

Maria Alcide Gonçalves da Mota Baptista Pinto

**GOVERNÂNCIA COLABORATIVA PARA A PRESERVAÇÃO E VALORIZAÇÃO DOS
SERVIÇOS DOS ECOSSISTEMAS E DA BIODIVERSIDADE DA SERRA DA
ABOBOREIRA: PROPOSTA PARA UMA GESTÃO SUSTENTÁVEL**

**Dissertação de Mestrado em Cidadania Ambiental e
Participação**

JUNHO 2011

Prof. Dr. Ulisses Miranda Azeiteiro, Universidade Aberta

Prof. Dr. João Honrado, FCUP

DECLARAÇÃO

Declaro que esta dissertação é o resultado da minha investigação pessoal e independente. O seu conteúdo é original e todas as fontes consultadas estão devidamente mencionadas no texto, nas notas e na bibliografia.

O candidato,

Porto, ___ de _____ de 2011

Declaro que esta Dissertação intitulada *Governância Colaborativa para a Preservação e Valorização dos Serviços dos Ecossistemas e da Biodiversidade da Serra da Aboboreira: Proposta para uma Gestão Sustentável* se encontra em condições de ser apresentada a provas públicas.

O(A) orientador(a),

Porto, _____ de _____ de 2011

Da presente tese, encontram-se submetidos para publicação dois artigos:

HONRADO, J., GONÇALVES, A., AZEITEIRO, U.M., (submetido para publicação).

Collaborative Governance for the Preservation and Valorization of the Ecosystem Services and Biodiversity in Serra da Aboboreira: sustainable planning instruments and biodiversity conservation in GONÇALVES, F., PEREIRA, R., LEAL FILHO, W., AZEITEIRO, U.M., (Eds.) (2011). *Contributions to Sustainability* “in the series Umweltbildung, Umweltkommunikation und Nachhaltigkeit - Environmental Education, Communication and Sustainability, Peter Lang

HONRADO, J., BARROS, A., SILVA, A., GONÇALVES, A., AZEITEIRO, U.M., (submetido para publicação). Biodiversidade, Serviços de Ecossistema e Bem-

estar Humano. Uma Reflexão Centrada na Educação Ambiental para a Saúde e a Sustentabilidade in PEREIRA, R., GONÇALVES, F., AZEITEIRO, U.M., (Eds) (2011). *Actividades Práticas em Ciência e Educação Ambiental II*. Coleção Horizontes Pedagógicos. Edições Piaget.

Permaneça perto do *Grande Espírito*.
Mostre *grande respeito* pelos outros seres.
Dê assistência e *carinho* sempre que for preciso.
Seja *verdadeiro e honesto* em todos os momentos.
Faça *o que você sabe* ser certo.
Preze pela saúde de sua mente e corpo.
Trate da terra *e tudo que nela habita* com respeito.
Tenha total responsabilidade *por seus actos*.
Dedique *uma parte* de seus esforços por um bem maior.
Trabalhe em *conjunto para o benefício* de toda a humanidade.

Dez Mandamento Índios

AGRADECIMENTOS

Neste percurso de aprendizagem e construção de oportunidades, há actores que nos marcam e nos proporcionam oportunidades de *crescer e ser*:

Aos orientadores Prof. Ulisses Miranda Azeiteiro e Prof. João Honrado pelo acolhimento, pela *confiança* e todos os desafios profissionais proporcionados. Pela lição de *generosidade* na orientação prestada.

À Dr^a Fantina Tedim e à Dr^a Elsa Coimbra pelos contributos e visões partilhadas.

Aos incondicionais *afectos e apoios* da Bebiana e da Bekas.

O meu Obrigado!

Resumo

Governância Colaborativa para a Preservação e Valorização dos Serviços dos Ecossistemas e da Biodiversidade da Serra da Aboboreira: Proposta para uma Gestão Sustentável

Maria Alcide Gonçalves da Mota Baptista Pinto

A democracia deliberativa impõe novos formatos de participação pública que promovem um maior envolvimento dos cidadãos em processos complexos de tomada de decisão. Esta nova forma de governância, por sua vez, vai exigir que a Administração do território e as instituições democráticas adotem novos modelos de gestão permitindo maior partilha de poder, tornando o Estado parceiro do cidadão.

Por outro lado, as várias estratégias e políticas, em matéria de ambiente, reforçam a necessidade do cidadão ser mais participativo e colaborante em acções para a conservação da biodiversidade e a preservação dos serviços de ecossistemas que visam o alcance do desenvolvimento sustentável e salvaguarda de um futuro comum.

A presente dissertação terá por objectivo ensaiar uma proposta de gestão participada para a Serra da Aboboreira (Baixo Tâmega), através do instrumento *Plano de Parceria* colocando em prática a boa governância.

Palavras-Chave: governância, gestão colaborativa, participação activa, cidadania, plano de parceria, democracia deliberativa

Abstract

Collaborative Governance for the Preservation and Valorization of the Ecosystem Services and Biodiversity in Serra da Aboboreira: sustainable planning instruments and biodiversity conservation

Maria Alcide Gonçalves da Mota Baptista Pinto

The deliberative democracy implies new public participation forms that enhance a bigger citizen's involvement in the complex processes of decision making.

On the other hand, this new way of governance will demand that Public Administration of the territory and the democratic institutions to adopt new management styles that allows a wider shared power and that make the State and Citizens as partners.

Another issue are the several environment strategies and policies that reinforce the citizen need of being more collaborative and participant in actions towards the biodiversity conservation and the maintenance of the ecosystems services whose aim is to achieve the sustainable development and to ensure a common future.

The present thesis has the mission to experiment a proposal of participatory management for Serra da Aboboreira (Baixo Tâmega), through a *Plano de Parceria* (Partnership Plan) as a tool to good governance.

keywords: governance, collaborative management, active participation, citizenship, partnership plan, deliberative democracy

ÍNDICE

Resumo	i
Abstract	ii
Índice de Figuras	v
Índice de Tabelas	vi
Siglas e Abreviaturas	vii
Introdução.....	1
capítulo 1 . Governância Colaborativa e Gestão Sustentável – o que considerar?	
<hr/>	
1.1. Estado-de-arte	5
1.2 Governância e as questões da Participação Activa	7
1.2.1 Acerca da Governância	7
1.2.2 Participação pública como critério de qualidade da democracia?	10
1.2.3 O Processo Participativo – <i>a work in progress</i>	13
1.2.3.1 Interesses, Conflito e Consenso	14
1.2.3.2 <i>Empowerment</i>	17
1.2.3.3 A Comunicação na base do processo.....	18
1.2.3.4 Regras de Ouro – rumo ao sucesso do processo participativo	20
1.2.3.5 Fases do processo em participação activa	22
1.2.3.6 A avaliação nos processos de participação activa.....	24
1.2.4 Autarquias e Entidades Gestoras do Território – um novo desafio	26
1.3 Gestão e o Desenvolvimento Sustentáveis.....	29
1.3.1 <i>Small is beautiful</i> – uma perspectiva da problemática do desenvolvimento sustentável	29
1.3.2 A ENDS para a década 2005-2015 e os desafios propostos para a sua implementação em Portugal	32
1.3.3 A Biodiversidade e os Serviços de Ecossistema como alavanca da Gestão Sustentável e Colaborativa	33
1.4 Gestão em Governância – experiência a nível Europeu	36
1.4.1 Lake District National Park	37
1.4.1.1 Enquadramento geral e breve caracterização	37

1.4.1.2 A estratégia de gestão sustentável do LDNP – Partnership Plan	38
1.4.1.3 Lake District National Park Partnership – resultados alcançados	43
1.4.1.4 Lake District National Park Partnership – <i>Local Code of Corporate Governance</i>	44

capítulo 2 . Serra da Aboboreira – Estudo de Caso

2.1 Enquadramento geográfico e administrativo	47
2.2 Das particularidades naturais da Serra ao património construído.....	48
2.3 Biodiversidade e Serviços de Ecossistema	51
2.4 Dinâmicas sócio-económicas.....	51

capítulo 3 . Serra da Aboboreira - Uma Proposta de Gestão Sustentável

3.1 Plano de Parceria para a Serra da Aboboreira – proposta	54
3.1.1 Como Implementar	57
3.1.2 Enquadramento Legal	63
3.2 Empreendedorismo, Iniciativa e Inovação.....	66
Reflexões finais	68
Limitações ao estudo	72
Bibliografia	74

anexos

Anexo A – Principais Directorias do LDPN e papéis desempenhados	84
--	-----------

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.1 – Ciclo de um Processo Participativo Interactivo (Wilcox 2003)	20
Figura 1.2 - Escada de Participação acerca do envolvimento dos cidadãos nos processos de planeamento nos EUA (Arnstein 1969)	24
Figura 1.3 – Localização geográfica e área do Lake District National Park (www.lakedistrict.uk)	37
Figura 1.4 – Local Development Framework – estrutura formal do sistema de planeamento local	39
Figura 1.5 – Lake District National Park Partnership Plan – ciclo do processo para elaboração do Plano de Parceria	41
Figura 2.1 – Serra da Aboboreira – Limites administrativos dos concelhos de Amarante, Baião e Marco de Canaveses	48
Figura 2.2 – Singularidades da paisagem da Serra da Aboboreira – aspecto das penedias (ou lapas) de interesse visual e paisagístico de elevada qualidade	49
Figura 2.3 – Conjunto de moinhos alcantilados (plano central da foto) – Travanca do Monte	49
Figura 2.4 – Travanca do Monte – vista sobre o aglomerado e os plainos agrícolas envolventes. Ainda, no plano de fundo da foto, à esquerda, Carvalho de Rei onde podemos observar a mesma tipologia de ocupação do solo	50
Figura 3.1 – Plano de Parceria para a Serra da Aboboreira (PPSA) – Modelo de Governância Colaborativa com vista ao Desenvolvimento Sustentável.....	55
Figura 3.2 – Outputs de cada fase do processo participativo interactivo – do início do Processo/Projecto até à Formação da Parceria	61
Figura 3.3 – Equipe Técnica facilitadora do processo – orientação do processo participativo interactivo	62

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1.1. Comparação do Processo de Empowerment e os Resultados através dos níveis de análise	16
--	-----------

SIGLAS E ABREVIATURAS

AMBT - Associação de Municípios do Baixo-Tâmega

ATN – Associação Transumância e Natureza

CBD – Convenção da Diversidade Biológica

CCE – Comissão das Comunidades Europeias

CEP – Convenção Europeia da Paisagem

DGOTDU – Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano

EEC – European for Economic Commission

GPS-A – Grupo de Parceiros para a Serra da Aboboreira

IAP2 - International Association for Public Participation

ICNB – Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade

LDF – Local Development Framework

LDNP – Lake District National Park

LDNP PP – Lake District National Park Partnership Plan

MAOTDR - Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional

MARN – Ministério do Ambiente e dos Recursos Naturais

ME – Ministério da Educação

MEPAT – Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território

MNE – Ministério dos Negócios Estrangeiros

PPSA – Plano de Parceria para a Serra da Aboboreira

WCPA – World Commission on Protected Areas

1. Introdução

1.1 Enquadramento e objectivo

Apresenta-se nesta dissertação uma abordagem de *Governância Colaborativa para a Preservação e Valorização dos Serviços dos Ecossistemas e da Biodiversidade da Serra da Aboboreira* para o alcance de uma *Gestão Sustentável*.

Pensar estratégias para a revitalização e gestão integrada de um território que apresenta características geomorfológicas específicas e que, enfrenta problemas de desertificação e abandono graves, é o grande desafio proposto.

A aposta na participação activa dos actores locais na co-gestão destas áreas traduzir-se-á na continuidade desta paisagem, dos seus recursos naturais e dos serviços ecossistémicos a ela associados, no sentido de alcançar a sustentabilidade económica para as populações locais.

O principal objectivo deste trabalho, foi a elaboração de um modelo que permita a articulação dos vários instrumentos legais de ordenamento, planeamento e gestão do território, conjugando políticas económicas, sociais e culturais com a preservação e conservação da natureza e da biodiversidade da Serra da Aboboreira, enquanto património colectivo.

1.2 Motivação

A realização desta dissertação foi motivada por:

- i) reflexão e aprofundamento em matéria de Governância e da implementação dos processos participativos interactivos (metodologias de 3ª geração);
- ii) apuramento da importância da participação pública activa;
- iii) contribuição para a mudança de paradigma na gestão territorial.

1.3 Estrutura do documento

A tese encontra-se organizada em três capítulos sequenciados segundo a metodologia adoptada para a elaboração desta dissertação e que foi baseada numa primeira fase na revisão da literatura que, permitiu posteriormente criar fundamentos à proposta, e, em seguida, numa 2ª fase, procedeu-se à análise da Serra da Aboboreira efectuado através dos estudos-base desenvolvidos por Honrado et al (2009) e de visitas de campo nas quais se consubstanciou o conhecimento das componentes sociológica, biofísica e paisagística permitindo uma maior compreensão desta unidade espacial. A 3ª fase culminou no desenvolvimento da proposta final, ou seja, na criação de um modelo para gestão sustentável da Serra da Aboboreira.

Excluem-se desta estrutura esta *Introdução* e as *Reflexões Finais*.

O capítulo 1 intitulado de *Governância Colaborativa, Desenvolvimento e Gestão Sustentáveis – O que considerar?*, inicia com uma breve referência ao Estado-da-arte sobre Governância e os desafios que esta propõe às instituições governativas, ao tecido empresarial e à sociedade civil efectuando-se um convite expresso à reflexão conjunta destas questões.

O capítulo segue com o enquadramento teórico acerca dos três vectores que se consideram estruturantes para a implementação de um modelo que vise o desenvolvimento sustentável local – *Governância Colaborativa, Preservação da Biodiversidade e Gestão Sustentável*. Debruça-se, ainda, sobre os processos participativos interactivos e de como estes formatos promotores de participação pública activa colaboram na construção do novo paradigma democrático dos organismos e das instituições governativas – *democracia deliberativa*, bem como desenvolvem o sentido de cidadania no indivíduo e/ou nos grupos para: (1) a preservação do *bem-comum* (e.g. os recursos naturais, a biodiversidade e os serviços ecossistémicos); (2) a co-responsabilização na tomada de decisão quer nas questões ambientais quer no traçado do futuro desenvolvimento dos lugares e/ou das regiões; e, (3) maior consciencialização social.

Este capítulo termina com a apresentação de uma experiência de gestão participativa (*Gestão em Governância*) a nível europeu –Lake District National Park (Inglaterra), aplicada a uma área cujas características biofísicas, interesses e problemas se julgam idênticos às da área do Estudo de Caso aqui apresentado e que, foi inspirador para o desenho do Plano de Parceria (gestão) para a Serra da Aboboreira (**PPSA**). Pensamos, também, que este exemplo é ilustrativo de como se poderá fazer a boa articulação das escalas das diferentes políticas de ordenamento e planeamento com as de gestão territorial numa maior aproximação ao cidadão.

No segundo capítulo designado por *Serra da Aboboreira – Estudo de Caso*, é feita uma breve descrição e caracterização da área de estudo evidenciando-se potencialidades e condicionantes desta unidade geográfica bem como as suas principais dinâmicas territoriais de âmbitos local e regional. Desta apresentação pretende-se, ainda, ilustrar o quão grande significará o desafio que se irá propor aos municípios que administram a serra (Amarante, Baião e Marco de Canaveses), ao tecido empresarial, às populações entre outros *stakeholders* (individuais e/ou colectivos) no sentido de se (auto-)organizarem e empreenderem a gestão colaborativa da Aboboreira.

A proposta para a Gestão Participativa da Serra da Aboboreira está apresentada no capítulo 3 - *Serra da Aboboreira – Uma Proposta de Gestão Sustentável*, aqui vertida sob forma de um modelo de gestão - Plano de Parceria, e que pretende articular os três vectores tratados no capítulo 1.

Procede-se à descrição conceptual do Plano-modelo e do processo que o envolverá para a constituição do Grupo de Parceiros da Serra da Aboboreira (**GPS-A**) – futura arena de decisão, fazendo referências de “*Como Implementar*” (vide Capítulo 3, ponto 3.1.1). O enquadramento jurídico e instrumental são também aqui focados, tendo sido explorados os vários dispositivos e/ou mecanismos legais actualmente disponíveis e que visam a melhor implementação do modelo.

Finalmente, a tese encerra com as *Reflexões Finais* onde são tecidas algumas considerações e observações acerca do modelo de governância proposto bem como questões fundamentais a se ter em conta em fase de implementação.

capítulo 1

Governança Colaborativa
Desenvolvimento e Gestão
Sustentáveis | O que considerar?

1.1. Estado-da-arte

A Governância em Portugal dá, ainda, os primeiros passos e tacteia pelos formatos da sua implementação. Ainda, que o nosso quadro legislativo se actualize e preveja a participação e o envolvimento públicos como forma activa e necessária ao desenvolvimento sustentável, e ao bom funcionamento das instituições democráticas, o seu exercício ao nível dos políticos, técnicos e cidadãos parece longe do que seria desejado e estes, talvez, ainda não estejam preparados para a sua adopção plena.

Pela literatura, constata-se que o planeamento, o projecto e as questões socioterritoriais são os que têm gozado de maior número de experiências dentro do contexto de governância, *i.e.*, têm vindo a ser solicitados, pelos órgãos administrativos do território, a equipas especializadas que elaboram processos participativos interactivos adequados aos problemas complexos em questão, e cujos resultados garantem o reconhecimento da necessidade do cidadão estar cada vez mais próximo do exercício do poder.

No âmbito da gestão territorial, a governância vê-se envolvida na teia de entidades e instituições de tutela para o efeito, difíceis, em muitos dos casos, de se coordenarem em tempo útil, vendo-se, aqui, um dos entraves à sua concretização. Os serviços de ecossistema, a biodiversidade e o ambiente repartem-se por uma miríade de organismos, normas e regulamentos que obstaculizam a eficácia da gestão colaborativa.

Em matéria de conservação da natureza, e.g., no qual o ICNB é autoridade nacional, a gestão tem sido levada a cabo por Programas e Projectos, ao abrigo de directivas comunitárias, muito direccionados para a recuperação de habitats em perigo, espécies em extinção e perda da biodiversidade, sendo exemplos o Programa Lince, e os Projectos *Peneireiro-das-torres*, *Signatus*, *Life Priolo*, *Life Estepárias*, entre muitos outros em curso.

Grande parte do trabalho realizado, em matéria de governância, deve-se ao papel das ONGA (Organizações Não Governamentais de Ambiente) e outras Associações Ambientalistas, que fomentando campanhas em defesa da natureza e/ou do ambiente vêm desenvolvendo iniciativas e acções mobilizadoras de organismos e sociedade civil em geral afirmando-se em contextos de decisão pública.

Ou seja, todas estas associações/organizações têm sido a alavanca de processos de participação activa e muito têm contribuído para o exercício da cidadania, assumindo funções importantes quer nas formas de envolvimento do cidadão comum quer na sensibilização e educação ambiental incrementando uma consciência crítica pública.

Em Portugal, a LPN, através do Programa Castro Verde Sustentável, figura como exemplo vivo do que poderá ser feito no âmbito da Gestão Colaborativa. Assente numa abordagem integrada de projectos e actividades, que visaram a sustentabilidade económica, social e ambiental dos habitats das espécies de aves estepárias e, com recurso a candidaturas a fundos comunitários e o estabelecimento de parcerias, levou a cabo um modelo de gestão participativa que se espera ver alargada, cada vez mais, às instituições democráticas.

É neste contexto de elevada complexidade e incerteza que a Governância Colaborativa terá que emergir como realidade única para cada território e que cumprirá os desideratos para o alcance do desenvolvimento sustentável. É, também, num contexto de algum pioneirismo que se ensaiará uma proposta de gestão colaborativa – através de um *Plano de Parceria*, integradora para a Serra da Aboboreira e para a preservação dos seus valores ambientais, naturais e paisagísticos.

As parcerias, ao nível dos programas, projectos e outras iniciativas, têm sido levadas a cabo numa perspectiva do investimento financeiro e logístico, e de apoios ao nível técnico, científico e da investigação. O Plano de Parceria, centrado na gestão sustentável do território, alicerçado na participação activa de Todos, independentemente do seu nível de interesse, rompe com o modo clássico da gestão territorial, centralizada totalmente no poder do estado e numa lógica de governação do tipo *top-down* e inverte-a para o tipo *bottom-up*.

O objectivo-base é implementar e fomentar uma nova filosofia/mentalidade naquilo que conduzirá ao desenvolvimento sustentável do território, e não, apenas, fundamentar a gestão neste novo exercício de poder (*bottom-up*), estando-se completamente conscientes que a articulação entre *top-down* e *bottom-up* terá que ser o caminho.

“Trata-se de criar estruturas funcionais geradas em função de um projecto comum. Este tipo de organização permite a reunião de pessoas (em representação da instituição ou até a

título pessoal) e de instituições muito diversas e não há separação entre os que decidem (os políticos), os que executam (os técnicos) e os que recebem (os cidadãos).” (Guerra 2007).

Cientes das várias problemáticas que o Plano de Parceria coloca, nomeadamente pelo facto de este modelo pensado não figurar enquanto instrumento de gestão territorial, no nosso quadro legislativo actual, é inevitável a reflexão aprofundada do modelo de governância em todas as suas vertentes – desde a forma até aos instrumentos passando aos conteúdos.

1.2. Governância e as questões da Participação Activa

1.2.1. Acerca da Governância

Globalmente, assiste-se a um momento de viragem ao nível político, económico e social nas formas de governação e de democracia derivadas das preocupações de cariz *ambiental*, dos efeitos da globalização e da emergência das sociedades de informação alavancadas pela evolução tecnológica. Os cidadãos são cada vez mais chamados a colaborar e a envolverem-se nas grandes questões, nomeadamente em matéria ambiental, no sentido de minimizar os seus efeitos/impactos e de conseguir alcançar as metas e objectivos delineados e definidos.

Para levar a cabo a concretização satisfatória dessas metas e objectivos traçados pelas várias políticas mundiais, parecem ser insuficientes os esforços e o desempenho produzido apenas pelos governos e instituições governativas, (integrada num conceito de democracia representativa) questionando-se, assim, as formas participativas das populações no(s) sistema(s) democrático(s). [sufrágio]

Por outro lado, os desafios criados por dinâmicas económicas e sociais diversas e as interacções complexas delas resultantes (efeitos da globalização) provocam alteração no quadro de significações dos direitos e das responsabilidades individuais e colectivas, aproximando as escalas -global/local, quer ao nível da actuação quer ao nível do impacto, *“Desde logo porque essa interacção entre o local e o global nos faz agentes (e não só*

espectadores e espectadoras passivos) quer das proximidades quer das assimetrias entre Norte global e Sul global, o que se tornou em elemento essencial da condição cidadã no nosso tempo.” (MNE; ME, 2009).

O conceito tradicional de *cidadania* vê, deste modo, expandidas as “fronteiras nítidas de inclusão/exclusão, coincidentes com os vínculos de pertença a uma comunidade nacional” (MNE; ME, 2009), para uma pertença responsável a uma comunidade mais alargada, de âmbito internacional e planetário, passando a caracterizar-se somente por *inclusiva* e a exigir, a cada cidadão, um nível de actuação/participação efectiva e eficiente.

Esta alteração de conceito vem transformar o tecido social conferindo-lhe uma maior responsabilidade, ela própria uma transformação do poder social em poder político. As opiniões e necessidades da comunidade passam, desta forma, a ter força de concretização e influência directa na tomada de decisão.

A *cidadania activa* requer, então, cidadãos que não confinem a sua participação ao acto de votar (forma comum de participação política no mundo ocidental) mas, que se envolvam nas vertentes política, económica, social e cultural da sociedade que integram, e se predisponham ao trabalho em parceria, à comunicação compreensiva, à efectividade das tomadas de decisão e à legitimação política, sempre que necessário, cujo único propósito será o do alcance do bem-estar colectivo.

Por outro lado, o novo paradigma do modelo democrático, designado por democracia participativa, requer outra visão e forma de governação, fomentando formas de poder partilhado na tomada de decisão nos vários processos, e inversão de direcção (sentido) do exercício do poder, de *top-down* a *bottom-up*.

Uma *governância* assente num exercício de poder do tipo *bottom-up* permite: maior aproximação do poder político ao cidadão; acções/projectos mais contextualizadas aos locais; melhor resposta às necessidades das populações obtendo-se uma maior satisfação.

Por outro lado, para adquirir competência cívica, os cidadãos necessitam de oportunidades para exprimir as suas opiniões, aprender uns com os outros, empenhar-se na discussão e na deliberação, ler, ouvir e interrogar especialistas, candidatos políticos e pessoas em cujos

juízos confiem e, aprender de outras maneiras dependentes da liberdade de expressão.
(s/autor, s/ data)

“A Cidadania é um conjunto de direitos e de obrigações que envolve todos os membros de uma comunidade política, sem olhar a sexo, idade, etnia, nível de educação, religião ou qualquer outro critério que possa ser utilizado para restringir uma pertença responsável e excluir cidadãos do exercício sem barreiras de direitos políticos e deveres cívicos”
(Guerra 2006 p.97)

Contudo, não bastará voluntarismo, por parte de cada um de nós, no exercício demonstrativo dessa qualidade de cidadão. Será fundamental e necessário adequar, em todas as suas dimensões, a participação aos processos e articular com o sistema democrático instalado ou a alcançar. O grau de participação deverá ser consonante com os anseios e metas a que a sociedade e as instituições democráticas se propõem atingir, em resposta (ou respondendo de forma contextualizada) aos objectivos dos processos públicos em decisão.

A participação *per se* também não é suficiente para tornar democrático um processo. A *forma* – quem e como, e o *conteúdo* – participar em quê, que interesses, que conflitos e consensos, e, que complexidade estes assumem no jogo de actores, são de elevada relevância nesta articulação entre processo de acção/instituições **(Guerra 2008; Vasconcelos 2003¹)**.

Será sensato e produtor que antes de se iniciar o processo participativo, que se deseja construtivo, se faça uma reflexão conjunta e se definam com detalhe a direcção a seguir em matéria de participação activa.

¹ comunicação de Lia T. Vasconcelos intitulada “*O Exercício da Cidadania pela Participação Popular*” integrante do 1º Forum Social Português organizado pela Associação para a Gestão do Forum Social Português 2003

1.2.2. Participação Pública como critério de *qualidade da democracia*?

Poderá afirmar-se que níveis elevados de participação pública correspondem a uma melhor democracia?

A democracia representativa, no uso privilegiado do sufrágio universal, há já algum tempo, tem dado sinais de enfraquecimento. A prova encontra-se patente nos baixos índices de participação, registados nos últimos períodos eleitorais legislativos, em que os números da abstenção têm ascendido no gráfico da representatividade da população nacional na eleição do representante político (CNE).

Em contexto político e económico muitas interpretações e conclusões poderiam ser retiradas deste facto. Contudo, não sendo aqui o propósito explorar estas vertentes, verifica-se, pelo veiculado na comunicação social e pelas análises das classes políticas nos pós-actos eleitorais, que os mesmos poderão querer traduzir sinais de alguma insatisfação desse mesmo eleitorado na forma como o representante escolhido está a defender os interesses dos seus cidadãos e país.

Numa interpretação simplista poderíamos referir que este facto tão-somente poderá ser a emissão de sinal de mudança de paradigma, de rumo à democracia participativa (deliberativa), em que o cidadão será envolvido e chamado, por processos interactivos, para a tomada de decisão estando, portanto, ele próprio a manifestar uma vontade clara de mudança.

Assim sendo, a democracia, enquanto forma de atribuição de poder em geral, assiste ao momento histórico, que acompanha a evolução na escala do tempo, da política na presente conjuntura, nacional e internacional, a estratégias das políticas de desenvolvimento ditadas por uma economia mundial e a sociedade nas suas necessidades, interesses e expectativas face à sua mundivisão e actual quadro de valores.

Guerra (2006) diz-nos que “a participação é também encarada como um processo de maturidade democrática não apenas na dimensão do sistema político, mas também social e cultural”.

A participação pública, em contexto de democracia deliberativa, rege-se por princípios, junto do público afectado, que pautam pela: (1) inclusão e equidade, (e.g. grupos de minoria, igualdade de género, diferentes ideologias políticas e religiosas, etc.); (2) acção cooperativa, promovendo a convergência e o consenso, em lugar da confrontação, e cuja decisão seja na direcção do desenvolvimento sustentável; (3) e, pela adaptabilidade da informação disponibilizada, bem como a forma profícua de comunicação elegida, tendo em atenção à heterogeneidade dos públicos nas suas crenças, valores, níveis de conhecimento, anseios e muitos outros aspectos culturais locais.

Tendo, ainda, por objectivos obter as reacções do público sobre a intervenção planeada e/ou o problema em debate, integrando-as no processo que levará à decisão final, informar e educar as partes interessadas com vista a um melhor esclarecimento sobre o problema e à capacitação dos indivíduos para o acto de participação garantindo-se, por outro lado, que o processo goze de transparência e acessibilidade, teremos os ingredientes necessários para concretizar o acto democrático deliberativo.

A qualidade dos contributos é um factor essencial e relevante no processo participativo para a construção de soluções inovadoras e para uma efectiva resolução dos problemas encontrados, bem como, uma concretização de acções que verdadeiramente sejam as soluções adequadas às necessidades do colectivo. Os contributos terão que ir além da simples teorização das ideias. Torna-se imperativo que a participação de todos os públicos seja orientadora do caminho a seguir e, que a preocupação se centre na apresentação de soluções e ferramentas capazes de ultrapassar os obstáculos e, de levar a uma consciente tomada de decisões que se quer parceira entre todos os envolvidos e afectados.

Qualidade dos contributos significa que, os caminhos apontados são consequência de uma análise aprofundada, das situações em vias de resolução, não querendo isto dizer que todos os participantes tenham que ter um conhecimento técnico sobre o tema. Pelo contrário, a diversidade de opiniões coloca a questão em perspectiva e alerta para todos os ângulos em que a mesma pode ser vista. Só desta forma, o processo de participação se poderá traduzir em acções objectivas e concretizáveis, soluções efectivas e, poderá ser considerado um verdadeiro exercício de cidadania, ou seja, de democracia.

Na tentativa de responder à pergunta inicial, poderá dizer-se que níveis elevados de participação poderão ser indicador ou critério da qualidade democrática desde que esta traduza uma acção cívica e política co-responsável, efectuada por cidadãos de “corpo inteiro”, ou seja, indivíduos empoderados e interessados nos processos e nas questões colocadas, bem como na sua boa resolução. Terá obrigatoriamente que significar a existência de instituições céleres, mais atentas, promotoras (elas próprias) de justiça e equidade social, partilhando o exercício de poder.

Não se crê, contudo, que as estatísticas, *per se*, possam denunciar a qualidade do exercício democrático e/ou das próprias instituições promotoras dos processos. Os números deverão ser acompanhados individualmente, pelos testemunhos reais e exemplos concretos no território que comprovem índices de qualidade obtida. Mais ainda, porque as decisões poderão estar envolvidas por aspectos de dimensão subjectiva, ou de acordo com o quadro sócio-cultural de cada lugar geográfico.

Sabemos que o exercício de cidadania activa implica necessariamente uma emancipação do tecido social, a coesão do colectivo, o reconhecimento da importância dessa cidadania por parte do sistema administrativo e político, um maior e atempado acesso à informação, um maior diálogo com as instituições democráticas e uma maior igualdade de oportunidades. Desta forma, a democracia traduzir-se-á num sistema político mais eficaz e eficiente naquilo que é sua prática de desenvolvimento e organização colectiva das sociedades (**Guerra 2006**).

A participação pública não serve apenas para dar voz às massas! Para além de ser o público, as comunidades, os mais afectados pelas acções resultantes do exercício político e administrativo, são também eles os mais interessados em colocar em prática soluções que sejam resolução efectiva dos problemas quotidianos e que lhes proporcione maior qualidade de vida e bem-estar. E que maior motivação se tem quando as acções são consequência de uma tomada de decisão da qual nós fomos um dos decisores? Além do mais, o facto de o processo de tomada de decisão contar com a participação activa de todos, isso vai automaticamente implicar que todos, de igual forma e dimensão, são co-responsáveis pelos resultados que as mesmas produzirem e, com tal, o sucesso ou fracasso não é apenas de um indivíduo ou grupo de indivíduos mas sim, de todo o colectivo.

E, também por isto, o empenhamento de todos será efectivamente maior e mais presente na procura de uma vivência mais sustentável e na conservação daquilo que é património e de usufruto de todos. Ser-se co-responsável por algo é ser, simultaneamente, criador e criatura de uma realidade, é estar dentro do processo e não fora dele. É ser parte da solução e não parte do problema.

1.2.3 O Processo Participativo – *a work in progress*

O âmbito de acção dos processos participativos é alargado e muito diverso, podendo servir múltiplos objectivos. As metodologias de participação activa envolvem um amplo conjunto de ferramentas, técnicas e processos, os quais são frequentemente aplicados em complementaridade no sentido de conjugar perspectivas e construir progressivamente os diversos patamares até ao alcance dos objectivos finais ou, pelo menos, fazê-los chegar o mais longe possível. (Note-se que, de entre os possíveis “resultados” esperados de um processo participativo a solução 0 (zero) terá que ser sempre contemplada. Isto é, a hipótese de “não-resolução” do problema/questão através destas metodologias tem que ser encarada como uma realidade. O processo poderá ter que seguir outros percursos e vir a ser resolvido noutras instâncias, nomeadamente em fóruns específicos, arenas e/ou tribunais).

Compreender que o processo acontece, frequentemente, em contextos de grande complexidade e incerteza e que, estes se caracterizam por ser abertos, constituídos por públicos heterogéneos, em que aos cidadãos participantes (quer estes se apresentem individualmente ou em grupo), assiste o direito de liberdade e acção voluntária, é um passo primordial para o bom decurso do processo participativo.

Participar traduz-se, assim, num caminho de aprendizagem multi-direccional, em que todos são professores e aprendizes e em que toda a acção reverte para o desenvolvimento colectivo. Por este motivo, a ideia de *construção (work in progress)* terá que estar

subjacente a esta aprendizagem e, por conseguinte, o factor *tempo* torna-se preponderante.

“As pessoas e os grupos precisam de tempo para compreender o que lhes está a ser proposto, desenvolver confiança e exercitar o que fazer” (Vasconcelos 2010).

1.2.3.1 Interesses, Conflito e Consenso

A participação activa coloca em interacção diferentes actores cuja panóplia de motivações, interesses ou ideais poderá obstaculizar o processo participativo, prolongando-o, eventualmente, em acções de negociação e criação de consenso.

A heterogeneidade dos intervenientes ou participantes, não significa por si só, divergência de sentido negativo. Pelo contrário, diferentes perspectivas sobre uma determinada questão ou problema podem ser enriquecedoras e revelarem-se de grande utilidade para o encontro da melhor solução. Inclusivamente poderá vir a ser cooperante ou co-adjuvante numa determinada fase do processo.

Contudo, a questão dos interesses está sempre presente nos processos, ainda que de forma invisível, i.e. não declarada ou expressa, onde o confronto ou o conflito poderá nela encontrar terreno fértil para se manifestar.

Susskind (1999), a este respeito, e de uma forma muito clara, distingue interesses de posições adoptadas. As posições são o que as pessoas dizem que querem ter, enquanto os interesses são as razões subjacentes, necessidades ou valores que explicam o porquê de adoptarem determinada posição.

Doyle (1993), ainda, esclarece que de entre os vários interesses, os que se relacionam com as necessidades humanas básicas, são os mais poderosos. Como sendo: (1) segurança; (2) bem-estar económico; (3) sentimento de posse; (4) reconhecimento; e, (5) controle sobre a própria vida.

Neste sentido, o empenhamento, na conciliação dos interesses ou na resolução do conflito, deverá ser acentuado nas realidades substantivas e não em realidades subjectivas e/ou emocionais.

Inerente à “acção colectiva” solicitada pela governância, encontram-se questões relacionadas com a atitude e o comportamento humano, enformadas por valores e crenças, e que se concretizam (plasmam) na acção e na organização social em defesa dos seus interesses num determinado projecto comum.

Saber quais as motivações pessoais, razões e/ou justificações que cada actor possui e de que forma estas induzem ao constrangimento e/ou ao desenvolvimento dos seus actos, em âmbito mais alargado de actuação, caso estejam ou não de acordo com os valores pessoais (e.g. valores que envolvam ideias de respeito, esforço ou de obediência) é terreno desconhecido, sendo estes objecto de pesquisa em expansão, pela sociologia.

Demonstrativo da influência que o quadro referencial de valores e crenças exerce sobre a visão que se tem do mundo, e consequentemente com eventuais posições futuras face a um determinado problema, apresentam-se algumas ideias conclusivas, de vários estudos efectuados para a análise da percepção dos riscos ambientais (**Lima 2005**). A saber:

- a percepção de risco está associada ao poder e estatuto social e não particularmente a uma categoria social específica.
- a percepção de riscos ambientais varia inversamente com a confiança na ciência e nas instituições governamentais;
- é mais acentuada nos grupos socialmente menos favorecidos, i.e., menos escolarizados e de menor rendimento;
- dentro do mesmo grupo social ou racial os homens são mais optimistas;

Contudo, Giddens (**2004**) diz-nos que os valores defendidos por grupos diferentes e os objectivos dos seus membros reflectem frequentemente uma mistura de interesses comuns e opostos. Nestas circunstâncias, o conflito aberto não é contínuo e, em vez disso, o que ambos os lados têm em comum tende a sobrepor-se às suas diferenças, enquanto em outras situações acontece o inverso.

Será desejável, portanto, que desde o início do processo as abordagens sejam baseadas em consenso, i.e. na procura da unanimidade. Estas permitem que os grupos possam desenvolver em conjunto soluções e tomar decisões mais criativas e amplamente apoiadas das efectuadas por métodos tradicionais (como as de tomada de decisão *top-down*). No processo, os grupos participantes ganham respeito mútuo e uma compreensão pelos diferentes pontos de vista permitindo-lhes trabalhar em conjunto com maior eficácia por um período alargado (longo prazo) (Vasconcelos 2010; Susskind 1999).

A construção de consenso poderá depender, também, do facilitador ou do mediador, nomeadamente quanto à gestão do processo, e sua capacidade de agregar as várias sinergias do grupo.

Independentemente do formato adoptado face à necessidade de resolução do problema haverá necessidade dos grupos formalizarem o seu comprometimento na criação de consenso pelo qual deverão adoptar algumas regras e/ou um regulamento interno que irá assistir em cada sessão de trabalho ao longo do processo. Lembramos aqui, um facto importante do processo, que se prende com o seu carácter aberto, podendo acontecer chegada de novos participantes e, portanto, alteração do grupo inicial de trabalho. Apesar de os casos no terreno nos darem conta do crescendo de participação ao longo das várias sessões de trabalho poderá, também, ocorrer casos onde se verifica o contrário, ou seja, haver participantes que por impossibilidade (pessoal) não possam continuar no processo.

A questão do *consenso* é recorrente na literatura e é colocado no centro do processo participativo, em especial na possibilidade de resolução do conflito. O processo que conduz à sua construção altera, com grande significação, a visão sobre a solução do problema deixando de ser a habitual solução *única* possível passando a ser *a melhor* solução a adoptar e que, os vários intervenientes encontraram dentro dos contextos complexos em que o conflito emergiu.

1.2.3.2 *Empowerment*

Na concepção de Dinet (1997 cit. Ninacs 2002, p.17) *não chega ser actor do seu desenvolvimento, é preciso ainda ser um verdadeiramente autor*. Mas ser autor do desenvolvimento requer por parte dos indivíduos, das organizações e das comunidades (1) conhecimento, (2) uma tomada de consciência crítica sobre a natureza dos problemas individuais e colectivos, e (3) a necessidade de uma acção colectiva para a superação de problemas.

O processo de empowerment respeita a um conjunto de mecanismos através dos quais pessoas, organismos e comunidades ganham maturidade, e se capacitam para a tomada de decisão (Menezes 2007).

Enquanto metodologia de formação, vai permitir ao indivíduo aceder aos seus recursos e desenvolver as suas capacidades pessoais no sentido da participação activa, na construção da própria vida e da sua comunidade, nas dimensões económica, social e política. Deste modo, o indivíduo e/ou o grupo, torna-se mais autónomo e menos dependente de forças externas.

Zimmerman (1995) explica, através dos níveis de análise Individual, Organizacional e Comunitário, como ao longo do processo de empowerment são desenvolvidas capacidades e competências, pessoais e grupais que irão, posteriormente, apoiar as diferentes formas de participação (Tabela 1.1).

No que se refere ao nível Individual, o resultado que se obtém é o desenvolvimento da percepção pessoal de controlo, participação com os outros na concretização de objectivos e consciência crítica dos factores responsáveis pelas dificuldades sentidas.

Já em termos Organizacionais, processos e estruturas que salientam participação dos membros melhoram a eficácia da organização. E, por fim, no âmbito Comunitário, o processo de empowerment permite o desenvolvimento de acções conjuntas com o objectivo de melhorarem as condições de vida da comunidade. Nestas acções conjuntas incluem-se as organizações e constituição de parcerias (Menezes 2007).

Nível de análise	Processo	Resultados
Individual	Ajudar outros a adquirirem controlo sob as suas vidas	Percepção de controlo
	Receber ajuda de outros na aquisição desse controlo	Consciência crítica
	Ajuda mútua	Comportamentos participativos
Organizacional	Fomentar oportunidades de desenvolver e pôr em prática competências	Gestão de recursos eficiente
	Criar e Desenvolver estruturas de tomada de decisão participativas	Associação com outras organizações
	Partilha de responsabilidades e liderança	Influência em políticas de decisão
Comunitária	Providenciar igual acesso aos recursos	Cooperação entre organizações para influenciarem políticas de decisão
	Fomentar a expressão de diversas opiniões	Esforços colectivos que mantenham ou melhorem a qualidade de vida
	Construção de estruturas participativas nas instituições da comunidade	Competências participativas da comunidade

Tabela 1.1. Comparação do Processo de Empowerment e os Resultados através dos níveis de análise (Zimmerman 1995)

O desenvolvimento de qualquer um dos níveis será fundamental para o processo de capacitação. Só com cidadãos informados se poderá promover a participação activa e a co-responsabilização em processos de mudança.

1.2.3.3 A comunicação na base do sucesso do processo participativo

Um dos requisitos da participação activa é o livre acesso à informação (Convenção de Aarhus) para que cada cidadão possa, de forma atempada, inteirar-se dos processos, proceder aos devidos esclarecimentos e produzir conhecimento novo que o apoiará e

conduzirá a uma intervenção adequada e a um contributo positivo nos processos participativos em curso e, que resultará conseqüentemente, no seu êxito.

Quando assim acontece, significa que a informação fornecida responde aos seguintes factores de qualidade:

- fiabilidade, ou seja, a informação é precisa e completa i.e. não apresenta erro e contém todos os factos importantes;
- relevante e/ou de pertinência, o que permite a tomada de boas decisões e a execução de boas acções;
- disponível, ou seja, encontra-se atempadamente acessível.

Poderemos, ainda, referir que os formatos e os meios utilizados (e.g. divulgação nos *media*, documentos e dossiers do processo, esclarecimentos presenciais e/ou por escrito) foram os adequados e mostraram-se proficuos.

Mas, em contexto da participação activa estas características poderão não bastar para cumprir satisfatoriamente o seu propósito e conduzir o processo ao sucesso. Existem outros aspectos de comunicação, que respeitam ao diálogo entre os actores, que têm que presidir em todas as fases do mesmo.

O desenvolvimento da escuta activa, o respeito pela diferença de opinião (direito democrático) e, a igualdade nas relações de poder interessam sobremaneira ao processo participativo, podendo-se considerá-los elementos-chave para a criação de consenso e conseqüentemente, para a tomada de decisão. Deles dependerá, também, a celeridade do próprio processo.

Importa salientar que comunicar é diferente de informar e, vai muito além de uma simples troca de informação. Pela etimologia da palavra, do latim *communicare*, e que significa *tornar comum*, extrai-se o que é fundamental no processo comunicacional. Isto implica, por outro lado, a identificação entre as partes e a utilização de uma linguagem comum, sendo que, esta é muitas vezes codificada e simbólica.

“Na escuta é preciso entender a lógica do discurso popular. Ela não procede pelas regras do conceito, mas pelas regras do símbolo. O povo pensa uma coisa e diz outra; precisamos sempre perguntar o que está por detrás; o que o povo quer dizer com as suas histórias e com as suas reivindicações” (Boff 2003).

Habermas (1987) no modelo ideal de acção comunicativa que propõe, diz-nos que é através da utilização da linguagem que as pessoas interagem e se organizam socialmente buscando o consenso de uma forma livre de toda a coacção externa e interna.

Esta forma livre de toda a coacção pressupõe, então, um diálogo desinteressado, que se estabelece entre pares, ou seja, uma relação social e de poder igualitárias.

O processo de comunicação que visa ao entendimento mútuo está na base de toda a interacção, pois somente uma argumentação em forma de discurso permite o acordo de indivíduos quanto à validade das proposições ou à legitimidade das normas (Freire cit Gadolti et al 1996).

1.2.3.4 Regras de Ouro – rumo ao sucesso do processo participativo

A Convenção de Aarhus (2001) considera o princípio da *Transparência* como sendo fundamental à participação do público no processo de tomada de decisão e o acesso à justiça, em matéria de ambiente, bem como no acesso à informação. No direito Português este princípio convoca o direito e o dever de informação, de fundamentação e de participação dos cidadãos, sendo que essa informação será indispensável à decisão, devendo ser prestada de maneira clara, correcta e precisa.

Parece ser inquestionável a pertinência da aplicação deste princípio ao processo sendo imprescindível para o envolvimento dos vários interessados.

No entanto, e porque as decisões, como nos refere a literatura, estão intrinsecamente relacionadas com o tecido social e com as relações de indivíduo a indivíduo, considera-se

de extrema relevância a inclusão dos princípios de *Verdade* e de *Confiança* como regras de ouro da participação, transversais a todos os processos participativos.

O recurso ao princípio de *Verdade* (pilar da justiça) para o processo participativo visa a construção de uma plataforma de entendimento entre pares – indivíduos, grupos e/ou instituições, conferindo credibilidade ao próprio processo de participação, e a todos os actores envolventes.

Na acepção filosófica de Karl Marx a *Verdade* é entendida como a conformidade do entendimento com o objecto (*praxis*) e com tudo o que possa promover a evolução da Humanidade, o bem-estar colectivo no sentido da construção de uma sociedade sem classes e mais igualitária (Logos 1994). Ou seja, um tecido social em que todos os membros que o compõem gozam de iguais direitos (na participação) e deveres (co-responsabilização) garantindo o carácter inclusivo da participação.

Por *Confiança* Giddens (2004) define que esta respeita à segurança que temos em relação aos indivíduos bem como em relação às instituições. No entanto, a alteração dos mecanismos da confiança nestes sistemas é consequência da modernidade imposta por uma sociedade globalizada em contínua transformação, resultante da evolução dos meios de acesso à informação, que faz com que a tomada de decisão seja influenciada por indivíduos desconhecidos e distantes geograficamente, em oposição ao que caracterizava as formas tradicionais de estabelecimento de confiança entre as pessoas e os sistemas.

De salientar, também, que a participação e a tomada de decisão por parte das pessoas não é alheia ao binómio segurança/risco, que lhes é assegurada e se alicerça nessa confiança, credibilidade e fidedignidade, transmitida pelos sistemas abstractos.

“A reflexividade da vida social moderna consiste no facto de as práticas sociais serem constantemente examinadas e reformadas à luz da informação adquirida sobre essas mesmas práticas, alterando assim constitutivamente o seu carácter (Giddens 2002)”.

1.2.3.5 Fases do processo em participação activa

A literatura assegura que “*A participação é sempre iniciada*” pelo que, a sua continuidade exige estruturação das acções ou actividades futuras, no sentido de se alcançarem os objectivos inicialmente visados.

Nesta perspectiva, a arquitectura de todo o processo participativo carece de um planeamento cuidado por parte da equipe técnica. Segundo Caser (2010) a facilitação de um processo interactivo inicia-se com a determinação dos participantes. Esta é uma tarefa conjunta com a entidade promotora/organizadora do processo.

Wilcox (2003) também nos refere que em participação pública, uma das perguntas que se coloca de imediato é *Quem* deverá estar envolvido e *A Que Nível?* Numa concepção teórica, e ensaiando uma resposta, poderemos dizer que *Todos os interessados* se podem envolver! Sabemos que nenhum dos níveis de participação é necessariamente melhor que o outro, qualquer um poderá ser apropriado em diferentes circunstâncias. Contudo, e consoante os conteúdos e objectivos visados para um determinado processo, a determinação dos actores-chave é fundamental.

O planeamento/facilitação centrado na análise estratégica de actores tem como principal objectivo a identificação dos vários interesses e/ou expectativas desses múltiplos *stakeholders* – pessoas singulares, representantes de grupos sociais, e/ou de organizações e/ou entidades -, o que por sua vez irá constituir um factor fundamental para a definição de metodologias a utilizar.

Guerra (2006) explica que esta análise é um utensílio de clarificação das regras de jogo da mobilização colectiva, que poderá ser realizada em qualquer fase do processo, contudo, a sua utilização é frequente em fases preliminares do mesmo para incorporar essa diversidade de visões e interesses. E segue lembrando que:

“Importa não esquecer que a intenção é aumentar a capacidade de participação dos vários actores e fazer corresponder os projectos aos vários interesses e expectativas.”

Após esta fase - auscultação, identificação e análise -, iniciam-se as sessões participadas que seguem um programa de trabalhos bem definido e que conduzirá, no seu final, à elaboração de soluções para a tomada de decisão, não sendo certo, porém, que o processo fique concluído. Neste caso, seguir-se-á o planeamento de reuniões subsequentes, agora, com avaliação dos resultados obtidos na sessão participativa e da prossecução da metodologia adoptada ou da, eventual, adopção de outra(s) metodologia(s) que se entenda(m) mais ajustada(s).

Encontradas as soluções, viabilizar a sua implementação será a fase seguinte. A análise das possibilidades de implementação e a clarificação de tarefas são passos estratégicos. De salientar que, o planeamento da implementação depende das soluções elaboradas e pode decorrer em simultâneo ou na fase final do processo (Caser 2010).

Como se entenderá, não é passível de ser desenhado um guião-tipo de um Processo de Participação Pública. Apenas cabe evidenciar que o mesmo carece: (1) da definição do problema a analisar; (2) da delineação de objectivos claros; (3) da identificação dos participantes (*stakeholders*); (4) do mapeamento de (eventuais) conflitos e; (5) da escolha da(s) metodologia(s) e logística adequada(s) marcando deste modo as principais etapas no processo.

Wilcox (2003) sistematiza todas estas etapas em 4 fases – Iniciação; Preparação; Participação e; Continuação, e afirma que à semelhança de um programa, um plano ou um projecto o processo participativo é aberto e cíclico (Figura 1).

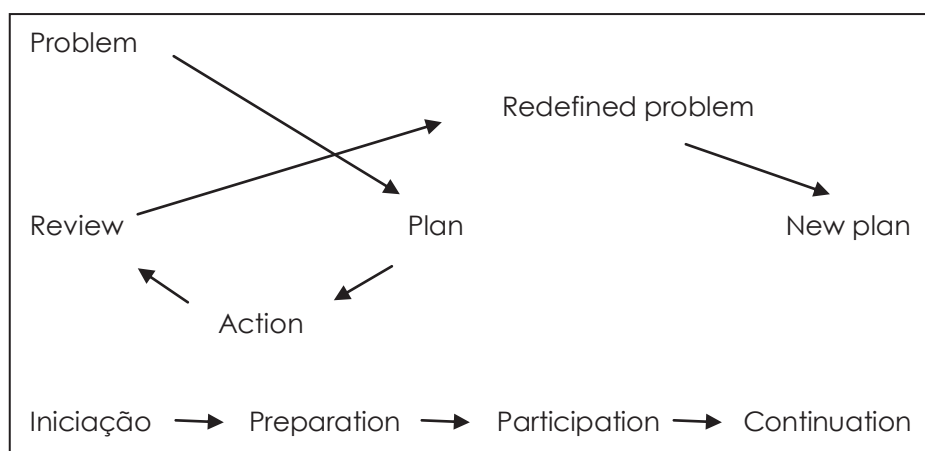


Figura 1.1 - Ciclo de um Processo Participativo Interactivo (Wilcox 2003)

1.2.3.6 A avaliação nos processos de participação activa

Em participação activa, compreender a eficácia do processo é fundamental. Nesta perspectiva, a avaliação é uma ferramenta indispensável que nos informará sobre a adequação das metodologias interactivas utilizadas e sobre os desempenhos prestados pelos participantes.

A literatura refere-nos que, na maioria dos casos, a avaliação é feita através da avaliação das acções implementadas posteriormente. Existe, contudo, muitos outros aspectos subtis, nomeadamente ao nível das atitudes e comportamentos do participante, que não são tão facilmente mensuráveis, mas que constituem resultados indirectos intangíveis ao longo do processo.

É conhecido pela literatura que ao longo do processo participativo a capacitação e o empowerment do indivíduo, da organização ou da comunidade é uma realidade, de acção transformadora. Essas mudanças operadas nos participantes são de extrema importância em contextos de gestão ambiental, desde que contribuam para melhores práticas ambientais **(Baptista 2002)**.

Ainda que mais difíceis de serem avaliados, os parâmetros qualitativos devem de ser integrados. Para isso, esperam-se contributos das várias áreas científicas, e.g. das ciências sociais, da psicologia social e política e/ou metodologias trazidas pelas ciências exactas aplicadas.

Igualmente fundamental é a avaliação da comunicação no processo. Conhecer como se comunicou a informação, da adequação dos meios de divulgação utilizados, nomeadamente os de comunicação social (e.g. *media*, rádio, internet, jornais locais, entre outros) e de como a mensagem foi recepcionada pelo participante, será importante ao processo e servirá, certamente, para uma maior aproximação aos objectivos visados pelo processo.

A recolha de feedback e crítica dos participantes, em cada sessão participada, é um indicador fundamental para a (boa) prossecução do processo participativo, nomeadamente, para a (re)adequação dos formato(s) participativo(s) seleccionado(s).

A avaliação, em matéria de participação pública activa, tem que ser contínua, acompanhando todo o processo.

A avaliação dos vários estudos de caso e, do trabalho realizado no terreno, dão-nos já um certo conhecimento acerca do papel preponderante que os processos participativos interactivos assumem na construção de capital social, intelectual e político, incrementando a capacitação do indivíduo, das organizações e das comunidades (**adaptado Vasconcelos et Caser 2010**).

Para cada uma das vertentes mencionadas (social, intelectual e política), os estudos revelam desenvolvimento das seguintes competências ou valências:

- . no nível social, dá-se a intensificação das relações inter-pessoais, estabelecem-se crescentes relações de confiança entre os diferentes parceiros e crescente interacção no debate como realidades nestes processos interactivos;

- . o capital intelectual sai reforçado pela intensificação da circulação de informação/ideias, pelo desenvolvimento de uma visão conjunta, pela partilha de conceitos e compreensão substancial por parte dos participantes dos condicionamentos/oportunidades relacionados com o problema em debate;

- . ao nível do capital político ocorre a geração de novas lideranças e de novas instituições (e.g. constituição de Comissões) com apropriação do processo.

1.2.4. Autarquias e Entidades Gestoras do Território – um novo desafio

Assiste-se à emergência de um novo modelo de Administração Pública, designado por novo serviço público ou do Estado parceiro do cidadão, conseqüente do papel que o Governo passa a ter (nos seus mais variados níveis de exercício) enquanto apenas um dos actores, num cenário próprio de governância.

O modelo do novo serviço público parte do modelo tradicional, (contraposição de leis e procedimentos administrativos a valores e a pessoas em concreto, separação de políticos e administradores públicos afirmando-se pela racionalidade do “homem administrativo”) e fá-lo evoluir integrando aspectos positivos posteriores. Na dicotomia entre boa gestão pública ou boa democracia, este modelo, opta pela boa democracia, não descuidando a boa gestão (adapt. **Bilhim 2004**).

“Esta nova visão da administração Pública, conhecida por «novo serviço público», apresenta um conjunto de lições que desafiam as práticas tradicionais:

- *Servir cidadãos e não clientes;*
- *Procurar o interesse público;*
- *Valorizar a cidadania e não a capacidade empreendedora;*
- *Pensar estrategicamente e actuar democraticamente;*
- *Prestar contas não é coisa simples;*
- *Servir mais do que mandar;*
- *Valorizar as pessoas, não apenas a produtividade.*

Ora, é neste novo contexto marcado por conceitos-chave como descentralização, desregulamentação, delegação, concorrência, mercado, reinvenção, qualidade de serviço e de vida, (medida pelo grau de satisfação de cidadãos/clientes e funcionários), plataformas digitais (gestão da informação), gestão centrada nas competências e nas pessoas que a governação local terá de se situar. Não há modelos acabados de pronto-vestir. Há fontes de inspiração que cada eleito local e cada dirigente da Administração local terá de cozinhar à sua maneira.” (Denhardt s/d).

Um dos propósitos da governância é a partilha de poder e a aproximação do cidadão ao acto político. Recorrendo ao modelo de Arnstein (1969) (Figura 1.2) que nos permite compreender os níveis de envolvimento dos cidadãos em participação pública ou no seu exercício político, constata-se que é precisamente a partir do parceria ou parceria (nível 6º na escada de sentido ascendente) que este acede a um maior grau de poder e onde o poder, por meio de negociação, se redistribui. Dá-se, ainda, a partilha de responsabilidades em tomadas de decisão.

Acima deste nível só a delegação de poder e o controlo dos cidadãos é que legitimam maiores graus de poder, onde poderão desempenhar tarefas de responsabilidade superior ou de maior especificidade, e onde, por conseguinte, se poderá verificar um maior nível de governância.

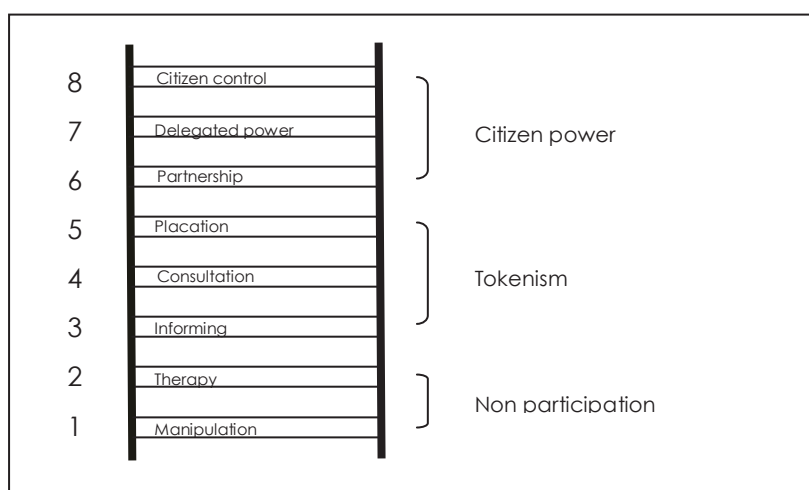


Figura 1.2 - Escada de Participação acerca do envolvimento dos cidadãos nos processos de planeamento nos EUA (Arnstein 1969)

A parceria público-privada apresenta-se actualmente como o novo paradigma de gestão pública contudo *”para ser eficaz requer por parte das autarquias locais simultaneamente uma visão estratégica a longo prazo e competências técnicas e de gestão.”* (CCE 2006).

A arquitectura do modelo participativo em gestão territorial é complexa e coloca novos desafios às instituições e organismos de tutela. O leque de questões, de ordem teórica e

prática, com que estas se deparam poderá, no momento actual, ser impeditivo à sua plena operacionalização e aplicabilidade. É necessário encontrar formas que se adequem a cada território e ajustar competências e formar outras, o que carece de tempo!

As próprias metodologias de planeamento e ordenamento do território, na elaboração dos vários instrumentos de gestão territorial (Planos) terão, também elas que serem reformuladas, não podendo continuar apenas nas esferas tecnocráticas e políticas, de cultura governativa centralista e de limitado envolvimento activo da sociedade civil na tomada de decisões.

Pela literatura sabemos que a geração de “Planos-Papel”, não obstante a sua validade técnica e a pertinência das estratégias preconizadas, enquanto principais instrumentos de gestão territorial tem encontrado muitos entraves à sua implementação (divórcio existente entre estas entidades e todos aqueles que utilizam, ocupam e transformam o mesmo território) e à satisfação das necessidades em termos de desenvolvimento sustentável.

É por isso que a participação efectiva da sociedade civil é reconhecidamente um dos elementos mais importantes para a implementação do desenvolvimento sustentável do ponto de vista territorial” pelo que, irrefutavelmente, será esta a direcção do caminho a seguir!

Situamo-nos em terreno de experimentação onde ainda se procede à adequação do modelo que vá ao encontro das características locais e que sirvam as necessidades específicas de cada concelho ou região.

Existe porém uma certeza quanto ao que deverão ser as características do modelo de governância, na sua forma e propósitos, é que deverá estar separado dos processos políticos eleitorais (e porque não dizê-lo!).

Os modelos de governância em gestão do território e na perspectiva de se alcançar verdadeiramente o desenvolvimento sustentável local não poderão ser complacentes com as eventuais mudanças de governação partidária das instituições. Os objectivos do modelo terão que ser eles próprios estratégicos e transversais, que visem o longo prazo e que por outro lado vá ao encontro do “novo serviço público”.

1.3 Gestão e o Desenvolvimento Sustentáveis

1.3.1 *Small is beautiful* – uma perspectiva da problemática do desenvolvimento sustentável

“Quando falamos em promover o desenvolvimento o que é que nós temos na mente – os *bens* ou as *pessoas*?” (Schumacher 1985, p.159) A pertinência da pergunta mantém-se até aos nossos dias, muito embora com sinais de alguma atenuação! Mas, se observarmos, é sempre nesta dualidade que políticos, políticas e cidadãos se entrelaçam.

A opção pelos *bens* foi sendo clara, nestas últimas décadas, na ânsia de se produzir mais riqueza e de se alcançar um nível de industrialização capaz de responder às solicitações de um mundo cada vez mais global. À economia foi incumbida a tarefa de resolução dos problemas impostos pelos *bens*.

Transformaram-se “luxos” em necessidades e cujo propósito maior era gerar abundância, saciar as populações e proporcionar-lhes bem-estar.

Essas opções conduziram ao rápido florescimento de sociedades de consumo, que se apresentaram sempre vorazes e insaciáveis na obtenção e consumo desses bens, aproximando os recursos dos limites do seu esgotamento e/ou sua escassez. Assiste-se, no presente, à tentativa da reconversão deste cenário, através da aplicação de medidas que pretendem alterar o acto consumista, de compulsivo e impensado em responsável e sustentável.

As actuais directrizes das políticas económicas e sociais continuam, após quatro décadas da reflexão trazida pelo autor, a reiterar esta necessidade como imprescindível para evitar a ruptura dos sistemas que garantem os vários serviços ambientais – de suporte, de provisão, de regulação, culturais e de recreação.

O carácter filosófico atribuído às reflexões de Schumacher, nos anos 70 (séc xx), designando-o de *Economista Budista*, parece ter sido substituído por fundamentos de valor em todas as áreas do conhecimento científico fazendo-se urgente a continuidade destas reflexões.

Houve, e ainda persiste, uma constante conotação entre o desenvolvimento e o crescimento económico mas que se revela ilusória quando a relação entre a exploração dos recursos não entra em linha de conta com a natureza e limites/limitações dos mesmos ou tão simplesmente se são ignorados os ciclos de renovação dos sistemas rompendo com a possibilidade de estes serem sustentáveis.

A questão do consumo ultrapassa a dimensão física do problema tendo, também, abrangência social e económica, com consequências complexas graves, e.g. a pobreza, e que se alastram à escala mundial.

Na visão da economia budista, como nos refere Schumacher, o sistema de vida económica mais racional promove uma produção com base nos recursos locais para satisfação das necessidades locais. Esta visão transborda a fronteira ideológica e encontramos-la como princípio (lógico e basilar) do ordenamento do território. Questionamo-nos se não terá sido sempre esta a atitude do Homem, ao longo de gerações e gerações, na apropriação dos lugares e na construção das paisagens? No caso português a resposta, obtida na nossa paisagem, é afirmativa, pese embora o momento de fragilidade em que nos encontramos!

O florescimento da “economia de escala” ditada pela tecnologia moderna trouxe a dimensão (ilusão) do “grande” como paradigma de produção de riqueza e de desenvolvimento económico não dando lugar ao “pequeno” (por oposição). A *questão do tamanho* (escala) é, também, crucial para os assuntos políticos e sociais. Mais do que se criar uma bitola teremos sempre que perguntar acerca da adequação da escala para o objectivo em presença balanceando todos os recursos disponíveis.

No entanto, a teoria e a prática nem sempre se encontram harmoniosamente e é na *gestão do território* que reside essa conjugação ou equilíbrio. Necessariamente, teremos que dirigir a discussão em torno das questões de (direitos) propriedade – pública/privada, e das formas como esta se irá exercer. A questão dos interesses económicos pecuniários (sobreposição) é sempre um ponto quente e de difícil resolução, nomeadamente em questões de parceria entre o público e o privado. Felizmente para nós que estamos a quatro décadas da época deste pensador porque se avançou nas possibilidades e formas destas parcerias. Contudo, não poderemos deixar de notar a pertinência e delicadeza que envolve estas questões.

Diríamos que este é um esforço que carece de mudança de mentalidade e o desenvolvimento de uma ética conjunta, de base holística, que permita deslocar a visão do *individual* para o *todo*.

De volta à questão inicial, descrevemos o que o autor nos desvenda acerca da segunda opção de resposta possível. Deste modo, e num cenário em que a escolha, da promoção do desenvolvimento, se efectua em função da variável *peessoas*, Schumacher (1985) diz-nos que os problemas centralizam-se nas questões de comunicação. Definir quem auxilia e quem tem que ser auxiliado é um dos primeiros passos a concretizar. O autor coloca a tónica do desenvolvimento em três pontos dicotómicos havendo necessidade de resolver os fossos neles existentes. A saber: (1)ricos/pobres; (2)incultos/educados; e, (3)cidade/campo.

Será imperativo, aquando se pensar ou adoptar as estratégias de desenvolvimento, formular as questões em função das características específicas do lugar, das pessoas e das necessidades sentidas por estas, adequando-se a ajuda necessária a prestar.

Mais que qualquer dádiva material, o autor defende que a dádiva do conhecimento -desde que se trate da espécie de conhecimento conveniente, é a que serve ao desenvolvimento. A primeira torna as pessoas dependentes e a segunda torna-as livres, ou seja, remete-nos a resolução do problema para a velha questão - *dar a cana ou ensinar a pescar!*

Esta visão da necessidade de organização do conhecimento, ou em *lato sensu*, a da educação ser a questão-base e o ponto de partida que conduz ao desenvolvimento sustentável, coincide com a actual visão estratégica, defendida e promulgada pelos governos e políticas internacionais.

O êxito do desenvolvimento económico “apenas pode surgir através de um processo de crescimento que envolva a educação, organização e disciplina da população inteira. Tudo o que seja menos do que isso terá de redundar num fracasso.” (Schumacher 1985, p.169).

Agora, que tornamos conscientes todas estas questões poderemos iniciar o rumo do desenvolvimento sustentável!

1.3.2 A ENDS para a década 2005-2015 e os desafios propostos para a sua implementação em Portugal

A ENDS [Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável] para a década de 2005-2015 prevê um conjunto de actuações para que seja assegurado, neste horizonte temporal, e de forma articulada, um rápido crescimento económico, uma maior coesão e responsabilidade social e um crescente nível de protecção e valorização do ambiente.

Por sua vez, o Plano de Implementação da Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável [PIENDS] é o instrumento de concretização da ENDS, onde estão elencadas as várias acções e medidas para o alcance das principais metas traçadas pela ENDS.

A conservação da Natureza e da Biodiversidade e a utilização e gestão racional dos recursos naturais são objectivos a cumprir. A ENDS pretende promover padrões de produção e consumo sustentáveis, e onde se faça uma dissociação entre o crescimento económico e as pressões sobre os ecossistemas, no sentido de uma maior eco-eficiência da economia.

Outro dos objectivos a atingir é o reforço da boa governação com forte integração da vertente social. Os modelos governativos, para o alcance do desenvolvimento sustentável, carecem de participação, *empowerment* e coesão social para o seu aperfeiçoamento.

O envolvimento da sociedade civil e dos cidadãos, constituem, deste modo, uma exigência para uma adequada implementação e gestão da ENDS e dos Programas que lhe dão suporte no horizonte temporal a que ela se destina (2005-2015).

Relativamente a Portugal, as metas que a ENDS consagra só terão viabilidade se for entendido como um desafio mobilizador da sociedade portuguesa, uma ocasião excepcional para a renovação das instituições e da nossa cultura democrática, um repto para conferir à política maior eficácia e maior legitimidade, o que é inseparável tanto da aquisição de novas competências como do primado da cooperação face à lógica do conflito, nomeadamente no interior das instituições constitucionais do sistema político e entre o Estado e a sociedade civil (**Mota 2002**).

Uma das condições de sucesso apontada como fundamental na obtenção de resultados neste período de implementação (2005-2015), é que a ENDS e o PIENDS sejam compreendidos e “apropriados” pelos parceiros sociais, pelas organizações não governamentais, pelos diferentes sectores da sociedade civil como uma visão partilhada do futuro de Portugal, num contexto mundial particularmente difícil, pedindo a todos empenho numa visão solidária e de longo prazo, onde o interesse nacional e o alargamento da participação cívica se devem sobrepor e servir de quadro de referência aos interesses sectoriais, particulares e corporativos, incapazes de enfrentar os desafios que se colocam ao país.

Ainda no que respeita ao envolvimento da sociedade civil, pilar fundamental para a construção do paradigma da sustentabilidade, Mota (2002 p.125) diz-nos:

“Pretende-se que todos os parceiros sociais se envolvam na elaboração da presente estratégia e do seu Plano de Implementação, assumindo que, se o envolvimento efectivo dos cidadãos não for assegurado, a implementação do PIENDS será claramente prejudicada. Uma Visão para Portugal tem necessariamente de resultar de um amplo debate público e de um envolvimento dos cidadãos na sua discussão”

1.3.3 A Biodiversidade e os Serviços de Ecossistema como alavanca da Gestão Sustentável e Colaborativa

Desde a Conferência do Rio (1992), que o reconhecimento da perda da biodiversidade assume preocupações crescentes na comunidade internacional. A Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB) é um marco importante para inverter a tendência da delapidação do património da diversidade biológica, imprescindível à sustentabilidade humana e dos territórios.

Reconciliar o desenvolvimento económico com a preservação de todos os aspectos da biodiversidade passou a ser o ponto de ordem das várias políticas, mundiais e europeias, e onde é possível conjugar objectivos de conservação com utilização sustentável do capital natural e dos vários serviços de ecossistema.

O conceito de serviços de ecossistema vem dar um contributo importante para a consciencialização dos problemas ambientais e faz uma chamada de atenção para a necessidade de uma gestão equilibrada dos recursos naturais.

A recuperação de habitats em perigo e espécies em vias de extinção (e.g. o Programa Lince, e os Projectos *Peneireiro-das-torres*, *Signatus*, *Life Priolo*, *Life Estepárias*), emergem como prioridades de acção nessa defesa, sendo também impulsionadoras de boas práticas de gestão territorial local. A implementação dos vários programas e projectos, suportados pelos vários QCA (Quadro Comunitário de Apoio), concorrem positivamente para o alcance das metas estabelecidas.

Contributo meritório para a concretização das metas para travar a perda de biodiversidade e, com papel activo na conservação da natureza, tem sido o das ONGA [Organizações Não Governamentais de Ambiente]. Estas têm mostrado alto desempenho na capacidade de envolver cidadãos em acções e em iniciativas pro-ambientais diversas – participação activa, incrementando junto dos vários públicos uma maior consciencialização, dita “ecológica”, cujo resultado tem revertido para uma maior abertura ao diálogo entre os vários actores e co-responsabilização em matéria de ambiente.

Por outro lado, as ONGA foram assumidas como parceiros sociais de pleno direito (Lei nº 35/98, de 18 Julho) com provas positivas dadas no desenvolvimento do nosso país, em que desenvolveram e continuam a desenvolver um trabalho fundamental em matéria de ambiente, chamando a atenção para políticas, medidas e acções que não são compatíveis com o desenvolvimento sustentável (Alho 2010).

Em Portugal, a LPN, através do Programa Castro Verde Sustentável, figura como exemplo vivo do que poderá ser feito no âmbito da Gestão Colaborativa. Assente numa abordagem integrada de projectos e actividades, que visaram a sustentabilidade económica, social e ambiental dos habitats das espécies de aves estepárias e, com recurso a candidaturas a fundos comunitários e ao estabelecimento de parcerias, levou a cabo um modelo de gestão participativa que se espera ver alargada, cada vez mais, às instituições democráticas.

Do esforço conjunto com a Câmara Municipal de Castro Verde e a Associação de Agricultores do Campo Branco, foi possível a preservação de toda a região estepária, adquirir as áreas consideradas como mais relevantes que funcionariam como reservas de biodiversidade para estas espécies e, incentivar a manutenção dos cultivos extensivos de sequeiro junto da comunidade local.

É interessante verificar como estas iniciativas -acções e projectos, funcionam enquanto estratégia positiva de actuação e que, de forma gradual, vão expandindo as áreas territoriais do projecto inicial, integrando os vários sectores de actividade, conjugando medidas com as políticas de desenvolvimento local e os vários instrumentos de gestão territorial (nos vários níveis), envolvendo sector público e privado, formando parcerias, apelando à colaboração dos cidadãos individuais interessados, deixando a definição do futuro estatuto para uma fase posterior.

A título de exemplo, a Reserva da Faia-Brava (www.atnatureza.org), é também um dos casos recentes que comprova esta actuação. A Associação Transumância e Natureza (ATN) constitui-se primeiro como ONGA, no ano 2000, tendo por objectivo alertar para a necessidade de salvaguardar as práticas agro-pecuárias tradicionais e regionais, estando só agora a decorrer o processo formal para reconhecimento de estatuto de Área Protegida/Reserva Privada junto do ICNB.

Estes casos começam-se a multiplicar no território português constituindo exemplos de gestão sustentável, colaborativa, que aproximam os vários agentes do território na construção da sustentabilidade.

1.4 Gestão em Governância – experiência a nível Europeu

São ainda escassos os casos de gestão territorial por governância efectiva, que articule visões e diferentes interesses sobre os territórios tornando-as comuns e, sobretudo, que envolva *stakeholders* tão diferenciados como cidadãos, entidades regionais e locais, agentes económicos, entre outros, na tomada de decisão sobre o futuro desses mesmos territórios, pensando conjuntamente estratégias de acção, desenvolvendo sinergias e partilhando responsabilidades na sua administração.

O Lake District National Park [LDNP], na Inglaterra, é um caso pioneiro na Europa, que ensaia a implementação de um modelo de governância para a gestão das áreas de parque, e que incorpora de forma efectiva a componente da participação do público na tomada de decisão – requisito da Convenção de Aarhus.

É através da estruturação de um modelo de gestão por Parceria, que efectiva o diálogo entre as populações, os governos local e distrital e os vários agentes do Parque, que conjuga as várias políticas de desenvolvimento económico com as de conservação da natureza e que articula o exercício do ordenamento com o de planeamento local.

É esta experiência que iremos dar conhecer ao longo deste capítulo, acreditando que possa servir de guião ao modelo que se pretende ver implementado na Serra da Aboboreira.

1.4.1 Lake District National Park

The Lake District National Park will be an inspirational example of sustainable development in action.

Visão para o Parque Nacional

1.4.1.1 Enquadramento geral e breve caracterização

O Lake District National Park (LDNP) foi criado pelo Acto Regional de Acesso de 1949 e, pelos Parques Nacionais, tendo-se concretizado em 15 de Agosto de 1951.

É o maior dos Parques Nacionais de Inglaterra (engloba um terço (1/3) do Condado de Cumbria), abrangendo uma área territorial de 2,292 km² (**Figura 1.3**).

A grandiosidade do seu cenário foi o factor primordial para lhe trazer reconhecimento e protecção estatutária. O actual LDNP foi estabelecido pelo Acto Ambiental 1995 e, assumiu a sua gestão em Abril 1997.

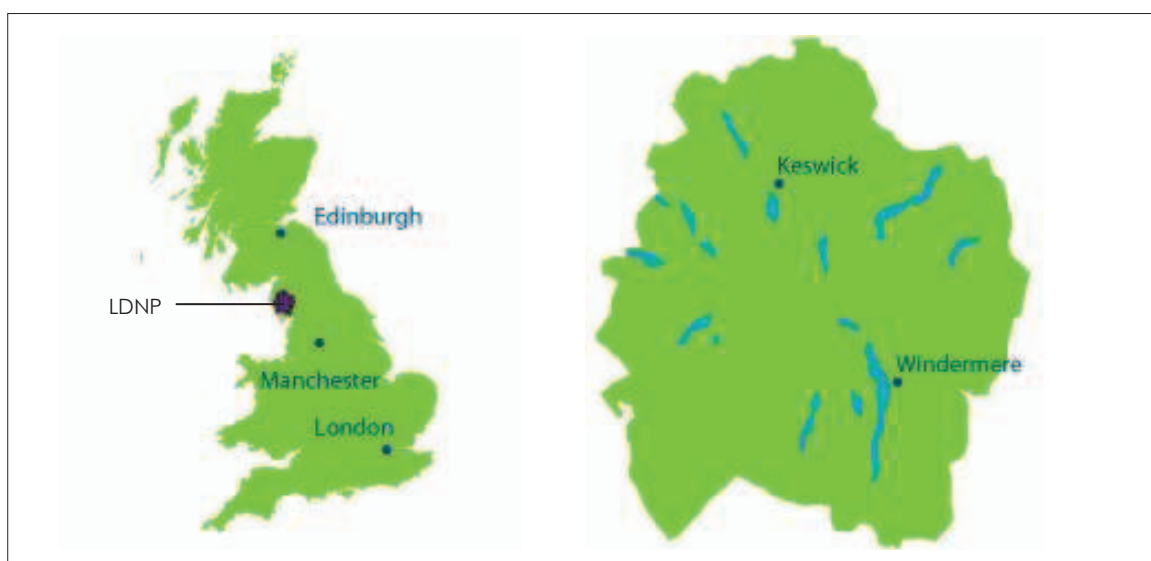


Figura 1.3 - Localização geográfica e área do Lake District National Park (Imagem retirada do site oficial - www.lakedistrict.uk)

A paisagem do Parque Nacional caracteriza-se por uma geomorfologia caprichosa conferida pelo sistema de cordilheiras das colinas e montanhas de Cumbria -*Mountains and Fells of Cumbria*, que se interceptam em diferentes direcções e geram cenários únicos.

Os mosaicos paisagísticos formados pelas florestas de folhosas, pradarias e charnecas associados aos lagos, às zonas costeiras e à geologia particular (e.g. os lugares geológicos e geomorfológicos resultantes da actividade vulcânica, de processos glaciares e de sedimentação), asseguram grande diversidade biológica na área do Parque, cujo interesse para a geo e bioconservação é elevado. Referimos, a título de exemplo, que cerca de 18% do Parque Nacional recebe a designação de Locais de Especial Interesse Científico devido à sua importância biológica e/ou geológica.

1.4.1.2 A estratégia de gestão sustentável do LDNP – Partnership Plan

A reestruturação das formas de planeamento, em Inglaterra e País de Gales, instituídas pelo Governo, desde 2004, (*Planning and Compulsory Purchase Act 2004*) e que substituem o antigo sistema de Estrutura e Planos Locais, trouxeram também mudanças na forma de gestão territorial local.

O novo sistema implementado de planeamento local -*Local Development Framework* (LDF), pretendeu melhorar a flexibilidade dos planos (tempo e escala) em função das necessidades particulares das diferentes áreas territoriais, e, por conseguinte, atendendo aos problemas efectivos da sua gestão, tornando o sistema de planeamento num acto de maior proximidade local.

Deste modo o LDF constitui a base orientadora e normativa para o planeamento local, formalizado por dois tipos de documentos, que a seguir se apresentam (**Figura 1.4**).

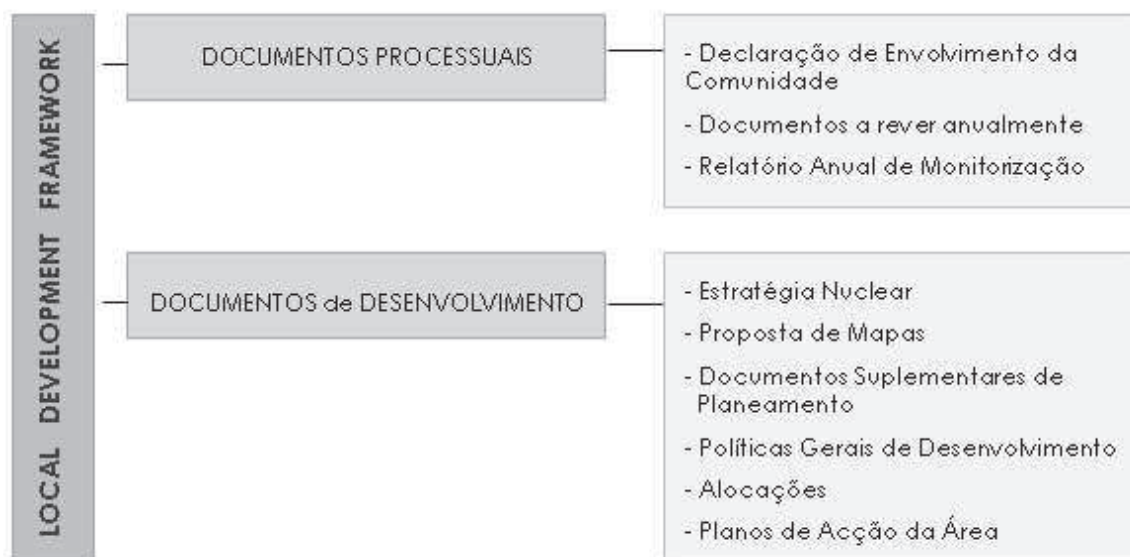


Figura 1.4 – Local Development Framework – estrutura formal do sistema de planeamento local

Os **Documentos Processuais** explicam *O quê, Como, Quando e Porquê* e deles fazem parte:

- a declaração de Envolvimento da Comunidade denominada por *Do you want to be involved in planning?* onde explica como a comunidade se pode envolver no processo de planeamento do futuro da sua comunidade e em todo o Parque;
- os documentos a rever anualmente – listagem e calendário dos vários documentos em causa;
- o Relatório Anual de Monitorização – progressos anuais alcançados para chegar ao LDF e, como estão as políticas a ser realmente aplicadas.

Os **Documentos de Desenvolvimento** referem-se às políticas, planos, mapas e princípios orientadores e estruturam-se da seguinte forma:

- . Estratégia Nuclear, que constitui o documento mais importante do LDF, e contém: (1) a visão futura do Parque Nacional até 2025; (2) os objectivos estratégicos para o seu

alcance; (3) a proposta de estratégia de desenvolvimento; e (4) as políticas aplicáveis ao Parque Nacional ou, somente, a determinadas áreas.

. Proposta de Mapas, onde se encontram detalhadas as políticas de desenvolvimento local com enfoque na habitação, na economia local, na gestão de tráfego, na actividade turística sustentada e na conservação da natureza e do ambiente.

. Documentos Suplementares de Planeamento referentes a políticas sectoriais, e.g. Energia (Energia Eólica em Cumbria).

. Políticas Gerais de Desenvolvimento referentes a políticas pormenorizadas fornecendo linhas de actuação.

. Alocações, constantes no Plano Desenvolvimento Terras.

. Planos acção da área, desenvolvidos conforme as necessidades verificadas.

É neste contexto que a actual gestão do Lake District National Park (LDNP) – *Partnership Plan*, articula a Visão do Parque Nacional com o quadro de desenvolvimento local (LDF) num modelo de gestão participativo (**Figura 1.5**).

Como *Visão* para o LDNP (*Como queremos que seja o Parque*) foi definida pela ideia de: “*Lugar onde a prosperidade económica, as experiências dos visitantes mundiais e as comunidades vibrantes, se unirão para a sustentabilidade da paisagem, da sua vida selvagem e, da sua herança cultural*”.

Este paradigma será colocado em prática pelas populações locais, visitantes e, muitas das organizações que trabalham no Parque Nacional ou, que nele têm interesse.

O Partnership Plan, a cargo da Autoridade do Parque, consiste, então, na elaboração de um Plano de Gestão para o Parque Nacional no qual se descreve a direcção adoptada, para o prazo de vigência do mesmo (5 anos), e de como os vários assuntos serão tratados e implementados.

Em termos metodológicos, e antes da formação da Parceria, foi perguntado a cada organização individualmente, o que pensavam das novas políticas. Esta consulta nem sempre foi pacífica, resultando muitas vezes em situações de conflito, havendo necessidade de trabalhar afincadamente e em conjunto na resolução de áreas potenciais que lhe deram origem. Por este motivo, a parceria conjunta, debruça-se sobre a procura de soluções e na resolução dos problemas que se apresentam.

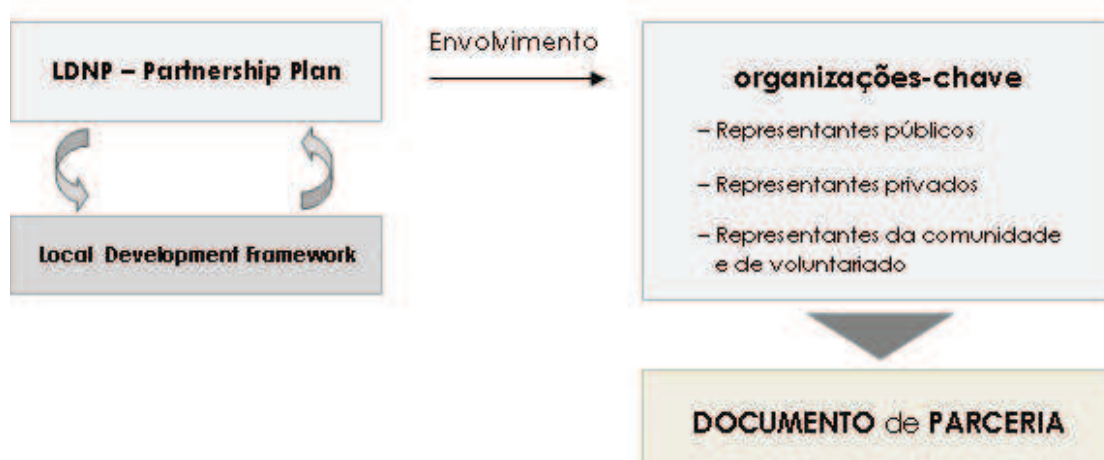


Figura 1.5 – Lake District National Park Partnership Plan – ciclo do processo para a elaboração do Plano de Parceria

Ao nível organizativo e estrutural, os vários representantes das organizações-chave, que fazem parte da Autoridade do Parque e dos órgãos executivos e consultivos, fazem-se por nomeação.

O interesse público é defendido por 22 representantes dos quais fazem parte os seguintes organismos públicos, com a seguinte distribuição: (1) 6 nomeados pelo Conselho do Condado de Cumbria; (2) 6 nomeados pelos Conselhos Distritais das áreas do Parque Nacional (Allerdale, Copeland, Eden e South Lakeland); e, (3) 10 nomeados pelo Secretário de Estado representando o interesse nacional e Conselhos Paroquiais no Parque Nacional.

A sua actividade é orientada através de reuniões da Autoridade e seus Comitês e regem-se pelo Código de Conduta dos Membros. Há um esquema de remunerações e apoios dos membros estabelecido em Dezembro de 2003, por um prazo de um ano. O último entrou em vigor a 1/04/2010 e caducou em 31/03/2011.

Além destes representantes, a autoridade conta ainda com: conselheiros Paroquiais que são nomeados pela Associação de Conselhos Locais de Cumbria e, ratificados pelo Secretário de Estado.

Os nomeados pelo Conselho do Condado e pelos Conselhos Distritais, são designados apesar de não representarem o Conselho do qual são originários.

As nomeações do Secretário de Estado são definidas em conjunto com a *Defra*² e a *Natural England*³. Quaisquer vagas são publicitadas nesta página web, e também, nos *sites* da *Defra*, *Natural England* e Gabinetes. Também os *media* locais, são notificados. As nomeações são, inicialmente, para 4 anos podendo ser prorrogadas até a um máximo de 10 anos no total.

Para a gestão da área, a Autoridade do LDNP conta com cerca de 200 colaboradores, os quais se distribuem pelas três directorias do Parque (**Anexo A**). A saber:

- i) Serviços Corporativos (Financeiros, Recursos Humanos e Performance e Tecnologias de Informação e Comunicação);
- ii) Serviços do Parque (Serviços rurais, Serviços de Propriedade e Serviços de Informação);
- iii) Planeamento e Parcerias.

² *Defra* é o departamento governamental Inglês responsável pelas políticas e regulamentação ambientais, alimentares e de assuntos rurais (<http://www.defra.gov.uk/>)

³ *Natural England* é o gabinete de aconselhamento governativo sobre ambiente natural. Fornecem conselhos práticos baseados na ciência de como preservar a riqueza natural de Inglaterra para benefício de todos.

1.4.1.3 Lake District National Park Partnership - resultados alcançados

A apresentação de resultados alcançados pelo LDNP tem por objectivo demonstrar, por um lado, que o formato de gestão desenhado – Parceria, tem recolhido boa aceitação por parte de todos os intervenientes directos e indirectos e, por outro lado e consequentemente, traduz o trabalho e empenhamento levado a cabo pela Autoridade do LDNP na prossecução dos objectivos, estratégias e políticas traçados, em concordância com a Visão delineada para o LDNP aquando da sua formação e estabelecimento.

De forma breve e sucinta, dá-se conhecimento dos resultados alcançados pela Parceria, nos primeiros quatro anos de exercício (2006-2010). São eles:

1. Criação e adopção da *Visão* para ao Parque Nacional, tendo culminado na criação do Plano de Gestão (primeiro em parceria);
2. Contribuição, através de comentários (trabalho colectivo), para a criação do Local Development Framework (LDF), no que resultou num facto inovador e inédito no âmbito das políticas de planeamento desenvolvidas até então, para o Parque Nacional;
3. Definição (por concordância) de um conjunto de indicadores que irão permitir saber acerca da concretização efectiva da Visão para o Parque Nacional;
4. Constituição de uma equipa de trabalho (task-force) empresarial com a finalidade de efectuar um trabalho mais estratégico com as Paróquias e as Comunidades Locais;
5. Criação de um Programa de Design para o Parque Nacional.

1.4.1.4 Lake District National Park Partnership – *Local Code of Corporate Governance*

Em governância será necessário que o corpo governamental local assegure que todas as acções, projectos e programas se implementem de forma correcta e segundo os princípios basilares pelos quais uma administração partilhada se deve reger. (Utilizou-se aqui o termo administração em alternativa ao termo governação para isentar a palavra de eventuais cargas habitualmente associadas ao poder centralizado que caracterizam as instituições e entidades públicas)

O *Local Code of Corporate Governance* [LCCG] (LDNP 2009) é o protocolo que formaliza os procedimentos globais, e que serve de plataforma demonstrativa de como a Autoridade do Parque cumpre com as suas responsabilidades para com os actores e agentes do território e, como se relacionam com as comunidades locais do LDNP. Ou seja, é o acordo do seu compromisso no exercício de uma governância efectiva seguindo Princípios-chave orientadores.

Sabemos, pelo mesmo documento - LCCG, que a Autoridade do Parque reconhece a governância efectiva como sendo essencial, desde que esta estabeleça e mantenha confiança pública na organização e, na prática, assuma uma efectiva liderança e comprometimento com os seus parceiros.

Para uma percepção mais global da actuação da Autoridade do Parque transcrevem-se, abaixo, os Princípios-chave, no qual o LCCG se baseia. A saber:

(1) *Princípio de Abertura*, que assegura que todos os stakeholders tenham confiança na tomada de decisão, na gestão de processos e nos indivíduos dentro da Autoridade;

(2) *Princípio de Inclusão*, garantindo que todos os stakeholders (incluindo os potenciais stakeholders), tem a oportunidade de se comprometerem, de forma efectiva, nos processos de tomada de decisão e nas acções da Autoridade do Parque;

(3) *Princípio de Integridade*, baseada na honestidade, abnegação e objectividade envolvendo altos padrões de propriedade e de integridade de carácter por parte dos administradores de fundos públicos e de gestão dos assuntos da tutela e;

(4) *Princípio de Responsabilidade*, processo pelo qual a Autoridade, os seus membros e colaboradores são responsabilizados pelas suas acções e decisões.

capítulo 2

Serra da Aboboreira

Estudo de Caso

2.1. Enquadramento geográfico e administrativo

Localizada no prolongamento mais ocidental do complexo montanhoso Alvão/Marão, a Serra da Aboboreira, faz a transição entre Entre Douro e Minho e Trás-os-Montes, pertencendo à região administrativa designada por NUT II (Norte de Portugal) e sub-região NUT III (Tâmega).

A sua área territorial total, de aproximadamente 678 km², é partilhada pelos concelhos de Baião, Marco de Canaveses e Amarante sendo que é no concelho de Baião que a maior parte da sua área se inscreve (**Figura 2.1**).

A caracterização da Serra da Aboboreira teve como suporte os estudos científicos efectuados por Honrado et al (**2009**) que versam sobre o complexo serrano entre o Marão (Norte) e a serra da Sr^a do Castelo (Sudoeste).

A área geográfica aqui considerada como Serra da Aboboreira – área de estudo, corresponde à unidade espacial circundada pelas acessibilidades principais locais, nomeadamente a EN 101 (a Norte), a EN 321 (a Nascente), a EN 321-1 (a Sul) e EN 101-5 (a Oeste). Entende-se que estes eixos viários definem marcadamente duas tipologias de paisagem – a serrana e a de vale, quer em termos de ocupação do território e das respectivas dinâmicas quer, ainda, pelas características morfológicas de relevos de grande proeminência.

Ainda que se venha a constatar que esta unidade territorial não se traduza por uma total homogeneidade paisagística, pensa-se que a mesma reúne um conjunto de necessidades e problemas comuns que facilitará, globalmente, o encontro de soluções para a sua gestão.

Todavia, admite-se que estes limites possam ser melhor aferidos caso se verifiquem áreas que pelas suas características e/ou dinâmicas venham justificar a sua exclusão e/ou inclusão para efeitos da sua gestão.

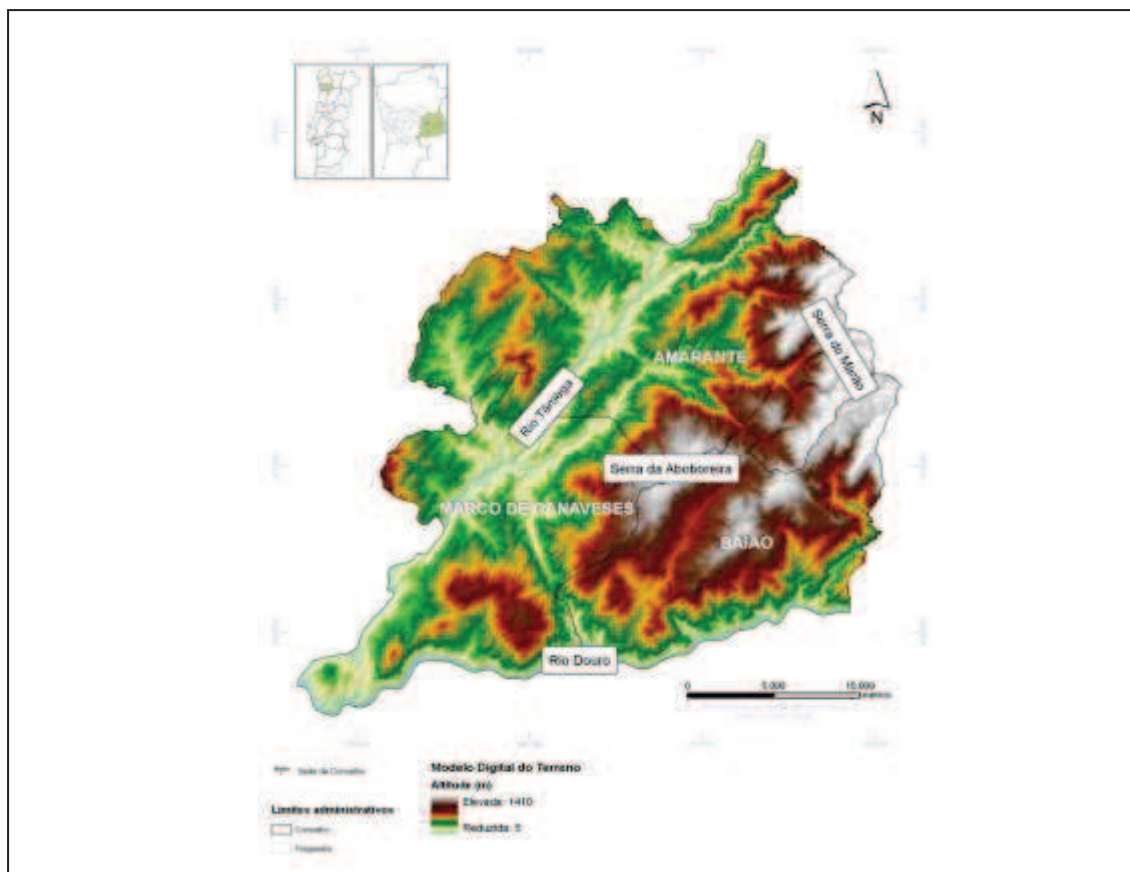


Figura 2.1 - Serra da Aboboreira – Limites administrativos dos concelhos de Amarante, Baião e Marco de Canaveses. (Figura 2.1 dos Estudos-base, **Honrado et al 2009 p.16**)

2.2 Das particularidades naturais da Serra ao património construído

A serra ergue-se com imponência na paisagem e é caracterizada por uma orografia ondulada a acidentada, cujos cumes das suas elevações são pontuados por penedias graníticas que lhes conferem elevado valor paisagístico (**figura 2.2**).

As cumeadas principais (de direcção predominantemente NE-SW), em planalto ou *chãs*, são excelentes pontos miradouro permitindo abarcar a vasta Paisagem envolvente.

Do seu relevo proeminente destacam-se os pontos notáveis de Meninas (965 m), da Sr^a da Guia (957 m) e da Abogalheira (960 m).



Figura 2.2 - Singularidades da paisagem da Serra da Aboboreira – aspecto das penedias e lapas graníticas de interesse visual e paisagístico de elevada qualidade.

Os vales encaixados, onde correm subsidiários dos rios Tâmega e Douro, acentuam a imponência destes relevos. É possível encontrar, ao longo dos estreitos córregos, conjuntos de moinhos alcantilados que aproveitam a força da queda das suas águas rumorosas, e formam um interessante registo cultural (**figura 2.3**).



Figura 2.3 - Conjunto de moinhos alcantilados (plano central da foto) -Travanca do Monte.

Os aglomerados de pequena dimensão, ocultados ao longo das vertentes da serra, conservam, globalmente, a traça tradicional da arquitectura de pedra e a tipologia da casa serrana, típica desta região. Os núcleos rurais são bordejados pelos plainos agrícolas socialcados, que recortam caprichosamente as encostas, outrora íngremes, e que espraiando-se em direcção ao vale, abrem amplos anfiteatros para a paisagem.



Figura 2.4 - Travanca do Monte – vista sobre o aglomerado e os plainos agrícolas envolventes. Ainda, no plano de fundo da foto, à esquerda, Carvalho de rei onde podemos observar a mesma tipologia de ocupação do solo.

Ainda que o abandono dos lugares e dos campos seja já visível, os inúmeros registos patrimoniais são bem ilustrativos da arte e do engenho com que o Homem modelou esta paisagem.

A Serra da Aboboreira conta, ainda, com um espólio arqueológico notável (conjunto megalítico de dólmens e mamoads), marca indelével no tempo dos primórdios da ocupação humana deste território (cerca de 7 000 anos/ período do Neolítico), sendo este uma das particularidades paisagísticas motivo de atractividade turística local e regional.

2.3 Biodiversidade e Serviços de Ecossistema

A Serra da Aboboreira pelas suas características de clima, litologia (granítica) e hipsometria -em especial os andares altimétricos superiores, promove a ocorrência de uma elevada diversidade natural e cultural constituindo uma unidade extremamente relevante para a conservação do património natural. Adicionalmente áreas de encosta e vales com ribeiros afluentes do Douro ou Tâmega com floresta autóctone (de carvalhos e outras folhosas autóctones) e a Serra de Montedeiras (a Sul) assumem também relevância para a conservação de muitos grupos de organismos (**adapt. Honrado et al 2009, cap. 4.1.2**).

A Aboboreira é reconhecida pela singularidade dos seus mosaicos de habitats e pela diversidade da sua flora e fauna, contudo, não integra a rede europeia para a conservação de habitats -Rede Natura (Directiva 92/43/CEE), nem se encontra enquadrada por outro estatuto de protecção e/ou salvaguarda.

No que respeita aos serviços de ecossistema a serra apresenta diversas oportunidades que vão desde a agricultura de montanha (essencialmente uma agricultura de subsistência), à floresta e seus sub-produtos, às áreas de incultos e matos (giestais), de suporte à actividade silvo-pastoril, ao turismo (e.g. de natureza) e recreio, entre muitos outros serviços ambientais, nomeadamente os relacionados com a conectividade ecológica do qual a Aboboreira é protagonista.

2.1.4 Dinâmicas sócio-económicas

A área serrana apresenta um carácter eminentemente rural baseado num sistema agro-silvo-pastoril, apresentando sintomas de declínio, em muito devido ao abandono dos lugares em busca de melhores condições de vida.

Segundo Honrado et al (**2009**), à semelhança da realidade portuguesa e da Região Norte, a população deste território apresenta forte envelhecimento e despovoamento do interior e

concentração nas sedes de concelho, indicadores ilustrativos da evolução tendencial deste território.

Assiste-se, deste modo, a uma clara mudança na expressão espacial da serra que se traduz essencialmente pela expansão das áreas de incultos e regressão da área florestal. Assiste-se, contudo, à regeneração natural dos carvalhos autóctones (*Quercus robur* e *Quercus suber*) que, quando povoamentos adultos, constituirão unidades florestais de elevado valor ecológico e paisagístico.

A Aboboreira beneficia de posicionamento estratégico no eixo de desenvolvimento do Tâmega-Galiza e no Vale do Douro, e a proximidade aos maiores centros urbanos do Entre-Douro-e-Minho (Braga, Guimarães, Famalicão e Barcelos) e ao Grande Porto indicam para a importância da oferta de produtos e serviços de qualidade e bem-estar, aproveitando a natureza de transição e como tal de ligação entre as unidades naturais e de funcionamento do Litoral e do Interior (**Honrado et al 2009**).

Considera-se que este é um factor importante para o restabelecimento de algumas dinâmicas territoriais tradicionais e poderá vir a ser estratégico para a revitalização das áreas serranas.

capítulo 3

Serra da Aboboreira

Uma Proposta de Gestão Sustentável

3.1 Plano de Parceria para a Serra da Aboboreira – proposta

Face às características geográficas e económicas da Serra da Aboboreira, a aposta de desenvolvimento territorial deverá centrar-se numa estratégia promotora de bens de riqueza económica e patrimonial que contribuíssem para o combate de problemas mais estruturais, e.g. o abandono das aldeias e dos sistemas tradicionais de agricultura, devendo esta ser efectuada em complementaridade com estratégias de conservação e preservação dos serviços ecossistémicos e da biodiversidade da Serra.

Pensa-se que a gestão através da criação de um Plano de Parcerias cumpriria esse desiderato uma vez que a aposta seria no estabelecimento de compromisso entre todos os interessados, desde a Administração Central, Local, entidades várias, empresas e instituições, cidadãos, turistas, entre tantos outros cuja vontade e o sentido de cidadania permitisse juntarem-se na promoção do desenvolvimento local.

Para que o Plano de Parceria para a Serra da Aboboreira (**PPSA**), possa responder a todos estes desafios, terá que se estruturar em três pilares:

- **Governância Colaborativa** que integra aspectos de participação, colaboração e decisão, assegurando o envolvimento activo e efectivo dos *stakeholders* ou actores-chave;
- **Cidadania Activa** que visa a consciencialização, sensibilização e formação dos cidadãos e organizações, ou seja, na sua capacitação e *empowerment*;
- **Gestão Sustentável** que promova a Preservação e Valorização dos Serviços Ecossistémicos e da Biodiversidade das áreas serranas.

O Plano de Parceria pretende, então, conjugar a gestão territorial com vista ao desenvolvimento sustentável local, e que responda aos desafios impostos pela Serra da Aboboreira, com um forte sentido de co-responsabilização por parte dos vários intervenientes, na escolha desse caminho de desenvolvimento futuro, transformando o território num espaço de partilha de direitos e deveres, onde a cidadania activa e a democracia deliberativa encontrarão, aqui, denominador comum, tendo, também, por finalidade a criação de um modelo de governância onde *bottom-up* e *top-down* se articulam, ou seja, onde todos os cidadãos interessados lado-a-lado com as entidades

administrativas de tutela deste território se tornam parceiros e se envolvem, de forma activa, nas várias questões do ordenamento do território - redistribuição de poder. (**Figura 3.1**)

Nesta perspectiva, o Plano de Parceria que se propõe, tem por objectivo criar um modelo de gestão que: (1) vise uma administração conjunta entre o público e o privado e, que mobilize todos os sectores de actividade numa visão integrada do território tendo como uma das acções a sua promoção (de acção de carácter transversal); (2) integre as necessidades sentidas pelos vários stakeholders; (3) aproxime os cidadãos do poder através de processos de decisão do tipo *bottom-up*; (4) concretize uma gestão do território eficiente e eficaz; (5) fomente a identidade local; e, (6) promova o desenvolvimento sustentável local.

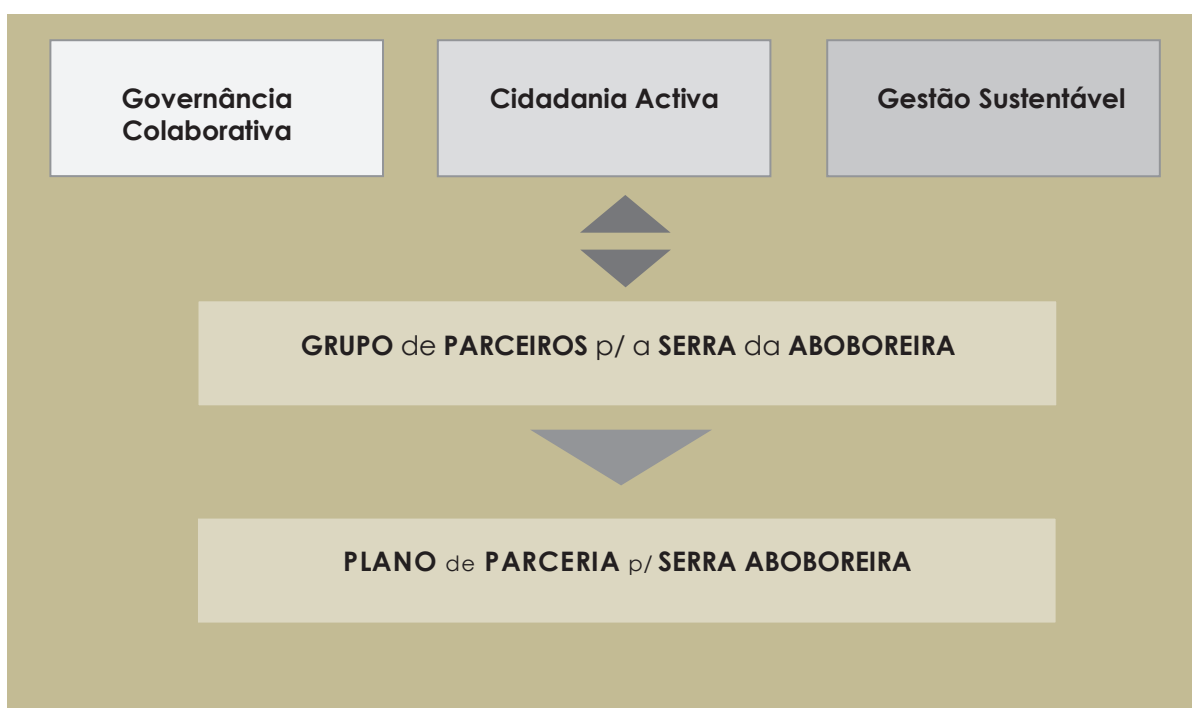


Figura 3.1 - Plano de Parceria para a Serra da Aboboreira (PPSA) - Modelo de Governância Colaborativa com vista ao Desenvolvimento Sustentável.

Em termos formais e processuais a elaboração deste Plano de Parceria, engloba todo o trabalho desde o lançamento/Início do Projecto passando pela constituição do Grupo de Parceiros da Serra da Aboboreira (**GPS-A**) até à fase de elaboração do projecto/plano e respectiva implementação, manutenção e conservação.

Neste seguimento, todas as entidades (governamentais, autarquias locais, associações de várias ordens, entidades promotoras de lazer e turismo etc.), com especial destaque para as populações, serão chamados a activamente participar em todos esses trabalhos, contribuindo para aquilo que, definitiva e finalmente for o resultado consensualmente obtido.

As autarquias de Amarante, Baião e Marco de Canaveses, ou em suas representações a Associação de Municípios do Baixo-Tâmega (**AMBT**), neste modelo de Gestão – **PPSA**, serão mais um membro de um grupo mais alargado de parceiros que constituirão a entidade gestora da Serra da Aboboreira com base no modelo de governância. Salientar, no entanto, que as funções e responsabilidades do poder local enquanto parceiro não invalidam nem eliminam, mas sim acrescem, as funções/competências/responsabilidades enquanto autoridade local.

O **PPSA** inicia-se com a apresentação, pela **AMBT**, do Projecto cuja missão é a Preservação e Valorização dos Serviços dos Ecossistemas e da Biodiversidade da Serra da Aboboreira.

Pensa-se que sendo a **AMBT** a iniciar o processo a ideia de unidade do projecto sai reforçada. Por outro lado, assumir que o projecto parte de uma vontade política e da iniciativa dos autarcas é estabelecer um primeiro compromisso dentro da parceria que virá a ser proposta. No entanto, a questão política terá, também ela, que ser bem esclarecida junto dos munícipes, nomeadamente quanto à verdadeira intenção e objectivos do que se pretende alcançar com o Projecto de Valorização da Serra. Todas as perguntas de retórica terão que ter clara resposta. Lembremos da obrigatoriedade do princípio de Transparência no processo!

Todo o processo de construção do modelo de gestão por Parceria – Fases 1 e 2, assenta em metodologias participativas activas interactivas, e.g. workshops interactivos, desenhadas em detalhe pela equipe facilitadora condutora do processo. A AMBT após iniciar o Projecto, como já se referiu, passaria a participar nos trabalhos de igual forma à dos restantes parceiros.

A implementação do Plano será em *continuum* durante o tempo que seja definido (20 a 25 anos), sendo que periodicamente (e.g. de 4 em 4 anos), terá que ser feito o *follow-up* das metas/objectivos gerais e específicos, do orçamento definido e aprovado, das acções realizadas e dos resultados obtidos, balanço de cujos resultados sairia um novo documento com as metas revistas e actualizadas a atingir no próximo período temporal (seguintes 4 anos), bem como a definições dos projectos e acções a desenvolver.

O facto do modelo-Plano de gestão sustentável assentar em pilares como a Governância Colaborativa e a Cidadania Activa só nos permite, em termos teóricos, desenhar a sua arquitectura até à fase de elaboração do Plano e respectiva Declaração de Compromisso - fase 2. Como se compreende, e por questões relacionadas com funções e competências que serão atribuídas ao GPS-A bem como por questões de vínculo dos mesmos ao processo, não pertence ao modelo definir objectivos, estratégias e/ou planos de acção, e/ou actividades a desenvolver pelo projecto.

O único objectivo previamente pensado é que o Plano de Parceria venha a constituir o instrumento de gestão sustentável desejado e que sirva os propósitos do desenvolvimento sustentável.

3.1.1 Como Implementar

A construção do modelo de governância para a Serra da Aboboreira, de suporte/enquadramento ao *Plano de Parceria*, exige um conjunto de etapas/fases (**Figura 3.2**) que vão desde o lançamento do projecto/ideia – gestão colaborativa da serra, até à

constituição do Grupo de Parceiros que terá a cargo a definição da estratégia a implementar para o desenvolvimento sustentável da Serra.

Por este motivo é necessário proceder à auscultação, discussão e ao esclarecimento dos parceiros que se mostrarem interessados em participar na gestão colaborativa da Serra. Estamos perante um instrumento de gestão que será inovador em termos institucionais pelo que irá requer novas formas de diálogo, alteração da actual visão tradicional do poder autárquico e administrativo e consequentemente alteração dos moldes de governabilidade – redistribuição de poder (público-privado), definição de protocolos, entre outros aspectos relevantes em matéria de governância.

Acerca dos conteúdos deste Plano (visão futura da Serra, definição de objectivos e/ou acções propostas), como já anteriormente se fez menção, será objecto específico de trabalho entre os parceiros que conjuntamente articularão problemas, visões, interesses e vontades. Existe, porém, a certeza da dificuldade da tarefa que caberá ao Grupo de Parceiros dado que estamos perante um território complexo com algumas adversidades a ultrapassar.

Consideram-se fundamentais três fases até à elaboração do Plano de Parceria. A saber:

PRÉ-FASE – corresponde ao lançamento do projecto/ideia que tem por missão a *Preservação e Conservação dos Serviços Ecossistémicos e da Biodiversidade que caracterizam a Serra da Aboboreira.*

Este será o ponto de partida para divulgar, motivar e começar a envolver no projecto os futuros parceiros e onde se espera vir a despertar os interesses e valias dos mais variados actores.

O formato de apresentação terá que ser planeado tendo em atenção: (1) o objectivo principal que se quer atingir; (2) as características e contextos dos vários públicos-alvo; e, (3) os instrumentos e meios adequados para tornar o processo de comunicação eficaz e profícuo.

Sublinha-se a importância de serem adoptados formatos interactivos que fomentem o empowerment e a capacitação dos participantes (formar cidadãos de “corpo inteiro”). É conhecido, pela literatura, que em processos de tomada de decisão em contextos complexos e de incerteza os *stakeholders* devem ser envolvidos no início do processo. Sabe-se, também que estes processos são de aprendizagem colectiva, pelo que o processo participativo deve ser também aqui iniciado.

FASE 1 – A esta fase corresponderá a auscultação e a conversação junto dos *stakeholders* (directos e indirectos) com recolha de informação. A literatura refere-nos que nesta fase é comum o recurso a entrevistas semi-estruturadas contudo os formatos a adoptar terão que ser definidos pela equipe especializada que ficará a orientar todo o processo.

A análise de actores é fulcral para a constituição do grupo de parceiros pelo que será fundamental proceder à sua identificação, conhecer situações de propriedade (proprietário, arrendatário, outro), funções que desempenham (produtores/consumidores, políticos/decisores/técnicos), principais problemas sentidos, o seu posicionamento quanto ao projecto, quais os interesses, entre tantos outros parâmetros.

É, então, produzido um primeiro documento, onde todos os dados são tratados e sistematizados, para apresentação às entidades tutelares. Após estas se pronunciarem, esse *feedback*, será fornecido aos restantes actores e discutido.

Todo este procedimento repetir-se-á até que todos os parceiros saiam totalmente esclarecidos quanto ao pretendido pelo futuro Plano de Parceria. Por este motivo, esta fase poderá ter uma duração prolongada dentro do processo mas pela sua relevância será importante abrir mão do factor tempo!

Só então é que será elaborado um documento final onde constará a proposta dos parceiros que irão estar no projecto. Este documento terá que ser ratificado pela(s) entidade(s) tutelares.

FASE 2 – Com a definição dos parceiros (representantes públicos, privados e das comunidades locais), e a identificação do palco de partida, ou seja, do cenário construído através das análises do processo de auscultação e conversação entre os parceiros (fase anterior), é, agora o momento de trabalhar na arquitectura do plano.

É desta arena de decisão (GPS-A) que emergirá a visão conjunta para a Serra (e.g. até 2030 e mais além), a definição das metas a alcançar para o curto, médio e longo prazo, o traçado dos eixos estruturantes e onde todo o plano de acção (pilares, medidas e acções) a implementar será pensado.

Será fundamental, também, atribuição a cada um dos representantes de cada organismo parceiro que, no terreno, implementem e acompanhem o designado no plano de gestão das respectivas funções e papéis a desempenhar e que acções irão empreender.

As questões da monitorização (e.g. relatórios) e da revisão do plano bem como o estabelecimento da periodicidade com que estas se efectuarão terão que constar dos documentos processuais elaborados no âmbito do GPS-A. Os Documentos Processuais explicam *O quê, Como, Quando e Porquê*.

Dos documentos a produzir pelo grupo de parceiros constam os Documentos Estratégicos de Enquadramento, os quais se referem às *políticas, planos, mapas e princípios orientadores* aplicáveis à Serra da Aboboreira, e que colocarão em marcha o plano de gestão. Estes serão resultado do cruzamento com as actuais políticas sectoriais, condicionantes legais entre outros documentos estratégicos de ordenamento e planeamento, mas sobretudo, do seu debate e reflexão em arena de decisão conjugados com os desafios impostos pela região, na perspectiva do desenvolvimento territorial sustentável.

Aspectos igualmente importantes ao processo a debater e a delinear são:

- . a definição de princípios-chave (e.g. princípio de abertura, de inclusividade, de integridade, de responsabilidade, entre outros) que caracterizam o modelo de governância;

- . o estabelecimento de regras claras de interacção para as reuniões com os actores-chave;

. as formas como serão tomada as decisões (por deliberação, votação ou outra) dentro do grupo de parceiros;

. a participação do público ou das comunidades locais (princípio de transparência e acessibilidade) na construção das propostas através dos vários contributos;

. entre muitos outros com relevância no contexto da futura parceria, devendo constituir um documento próprio –códigos de governância, na Declaração de Compromisso.

As estratégias de marketing e comunicação farão parte da gestão corrente do projecto e de acordo com o que for sendo alcançado. A partilha de um objectivo comum traduz-se no empenhimento de todos os esforços no sentido do sucesso.

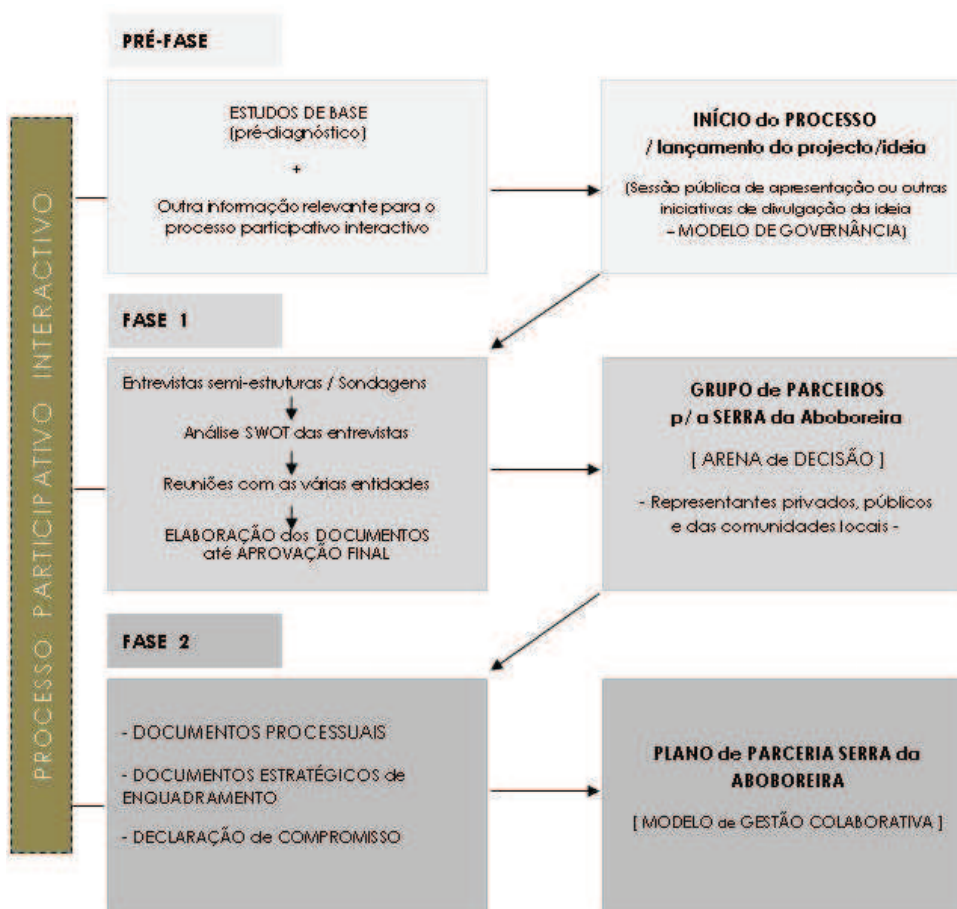


Figura 3.2 - Outputs de cada fase do processo participativo interactivo – do Início do Processo/Projecto até à Formação da Parceria

O modelo de gestão colaborativo –Plano de Parceria, para que possa constituir um instrumento de eficiência e eficácia, bem como servir o propósito do desenvolvimento sustentável, tem que assegurar continuidade no tempo não se compadecendo, por isso, dos calendários políticos e eleitorais. Deste modo, o modelo tem que ser reconhecido como um instrumento de nível superior, de transversalidade às várias políticas e estratégias de ordenamento do território e da preservação do património natural e paisagístico da Serra da Aboboreira.

De referir, ainda, e com bastante pertinência e com vista ao melhor esclarecimento dos vários procedimentos anteriormente descritos que o processo de construção do modelo em si tem que ser separado do projecto/ideia, ou seja, a equipe facilitadora terá por incumbência o papel de organização e orientação de todo o processo participativo interactivo permitindo empowerment e a capacitação legitimando a decisão dos actores-chave enquanto ao Grupo de Parceiros caberá as decisões do projecto (**Figura 3.3**).

De entre as várias tarefas a cargo da equipe técnica contam-se a realização de entrevistas com os vários actores e respectiva análise SWOT, o tratamento de dados ao longo do processo, a elaboração de workshops de âmbito alargado e/ou específico ou outros formatos interactivos escolhidos de acordo com os objectivos pretendidos, as reuniões com os parceiros, o trabalho em simultâneo com as populações locais (participação e apoio), desenvolvendo, ainda, outros contactos com entidades chave da comunidade local e/ou a administração pública sempre que necessário.

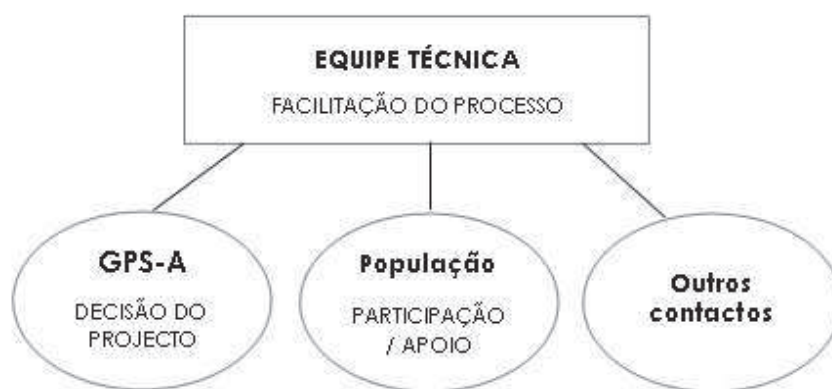


Figura 3.3 - Equipe Técnica facilitadora do processo – orientação do processo participativo interactivo

3.1.2 Enquadramento legal

Se procurarmos no nosso quadro jurídico actual o total encaixe do modelo de gestão territorial proposto – Plano de Parceria, lamentavelmente, diremos que não será possível fazê-lo! Este novo conceito de parceria vai requer legislação inovadora e condizente com os preceitos deste novo modelo de governância.

Apesar de já haver evolução em termos de legislação, no sentido, de mudança do paradigma da gestão e do desenvolvimento sustentável, ainda assim, essa legislação continua a ser alicerçada numa perspectiva de parceria de viabilização de projectos.

Salvaguarda-se, no entanto, que alguma da legislação existente possa servir esses propósitos e consequentemente ser complementar a um novo enquadramento jurídico-legal deste paradigma.

O modelo em si é complexo e neste caso tem que reunir legislação ao nível dos instrumentos de gestão territorial - regional e concelhios, da conservação da natureza e dos recursos naturais, dos princípios de governância, de cidadania e do desenvolvimento sustentável.

As bases que definem a política de ambiente, no direito português, encontram-se na Lei n.º11/87, de 7 de Abril (Lei de Bases do Ambiente) e é ao abrigo deste diploma que os vários instrumentos de política de ambiente e do ordenamento do território estão definidos [artigo 27º, Capítulo IV]. Contudo, este documento legislativo, não contempla a gestão por parceria como instrumento de gestão territorial.

O que se inscreve de forma clara no artigo 40º do Capítulo VII desta lei, e que vai de encontro aos objectivos do desenvolvimento sustentável, é o dever do cidadão e das instituições públicas e privadas colaborarem na criação de um ambiente ecologicamente equilibrado e na melhoria da qualidade de vida (ponto 1), bem como o fomento à participação das entidades privadas em iniciativas de interesse para a prossecução dos fins previstos na presente lei, nomeadamente as associações nacionais ou locais de defesa do

ambiente, do património natural e construído (ponto 3), incumbindo um papel especial às autarquias nesta promoção.

Ainda, em matéria de conservação da natureza, e mais recentemente, destaca-se o D.L.nº142/2008, de 24 Julho, onde é estabelecido o Regime Jurídico da conservação da natureza e da biodiversidade (**MAOTDR 2008**) e no qual o modelo proposto –PPSA poderá vir a se alicerçar e enquadrar.

Contudo, esta possibilidade só será viável caso a área do modelo pertença ao Sistema Nacional de Áreas Classificadas (**SNAC**)! Ou seja, exige a categorização e o enquadramento da Serra da Aboboreira numa das tipologias de áreas protegidas para ficar ao abrigo do respectivo regime económico e financeiro (artigo 35º /2, Capítulo V).

Relativamente, a este assunto, a proposta para o futuro enquadramento jurídico-legal da Serra da Aboboreira deixa em aberto o possível estatuto de classificação, e.g., de Paisagem Protegida, por se considerar que a decisão, por um lado, deverá caber inteiramente ao grupo de parceiros (GPS-A) devendo, por outro lado, estar em completo acordo com a visão para a Serra da Aboboreira e a proposta/aprovação do que vier a ser definido pelos próprios parceiros.

Pensa-se que o processo de atribuição de estatuto deveria emergir da vontade colectiva do GPS-A (*bottom-up*) e que traduzisse intenções claras e objectivos bem definidos quanto ao caminho a seguir para a sustentabilidade da Serra da Aboboreira.

Ao nível da Gestão Territorial, propriamente dita, o actual enquadramento normativo efectua-se através do Decreto-Lei nº 380/1999, 22 Setembro (Definição do regime aplicável aos instrumentos de gestão territorial) e prevê como instrumentos de gestão uma hierarquia de planos cujas metodologias de elaboração estão muito remetidas para as arenas políticas e técnicas.

Em matéria de participação pública (artigo 6º - Direito de participação), e ainda que os formatos previstos sejam passivos, a lei é clara e cujas particularidades, em âmbito de

governância, interessam sublinhar. Deste modo, a referência à *participação* tem três atributos. A saber:

- é um exercício de cidadania -“*cidadãos e associações têm direito de participar na elaboração, alteração, revisão, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial*”, nos âmbitos nacional, regional e municipal;

- é dever das instituições administrativas do território -“*as entidades públicas responsáveis têm o dever de ponderação das propostas apresentadas*” (**consulta e discussão pública**); e,

- caracteriza-se por ser aberta e inclusiva - “**Todos os cidadãos ...**”.

Ainda, no âmbito do sistema de gestão territorial, o DL nº 316/2007, de 19 de Setembro introduz uma actualização ao DL n 380/99, de 22 de Setembro, que respeita à acessibilidade da informação (transparência e publicidade) com vista à participação pública, devendo as várias instituições/organismos competentes na elaboração dos planos fazer a divulgação da informação e disponibilização dos documentos através da Internet (**MAOTDR 2007**).

A questão da participação pública assume maior preponderância e expressão com a Agenda 21 sendo este considerado o instrumento de gestão ambiental adequado para promover a sustentabilidade local.

Na sua base define-se como sendo a expressão local e “consiste num instrumento de gestão para a sustentabilidade de um local, partindo de um diagnóstico de situação actual, de referência, estabelecendo metas a alcançar nas vertentes da protecção do ambiente, desenvolvimento sócio-económico e coesão social, desenvolvido por actores locais em parceria com os cidadãos e sociedade civil” (**APA**, www.apambiente.pt) e é tarefa das autarquias.

De facto, é o instrumento que na prática ambiciona envolver e mobilizar o cidadão legitimando o seu acto político e a sua acção social, no entanto, encontramos ainda distantes do paradigma que o modelo de gestão proposto pretende alcançar – uma governância efectiva de poderes partilhados (*top-down* e *bottom-up* articulados).

“Enquanto que a noção de participação remete para um esquema linear de exercício de poder, a noção de parceria abre as portas às práticas fundadas no princípio da interacção entre as populações, os técnicos, os decisores e administradores para os quais as referências não são tanto o poder (a sua conquista, a sua partilha, a sua conservação) mas a acção em si mesma, ou seja, a resolução efectiva de problemas que são consensualmente identificados porque são trabalhados no interior de mecanismos de comunicação entre os parceiros” (Guerra 2007 p.101).

Consideremos este instrumento (Agenda 21 Local), então, como o início do percurso para a democracia participativa abrindo maior espaço para o exercício da dupla responsabilidade do cidadão – direito e dever de participação inscrito na Constituição da República Portuguesa.

Existe, contudo, a esperança de que a revisão da Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade (ENCNB), que vigora até 2010, venha a ser incluída a possibilidade da gestão por parceria, e entenda-se a parceria enquanto nível de participação activa, o nível 6º da escada de Arnstein (1969), definindo com maior detalhe e de forma clara os seus contornos.

3.2 Empreendedorismo, Iniciativa e Inovação

Da decisão, que se espera partilhada, quanto ao desenvolvimento futuro da Serra da Aboboreira as estratégias e o modelo de gestão deverá sempre convergir numa visão de *empreendedorismo* e *inovação*, fomentando a visão de negócio próprio e a criação de riqueza, tornando possível às populações, o retorno e enraizamento à terra, desta forma alavancando a economia local e desencorajando o êxodo, sobretudo, a franja mais jovem das populações.

Assim, num contexto global em que se reconhece a importância da promoção do empreendedorismo - em particular, na sociedade portuguesa actual – importa admitir a necessidade de definir e implementar políticas de actuação concertadas nestes domínios,

suficientemente estruturada com a flexibilidade que capacite lidar com uma matriz de especificidades locais, regionais e temáticas de complexidades diversas e específicas.

Sendo um dos objectivos para a Serra da Aboboreira, a conservação e preservação dos seus elementos naturais e da sua biodiversidade, aliando-se a estas uma promoção da mesma em termos turísticos, torna-se imperativo que as entidades envolvidas invistam na prossecução deste Plano de Parceria, numa base de inovação, trazendo algo diferenciado e que seja uma mais-valia da região, e com grande espírito de *iniciativa* – empreendedorismo -, que torne o projecto uma realidade e, que ele seja um factor chave-de-sucesso e competitividade regional, nacional e internacional.

reflexões finais

Ao desafio colocado para a gestão sustentável dos valores patrimoniais naturais da Serra da Aboboreira, e nomeadamente em modelo de governância colaborativa, entendeu-se que, e ainda que estejamos perante um território com grandes adversidades, a viabilidade passa necessariamente por níveis de participação e envolvimento efectivos, que segundo Arnstein (1969) só se estabelece a partir do nível de participação de Parceria.

Neste seguimento, e partilhando a visão de Pinto-Correia (2000) “a gestão não pode assim ser unicamente para a mudança, nem para a conservação, nem pode ser baseada em modelos pré-definidos, mas tem em cada caso que ser ponderada e avaliada, fundamentada num conhecimento integrado das várias componentes da paisagem, no envolvimento dos vários grupos e em decisões conscientes e segundo critérios transparentes.”

O modelo de Parceria (aqui apresentado e defendido) como instrumento de gestão territorial da Serra da Aboboreira reitera as conclusões apresentadas nos estudos de Honrado et al (2009): “o futuro da paisagem das serras do Marão, Aboboreira e Castelo está dependente da capacidade organizativa das populações locais e da sua participação. Só estas conseguem atingir em plenitude o potencial local e dele tirarem partido com o seu conhecimento acumulado e com a sua vontade de progredir para o futuro.”

Sabemos, contudo, que este modelo colaborativo encontrará obstáculos de natureza vária (políticos e de actuais políticas, institucionais, económicos, jurídicos, entre outros), mas tudo dependerá da vontade, individual e colectiva, na (re)construção de um legado comum, que já foi futuro, que é presente e que voltará novamente a ser futuro!

Em governância é importante não esquecer que cada modelo, projecto ou acção são únicos e só servirão ao território em questão (não obstante de os mesmos poderem vir a ser inspirados por práticas e experiências positivas já adquiridas noutros lugares). De salientar, ainda, que o carácter experimental do modelo proposto não fornece *a priori* segurança e/ou certeza nos resultados obtidos.

Lembramos, também, que a governância precisa e defende a aprendizagem colectiva como recurso de grande valor (acto cultural que resulta do modo como o Homem sempre se apropriou da natureza), fundamental à implementação do desenvolvimento sustentável.

Imprescindível será repensar o enquadramento jurídico que permita a implementação de modelos de governância colaborativa, com eficácia, ou seja, que defina em pormenor como se pode efectuar a articulação de poderes (*top-down / bottom-up*), que redefina conceitos e inclua competências dos novos papéis das instituições tutelares e/ou outras de gestão territorial local.

Por motivo de se considerar que o Plano desenhado não tem um enquadramento legal que satisfaça, em pleno, as várias componentes do modelo, não se adiantou qual a entidade local a quem competiria assumir a gestão colaborativa da Serra da Aboboreira. A Associação dos Municípios do Baixo Tâmega (AMBT) foi apenas apontada como promotora do projecto, lançando o grande repto aos vários interessados.

Entende-se que outros formatos de gestão poderão emergir e servir melhor os propósitos deste território, e.g. através de associações e/ou cooperativas que fomentem o desenvolvimento local, (como sendo o caso da cooperativa Dólmen), e estas virem a assumir este papel. Pensamos, contudo, que esta decisão carece de ser avaliada criteriosamente, nomeadamente, quanto à sua estrutura e meios de concretização efectiva do modelo/Plano no terreno bem como na capacidade desta conduzir os processos em governância.

De grande inovação seria, que a implementação do Plano pudesse ser abraçada pela iniciativa privada (a análise do plano cadastral da serra assim o poderá ditar!) e traduzisse a capacidade organizativa das populações, empresários, instituições e outros –o *Empowerment* de indivíduos, comunidades e organizações a que Zimmerman (1995) se refere. Esta é uma possibilidade que deverá ser colocada como viável e a que comportaria um nível elevado de cidadania activa – pró-governância.

Atrever-nos-íamos, ainda, a sugerir que este projecto ficasse à margem dos programas das campanhas políticas e que não coincidisse ou antecedesse os (pré-)períodos eleitorais. Esta questão é pertinente pela questão da transparência de objectivos, separar os de carácter político-partidário dos de gestão territorial, mas sobretudo porque nos confronta com a questão de viabilidade futura do projecto a cada período legislativo (4 anos). Este, uma vez

iniciado, terá que seguir o seu curso, independente das alterações da agenda política partidária, que o futuro autarca, pós-sufrágio, queira implementar.

De salientar o facto da Serra da Aboboreira ser partilhada por três municípios, o que torna mais pertinente esta premissa.

Atribuir à Serra da Aboboreira um estatuto de protecção poderá vir a ser uma estratégia que facilitará a implementação do Plano desde que este não signifique restrição e/ou condicionamento à concretização da Visão futura definida e deliberada pelo Grupo de Parceiros da Serra da Aboboreira (GPS-A / comissão gestora).

Inicia-se, então, aqui esta reflexão contando que seja o ponto de partida para o seu aprofundamento em fórum alargado!

limitações ao estudo

Com vista à melhor adequação do modelo de gestão proposto teria sido necessário desenhar o perfil sociológico dos indivíduos, das comunidades locais e das várias organizações (associações, tecido empresarial local e regional, entre outras) no sentido de se conhecer em maior detalhe como estes (potenciais *stakeholders*) respondem a novos desafios, de que modo efectivam (habitualmente) a participação em projectos colectivos, nomeadamente pró-ambiente, quais as expectativas de futuro no território em questão e de quanto disponíveis se encontram para abraçar a mudança e empreender iniciativas inovadoras!

Todo este conhecimento carece de um trabalho de campo exaustivo e moroso (levado a cabo por metodologias de 3ª geração), encontrando-se aqui uma limitação do estudo desenvolvido, traduzida na falta de tempo disponível para a sua concretização, no sentido de maior aprofundamento e ancoragem do Plano de Parceria à realidade local.

Outro factor, que também se considerou limitativo a esta dissertação, foi a impossibilidade de deslocação ao Lake District National Park (Inglaterra) para constatação *in loco* da prática do modelo de gestão colaborativa entre outras experiências positivas de governância que pudessem ter sido contributos valiosos à proposta.

bibliografia

Alho, J. Manuel, Lopes, M. Adília (2010) *O Percurso Legal e Institucional do Ambiente: uma retrospectiva.* in “Ambiente, Ciência e Cidadãos”, Fonseca, R.B., Vasconcelos, L., Alho, J.M., Lopes, M.A. (2010). Esfera do Caos, Editores pp.17-35

André, P., B. Enserink, D. Connor and P. Croal (2006). *Public Participation International - Best Practice Principles. Special Publication Series n.º. 4. Fargo, USA: International Association for Impact Assessment.*

APA (Agência Portuguesa do Ambiente). *Instrumentos de Gestão Ambiental.*
(www.apambiente.pt)

Arnstein, Sherry R. (1969). *A Ladder of Citizen Participation*, JAIP, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224.

ATN–Associação Transumância e Natureza. *Reserva da Faia-Brava.*
(www.atnatureza.org/projectos/introducao.php)

Baptista, Idalina. (2001). *Desenvolvimento Sustentável e Planeamento Territorial: Novos Desafios no Envolvimento da Sociedade Civil.* Expresso, 3 Novembro, 2001 (supplement on Environmental Engineering).

Baptista, Idalina, Vasconcelos, Lia T. (2002). *Evaluating Participation At Local Level – Results From Implementing Sustainability ACSP, Nov. 21-24, 2002 Baltimore, Maryland, USA*

Bilhim, J. (2004). *A governação nas autarquias locais*, Coleção Inovação e Governação nas Autarquias, SPI - Sociedade Portuguesa de Inovação Consultadoria Empresarial e Fomento da Inovação, S.A., Porto.

Boff, L. (2003). *Ética e Eco-espiritualidade*, Versus Editora, S.Paulo

Borrini-Feyerabend, G. (ed.) (1997), *Beyond Fences: Seeking Social Sustainability in Conservation*, Gland: IUCN, 1997, 2 vols.

Caser, Úrsula. (2010). *Participação Pública – Uma polémica.* in “Participação e Biodiversidade”, Fóruns de Diálogo, Vasconcelos, Lia T., lpn – Liga para a Protecção da Natureza, revista Liberne nº 86, Ano 2010, pp.13-14

CBD (1993). *Convenção sobre a Diversidade Biológica.*

CCE (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS) (2006) - *A Política de Coesão e as cidades: Contribuição das cidades e das aglomerações para o crescimento e o emprego nas regiões*, COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU, COM(2006) 385 final, {SEC(2006) 928} Bruxelas.

CE (Council of Europe) (2009). *Code of Good Practice for Civil Participation In the Decision-Making Process.* CONF/PLE(2009)CODE1. Adopted by the Conference of INGOs at its meeting on 1st October 2009

CEP (2000). *Convenção Europeia da Paisagem.*

Chambers, R. (2007). *Ideas for Development*, EARTHSCAN, London, Sterling, VA.

Cleto, Joel A. Cerqueira. (1994). *A Necrópole Megalítica da Serra do Castelo (Baião). Contributos para o seu estudo e contextualização na Pré-História Recente do Norte de Portugal.* Tese de dissertação para obtenção de grau Mestre. Faculdade de Letras da Universidade do Porto.

Coenen, Frans H.J.M., Huitema, Dave, O'Toole, Laurence J. (1998). *Participation and the quality of environmental decision making.* Springer

Coenen, Frans H.J.M., (2008). *Public Participation and Better Environmental Decisions – The Promise and Limits of Participatory Processes for the Quality for Environmentally Related Decision-making*, Springer

Convenção de Aarhus (1998). *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice on Environmental Matters* (Aarhus, 25 June 1998)

Cooper, R, Ph.D., Sawaf, A. (1997). *Inteligência Emocional na Empresa*, 10ª Edição, Editoria Campus Lda, Rio de Janeiro

DGOTDU (1994). *Paisagem*, COLECCÃO ESTUDOS 2, Lisboa

Doyle, M.; Straus, D. (1993). *How to Make Meetings Work*, Jove Books, New York

Estanqueiro, A. (2001). *Saber Lidar com as Pessoas, princípios da comunicação interpessoal*, Editorial Presença

Fernandes, J.A. (2001). *Do Ambiente Propriamente Dito – Considerações pouco canónicas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento Humano*, IPAMB

Fonseca, R.B., Vasconcelos, L., Alho, J.M., Lopes, M.A. (2010). *Ambiente, Ciência e Cidadãos*, Esfera do Caos, Editores

Freire, A., Magalhães, P. (2002), *A Abstenção Eleitoral em Portugal*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, ISBN 972-671-086-3

Gadolti, M. et al (1996). *Paulo Freire, Uma Biografia*, Cortez Editora, UNESCO, IPF - Instituto Paulo Freire, p.621

Giddens, A. (2004). *Sociologia*, Fundação Calouste Gulbenkian, 4ª edição revista e actualizada, Lisboa

Giddens, A. (2002). *As Consequências da Modernidade*, Celta Editora, 4ª edição | 2ª reimpressão, Oeiras

Guerra, Isabel Carvalho, (2006). *Participação e Acção Colectiva - Interesses, Conflitos e Consensos*, Príncipia Editora, Lda, Estoril, 1ª edição.

Guerra, Isabel Carvalho, (2007). *Fundamentos e Processos de Uma Sociologia de Acção – O Planeamento em Ciências Sociais*, Príncipia Editora, Lda, Estoril, 2ª edição revista e aumentada.

Guerreiro, J. (2010). *Turismo e Biodiversidade – Por um Novo Paradigma na Gestão de Conservação da Natureza*, Seminário sobre Biodiversidade e Serviços de Ecossistema, Peso da Régua

Honrado, J. (coord.) (2009). *O património natural e cultural como factor de desenvolvimento e competitividade territoriais no Baixo Tâmega - O Presente e o Futuro do Património Natural dos concelhos de Amarante, Baião e Marco de Canaveses*. Relatório Final da Primeira Fase, Faculdade de Ciências da Universidade do Porto.

Honrado, J., Gonçalves, A., Azeiteiro, U.M., (submetido para publicação). *Collaborative Governance for the Preservation and Valorization of the Ecosystem Services and Biodiversity in Serra da Aboboreira: sustainable planning instruments and biodiversity conservation* in GONÇALVES, F., PEREIRA, R., LEAL FILHO, W., AZEITEIRO, U.M., (Eds.) (2011). *Contributions to Sustainability* “in the series Umweltbildung, Umweltkommunikation und Nachhaltigkeit - Environmental Education, Communication and Sustainability, Peter Lang

Honrado, J., Barros, A., Silva, A., Gonçalves, A., Azeiteiro, U.M., (submetido para publicação). *Biodiversidade, Serviços de Ecossistema e Bem-estar Humano. Uma Reflexão Centrada na Educação Ambiental para a Saúde e a Sustentabilidade* in PEREIRA, R., GONÇALVES, F., AZEITEIRO, U.M., (Eds) (2011). *Actividades Práticas em Ciência e Educação Ambiental II*. Colecção Horizontes Pedagógicos. Edições Piaget

IAP2 – International Association for Public Participation.

LDNP (Lake District National Park) (2009). *Local Code of Corporate Governance*, disponível em http://www.lakedistrict.gov.uk/local_code_of_corporate_governance_150409.pdf consultado em Outubro 2009

Lima, Maria Luísa P. de (2005). *Percepção de Riscos Ambientais, Cap.7 in Socza, Luís (org.) Contextos Humanos e Psicologia Ambiental*. Fundação Calouste Gulbenkian, Serviço de Educação e Bolsas, Lisboa, pp. 203-245

Lima, M. Luísa P. de, Pato, J. (2006). *A participação pública no domínio da água - Questões sociais*, 1º Relatório de suporte aos trabalhos do Workshop, 26 Junho.

Logos (1994) - *Enciclopédia Luso-Brasileira de Filosofia*, Vol. 5, Editorial Verbo.

MAOTDR (2007). *Regime Jurídico da Avaliação Ambiental de Planos e Programas* (aplicação no âmbito do sistema de gestão territorial), (D.L.nº316/2007, de 19 de Setembro)

MAOTDR (2008). *Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade*. (D.L. nº142/2008, de 24 de Julho)

MARN (2001). *Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade* (ENCNB) (2001-2010).

Menezes, I. (2007). *Intervenção Comunitária - Uma perspectiva psicológica*, Legis Editora, 1ª Edição

MEPAT, (1999). *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*.

MNE; ME, (2009). *Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento (ENED)* (2010-2015).

MOTA, Isabel et al (2002). *Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável ENDS 2005-2015*, Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente/Instituto do Ambiente, 138 p.

Ninacs, W., (2002). *Le Pouvoir dans la participation au développement Local*” in Tremblay, M., P.A. Tremblay, S. Tremblay, 2002, “Développement Local, Économie Social et Démocratie”, Presses de L’Université di Québec, pp.15-39

ODPM [Office of the deputy Prime Minister] (2005). *Bristol Accord on Sustainable Communities.* Conclusions of Ministerial Informal on Sustainable Communities in Europe. UK Presidency. Bristol, 6-7 December 2005

Oliveira, Rosário; Baptista, Idalina (2001). *Guadiana Vivo: Uma Abordagem Participada ao Planeamento e Gestão do Parque Natural do Vale do Guadiana.* ADPM – Associação de Defesa do Património de Mértola. Mértola, Portugal.

Palma, F. Mendes (coord.) (2008). *Ganhar com a Biodiversidade – Oportunidades de Negócio em Portugal*, Actual Editora, Lisboa

Parreira, José Rodeia Rocha (2009). *Organizações de Base Comunitária: Que papel no Conceito e Implementação do Desenvolvimento a Partir de Baixo?*, Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional, UTL-ISEG, Lisboa

Putnam, R.D. (1994). *What makes democracy work?*, IPA Review, Vol. 47 No. 1

Santos, Boaventura de Sousa; Nunes, João Arriscado (2004). *Introduction: Democracy, Participation and Grassroots Movements in Contemporary Portugal*, South European Society & Politics, 9, 2, 1-15.

Schumacher, E.F. (1985). *Small is beautiful*, Colecção Interrogar o Futuro, Publicações Dom Quixote, 2ª edição

Susskind, Lawrence; McKernan, Sarah; Thomas-Larmer, Jennifer (Ed.) (1999). *The Consensus Building Handbook. A Comprehensive Guide to Reaching Agreement.* Sage Publications, Inc. Thousand Oaks, CA, USA.

UNECE – United Nations Economic Commission For Europe (2000)

Varandas, M. José (2010). *Ambiente – Uma Questão de Ética*, Coleção Gulbenkian Ambiente, Esfera do Caos Editores, Lisboa

Vasconcelos, Lia T. (1996). *The Use of Information and Interactive Processes in Growth Management. The Case of the New Bridge Controversy.* Dissertação de Doutoramento em Engenharia do Ambiente, na especialidade de Sistemas Sociais, Universidade Nova de Lisboa (UNL), Lisboa.

Vasconcelos, Lia T. (2006). *O Exercício da Cidadania pela Participação Popular.* Associação para a Gestão do Fórum Social Português 2003. *Um Outro Mundo é Possível...Mas Não Será Fácil!*, I Fórum Social Português (7, 8 e 9 Junho), Edições Colibri, Lisboa.

Vasconcelos, Lia T., Alho, J.M., Martins, J.P. (coords.) (2009). *Cidadãos pelo Ambiente – Conservação da Natureza e Biodiversidade em Portugal*, Esfera do Caos Editores Lda, Lisboa

Vasconcelos, Lia T.; Oliveira, R.; Caser, U. (2009). *Governância e Participação na Gestão Territorial*, série POLÍTICA DE CIDADES – 5, DGOTDU, Lisboa.

Wates, N. (2006). *The Community Planning Handbook – How people can shape their cities, towns & villages in any part of the world*, EARTHSCAN, London

WCPA -World Commission on Protected Areas (2002). *Sustainable Tourism in Protected Areas -Guidelines for Planning and Management*, World Commission on Protected Areas (WCPA), Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 8,

IUCN – The World Conservation Union, Gland, Switzerland, and Cambridge, UK, the United Nations Environment Programme and the World Tourism Organization

Wilcox, D (2003). *The Guide to Effective Participation*, Delta Press, Brighton

Wilcox, D (1998). *The Guide to Development Trusts and Partnerships*, The Trusts Development Association, London

Zimmerman, Marc A., Warschausky, Seth. (1997). *Empowerment Theory for Rehabilitation Research: Conceptual and Methodological Issues*, University of Michigan

WCED - World Commission on Environment and Development (1987). *Relatório de Brundtland - Our Common Future.*

anexos

ANEXO A | Principais Directorias do LDPN e papéis desempenhados

SERVIÇOS CORPORATIVOS

- assegurar que o Parque tem as ferramentas, sistemas, competências e a estratégia para se tornar excelente e cumpridor da sua missão;
- supervisionar a política e gestão financeira e, planeamento do trabalho para cumprimento e resposta às necessárias mudanças;
- fornecer efectivo apoio à Autoridade, para que esta possa ser uma excelente organização, flexível, adaptável e bem equipada, sempre com o objectivo de responder aos desafios actuais e futuros.

SERVIÇOS DO PARQUE

- orientação/coordenação da contribuição da LDNP na gestão e acessibilidade ao Parque, através das parcerias e uso efectivo da propriedade;
- supervisão da abordagem organizacional no fornecimento e acesso à informação.

- SERVIÇOS RURAIS

- maximizar as oportunidades de possibilitar benefícios ambientais, sociais e económicos para a comunidade global;
- promover as mais-valias locais diferenciadoras e a qualidade do ambiente;
- assegurar experiências de elevada qualidade e únicas para todos no acesso e usufruto do Parque Nacional;
- assegurar as políticas e orientações de desenvolvimento e implementação através de projectos inovadores;
- desenvolver, promover e gerir o acesso e oportunidades de recreação para todos, trabalhando conjuntamente com os utilizadores e proprietários,

ANEXO A | Principais Directorias do LDPN e papéis desempenhados

gestores das terras e outros parceiros no encorajamento do uso responsável através do trabalho dos próprios guardas –*rangers*.

- SERVIÇOS DE PROPRIEDADE

- maximizar oportunidades do portfólio das propriedades, de serem um exemplo da melhor prática na gestão dos activos sustentáveis e, demonstrar o trabalho da Autoridade;
- preparar, implementar e rever o Plano de Gestão Estratégica dos Activos;
- coordenar a gestão do portfolio imobiliário da Autoridade para fornecer: (1) equipamentos operacionais possibilitando todos os membros, colaboradores e voluntários a prestação de um excelente serviço; (2) imóveis não-operacionais que ofereçam experiências de alta qualidade aos visitantes de todo o Mundo, acrescido de uma paisagem de elevada qualidade cénica e paisagística;
- maximizar oportunidades do uso das propriedades por parte dos parceiros do Parque;
- concretizar o trabalho da Autoridade do Parque para todas as gerações e capacidades através do uso imaginativo do portfolio imobiliário;
- utilização do Serviço de Voluntariado para a acessibilidade de qualquer um poder contribuir na gestão das propriedades geridas pela Autoridade.

- SERVIÇOS INFORMATIVOS

- maximizar oportunidades de envolvimento e fornecimento de informação acerca do LDNP e do trabalho da Autoridade para os visitantes do Parque e, para os que nele moram e trabalham;

ANEXO A | Principais Directorias do LDPN e papéis desempenhados

- encabeçar e apoiar o processo de comunicação com as pessoas, fornecer oportunidades educacionais e promover o entendimento;
- trabalhar em parceria com outras organizações na coordenação e distribuição da informação e na gestão dos “pontos” informativos, para além dos existentes (Serviços de Informação, *Contact Centre*), ou desenvolvendo os “pontos informativos para visitantes”.
- prestar aconselhamento adicional, interpretação e apoio aos clientes que precisem de ajuda em receber e interpretar informação;
- comunicação dinâmica com vastas audiências, em especial, as de difícil acesso;
- subscrição de pessoas para obtenção de informação complementar e adicional;
- desenvolver uma programação com um perfil elevado educacional para o desenvolvimento do conhecimento sobre todos os aspectos do LDNP e sua visão – apoiando e complementando o tema com trabalhos específicos de outras equipas;
- produzir e publicar informação de suporte às actividades através dos diferentes meios de comunicação: *web, media, newsletters*, “pontos” de informação, incluindo *Contact Centre* e os Centros de Informação;
- facilitar serviço de voluntariado a qualquer pessoa que queira dar o seu contributo ao Parque Nacional.

PLANEAMENTO E PARCERIAS