escolares, das atividades artísticas e empreendedor da economia social (entrevista semiestruturada) empreendedores de negócios (<i>focus group</i>); Conversas informais.	O relevo do empreendedorismo; Dinâmica empreendedora do território; Obstáculos e barreiras ao empreendedorismo no território; Relação entre atores; Relação entre público e privado; Valores da cultura empreendedora na comunidade; Eixos e propostas de intervenção para o EE; Papel autárquico; Governança do EE.
	Informar, sensibilizar e educar os atores para as vantagens de um EE.	Análise de conteúdo qualitativa e mapas conceptuais - tratamento da informação; SWOT comunitário.	
Propor um modelo de EE local, partilhado e consensualizado entre atores públicos e privados	Consensualizar variáveis e inter-relações do modelo de EE a propor. Desencadear um processo contínuo de sensibilização e discussão para a criação de modelos de EE consensuais e condutores de aperfeiçoamentos da situação problemática inicial.	Consensualização e priorização de eixos e medidas de ação: Atores do concelho/questionário (motores e inibidores; priorização e consensualização – validação e análise <i>force field</i>).	Apresentar modelo de chegada do EE; Eixos do EE; <i>Drivers</i> e inibidores da implementação do EE; Priorização de medidas.
	Propor estruturas de governança do EE.	<i>Atores do concelho/Brainstorming.</i>	Definir modelo e estrutura de governança.

Fonte: Elaboração dos autores

3.3 Amostra, técnicas de recolha e análise de dados

Foi utilizada a técnica de amostragem intencional que permitiu a seleção dos elementos da amostra de acordo com as suas características chave relevantes para a compreensão do fenómeno (Bryman, 2012).

Neste sentido, escolheram-se atores sociais que desenvolvessem a sua atividade de forma destacada no tecido empreendedor do território, em várias dimensões e vertentes do empreendedorismo (de negócios e social) e com capacidade de influência institucional e/ou empresarial.

TABELA 9: INFORMANTES SELECIONADOS

Código Informante	Nível Hierárquico	Tipologia de ator	Técnicas
AP1 - E	Gestão de topo	Ator Político	Entrevista semiestruturada
AP2 - E	Gestão de topo	Ator Político	Entrevista semiestruturada
ET1 - FG1	Gestão de topo	Empresário	Focus group 1
ET2 - FG1	Gestão de topo	Empresário	Focus group 1
ET3 - FG1	Gestão de topo	Empresário	Focus group 1
ET4 - FG1	Gestão de topo	Empresário	Focus group 1
ET5 - FG1	Gestão de topo	Empresário	Focus group 1
ET6 - FG1	Gestão de topo	Empresário	Focus group 1
ET7 - FG1	Gestão de topo	Empresário	Focus group 1
ET8 - FG1	Gestão de topo	Empresário	Focus group 1
ET9 - FG2	Gestão de topo	Empresário	Focus group 2
EO1 - FG2	Gestão operacional	Empresário	Focus group 2
ET10 - FG2	Gestão de topo	Empresário	Focus group 2
ET11 - FG2	Gestão de topo	Empresário	Focus group 2
ET12 - FG2	Gestão de topo	Empresário	Focus group 2
ET13 - FG2	Gestão de topo	Empresário	Focus group 2
AACT1 - E	Gestão de topo	Ator Atividades Criativas	Entrevista semiestruturada
AACT2 - E	Gestão de topo	Ator Atividades Criativas	Entrevista semiestruturada
AEST1 - E	Gestão de topo	Ator Economia Social	Entrevista semiestruturada
AET1 - E	Gestão de topo	Ator Ensino	Entrevista semiestruturada
AET2 - E	Gestão de topo	Ator Ensino	Entrevista semiestruturada
AP2 - C	Gestão de topo	Ator Político	Consensualização
ET1 - C	Gestão de topo	Empresário	Consensualização
ET3 - C	Gestão de topo	Empresário	Consensualização
ET4 - C	Gestão de topo	Empresário	Consensualização
ET5 - C	Gestão de topo	Empresário	Consensualização
ET6 - C	Gestão de topo	Empresário	Consensualização

Fonte: Elaboração dos autores

As técnicas utilizadas, entrevista semiestruturada individuais e *focus group*, possibilitam estudar como os indivíduos constroem um sentido coletivo (Bryman, 2012), adequam-se à recolha de dados no âmbito do método do estudo de caso (Yin, 2003) e, seguindo procedimentos previamente definidos, permitem compreender os pontos de vista dos entrevistados (King, 2004).

O vértice estratégico da câmara municipal, pelo relevo institucional, conhecimento profundo das características socioeconómicas do território e papel determinante na definição e aplicação de políticas no concelho, foram os representantes da autarquia selecionados como informantes chave. Nestas entrevistas semiestruturadas abordaram-se vários tópicos e revelaram-se casos de realce para a investigação. Estes informantes indicaram outros participantes que poderiam fornecer informações pertinentes nas áreas do ensino, das atividades criativas e da economia social.

As entrevistas semiestruturadas foram também utilizadas na recolha de informação junto dos atores do ensino, das atividades criativas e da economia social. Face à especificidade das diferentes áreas de

atividade e à falta de um número mínimo de informantes que validasse o recurso a um *focus group*, justificou-se o recurso a esta técnica.

Os pontos de vista dos empreendedores de negócios foram obtidos em dois *focus group*, e com respeito pelas recomendações da literatura que apontam para o máximo de doze participantes por grupo (Kitzinger and Barbour, 1999; Sagoe, 2012). Este número foi ajustado num equilíbrio entre o objetivo do estudo, o tempo disponível e a perícia do investigador para o tratamento e análise dos dados (Patton, 2002), sem perder de vista o propósito exploratório da investigação e as inferências a retirar. No primeiro grupo juntaram-se os empreendedores inovadores com atividades pioneiras e recentes no concelho. No outro, indivíduos com mais experiência empreendedora e considerados inovadores no território, aquando do lançamento dos seus empreendimentos.

O tratamento dos dados foi realizado através da análise de conteúdo qualitativa, quer para as entrevistas semiestruturadas, como para o *focus group*. Esta técnica permitiu interpretar a informação (Mayring, 2000) num processo de categorização dedutivo e indutivo (Zhang and Wildemuth, 2009). Foi dada inteligibilidade à informação através de mapas conceptuais (Canãs and Novak, 2009).

O inquérito por questionário foi a técnica selecionada para validar/legitimar os pontos de vista recolhidos nas entrevistas e no *focus group*. Este foi construído com base nos procedimentos da técnica de análise *force field* (Lewin, 1946) porque as dinâmicas de comportamento coletivo resultam de equilíbrios entre inibidores e motores da mudança social, para que as ações a implementar sugeridas pelos atores sejam priorizadas (Chevalier and Buckles, 2013). Os autores reforçam que esta técnica se justifica aquando do uso da estratégia IA, pois pretende-se implementar a ação no contexto real. Perante várias declarações os participantes assinalaram uma entre cinco opções de resposta em escalas de Likert. Estas foram assumidas como ordinais e não de intervalos.

Foi utilizada a estatística descritiva para análise do questionário. A moda foi a medida de tendência central para a análise descritiva das opiniões. Considerou-se cada uma das declarações como motor ou inibidor sempre que a frequência das opções selecionadas em cada item assumiu respetivamente uma intensidade positiva ou negativa, em pelo menos em 66% das observações (2/3). Para priorizar as medidas definiram-se os critérios do impacto (efeito que a medida pode ter na dinâmica do EE) e da urgência (o grau de necessidade imediata da medida para o arranque do EE). A pontuação atribuída a cada medida, formada pelo par ordenado de critérios (impacto; urgência), foi localizada em dois eixos perpendiculares graduados de 1 a 5. No eixo vertical referenciou-se o impacto e no horizontal a urgência. As ações classificadas pelos dois grupos no primeiro quadrante foram consideradas de ação prioritária e com grau de consenso, numa visão conjunta de soma positiva (*win-win*). A prioridade foi tanto maior quanto mais próximo o par se situou do ângulo superior direito do quadrante.

A triangulação, nomeadamente: multinível (nível estratégico e operacional), técnicas de recolha (e.g., entrevistas, *focus group*, questionário), grupo de informantes (e.g., empresários, atores políticos) reforçou a confiança na investigação (Bryman, 2004). A triangulação permitiu a comparação de diferentes fontes de informação e a confrontação dos pontos de vista (Fielding, 2012), para se compreender as discrepâncias e áreas convergentes e divergentes entre participantes (Patton, 1999). O resultado foi a base para a elaboração do modelo de EE a consensualizar, dos seus motores e inibidores, das medidas a priorizar e consensualizar e da governança.

Para finalizar o estudo exploratório optou-se pela realização de um *brainstorming* com os participantes presentes nesta fase (ver tabela 9) com o objetivo de consensualizar-se o modelo de governança a adotar. Esta técnica possibilita o estímulo e a interação dos participantes para a proposição, debate e consensualização de uma estrutura de coordenação do EE. Considerou-se consensual a solução que reuniu pelo menos 66% das opções.

4. RESULTADOS

Nesta seção é feita uma reflexão crítica sobre os resultados da investigação e apresenta-se o diagnóstico comunitário dos empreendedores. Este conduz-nos até ao modelo de chegada do EE, e respetivos eixos de intervenção, ações concretas e propostas definidas consensualmente pelos próprios atores que apontam motores e inibidores do EE e definem a governança do EE, num processo de conscientização sobre a temática.

4.1 Os atores e as dinâmicas do EE

Os resultados evidenciam que tanto os atores dos setores público e privado salientam a importância do empreendedorismo. Estes reconhecem que a inovação pode assumir um papel fulcral no território, como justificam vários atores, por exemplo: «É muito importante o empreendedorismo e a inovação para a comunidade lacobrigense, ... Uma comunidade inovadora cresce com indivíduos que são eles próprios empreendedores» (AP1-E) ou; «Uma comunidade empreendedora é inovadora ... estimula a criatividade e a inovação, promovendo a criação de riqueza e o bem-estar» (ET8-FG1; ET11-FG2); ou «Acho que o empreendedorismo tem muito a ver com a inovação. Desde que sejam empresas que criam uma área de negócio nova, criam emprego e são sustentáveis....» (ET12-FG2). Ao que acresce a opinião de outros atores que salientam: «Se somos uma cidade focada no turismo, é importante que surjam novos negócios que atraiam pessoas» (ET1-FG1; ET8-FG1).

Contudo a falta de cultura empreendedora, o individualismo, o egoísmo, a incapacidade associativa, a aversão ao risco, a falta de interação e de cooperação, associadas à ausência de um desígnio comunitário comum, de uma visão de longo prazo e de mitos sobre o empreendedorismo, são obstáculos que se manifestam no discurso dos diferentes atores: «Temos de partilhar e deixar de olhar unicamente para o nosso umbigo.... Temos de trabalhar informalmente e sedimentar a confiança entre as pessoas» (ET2-FG1; ET3-FG1); ou «Eu sou a favor das redes. O problema é que em Portugal há uma cultura de individualismo» (ET9-FG2); ou «Existem associações com mérito, portanto, os teatros, têm mérito, mas são pessoas muito viradas para dentro. Portanto nós temos que ter a capacidade, também, de partilhar o nosso conhecimento, de colaborar com outras instituições» (AACT2-E). Um dos atores reforça esta perspetiva afirmando: «. Estamos a aprender e muitas vezes o trabalhar em rede implica alguma perda de poder. Implica cooperar, implica muitas situações dessas... O que se nota é que a Câmara está fechada ali, a Junta está fechada além e os privados estão fechados aqui. Só havendo uma interação entre todos é que isso pode funcionar (AEST1-E). O participante da economia social valoriza o trabalho em rede mas refere que o individualismo é um obstáculo pois «Muitas vezes o trabalhar em rede implica perda de poder. Implica cooperar, implica situações dessas e nós, neste momento, ainda estamos ligados à nossa “quintinha” ... ao isto é meu (AEST1-E). Alude ainda à existência de uma Rede Social que é apenas um espaço de diálogo entre instituições mas que tem pouca capacidade de implementação: «Neste momento está um pouco enfraquecida, mais burocrática e menos participativa ... É um espaço mais de discussão do que ação» (AEST1-E).

O mito sobre o empreendedor como um ator que atinge sempre o sucesso também foi apontado por vários participantes desta investigação, nomeadamente: «As pessoas que falham na área empresarial são vistas como párias. Em muitos países é visto de maneira diferente. O negócio acabou, têm legitimidade para começar a fazer outro. Cá é visto com uma marca e um carimbo durante vinte ou trinta anos» (ET8-FG1); ou «A nossa cultura não reconhece o empreendedor ... Não conseguimos dizer bem das nossas coisas. Nas cidades pequenas consegue-se dizer mal de toda a gente ... se um indivíduo falha no negócio é apontado por todos» (ET11-FG2; ET13 -FG2); ou «Este é o grande espírito nacional, se um indivíduo faz um negócio que lhe corre mal, está lixado, a sociedade mata-o, manda-o cá para baixo» (ET13-FG2); ou «No Algarve ainda é pior. As pessoas têm um prazer imenso em deitar os outros abaixo» (ET12-FG2).

Também são salientados aspetos políticos de caráter regulatório que dificultam e podem inibir a atividade empresarial e empreendedora. Os privados particularizam a burocracia, a multiplicidade de

entidades que são necessárias para o licenciamento das atividades económicas, a carga fiscal e o vasto edifício legislativo. Ilustram-se com exemplos que espelham as palavras de vários empresários: «Cada vez que tentamos fazer alguma coisa, as dificuldades são tantas que maior parte das pessoas desiste (ET3-FG1; ET5-FG1; ET6-FG1; ET8-FG1); ou «... conheço o caso de um estrangeiro com uma boa ideia inovadora que desistiu porque tudo era muito complicado» (ET3-FG1).

Ainda é reconhecida a falta de cultura empresarial, de visão de mercado e de conhecimentos de gestão. Os atores adiantam: «Temos falta de uma cultura de negócio, de espírito empresarial ... temos falta de informação e de conhecimento. O produto tradicional, sol e praia, já não é tão atrativo e devemos inovar em produtos e serviços, mas o problema é como fazê-lo e sem mão-de-obra qualificada» (ET4-FG1; ET6-FG1).

Acresce neste contexto, a perspetiva do pouco apoio fornecido pelas associações empresariais que, de acordo com vários atores, surge como um reflexo da ambição política e de interesses próprios dos seus dirigentes, salientam-se como exemplos: «As associações empresariais estão ligadas a partidos políticos e daí retiramos poucos benefícios» (ET4-FG1); ou «Se pensarmos, muitas das associações culturais e empresariais estão ligadas a grupos políticos, e às vezes não retiram dessas ligações os proveitos que se deviam tirar (ET6-FG1). «Eu acredito mais numa iniciativa deste género do que nas Associações. Às vezes a pessoa que está na associação tem ambições políticas» (ET11-FG2). Por outro lado, a inércia associativa parece derivar também da falta de espírito cooperativo que perpassa na comunidade e que é relevado por outro dos participantes: «Há anos tentei formar uma associação comercial ... ninguém aparecia nas reuniões... só quando existia algum interesse particular» (ET3-FG1).

As palavras dos atores demonstram também a existência de um clima de desconfiança mútua entre os atores públicos e os privados. O setor público é associado a incompetência: «Tudo o que meter coisas públicas não vai funcionar. Só complicam» (ET3-FG1; ET5-FG17; ET6-FG1; ET7-FG1); ou «Acho que não deve ter uma dinâmica pública. Onde o estado se mete é para lixar isto tudo. Criam uma estrutura com um *plafond* e essa estrutura não serve de nada porque o *plafond* não chega para ela. Um sujeito está mais do que esgalado» (ET11-FG2). Por seu turno, o setor privado é conotado com estagnação e ausência de valores empreendedores como refere um ator do setor público: «É sempre mais do mesmo ... se alguém abre um negócio, ao lado abre logo outro igual ... a diferenciação é pouca» (AP1-E).

Importa referir que as estruturas de suporte são uma lacuna no território: «Contabilistas como fonte de apoio não chegam ... deveriam ter um papel mais sugestivo e alargado» (ET10-FG2; ET11-FG2; ET13-FG2); ou «Face à multidisciplinaridade de conhecimento inerente aos pequenos negócios, justifica-se a necessidade de orientação e novos comportamentos, como aprender a delegar» (ET9-FG2; ET11-FG2; ET12-FG2). Constatou-se que apesar dos participantes utilizarem algumas ferramentas para controlo de gestão e planearem os seus negócios a maior parte não o faz de modo estruturado, nem recorre a sistemas de informação para a gestão.

Quanto à educação e à criatividade, é reconhecido o papel basilar das escolas e das instituições na construção de um tecido social mais empreendedor. Mas tal não acontece na prática, como expõem os atores com responsabilidades nestas áreas: «A escola devia ser um agente de estímulo ao ensino menos formatado e *out of the box*... Há necessidade de projetos educativos virados para o empreendedorismo em todos os níveis e modalidades de ensino ... mas a articulação do ensino com o mundo empresarial está por fazer»; e «A escola destina-se a garantir a melhor maneira com a qual nós reproduzimos os modelos que já existem ... Os alunos estão cá para estudar, reproduzir e conseguirem a nota para a universidade» (AACT1-E; AACT2-E; AET1-E; AET1-E). Esta posição é corroborada pelos atores do setor privado ao referirem que «Faz falta uma cultura de ligação às empresas» (ET11-FG2; ET11-FG2); ou «Eu acho que em Portugal a parte do ensino está pouco interligada com as empresas. E daí o tal problema do desemprego, etc. Falta-nos uma cultura de ligação às empresas» (ET6-FG1).

Os empreendedores do setor criativo e cultural referem que: «A cidade é fraca em termos de empreendedorismo cultural ... não aposta muito ... o que se desenvolve mais são atividades

demasiado básicas, como direi Dar às pessoas quase de oferta, sem lhes dar para pensar ... se as pessoas não debatem, não questionam?» (AACT1-E; AACT2-E). No entanto, reconhecem que: «Lagos tem potencial e alguma produção cultural para a comunidade local, mas sofre as limitações de ser uma cidade pequena. É certo é que em cada atividade há um nicho de pessoas, são nichos muito pequenos» (AACT1-E; AACT2-E).

4.2 O modelo de chegada para o EE: eixos de intervenção e medidas propostas pelos atores

A partir da análise documental e dos pontos de vista dos atores resultou um modelo de chegada para o EE do concelho, com oito eixos de intervenção, designadamente: ambiente (A), capital financeiro, capital humano (CH), cultura, mercado (M), redes, suporte e políticas públicas municipais (PPM); Conseguiu-se ainda consensualizar e priorizar medidas para o EE. Com base nos critérios definidos, foram consideradas prioritárias e com consenso *win-win* ou bastante consenso as medidas apresentadas na tabela 10.

TABELA 10. EIXOS E MEDIDAS PRIORIZADAS E CONSENSUALIZADAS

Eixos	Medidas
A	Reabilitar e valorizar o património histórico do município para melhorar a experiência dos turistas que nos visitam Estruturar uma programação cultural e artística com dois ou três eventos âncora anuais capazes de projetar Lagos no panorama regional e nacional.
CH	Promover ações e <i>workshops</i> junto de empresários do concelho para reforçar de forma continuada diversas competências em áreas da gestão empresarial.
M	Divulgar e fortalecer de forma contínua a marca «Lagos» associada à diferença e à qualidade no turismo.
PPM	Criar condições para que jovens empreendedores estabeleçam os seus negócios no território.

4.3 Motores e inibidores na implementação do EE

A partir da SWOT comunitária e do questionário submetido aos atores emergiram motores como: território com recursos a explorar de forma inovadora; cultura empreendedora (reconhecimento dos empreendedores, empreendedorismo nas escolas e cooperação); capital humano (atração de pessoal qualificado e de jovens); desenvolvimento de redes; infraestrutura de suporte aos empreendedores (instalações e apoio especializado); atração de investimento. Nos inibidores potenciais verifica-se a neutralidade no reconhecimento do défice de empreendedores, o que pode derivar de corporativismo, de dificuldades de autocritica e desconhecimento. São validados inibidores como: a falta de cultura de partilha; a ausência de visão comum; a falta de confiança entre atores. O reconhecimento da falha de serviços estruturados de apoio indicia insuficiência no suporte aos empreendedores. Este facto foi constatado pelos investigadores na fase exploratória do estudo através da indagação informal efetuada junto de entidades bancárias, na qual, foi visível a ineficácia e ineficiência da informação e das soluções para os empreendedores sobre as opções de financiamento existentes na banca e sobre formas não tradicionais de financiamento.

4.4 A governança do EE

Na parte final do trabalho de campo, em que o objetivo era consensualizar a governança do EE, os participantes concordaram com a integração da autarquia, pelo menos numa fase inicial. A propósito, na fase inicial do estudo a governança do EE não apontava a integração da autarquia na sua liderança, face à marcada desconfiança mútua entre os atores. A liderança colaborativa ou partilhada foi confirmada e reconheceu-se a importância de uma dinâmica de consenso permanente, num equilíbrio entre conhecimento privado e regulação do setor público. Esta mudança de ponto de vista dos atores

privados e públicos pode refletir o papel das metodologias da IA, que ao proporcionar a interação, a participação, a cooperação e a colaboração dos atores, promoveu o consenso e a aproximação entre as partes, em função de um desiderato comum. Neste sentido, conseguiu-se desenhar, com empreendedores privados e a autarquia, uma estrutura formal dirigente, operacionalizada por um secretário-executivo (ver figura 2).



Fonte: Elaboração dos autores

5. CONCLUSÕES, LIMITAÇÕES DO ESTUDO E PERSPETIVAS PARA FUTURAS INVESTIGAÇÕES

5.1 Conclusões

Perante os objetivos da investigação conseguiu-se elaborar um modelo de EE de partida, caracterizaram-se as relações entre os diferentes atores do concelho, entenderam-se as dinâmicas empreendedoras do território, sensibilizou-se a comunidade para o empreendedorismo e propôs-se um modelo de EE com eixos e ações consensualizadas e priorizadas de forma participativa, inclusive um modelo e uma estrutura de governança.

Saliente-se que as dinâmicas empreendedoras do território do caso são marcadas por condicionantes de base para a implementação de um EE (ver tabela 2), as quais urge desmontar e reformular. Pode-se questionar se um contexto empresarial dominado pelo setor turístico, com atividades complementares e subsidiárias, será favorável para o desenvolvimento de um EE. Face à cristalização de posições e à sua natureza social, este processo será de prazo alargado, pois a comunidade revela baixos índices empreendedores e inovadores.

Por outro lado, a relação de desconfiança mútua entre atores (privado/privado e público/privado), a incapacidade de cooperar e o espírito individualista são óbices para a eficácia de uma dinâmica de sentido positivo. Este aspeto tem consequências ao nível das redes empreendedoras, no clima de confiança necessário à fluidez de inter-relações e no desempenho e governança do EE. É de acrescentar que o défice de cultura e de espírito empreendedor enraizados, não só se restringem ao círculo local, como a contextos mais abrangentes, de outros sistemas empreendedores mais amplos (regional, nacional).

Contudo, este trabalho de investigação trouxe uma nova temática para a ribalta comunitária, sensibilizou os diferentes atores para a urgência empreendedora e os atores declararam abertura e disponibilidade para enveredarem pela mudança. Acrescente-se que a partir da intervenção dos investigadores na comunidade existem algumas manifestações de uma nova dinâmica e alguma consciencialização comunitária. Constata-se, com a recente introdução do empreendedorismo nos projetos escolares de um dos agrupamentos, a intenção de alargamento das competências do

serviço VVE, a criação de um de *cowork*, a perspectiva de um espaço de incubação e a implementação de um Gabinete de Apoio e de Dinamização do Empreendedorismo.

5.2 Limitações da investigação

Os estudos de natureza qualitativa apresentam condicionantes, designadamente de tempo, de recurso a metodologias e a técnicas complexas e com particularidades, para além da forma morosa e complexa de analisar e tratar a informação recolhida.

Acrescente-se que a qualidade de uma investigação de pendor qualitativo aplicada a um fenómeno social depende, também, da qualidade dos informantes, nomeadamente da consciência que eles próprios têm desse mesmo fenómeno social. Neste contexto, os resultados não são muito inovadores à luz da teoria, mas têm um interesse óbvio e relevante para a comunidade local. Por outro lado, os processos inerentes à investigação-ação implicam a implementação no terreno das medidas consensualizadas e priorizadas.

5.3 Perspetivas para futuras investigações

Julga-se importante que em trabalhos futuros se consiga aprofundar este estudo de modo a: perceber-se como o contexto, nas suas dimensões organizacionais, industriais, institucionais e sociais contribui para o desenvolvimento, dinamismo e desempenho do EE; compreender-se as dificuldades de interação e de cooperação entre atores; entender-se a ação e o papel de suporte ao empreendedorismo das associações empresárias no contexto local; questionar-se o papel do ensino na valorização da criatividade, da ação e do conhecimento tácito e endógeno do concelho; indagar-se as possíveis estratégias de gestão municipal na dinamização do EE; estudar-se a governança do EE local e os conflitos de interesses públicos e privados; analisar-se a articulação entre o EE local e os sistemas empreendedores regionais e nacionais.

BIBLIOGRAFIA

- Anggraeni, E., Den Hartigh, E., and Zegveld, M. (2007). Business ecosystem as a perspective for studying the relations between firms and their business networks. In *ECCON 2007 Annual Meeting*.
- Auerswald, P. (2015). Enabling ecosystems. In D. Audretsch, A. Link and M. L. Walsok (Eds), *Oxford Handbook of local competitiveness* (pp. 54-83). Oxford: Oxford University Press.
- Bahmani-Oskooee, M., Galindo, M. A., y Mendez, M. T. (2008): "Social capital and entrepreneurship in a regional context: the case of Spanish regions. In M. A. Galindo, J. Guzmán and D. Ribeiro (Eds): *Entrepreneurship and regional economics* (pp. 101-111). Berlin: Springer.
- Barreira, A. (2009). O Perfil Regional do Algarve na Inovação. O desafio da inovação: caminhos numa região turística. *Spatial and Organizational Dynamics: Discussion Papers*, (0), 59-73.
- Berglund, H. (2006). Researching entrepreneurship as lived experience. In H. Neergaard and J. Ulhoi (Eds), *Handbook of qualitative research methods in entrepreneurship* (pp. 75-93). Denmark: Edward Elgar Publishing.
- Bernardez, M. and Mead, M. (2009). The power of entrepreneurial ecosystems: extracting boom from bust. *Pf Review*, 2(2), 12-45.
- Bryman, A. (2004). Triangulation and measurement. Accessed in: 8, March, 2014, in: <http://referenceworld.com/sage/socialscience/triangulation.pdf>.
- Bryman, A. (2012). *Social research methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Bygrave, W. (2006). The entrepreneurial paradigm revisited. In H. Neergaard and J. Ulhoi (Eds), *Handbook of qualitative research methods in entrepreneurship* (pp. 17-48). Denmark: Edward Elgar Publishing.
- Cabugueira, A. C. (2000). Do desenvolvimento regional ao desenvolvimento local. Análise de alguns aspectos de política económica regional. *Gestão e Desenvolvimento*, 9, 103-136.
- Canãs J. A. and Novak D. J. (2009). Que és un mapa conceptual. Accessed in: 5, August, 2014, in: <http://cmap.ihmc.us/docs/mapaconceptual.HTML>.

- Canãs J. A. e Novak D. J. (2009) Que és un mapa Conceptual. Accessed in: 15, Augst, 2014, in: <http://cmap.ihmc.us/docs/mapaconceptual.HTML>].
- Cerna, L. (2013). *The nature of policy change and implementation: A review of different theoretical approaches*. USA: Organization for economic cooperation and development (OECD).
- Chevalier, J. M. and Buckles, D. J. (2013). *Handbook for participatory action research, planning and evaluation*. Ottawa: SAS2 Dialogue.
- Cohen, B. (2006). Sustainable valley entrepreneurial ecosystems. *Business Strategy and the Environment*, 15(1), 1-14.
- Coleman, J. S. (1958). Relational analysis: the study of social organizations with survey methods. *Human Organization*, 17(4), 28-36.
- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve (2013). Algarve preparar o futuro, Diagnóstico prospetivo 2014-2020. Faro: Ministério da Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território.
- Comissão Europeia (2013). Entrepreneurship 2020 Action Plan: Reigniting the entrepreneurial spirit in Europe. Accessed in: 29, January, 2014, in: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0795:FIN:en:PDF>
- Crespo, J. L. (2004). *A participação pública no sistema de gestão territorial à escala municipal*. V Congresso da Geografia Portuguesa (pp. 1-17).
- CRIA-Divisão de Empreendedorismo e Transferência de Tecnologia da Universidade do Algarve (2010). Crea Business Idea: Mapa Regional de Apoio à Criatividade e Inovação como Instrumentos para a criação e consolidação de empresas do Algarve. Accessed in: 14, June, 2014, in: <http://www.cria.pt/cria/admin/app/CRIA/uploads/crea/mapa%20regional%20de%20apoio%20%C3%A0%20criatividade%20e%20inova%C3%A7%C3%A3o%20empresarial%20do%20algarve.pdf>
- Davidson, P. (2005). Methodological approaches to entrepreneurship: Past and suggestions for the future. *Small Enterprise Research*, 13(1), 1-21.
- Fayolle, A. and Liñán, F. (2014). The future of research on entrepreneurial intentions. *Journal of Business Research*, 67(5), 663-666.
- Fielding, N. G. (2012). Triangulation and mixed methods designs data integration with new research technologies. *Journal of Mixed Methods Research*, 6(2), 124-136.
- Gedeon, S. (2010). What is entrepreneurship? *Entrepreneurial Practice Review*, 1(3), 16-35.
- GEM Portugal (2012). *Estudo sobre o empreendedorismo*. Lisboa: ISCTE e Spi Ventures.
- Gibbons, C. (2010). Economic gardening. *Economic Development Journal*, 9(3), 5-11.
- Isenberg, D. J. (2010). How to start an entrepreneurial revolution. *Harvard Business Review*. 88(6), 40-50.
- Isenberg, D. (2011). *The entrepreneurship ecosystem strategy as a new paradigm for economic policy: principles for cultivating entrepreneurship*. Dublin: Institute of International European Affairs.
- Innes, J. E. and Booher, D. E. (1999). Consensus building and complex adaptive systems: A framework for evaluating collaborative planning. *Journal of the American Planning Association*, 65(4), 412-423.
- King, N. (2004). Using interviews in qualitative research. In C. Cassell and G. Symon (Eds), *Essential guide to qualitative methods in organizational research* (pp.11-22). London: Sage.
- Leitch, C. (2007). An action research approach to entrepreneurship. In H. Neergaard and J. Ulhoi (Eds), *Handbook of qualitative research methods in entrepreneurship* (pp. 144-168). Denmark: Edward Elgar Publishing.
- Lewin, K. (1946). *Force field analysis: the 1973 Annual Handbook for Group Facilitators*. Seattle: University Associates.
- Margerum, R. D. (2002). Collaborative planning building consensus and building a distinct model for practice. *Journal of Planning Education and Research*, 2(3), 237-253.
- Lyons, T. S. (2015). Entrepreneurship and community development: what matters and why? *Community Development*, 46(5), 456-460.
- Mason, C. and Brown, R. (2013). Entrepreneurial ecosystems and growth oriented entrepreneurship. *Background paper for the International Workshop on Entrepreneurial Ecosystems and Growth Oriented Entrepreneurship*.
- Mayer, H. and Knox, P. (2010). Small-town sustainability: prospects in the second modernity. *European Planning Studies*, 18(10), 1545-1565.
- Mayring, P. (2000). Qualitative content analysis. *Forum Qualitative social research*, 1(2). Accessed in: 10, June, 2014, in: <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1089/2385>.
- Miles, M. B. and Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis: an expanded sourcebook*. London: Sage.
- Moore, J. F. (1993). Predators and prey: a new ecology of competition. *Harvard Business Review*, 71(3), 75-83.

- Morrison, A. (2006). A contextualisation of entrepreneurship. *International Journal of Entrepreneurial Behaviour and Research*, 12(4), 192-209.
- Patton, M. Q. (1999). Enhancing the quality and credibility of qualitative analysis. *Health Services Research*, 34(5), 1189-1208.
- Patton, M. Q. (2002). *Qualitative evaluation and research methods* (3rd ed.). Thousand Oaks: Sage Publications Inc.
- Pinto, H. (2009). Desafios da Inovação no Algarve: contributos para compreender o sistema regional de inovação. O desafio da inovação: caminhos numa região turística. *Spatial and Organizational Dynamics: Discussion Papers*, (0), 59-73.
- Sagoie, D. (2012). Precincts and prospects in the use of focus groups in social and behavioral science research. *The Qualitative Report* 2012, 17(29), 1-16. Accessed in: 12, May, 2014, in: <http://www.nova.edu/ssss/QR/QR17/sagoie.pdf>.
- Santos, D. and Simões, M. J. (2014). Regional innovation systems in Portugal: a critical evaluation. *Investigaciones Regionales*, (28), 37-56.
- Selada, C., Cunha, I. and Tomaz, E. (2011). Creative-based strategies in small cities: A case-study approach. Accessed in: 14, June, 2014, in: <http://www2.cetiqt.senai.br/ead/redige/index.php/redige/article/viewFile/109/181>
- Silverman, D. (2005). *Doing qualitative research* (2nd ed.) London: Sage.
- Spigel, B. (2017). The relational organization of entrepreneurial ecosystems. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 41(1), 49-72.
- Spilling, O. R. (1996). The entrepreneurial system: On entrepreneurship in the context of a mega-event. *Journal of Business Research*, 36(1), 91-103.
- Stam, E. (2015). Entrepreneurial ecosystems and regional policy: a sympathetic critique. *European Planning Studies*, 23(9), 1759-1769.
- Stake, R. E. (1995). *The art of case study research*. Thousand Oaks: Sage.
- Stokes, D. W., N. and M. Mador (2010). *Small Business Management and Entrepreneurship*. Accessed in: 20, August, 2015, in: www.cengage.co.uk/stokeswilson.
- Suresh, J. and Ramraj, R. (2012). Entrepreneurial Ecosystem: Case Study on the Influence of Environmental Factors on Entrepreneurial Success. *European Journal of Business and Management*, 4(16), 95-101.
- Thornton, P. H., Ribeiro-Soriano, D. and Urbano, D. (2011). Socio-cultural factors and entrepreneurial activity: an overview. *International Small Business Journal*, 29(2), 105-118.
- Valente, F., Dantas, J. and Dominginhos, P. (2012). Empreendedorismo e desenvolvimento regional: o caso "DNA Cascais". *14ª Workshop APDR Empreendedorismo e desenvolvimento regional*. ESCE – Instituto Politécnico de Setúbal.
- Welter, F. (2011). Contextualizing entrepreneurship: conceptual challenges and ways forward. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 35(1), 165-184.
- Wennberg, K., Pathak, S. and Autio, E. (2013). How culture moulds the effects of self-efficacy and fear of failure on entrepreneurship. *Entrepreneurship and Regional Development*, 25(9-10), 756-780.
- Yamamoto, T. (2007). East meets west in an entrepreneurial farming village in Japan: endogenous development theories and economic gardening practices. *Business and Economic History Online*, (5), 1-14. Accessed in: 17, April, 2014, in: <http://www.thebhc.org/sites/default/files/yamamoto.pdf>.
- Yin, R. K. (2003). *Case study research: design and methods* (5th ed.). California: Thousand Oaks.
- Zhang, Y. and Wildemuth, B. M. (2009). Qualitative analysis of content. In B. Wildemuth (Ed) *Applications of social research methods to questions in information and library science* (pp. 308-319). Westport: Libraries Unlimited.

