

...EM GOVERNANÇA PARTILHADA!
UM GUIA PRÁTICO PARA AS ÁREAS MARINHAS PROTEGIDAS
DA ÁFRICA OCIDENTAL

...EM GOVERNANÇA PARTILHADA!
UM GUIA PRÁTICO PARA AS ÁREAS MARINHAS PROTEGIDAS
DA ÁFRICA OCIDENTAL

por **Grazia Borrini-Feyerabend, Christian Chatelain e Gilles Hosh**
com **João Sousa Cordeiro, Cheikh Abdellahi Ould Inejih,**
Abdou Karim Sall, Cheibany Ould Senhoury,
Sábado Vaz, Mohamed Abdoullah Ould Maaloum,
Renaud Bailleux



A designação de entidades geográficas nesta publicação e a apresentação de determinados factos não implica a expressão de qualquer opinião por parte do PRCM ou da UICN quanto ao estatuto jurídico dos países, territórios, sectores, ou das suas autoridades, ou relativamente à delimitação das suas fronteiras nacionais. As opiniões expressas nesta publicação não reflectem necessariamente as do PRCM ou da UICN.

Publicado por: PRCM, UICN e CEESP

Copyright © : (2009) IUCN conservation commons. A reprodução desta publicação com fins pedagógicos ou não comerciais está autorizada sem o prévio consentimento, expresso por escrito, dos titulares de direito. A reprodução desta obra com fins de revenda ou outros fins comerciais está interdita sem o prévio consentimento, expresso por escrito, da UICN e dos seus autores.

Citação: Borrini-Feyerabend, G., C. Chatelain, e Gilles Hosh,... Em Governança Partilhada! Um guia prático para as áreas marinhas protegidas da África Ocidental, PRCM, UICN e CEESP, 2009
Grazia Borrini-Feyerabend gbf@cenesta.org
Christian Chatelain c-chatelain@orange.fr
Gilles Hosh: gilles-hosch@education.lu

Foto de cobertura : « As mulheres, utilizadoras e protetoras do mangue em Casamança » (cortesia de Christian Chatelain)

ISBN : 978-2-8317-1232-1

Grafismo e layout: : gbis factory : maragot@gbisfactory.net

Disponível em:

IUCN Mauritania
Av. du General de Gaulle
BP 4167 - Nouakchott
Mauritania

tél. +222 525 12 76
Fax +222 525 12 76
uicnmauritanie@iucn.org

Publicações :

IUCN, União Internacional para a Conservação da Natureza
Rue Mauverney 28 CH-1196 Gland, Switzerland
Phone: +41 22 999 0119 Fax: +41 22 999 0010
Email:books@iucn.org Website: <http://cms.iucn.org/resources/publications/>

Este guia é dedicado a todas as filhas e filhos da terra que trabalharam como pioneiros da governança partilhada das áreas marinhas protegidas na África Ocidental. Que eles e os seus colegas possam continuar a reflexão e a análise e encontrem forma de fazer com que a prática se sobreponha, de longe, à teoria!

...EM GOVERNANÇA PARTILHADA!

ÍNDICE

PAGES

Perguntas	IX
Quadros	X
Definições	XI
Abreviaturas	XI
Preâmbulo por Aimé Nianogo,	XIII
Prefácio por Alfredo Simão da Silva e Mathieu Ducrocq	XIV
Agradecimentos	XVII
Introdução	1
Porquê conservar? Porquê as AMPs?	2
Porquê a governança partilhada?	3
A questão da equidade	7
A abordagem género	7
Como usar este guia?	8
Compreender	13
1. Porquê uma Área Marinha Protegida?	15
Quem está na origem da iniciativa de conservação?	18
2. O que conservar e onde?	21
3. Como conservar?	25
Exequibilidade da governança partilhada	26
4. Quem conserva?	33
5. Quem paga?	39
6. Quem inicia e acompanha o processo... pelo menos até à mesa de negociações?	43
Preparar	49
7. Reunir as informações e as ferramentas	51
8. Aplicar um sistema de diálogo social	57
As ferramentas do diálogo social	61
9. Desenvolver a investigação-acção participativa	65
As questões	66
As ferramentas da investigação-acção participativa	69
10. Organizar as partes interessadas	75
Aquisição de capacidades específicas	76
Desenvolvimento de um acordo interno	78
Designação dos representantes	80
11. Organizar a primeira reunião das partes interessadas	83

	91	PERGUNTAS	PAGES
Negociar			
12. Realizar a primeira reunião das partes interessadas	93	1: Conhecemos o porquê da nossa AMP?	17
13. Conseguir uma visão comum do futuro desejado	97	2: Sabemos «quem» quer a criação da nossa AMP?	19
14. Ritualizar a visão comum do futuro desejado	101	3: Sabemos quem está preparado para «levar a cabo a iniciativa» da AMP?	19
15. Definir a estratégia de abordagem para o futuro desejado	105	4: O local anunciado para a nossa AMP corresponde a uma (ou mais) unidades de gestão de recursos naturais coerentes?	22
16. Negociar o acordo de co-gestão	109	5: Foram listados os conflitos existentes ou potenciais sobre o acesso aos recursos da AMP?	23
Tomada de decisões por consenso e gestão de conflitos	112	6: Será que a governança partilhada para a nossa AMP é verdadeiramente necessária?	27
17. Negociar o quadro de governança partilhada	119	7: Na nossa AMP, a governança partilhada é exequível?	30
Os órgãos de governança partilhada	119	8: Temos uma lista das partes interessadas da nossa AMP?	35
A qualidade da governança	121	9: Pensamos que as partes interessadas estão à vontade entre elas? Irão elas ter um reconhecimento mútuo da sua legitimidade?	36
Agir/aprender	127	10: Sabemos como é que estas partes interessadas podem ser associadas ao processo de arranque da AMP?	37
18. Implementar o acordo de co-gestão e instituir o quadro de governança partilhada	129	11: A nossa AMP pode contar com financiamento para o processo de governança partilhada?	41
19. Acompanhar os progressos da gestão dos recursos naturais	135	12: Será que existem «campeões» prontos para fazerem parte da equipa de partida da nossa AMP?	45
20. Institucionalizar a aprendizagem pela acção	139	13: As informações relativas à nossa AMP foram reagrupadas e colocadas à disposição de todos os actores?	53
Algumas ideias e exemplos da região	145	14: As informações reunidas cobrem todos os assuntos úteis à gestão sustentável da nossa AMP?	54
A Área Marinha Protegida de Joal-Fadiouth (Senegal) : uma AMP com governança partilhada!	145	15: A equipa de partida conhece bem as partes interessadas em questão?	55
O camião errante como instrumento de comunicação social	147	16: Existe algum documento que sintetize os conhecimentos sobre a nossa AMP?	55
O quadro de governança partilhada da AMP de Urok (Guiné-Bissau)	148	17: Foi previsto um sistema de diálogo social para a nossa AMP?	60
Etapas do processo de criação do Parque Nacional de Orango (Guiné-Bissau)	149	18: As nossas actividades de diálogo social reforçam os conhecimentos e as capacidades das partes interessadas no que respeita à AMP e à governança partilhada?	62
Co-gestão da pesca tradicional no Parque Nacional de Banco de Arguim (Mauritânia)	151	19: As actividades de comunicação da nossa AMP favorecem o diálogo e a aprendizagem interactiva?	63
		20: Será que cada parte interessada da nossa AMP identificou os seus interesses e preocupações?	67
		21: São as próprias partes interessadas que levam a cabo a investigação-acção participativa na nossa AMP?	68
		22: A equipa de partida da nossa AMP é capaz de usar um vasto leque de ferramentas de investigação-acção participativa?	72
		23: A nossa AMP dispõe de uma estratégia de valorização das capacidades das partes interessadas?	77
		24: A equipa de partida ajuda as partes interessadas a desenvolverem os seus próprios acordos internos?	79
		25: A equipa de partida facilita a designação democrática e participativa dos representantes das partes interessadas?	81
		26: A equipa de partida organizou bem a logística da primeira reunião entre partes interessadas?	84
		27: A equipa de partida propôs procedimentos específicos para que as reuniões futuras se desenrolem da melhor maneira?	85
		28: A equipa de partida propôs regras internas no processo de negociação?	86
		29: A equipa de partida tomou medidas para garantir a equidade do processo de negociação?	87
		30: A equipa de partida evitou a armadilha de uma primeira reunião demasiado ambiciosa?	95
		31: A equipa de partida facilitou o consenso sobre uma visão do futuro desejado, comum a todas as partes interessadas?	99

32:	A equipa de partida organizou a ritualização da visão comum do futuro desejado, estabelecida pelas partes interessadas?	103
33:	O fórum das partes interessadas possibilitou a elaboração de uma estratégia para se alcançar a visão comum?	107
34:	O fórum permitiu às partes interessadas levarem a cabo negociações frutuosas para a implementação dos grandes objectivos da estratégia?	116
35:	O fórum produziu um acordo de co-gestão largamente partilhado?	117
36:	A equipa de partida atribuiu um quadro de governança partilhada para a AMP?	122
37:	As partes interessadas agem todas de acordo com o programa definido no respectivo acordo?	132
38:	Existe um sistema de monitorização em funcionamento para revelar as alterações devidas à presença da AMP ou de outras iniciativas acordadas pela negociação?	137
39:	Está a ser aplicado na nossa AMP um sistema de avaliação que permita aprender através da acção?	143

QUADROS

1:	Condições que sugerem a implementação de um processo de governança partilhada	26
2:	Benefícios potenciais da governança partilhada	29
3:	Critérios-chave para a selecção dos membros da equipa de partida	44
4:	Funções do diálogo social	59
5:	Tipos de comunicação social	59
6:	O camião itinerante como ferramenta de diálogo social	66
7:	Quem trabalha para quem?	69
8:	As ferramentas da Investigação-Acção Participativa	76
9:	Características que permitem a uma parte interessada participar de forma eficaz no processo de governança partilhada	94
10:	As qualidades e as funções de um bom facilitador	106
11:	Um exemplo concreto: Da visão do futuro desejado aos eixos estratégicos e aos grandes objectivos que daí advêm...	110
12:	Métodos e ferramentas para se chegar a acordo sobre uma abordagem particular de acção	115
13:	Responsabilidades de governança dos gestores oficiais das áreas protegidas e de outros actores	123
14:	Exemplos de indicadores para o processo e resultados das três grandes fases da governança partilhada	141

DEFINIÇÕES

De que estamos a falar?	5
Área Marinha Protegida;	5
Gestão de uma área protegida;	6
Governança de uma área protegida;	6
Áreas Marinhas Protegidas em governança partilhada	18
Parte interessada: o que é?	22
O que é uma Unidade de Gestão de Recursos Naturais?	40
O que é uma equipa de partida?	58
O que é o diálogo social?	66
Investigação-acção participativa... é o quê afinal?	112
Consenso: o que significa?	120
AMPC e APAC... qual a diferença?	136
O que é a monitorização?	136
O que é a imputabilidade?	140
O que é a avaliação?	140

ABRE- VIATURAS

AMP	Área Marinha Protegida
AMPC	Área Marinha Protegida Comunitária
APAC	Áreas do Património Autóctone e Comunitário
AP	Área Protegida
CBD	Convenção sobre a Diversidade Biológica
CECI	Centro de Cooperação Internacional Canadiana
CEESP	Comissão sobre as Políticas Ambientais, Económicas e Sociais (da UICN)
IIED	Instituto Internacional para o Ambiente e o Desenvolvimento
IMROP	Instituto Mauritano de Investigação Oceanográfica e das Pescas
IRD	Instituto de Investigação para o Desenvolvimento
ONU	Organização das Nações Unidas
ONG	Organização Não Governamental
PNBA	Parque Nacional do Banco de Arguim
PNO	Parque Nacional de Orango
PRCM	Programa Regional de Conservação Marinha e Costeira
AR	Acta de reunião
IAP	Investigação-Acção Participativa
UGRN	Unidade de Gestão de Recursos Naturais
UICN	União Internacional para a Conservação da Natureza

PREÂMBULO

... Numa altura em que os seres humanos tomam consciência da sua capacidade de irreversivelmente destruir a natureza que os alimentou durante milénios, e que todos os indicadores globais, em matéria de ambiente, estão em alerta vermelho, é importante fazer uma pausa e reflectir sobre as «outras atitudes» dos homens e das mulheres deste mundo... que sustentaram as suas comunidades, mas também a própria natureza com cuidado, sabedoria, respeito e amor...

Mulheres e homens, grupos sociais muito diversos, comunidades e, por vezes, povos inteiros provam que é possível trabalhar em conjunto para utilizar os recursos naturais, mas também para os preservar, restaurar e enriquecer. Eles provam que é possível desenvolver, em conjunto, conhecimentos, saber-fazer, sabedoria e ferramentas. Eles mostram que a partilha dos custos e dos benefícios da conservação se pode fazer de forma equitativa e inteligente... e que a natureza responde, muitas vezes, de forma generosa a estes esforços de «governança partilhada/preventiva»...

Este guia é uma ferramenta que se inspira nestas experiências para propor opções de soluções equitativas, inteligentes e eficazes... ao serviço de todos e utilizável por todos. O que pode haver de melhor do que um guia conciso, que o oriente passo a passo, qualquer que seja a sua situação de partida e as suas capacidades, num processo complexo que envolva os direitos, os interesses e as preocupações de inúmeras partes interessadas? Estou em crer que este documento, muito solicitado mesmo antes da sua finalização, receberá um eco feliz por parte dos profissionais da conservação dos recursos naturais e, em particular, dos chefes das comunidades locais implantadas nas costas da África Ocidental e dos agentes de várias organizações, governamentais ou não, desejosos de romper com as abordagens dirigistas e unilaterais do poder de conservar ou de, simplesmente, gerir.

Graças às inúmeras comunidades e indivíduos que passaram por experiências concretas, adquiridas pela acção, e graças às mulheres e aos homens apaixonados e de boa vontade que quiseram trabalhar neste guia, a África Ocidental dispõe, doravante, de uma nova e eficiente ferramenta que lhe irá permitir alargar a sua «força de ataque» em matéria de governança partilhada, de boa governança e de gestão sustentável dos recursos naturais das suas áreas marinhas protegidas. Obrigada a todos eles, e que o seu trabalho seja frutuoso!

Aimé Nianogo

...EM GOVERNANÇA PARTILHADA!

Director Regional da UICN para a África Central e Ocidental

PREFÁCIO

Conservação da biodiversidade e acesso equitativo aos recursos costeiros: as AMP em governança partilhada na linha da frente

A impressionante perda de biodiversidade observada no mundo, é largamente reconhecida como sendo uma consequência da industrialização, da demografia, da crescente poluição, das extracções excessivas de recursos naturais e das alterações climáticas. A necessidade de manter o ambiente natural mundial num estado de saúde adequado para que a humanidade beneficie a longo prazo dos seus serviços, levou a que os Governos do planeta se empenhassem em lançar grandes projectos visando os objectivos de um desenvolvimento sustentável (Odm, CDB, etc.).

É preciso lembrar que o desenvolvimento sustentável continua a ser um desafio e que a humanidade dependerá do restabelecimento do equilíbrio entre as suas necessidades (desejos?) e a produtividade dos ecossistemas. Esta aposta pode estar ganha, mas pode também estar perdida se continuarmos a extrair todas as riquezas naturais disponíveis para um crescimento económico a curto prazo. Em qualquer dos casos, na eventualidade de sucesso ou fracasso, a humanidade e o planeta deverão dispor de um máximo de espaços pouco ou nada degradados, contendo as sementes da diversidade biológica para restaurar os espaços adjacentes. As áreas protegidas são as principais ferramentas de resiliência da natureza, e todos os Governos nacionais têm a responsabilidade de se empenharem no sentido de criarem e gerirem, de forma eficiente, uma quantidade, que seja o mais importante possível, de áreas de conservação dos recursos naturais e da biodiversidade e de constituírem uma rede densa e representativa de todos os ecossistemas.

Os meios marinhos e costeiros foram bastante degradados, mas não beneficiaram dos mesmos esforços de conservação que a parte terrestre do planeta. A sobrepesca, a utilização de artes de pesca destrutivas, a exploração mineira, a poluição telúrica, são muitos os factores que contribuíram para esta degradação; ela traduz-se por perdas de biodiversidade no local e, globalmente, por um esgotamento dos recursos haliêuticos acompanhado de uma simplificação dos ecossistemas marinhos. Em cinquenta anos, a redução da biomassa dos grandes predadores do oceano é avaliada em 90%. Os riscos de se alcançar os limiares da irreversibilidade foram muito mal estimados, e as medidas de gestão existentes provaram a sua incapacidade para gerir de forma sustentável um sector vital como a pesca. No que respeita às zonas costeiras, a forte pressão demográfica e a competição entre os vários sectores de actividade, como o turismo, acarretaram também danos ambientais importantes cujas principais vítimas correspondem, muitas vezes, aos meios mais produtivos (pântanos salgados, estuários, deltas, florestas de mangais...).

Apesar destas constatações, menos de 1% da superfície dos oceanos está colocada sob um regi-

me de protecção específico. Os Estados signatários da CBD comprometeram-se a acelerar o ritmo de criação de novas áreas marinhas protegidas - AMPs, mas os objectivos para 2012, fixados a 5% de superfícies sob protecção, não serão, provavelmente, alcançados. Por outro lado, a dificuldade em instalar uma equitativa e eficaz governança nas AMPs está, por vezes, na origem da sua má gestão e falta de eficácia em relação aos seus objectivos de conservação. Observam-se conflitos inter-comunitários e inter-institucionais devido à complexidade dos assuntos em questão, aos interesses contraditórios entre sectores económicos e à escassez dos fundos atribuídos à conservação marinha, que as várias instituições em causa são tentadas a controlar. Por outro lado, a decisão de criar uma AMP, tomada pelos gestores sem consultar devidamente os utilizadores e as comunidades locais, irá provocar reacções de rejeição por parte dos pescadores ou das populações ribeirinhas, isto é por parte das mesmas pessoas que deveriam ser as beneficiárias e que até há bem pouco tempo usufruíam do direito legítimo sobre o seu território marítimo e costeiro. Nas legislações modernas, esta noção é frequentemente excluída a nível dos direitos de pertença relacionados com o domínio público marítimo e dos regimes de acesso aos recursos pesqueiros, sendo o regime de livre acesso generalizado nas águas costeiras.

Outras abordagens foram experimentadas para a implementação de AMPs comunitárias, com base no envolvimento e no empenho de comunidades locais, desejosas de preservarem os seus recursos e de se resguardarem contra o impacto das pescas migrantes que exploram a sua zona de pesca. Embora estas dinâmicas sejam de um interesse evidente, esbarram com obstáculos ligados aos estatutos das áreas protegidas previstos pelas legislações e, sem um reconhecimento oficial e uma classificação por parte do Estado, as comunidades não têm, assim, nenhum poder legal para se oporem ao facto dos pescadores migrantes pescarem na sua zona.

Neste quadro sombrio, podemos ainda ter alguma esperança? Certamente, pois foram múltiplos os sucessos que permitiram tirar lições sobre boas práticas de gestão de AMPs. A obra «Sharing Power», que serviu de inspiração ao presente guia, relata várias experiências locais bem sucedidas ou encorajadoras e procura extrair ensinamentos. Podem encontrar-se nas recomendações do Congresso Mundial dos Parques (Durban 2003), dos Congressos Mundiais da Conservação (Banguécoque 2004, Barcelona 2008) e dos Congressos Mundiais das AMPs (Geelong 2005, Washington DC 2009): As AMPs funcionam melhor em governança partilhada - ou co-gestão - quando envolvem activamente, na sua concepção e funcionamento, as várias instituições técnicas e o conjunto dos utilizadores em questão.

Contudo, estas abordagens necessitam de competências particulares, muitas vezes estritamente ligadas ao conhecimento do contexto, às capacidades de acompanhamento e facilitação dos processos de preparação de acordos de gestão. Estas competências só podem ser adquiridas com a experiência... e o mais frequente é que nem sejam adquiridas. Conflitos e regimes de livre acesso criam raízes onde seria possível colaborar para benefício de todos. A gestão participativa necessita da emergência de campeões, de líderes, de gestores, de responsáveis de instituições,

de animadores de ONGs ou de membros das comunidades locais, que adoptem uma postura e se empenhem em favor dos processos de colaboração. Para alguns, isso significa investir tempo, por vezes recursos, e, até mesmo, a sua reputação e o seu próprio capital em termos de prestígio social. Para outros, isso significa aceitar voltar a pôr em causa a supremacia do Estado e partilhar a autoridade e a responsabilidade dos recursos naturais com a sociedade civil e as comunidades locais.

Na sub-região, foram levadas a cabo experiências que souberam esperar por resultados duradouros. Na Guiné-Bissau, por exemplo, o zonamento da reserva da biosfera do arquipélago Bolama Bijagós – RBABB- foi feito de forma participativa. As AMPs a seguir criadas pelo governo da Guiné-Bissau, no seguimento da classificação da RBABB, encontram-se todas em governança partilhada, com uma forte representação das comunidades locais. Noutros países, existem várias AMPs verdadeiramente envolvidas em processos em que os utilizadores reforçam e adaptam a gestão, com resultados em franco progresso. O programa de trabalho da jovem Rede Regional de AMPs na África Ocidental - RAMP AO - constitui um quadro de colaboração muito activo, para o qual este guia prático vem contribuir.

Desde 2003 que, no quadro do Programa Regional de Conservação da Zona Costeira e Marinha - PRCM - a UICN, juntamente com a CEESP e a WCPA, tem vindo a facilitar as relações entre pessoas do terreno de diversas AMPs para o intercâmbio de experiências, aprendizagem mútua, formação de profissionais, e tem vindo a acompanhar a criação de um grupo de trabalho composto por pessoas competentes, provenientes da sub-região, que possam guiar e acompanhar os processos de governança partilhada e formar os futuros profissionais do terreno. O presente guia é resultado deste longo trabalho de intercâmbio e de uma paciente compilação dos nossos infatigáveis amigos Grazia Borrini-Feyerabend e Christian Chatelain, com a participação de muitos dos futuros formadores da região.

Agradecendo calorosamente a todos os que participaram na sua preparação, desejamos uma boa leitura deste pequeno guia, na esperança que lhe seja útil para incentivar a governança partilhada das AMPs, e a todos os que desejam ver ganha a aposta do desenvolvimento sustentável e de um litoral da África Ocidental bem conservado, cujos benefícios serão geridos e repartidos de forma equitativa.

Alfredo Simão da Silva, director do Instituto da Biodiversidade e das Áreas Protegidas - IBAP e presidente da Rede Regional da AMP na África Ocidental – RAMP AO

Mathieu Ducrocq, coordenador do programa marinho e costeiro da UICN para a África Central e Ocidental

AGRADECIMENTOS

Esta obra é fruto de um trabalho de relativamente grande fôlego, baseado, por um lado nas últimas publicações relativas à governança partilhada, em particular, no livro *Sharing Power* (IUCN/CEESP e IIED, 2004 e 2007), e, por outro, na rica experiência de vários profissionais do terreno. Concebido segundo a ideia de Mathieu Ducrocq e esboçado por Gilles Hosh em 2008, foi inteiramente revisto por Grazia Borrini-Feyerabend. Após um período de gestação e de discussões, durante o qual foram solicitadas as contribuições dos actores da região, Mathieu e Renaud Bailleux, da UICN Dakar, relançaram o trabalho. Juntos, Christian Chatelain e Grazia, tomaram em mãos a essência e a forma do guia ao integrarem as contribuições dos participantes do primeiro workshop de formação do projecto SIRENES (reserva da biosfera de Bolama Bijagós, Fevereiro de 2009) e de alguns outros actores da região que possuem uma experiência directa - uma mistura de satisfações e de expectativas ainda por concretizar - face à governança partilhada dos recursos naturais na região. João Sousa Cordeiro e Sábado Vaz (Guiné-Bissau), Cheibany Ould Senhoury e Mohamed Abdoullah Ould Maaloum (Mauritânia) responderam generosamente à chamada e são hoje co-autores desta obra.

Os profissionais ou os futuros profissionais da governança partilhada já permitiram que o interesse deste documento fosse aferido. Foi esse o caso, por ocasião das sessões de formação organizadas pelos projectos RAMAO do PRCM sobre a gestão participativa (hoje em dia, mais propriamente chamada de «governança partilhada»), e depois por altura do primeiro workshop do projecto SIRENES, que, em 2009, lhe proporcionou uma fonte de inspiração mais directa. Agradecemos calorosamente a todos os participantes nestes workshops. Estas pessoas têm esperança na governança partilhada nas AMPs da África Ocidental e temos a certeza de que serão elas as primeiras embaixadoras deste guia.

Estamos muito reconhecidos ao Programa Regional de Conservação Marinha e Costeira na África Ocidental (PRCM), ao Gabinete da África Central e Ocidental (UICN PACO) e à Comissão CEESP da UICN por gentilmente aceitarem patrocinar este manual. Agradecemos calorosamente a Marc-Antoine Ragot pelo trabalho gráfico, o layout e a impressão litográfica realizada em Dakar.

A nossa gratidão vai, sobretudo, para as comunidades locais e para os pioneiros das organizações governamentais e não governamentais que abriram caminho à governança partilhada das áreas marinhas protegidas da África Ocidental. Inscrevemo-nos na sua linha de trabalho e esperamos ter conseguido difundir, pelo menos, uma parte das suas lições «aprendidas pela acção».

Grazia Borrini-Feyerabend e Christian Chatelain, Julho de 2009

...EM GOVERNANÇA PARTILHADA!

Introdução

O guia que tem em mãos inspira-se e segue a linha de trabalho da importante obra «Sharing Power» publicada pela UICN/CEESP e pelo IIED. O guia fornece uma versão sintetizada e cremos que prática das principais etapas do processo de governança partilhada, visando, em particular os actores das Áreas Marinhas Protegidas (AMPs) da África Ocidental. De entre eles, desejamos, sobretudo, despertar o interesse dos funcionários de estado encarregados da gestão das AMPs, dos membros das comunidades e agrupamentos locais e dos parceiros para o desenvolvimento e melhoramento da gestão das AMPs, tais como os responsáveis por projectos nas áreas sociais, ambientais ou do desenvolvimento sustentável.

com efeito, este guia não se destina a ser lido apenas por uma pessoa, mas por várias, de preferência pelos membros da equipa encarregada de dar início e de acompanhar o processo de governança partilhada num local específico. Mas também pode constituir uma referência útil para técnicos e membros das comunidades locais, estimulando a troca de experiências e os seus contributos para o processo.

Este guia pretende ser uma ferramenta de referência compacta, que permita aos utilizadores reencontrarem-se rapidamente nas várias etapas da implementação da governança partilhada e de assimilarem ou de reverem os seus conceitos e etapas para os porem em prática no terreno, de forma eficaz e equitativa. Tendo a preocupação de continuar a ser tão prático quanto possível, os quadros e ilustrações fornecidos baseiam-se em exemplos concretos da África Ocidental. Com efeito, ao longo de toda a obra, irá encontrar resumos de diálogos que poderá já ter ouvido da boca de pessoas reais... uma série de argumentos entre «advogados do diabo» e «advogados do compromisso e da acção».

Foi reconhecendo a complexidade e a profundidade das questões relacionadas com a governança dos recursos naturais, mas com a preocupação de as tornar o mais possível acessíveis, que se tomou a decisão de fazer este guia. Não foi nosso propósito entrar em discussões profundas sobre a filosofia, os princípios e as vantagens detalhadas da governança partilhada. Aos olhos de uma base internacional, cada vez maior, de aderentes, a governança partilhada (muitas vezes de chamada de co-gestão, gestão colaborativa ou gestão participativa) representa a abordagem mais justa e mais viável para a conservação de espaços e recursos naturais. O guia foi concebido nesta perspectiva. Irá, de forma pragmática, rever alguns conceitos-chave, mas debruçar-se-á, sobretudo, sobre as medidas a tomar para a implementação de sistemas de governança partilhada nas AMPs da África Ocidental.

Borrini-Feyerabend, G., M. Pimbert, M. T. Farvar, A. Kothari and Y. Renard, Sharing Power: Learning by Doing in Co-Management of Natural Resources throughout the World, IIED and IUCN/CEESP/CMWG, Cenesta, Téhéran, primeira edição, 2004; segunda edição Earthscan, Londres, 2007 ; tradução francesa (Partager le Pouvoir - Partilhar o poder) a publicar, 2009.

Nas secções que se seguem, iremos explorar os «porquês» e os «comos» da conservação da biodiversidade à luz da equidade, dos valores culturais e das tradições locais. Estes pontos — pouco presentes nos assuntos de trabalho dos profissionais da conservação — são, assim, cruciais para se alcançar o sucesso.

Porquê conservar? Porquê as AMPs?

As questões relativas ao «porquê» da conservação e das áreas protegidas são legítimas, mas são colocadas muitas vezes (e é pena!) num contexto de oposição. Por que queremos nós conservar espaços e recursos naturais, mesmo pagando o preço de alterarmos as condições do seu acesso, enraizadas nos usos e costumes tradicionais e legítimos?

A conservação faz-se, normalmente, tendo por base a constatação da degradação do ambiente e das espécies que nele habitam. A degradação observada é, frequentemente, o resultado das utilizações excessivas que as pessoas fazem do seu ambiente. Por exemplo, se o peixe-serra (*Pristis pristis*) desapareceu da África Ocidental, é porque as pessoas que o pescavam não faziam um uso sustentável deste recurso, produzindo uma modificação profunda (e, neste caso, permanente) no ecossistema marinho. O «serviço» que o peixe-serra prestava ao ser humano já não existe e perdeu-se para sempre. As funções que a biodiversidade, e a natureza em geral, desempenham no ciclo da vida do nosso planeta, os «serviços» que prestam por intermédio dos recursos naturais, bem como a manutenção das condições essenciais à vida (clima, ciclos da água, energia) constituem a base dos modos de vida das comunidades humanas e da sua segurança alimentar e física. Com o passar do tempo, a degradação do ambiente e a sobreexploração não controlada e não durável dos recursos naturais acarreta uma diminuição destas funções e serviços. Por exemplo, se actualmente, no Senegal, os pescadores constatam que «já não há peixe», parece-nos bastante óbvio suspeitar da natureza insustentável dos regimes de exploração passados e presentes. Regimes não sustentáveis teriam, desta forma, contribuído, directamente para o esgotamento dos stocks (crise ecológica) mas também para as crises socioeconómicas que se lhes seguiram (o peixe representa uma fonte de proteínas e de receitas económicas importantes para a população do país). A degradação dos recursos naturais acarreta um efeito de redução das funções e dos serviços fornecidos pela natureza, bem como uma fragilização dos modos de vida. O «porquê» da conservação — que trabalha contra a degradação do ambiente — faz convergir o interesse colectivo das comunidades, das regiões e das nações.

Mesmo que este raciocínio possa ser aceite, a questão do «porquê» da criação da AMP continua em cima da mesa. Será esta a melhor forma de proteger um património nacional constituído pelos serviços fornecidos pelos ecossistemas costeiros e marinhos? A resposta curta a esta pergunta é «não». A melhor forma de garantir a protecção e a utilização sustentável (numa palavra: a conservação) do ambiente costeiro e marinho seria através de um conjunto de políticas e de práticas nacionais e regionais que garantiriam a exploração responsável de todos os espaços marinhos e costeiros e de todos os recursos naturais existentes. Infelizmente, nenhum país do mundo pode, hoje, afirmar ter alcançado esse objectivo — apesar da existência de comunidades tradicionais que o conseguiram durante centenas de anos em determinados contextos. Daqui resulta que a

necessidade de criação de espaços dotados de um regime de protecção relativamente elevado é, de alguma forma, uma declaração de insucesso. A criação de AMPs significa que, no fundo, a sociedade, sendo incapaz de gerir o espaço nacional no seu conjunto para garantir a perenidade dos recursos, irá fazê-lo em determinados locais que apresentem um interesse particular — com a preocupação de evitar o empobrecimento da biodiversidade e dos recursos naturais em geral.

O objecto de uma AMP pode ser variado, desde a protecção de uma paisagem costeira até à protecção de uma espécie emblemática, rara ou importante, passando pela defesa de ecossistemas específicos (como os locais de desova de espécies comerciais). Actualmente, de entre os possíveis objectivos de uma AMP, destaca-se a conservação do património cultural e humano de determinadas comunidades locais que estabeleceram uma estreita relação de harmonia com o seu espaço e recursos. A preocupação é, pois, a conservação do conjunto constituído pelos modos de vida (das culturas) e pelo património natural a eles associados — ambos ameaçados por a degradação galopante dos recursos naturais, a globalização das trocas comerciais e a rápida alteração das crenças e dos valores.

Instrumentos internacionais e regionais defendem a criação das AMPs como forma de fazer face à degradação generalizada dos espaços costeiros e marinhos. Estes instrumentos, que conferem elevada legitimidade a esta abordagem, incluem a Declaração do Rio, a Convenção sobre a Diversidade Biológica, o Plano de Acção de Joanesburgo e a nível regional a Estratégia Regional para as AMPs na África Ocidental, assinada em 2003 por dez ministros encarregues das pastas das Pescas, do Ambiente e das Áreas Protegidas na região.

Porquê a governança partilhada?

É geralmente aceite que espaços com regimes especiais, como é o caso das AMPs, necessitam de uma forma de gestão que garanta que os objectivos visados são, efectivamente, alcançados. É bom lembrar que a gestão propriamente dita não incide sobre o espaço enquanto tal, mas sobre as utilizações que o ser humano dele faz. Desta forma, o esforço da gestão visa resultados ao nível do ambiente, regulamentando, de forma prática, as actividades dos seus utilizadores. Este guia baseia-se no exemplo de AMPs de uso múltiplo, que corresponde à natureza de todas as AMPs da África Ocidental. O termo «Uso múltiplo» significa que a protecção conferida ao espaço visado não é, nem total, nem exclusiva — e que são permitidas certas utilizações dos recursos naturais.

Depois dos esforços iniciais para a criação de áreas protegidas, terrestres ou marinhas, verificou-se que é muito difícil gerir áreas com populações residentes, fortemente ligadas à terra ou ao mar e com uma grande dependência dos seus recursos, sem envolver estas mesmas populações na definição dos futuros regimes de gestão. Existe uma razão simples para esta constatação: se os direitos e os usos consuetudinários e legítimos dos recursos não forem incluídos, nem tidos em conta no regime de gestão do espaço, os planos de gestão estabelecidos irão violar esses direitos e criar injustiças sociais.

Tomemos o exemplo, nos anos 50 do séc. XX, da criação do Parque Nacional de Niokolo Koba, no sudeste do Senegal. O parque foi concebido como uma reserva integral, aberta somente aos turistas naturalistas. As populações residentes foram expulsas manu militari e privadas de aceder às suas terras e aos seus espaços ancestrais de existência, sem serem previamente consultadas, e sem ter havido vontade demonstrada por parte do Estado em considerar o uso múltiplo da reserva planificada. Se bem que o Niokolo Koba representa um exemplo extremo, o resultado de iniciativas deste género é uma violação profunda dos direitos consuetudinários, da cultura e mesmo da vida destas populações. Diversas iniciativas de conservação deste tipo foram levadas a cabo por todo o mundo e verificou-se, à escala mundial, que as populações, privadas arbitrariamente dos seus direitos, tinham, conseqüentemente, tendência para não respeitar as regras impostas. Estas populações, vêem-se, assim, criminalizadas e marginalizadas no processo que se segue, e no fim de contas, a área protegida não irá funcionar como originalmente planeado. Tendo isto em mente, é conveniente não esquecer que a região da África Ocidental contém determinadas zonas costeiras habitadas por etnias que têm ainda uma ligação ancestral muito forte com o seu espaço de vida, nomeadamente, os Imraguen do Banco de Arguim, na Mauritânia, os Bijagós do arquipélago dos Bijagós, na Guiné-Bissau, e os Diolas na Baixa Casamança, no Senegal.

Hoje em dia, e na maioria dos casos, é o Estado que detém o direito e a responsabilidade de organizar o território nacional – autoridade adquirida por um processo histórico de preempção sobre as autoridades locais e tradicionais que detinham previamente a maior parte do poder. Se esta autoridade central e suprema não consegue, sozinha, definir e implementar regimes de gestão equitativos e efectivos, que tenham em conta os interesses das populações associadas, não seria, então, melhor incluir estas populações residentes no processo de identificação, planificação e implementação destas áreas protegidas? A resposta a esta pergunta é, claramente, «sim»!

A ideia de «co-gestão» das áreas protegidas não é nova. Encontramos referências com mais de 50 anos que procuravam criar uma nova via entre a gestão do Estado e a gestão privada. Contudo, a co-gestão não se destina apenas a limitar os efeitos privados da expropriação ou os efeitos negativos do não respeito de regras impostas por uma autoridade superior e surda. Também se destina a garantir que são tidos em conta os conhecimentos e o saber-fazer das partes interessadas legítimas associadas ao local, para benefício directo do mesmo. No entanto, quando procuramos nas práticas de conservação, só muito raramente encontramos situações de co-gestão claras, justas e eficazes. Porquê? Provavelmente devido ao facto da «co-gestão» não ser apenas uma questão de escolha de técnicas e de saber-fazer profissional. A co-gestão – ou melhor dizendo, a «governança partilhada» (ver abaixo «De que estamos a falar?») – mexe com o poder de tomar decisões, provoca a partilha deste poder e acarreta conseqüências socioeconómicas directas. Ela pode pôr em causa os valores socioculturais e económicos associados à forma como as decisões são tomadas, tanto no seio de uma determinada comunidade, como entre diferentes estratos sociais e sectores administrativos.

De que estamos a falar?

Os conceitos de «co-gestão», «gestão participativa» ou «governança partilhada» são, frequentemente, misturados nos textos e usados aleatoriamente com o mesmo sentido. Isto denota uma certa confusão intelectual? Será que existem diferenças significativas entre estes termos? Para responder a estas perguntas, tomemos como referência algumas definições básicas:

Área Marinha Protegida

Enquanto que uma área marinha protegida compreende um território intertidal ou subtidal, bem como as águas sob esse território, a flora, a fauna e os aspectos históricos e culturais associados, uma área costeira compreende o território terrestre no qual as actividades em meio marinho têm repercussões significativas. A Convenção sobre a Diversidade Biológica (CBD) utiliza o termo «Área Protegida Marinha e Costeira» quando se trata de conservar a biodiversidade característica desta associação. Segundo a CBD, as Áreas Protegidas Marinhas e Costeiras estão «... reguladas pela legislação ou outros meios eficazes, incluindo o costume, o que implica que a biodiversidade marinha e/ou costeira da área receba um grau de protecção mais elevado do que a sua área envolvente.»²

Em 2008, as Directrizes para a Aplicação das Categorias de Gestão da UICN especificaram claramente que a nova definição de área protegida da UICN também se aplica aos ambientes marinhos e costeiros. Contudo, para a UICN, uma Área Marinha Protegida (AMP) é «um espaço geográfico claramente definido, reconhecido, consagrado e gerido, por todos os meios eficazes, jurídicos ou outros, a fim de assegurar, a longo prazo, a conservação da natureza, bem como os serviços do ecossistema e os valores culturais a ele associados»³. A definição da UICN é mais estrita do que a da CBD. Apesar de não impedir a inclusão das reservas de pesca entre as áreas protegidas, estas zonas só seriam reconhecidas como áreas protegidas no caso de serem «definidas, reconhecidas, consagradas e geridas para fins de conservação, a longo prazo, da natureza». Por outro lado, segundo a Estratégia Mundial de Conservação de 1980, a conservação é um «fenómeno positivo, que inclui a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e o enriquecimento do meio natural»⁴. A interpretação do que pode figurar nas listas nacionais das áreas marinhas protegidas cabe, contudo, aos estados.

Gestão de uma área protegida

As áreas protegidas são criadas com objectivos muito específicos. Esses objectivos incluem sempre a conservação da biodiversidade, mas, muitas vezes, também a conservação dos recursos naturais (por exemplo, a água) e dos recursos culturais (por exemplo, lugares sagrados, memórias históricas) associados à biodiversidade. Considera-se, muitas vezes, que as áreas protegidas devem igualmente gerar benefícios socioeconómicos, nomeadamente para as populações locais residentes (estímulo da economia local, lazer, educação e investigação, etc.). As categorias de gestão codificadas pela UICN constituem uma abordagem flexível que permite reconciliar os valores da biodiversidade com os das comunidades humanas em questão.

As áreas protegidas são, habitualmente, geridas segundo directrizes no que respeita aos seus limites, ao seu zonamento, às actividades e usos dos recursos, ao que é permitido e proibido na área propriamente dita, mas

Secretariado da Convenção sobre a Diversidade Biológica, Technical Advice on the Establishment and management of a National System of Marine and Coastal Protected Areas, CBD Technical Series no.13, Montréal (Canada), 2004.

Dudley, N. (ed.), Lignes directrices pour l'application des catégories de gestion aux aires protégées, UICN, Gland (Suisse), 2008.

UICN, UNEP e WWF, World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development, IUCN, Gland (Suisse), 1980.

também a um conjunto de intervenções a levar a cabo (delimitação dos perímetros, manutenção das infra-estruturas, restauração de habitats, erradicação de espécies invasivas, etc.). Por outras palavras, a gestão é o processo pelo qual quem toma as decisões e quem as executa responde à pergunta «Que iremos fazer para atingir os objectivos da área protegida?».

Governança de uma área protegida

A governança de uma área protegida diz respeito a questões de poder, de relações e de responsabilidade. Do ponto de vista prático, podemos compreendê-la fazendo a seguinte questão: «Quem detém a autoridade e a responsabilidade da gestão e tem de prestar contas dos resultados obtidos?». Desta forma, a governança não tem muito a ver com a gestão («O que fazer para atingir os objectivos da área protegida?»), mas informa-nos sobre quem toma as decisões e sobre os responsáveis últimos da área protegida e ainda sobre o que é feito ou não pela mesma.

Existem quatro grandes tipos de respostas possíveis à pergunta «Quem detém a autoridade e a responsabilidade da gestão?». Estas respostas encontram-se nos quatro grandes «tipos» de governança (todos legítimos e importantes para a conservação):

As APs sob a autoridade do governo (quer a um nível federal/nacional, quer a um nível supranacional)

As APs sob a autoridade de várias partes interessadas (governança partilhada)

As APs sob a autoridade de privados (geralmente os proprietários das terras ou dos recursos naturais em questão)

As APs sob a autoridade dos povos autóctones e das comunidades locais — sedentárias e nómadas — com os direitos consuetudinários e/ou legais (estas APs designam-se, genericamente, Áreas do Património Autóctone e Comunitário ou APACs)

Tal como as áreas terrestres protegidas, as áreas protegidas marinhas e costeiras podem também ser identificadas segundo um tipo de governança.

Mas há mais do que isto. As outras grandes questões às quais a governança pode responder são «Como são tomadas as decisões para a área protegida? Que normas são aplicadas e que abordagens, valores e princípios servem de guia a quem toma as decisões?». As respostas a estas (e a outras) perguntas informam-nos sobre a qualidade da governança, ajudam-nos a compreender se estamos, ou não, em presença de uma «boa governança».

Áreas Marinhas Protegidas em governança partilhada

“«Áreas Marinhas Protegidas onde a autoridade, a responsabilidade e o dever de prestar contas são partilhados entre as partes interessadas, tais como órgãos do governo, operadores económicos, e titulares de direito, como sejam os povos autóctones e as comunidades locais que dependem da área protegida e dos seus recursos, em virtude de uma ligação com os seus modos de vida e/ou a sua cultura»⁵. Por vezes, esta situação é referida como “gestão participada” ou “co-gestão” o que não é inteiramente correcto, uma vez que a definição diz mais respeito à governança do que à gestão. As expressões relativas à gestão são correntes, mas estão, lentamente, em vias de mudar...

⁵ Definição acordada pelos participantes do primeiro Congresso Mundial das Áreas Protegidas Marinhas (Geelong, 2005).

No modo «governança partilhada», diversos parceiros negociam, definem e garantem entre eles a partilha de funções, de direitos e de responsabilidades a propósito da zona marinha e costeira em questão e dos respectivos recursos naturais. A governança partilhada desenvolve-se através de um processo de negociação e de aprendizagem pela acção e — mais cedo ou mais tarde — dá lugar à emergência de novos acordos institucionais. Estes podem incluir planos e normas acordadas pelas partes interessadas (acordos de co-gestão, planos de co-gestão, acordos complementares), mas também organizações multipartidárias (pluralistas) com mandatos para as funções consultivas, de tomada de decisão e de execução, etc. Por outras palavras, a governança partilhada vai para além da partilha do trabalho de gestão diária que se segue à implementação de um plano de gestão. A governança partilhada modela o poder decisório que irá desenvolver o plano!

A questão da equidade

A UICN define a sua visão do futuro desejado como «um mundo justo que valoriza e conserva a natureza». A palavra «justo» refere-se ao princípio da equidade e encontra-se hoje na base dos movimentos ecológicos que compreenderam que o património natural não pode ser devidamente preservado sem ter em conta as comunidades humanas que dele dependem. Não ter em conta as «partes interessadas legítimas» quando se decidem questões ambientais e de conservação pode originar injustiças graves, sistemas de gestão ineficazes, situações de miséria humana e a perda de biodiversidade.

Por outro lado, se o princípio da equidade estiver inscrito na base das iniciativas de conservação e se for devidamente aplicado, as hipóteses de sucesso dos quadros de gestão multiplicam-se, criando situações de vantagem para todas as partes envolvidas. É, assim, importante assegurar a participação de todas as partes interessadas, incluindo as mais vulneráveis e as mais afastadas dos centros de poder, a fim de garantir que serão ouvidas e que os seus direitos, interesses e preocupações serão tidos em conta. Nesse sentido, a governança partilhada é um esforço de reconciliação da conservação com a equidade. Ela põe em prática um quadro de negociações para permitir às partes interessadas chegarem a um acordo sobre uma partilha equitativa dos custos e das vantagens da conservação — um acordo que possa melhorar as condições de vida sem ameaçar a perenidade dos recursos ambientais.

A abordagem género

A abordagem género foi introduzida no processo de governança partilhada na sequência da constatação que, em muitos casos, as mulheres não participavam nas discussões, nem nas negociações, em pé de igualdade com os homens. Contudo, nas sociedades rurais e tradicionais — nomeadamente as da África Ocidental — as mulheres têm acesso e fazem uma utilização considerável dos recursos naturais durante a execução das suas tarefas diárias. Basta mencionar a recolha de lenha e de água e a apanha de bivalves nas planícies lodosas. Em determinadas populações, estas tarefas raramente, ou nunca, são realizadas por homens. Decidir o futuro dos regimes de acesso a estes recursos sem a participação activa de quem deles faz uso, não pode senão criar problemas mais dia, menos dia.

A abordagem género aplicada à governança partilhada permite às mulheres, bem como aos homens, dependendo das suas funções e interesses, participar na negociação dos acordos de co-gestão. A abordagem do género zela para que cada utilização dos recursos naturais seja definida e compreendida – socialmente e economicamente falando – pela comunidade de referência, e que tudo seja regulamentado através dos acordos de co-gestão.

Para além da defesa dos direitos e das capacidades das mulheres, a abordagem género ultrapassa, frequentemente, os seus limites e acaba por abranger outros grupos por vezes marginalizados ou «esquecidos». A este respeito, é importante acrescentar que grupos de actores, tais como os jovens de ambos os sexos, os idosos, os migrantes, etc., não se devem definir apenas como pertencendo a um dos sexos, mas também, por vezes, a um ou a vários outros grupos de pertença. Evidentemente, todos os grupos afectados devem ser tidos em conta num processo de gestão equitativa e eficaz. A abordagem género insere-se na mesma linha das preocupações de equidade social, que aspira evitar todas as formas de injustiça, desde o simples «esquecimento» de convidar alguém até a uma, mais chocante, exclusão das deliberações.

Como foi referido na secção sobre o «porquê» da co-gestão, a questão da partilha do poder da tomada de decisão é uma problemática que existe entre os diferentes estratos da administração (estado, regiões, municípios, comunidades), bem como ao nível intracomunitário. Enquanto que um chefe tradicional ou um representante local, eleito por uma comunidade costeira, poderiam apreciar a ideia de estarem associados a um processo de co-gestão, e de negociarem directamente com os agentes que representam o Estado, esses mesmos líderes não ficariam necessariamente entusiasmados com a ideia de terem de negociar uma posição consensual, no seio da sua comunidade, na qual todas as necessidades das mulheres seriam tidas em conta. É muito possível que tal não faça parte da «cultura de governança» da comunidade em questão.

É por isso que a abordagem de governança partilhada, com as suas preocupações de equidade e de não discriminação, foi algumas vezes caricaturada como uma actividade de «engenharia social». Efectivamente, alguns dados sociais e culturais de base devem ser postos em causa para se chegar a soluções equitativas em matéria de conservação. Mas a abordagem género deve ter também a consciência das diferenças culturais e respeitar os valores dos outros. Os promotores e os facilitadores da governança partilhada podem ajudar as pessoas a colocarem questões, mas devem deixar sempre que sejam elas próprias a encontrar as respostas. Podem, sem dúvida, dar exemplos e exprimir preocupações, mas devem lembrar-se de que as verdadeiras alterações são fruto de um trabalho realizado no seio das comunidades em questão.

Como usar este guia?

As diferentes partes do guia acompanham as etapas que enquadram a implementação do processo de governança partilhada. A parte I descreve a situação de partida, as constatações, bem como a compreensão que se deve ter do contexto antes de participar no processo, ao passo que as partes II, III e IV correspondem às três fases do processo. Um pré-requisito importante é o

facto da implementação de uma área marinha protegida, com base numa abordagem de governança partilhada, ser uma iniciativa que deve ser planificada e estruturada, caso se pretendam resultados satisfatórios. Por exemplo, certos elementos do processo devem preceder outros, pois constituem a base dos trabalhos vindouros. Da mesma forma, esta planificação não deve ser rígida, pelo contrário, deve deixar a porta aberta à criatividade, à invenção de soluções adaptadas e deve permitir, às partes interessadas, dar alguns passos atrás, se necessário.

Embora o guia vise um grupo de pessoas destinado a acompanhar o início do processo de implementação de uma AMP, pode também ser muito útil a profissionais ou gestores (a equipa de gestão) já envolvidos na implementação de uma AMP. Com efeito, mesmo que o guia se apresente como uma sequência cronológica das várias etapas a seguir para a implementação de um sistema de governança partilhada nas AMPs, as equipas de gestão, que trabalham em AMPs estabelecidas há já vários anos, poderão também encontrar neste guia informações e questões que lhes permitam aprofundar a sua abordagem ao tema e melhorar o sistema de governança partilhada da sua AMP. Por exemplo, mesmo os gestores muito experientes poderão tirar partido do que é descrito na primeira parte do guia (trabalho da equipa de partida) para verificar se a implementação das estruturas de governança partilhada respeitou um processo ponderado e racional.

Cerca de quarenta perguntas específicas são apresentadas ao longo do guia, ajudando o leitor a situar-se em cada uma das etapas do processo. Cada pergunta exige uma resposta “Sim” ou “Não”, permitindo ao leitor escrever a explicação do «Sim» ou ler propostas para remediar o «Não». São deixados, de forma propositada, espaços na coluna «Sim» para facilitar a escrita sobre o próprio guia, tornando-se, assim, uma ferramenta viva e verdadeiramente prática.

Assim sendo, as perguntas de recapitulação que se encontram no fim de cada secção permitem fazer um resumo da situação, quer a AMP esteja apenas no início, quer esteja já bem estabelecida. Fazer as perguntas de recapitulação é questionar-se se a etapa em questão foi tida em conta na devida altura. Caso necessário, as perguntas irão permitir visitar e completar o processo já em prática.

Cada local tem as suas especificidades próprias – constrangimentos culturais, conflitos políticos, ou mesmo obstáculos jurídicos – este guia, definitivamente, não pretende ser um livro de receitas para ser aplicado indiscriminadamente. Pelo contrário, ele permite que se aprofundem, aqui ou ali, alguns métodos, que se explore, a seu ritmo, etapa por etapa, isto qualquer que seja o ponto de partida escolhido. Mais do que qualquer outra coisa, este guia incentiva os seus leitores a criar a sua própria experiência inspirando-se o mais possível nas lições adquiridas no terreno.

O processo ideal de implementação da governança partilhada raramente existe no mundo real. Os eventos e as actividades modificam-se e sobrepõem-se, chegando mesmo, muitas vezes, a enredar-se uns nos outros. A abordagem é sempre única e deve ser ajustada ao contexto. Apesar disso, temos a firme crença de que todos os esforços feitos para envolver as populações e as instituições na conservação da natureza, tendo também em vista a equidade e o respeito pelas culturas locais – que são a essência da governança partilhada – serão, sem dúvida, entusiasmantes e apaixonantes!

COMPREENDER OS ASSUNTOS EM QUESTÃO E DECIDIR ENVOLVER-SE

Porquê e como se estabelece uma área protegida? O que se vai conservar? Como? A governança partilhada é desejável? É possível? Quem deve agir para a alcançar? Com que recursos?

Muitas perguntas se colocam no início de qualquer iniciativa de conservação, indicando a complexa envergadura do projecto que se anuncia e a necessidade de se tomarem várias decisões... Esta primeira parte do guia contém elementos de resposta a estas perguntas, bem como para muitas outras perguntas de apoio que lhe irão permitir reflectir sobre o contexto em questão. Este é o primeiro dos quatro grandes passos que nos levarão à concretização da governança partilhada.



1. Porquê uma Área Marinha Protegida?

AMP pode ser uma resposta a diversos problemas. Se estivermos perante uma situação de degradação ambiental importante, a necessidade de conservação resultará de uma simples constatação dessa mesma necessidade. Esta constatação é, normalmente, feita quando a «erosão» da biodiversidade e dos serviços ecológicos tem já impactos socio-económicos negativos sobre as comunidades em questão, mas ainda há esperança de remediar a situação. Muitas vezes, usos múltiplos realizados por grupos com interesses diversos, como sejam residentes costeiros permanentes e utilizadores migrantes, criaram situações de sobreexploração de recursos devido ao livre acesso e ao número excessivo de utilizadores. Neste caso, a diminuição dos recursos leva a que certos actores reivindiquem uma alteração no modo de gestão dos recursos. Em Casamança, por exemplo, uma associação local de pescadores observou a degradação inexorável da diversidade e da abundância dos peixes mais capturados no seu território tradicional de pesca. Contudo, não ficaram de braços cruzados e, em 2009, decidiram estabelecer a sua própria reserva, com regras bem definidas e severamente fiscalizadas para, pelo menos, tentar inverter a tendência.

Noutros casos, a degradação observada num determinado local pode levar os actores a quererem defender outro local da mesma natureza, mas que se apresente ainda num estado original e não degradado, com a finalidade de evitar que a degradação galopante, constatada noutros locais, venha afectar as áreas em questão. Esta abordagem preveniria, afinal, a deterioração completa de um tipo de ecossistemas ou de recursos costeiros e marinhos à escala nacional ou regional. Mas quando um recurso natural é explorado de forma não durável à escala nacional, enquanto que parte desse mesmo recurso é defendida no seio de uma área marinha protegida, podem surgir reivindicações para aceder à AMP e explorar os seus recursos... Um exemplo pertinente é o do Parque Nacional de Banco de Arguim na Mauritânia, onde os pescadores reivindicaram a abertura da pesca artesanal motorizada na sequência da grande diminuição das capturas no restante espaço. É evidente que a abertura de áreas marinhas protegidas não irá resolver o problema (nem sequer

Quem está na origem da iniciativa de conservação?

A iniciativa de conservar recursos ou um espaço em particular pode partir de qualquer um dos actores envolvidos... pode partir tanto das comunidades de base como da sociedade civil, da comunidade internacional ou das agencias governamentais. Enquanto que o Estado tem, normalmente, o mandato jurídico (legalidade) para colocar determinado espaço sob um regime de conservação, são as comunidades locais e os utilizadores tradicionais dos recursos que asseguram a legitimidade local, ou seja, trazem consigo «o consentimento da sociedade». Com efeito, os conceitos de legalidade e de legitimidade complementam-se e não se excluem mutuamente. É desta distinção e das suas implicações que nascem os fundamentos da governança partilhada. Em todo o caso, é preciso que a «parte interessada», que dá início aos trabalhos, envolva os outros na iniciativa a fim de garantir o seu sucesso.

Logo no início, o grupo que tem a iniciativa da conservação define, em termos preliminares, o local a conservar (ou seja, a extensão da área visada e as unidades de gestão que dela fazem parte), bem como os grandes objectivos a alcançar. É importante difundir o mais possível os motivos da iniciativa e os benefícios esperados, bem como reunir o máximo de informações disponíveis, qualquer que seja a natureza ou a fonte. Hoje em dia, as iniciativas de conservação são apoiadas por um número importante de instrumentos, convenções e acordos internacionais, que encorajam os países e as suas comunidades a identificar e a criar áreas protegidas, a conservar os seus recursos naturais e a explorar o ambiente de forma sustentável. Qualquer utilizador ou residente legítimo ou qualquer organismo ambiental ou órgão de Estado pode, portanto, iniciar um processo com um elevado grau de legalidade. Contudo, é crucial – e veremos isso ao longo do guia – que todas as partes interessadas estejam bem integradas neste processo e que se empenhem no sentido de o tornar também socialmente legítimo.

Parte interessada: o que é?

Uma parte interessada ou stakeholder de uma área protegida é qualquer organização, grupo social ou indivíduo que tenha direitos, preocupações e/ou interesses directos, significativos e específicos no que respeita à própria área e que se tenha organizado com a finalidade de os exprimir e defender.

Q 2: Sabemos «quem» quer a criação da nossa AMP?

Sim

Não

- Nós citamos as partes interessadas:

.....

.....

.....

.....

.....

.....

- ...mas temos consciência que muita gente pode não saber quem trabalhou para a criação da AMP.

- As partes interessadas que iniciam o processo podem ser:

- Utilizadores mais ou menos organizados
- Uma ou várias comunidades locais
- O Estado por intermédio de um dos seus serviços
- A comunidade internacional por intermédio de um programa de apoio das Nações Unidas
- Uma ONG internacional ou nacional
- As chefias tradicionais
- A sociedade civil organizada a nível nacional, provincial ou local
- Os beneficiários esperados de um projecto de conservação ou de desenvolvimento junto à AMP

3: Sabemos quem está preparado para «levar a cabo a iniciativa» da AMP?

Sim

Não

- Nós nomeamos estas pessoas... :

.....

.....

.....

.....

.....

.....

- ...e tentaremos ajudá-las o melhor que pudermos

- Aqueles que levam a cabo a iniciativa (indivíduos activamente empenhados em pôr em marcha a AMP e que são os garantes da sua legalidade ou legitimidade) podem ser:

- Os profissionais dos projectos de conservação/ desenvolvimento ou dos serviços do Estado
- Os líderes das comunidades locais – mulheres e homens, jovens e idosos, representantes eleitos e não eleitos
- Os chefes tradicionais e os sábios
- Indivíduos provenientes da sociedade civil nacional, provincial, local



É PRECISO CONSERVAR TUDO!
ASSIM, DE CERTEZA QUE NÃO SE COMEN-
TEM ERROS!

SIM, MAS NÃO ACHAS QUE ERA PRECISO COMEÇAR
PELOS RECURSOS MAIS AMEAÇADOS E POR AQUELES
QUE SÃO MAIS ÚTEIS PARA AS COMUNIDADES LOCAIS?

2. O que conservar e onde?

É importante definir claramente o local a conservar. Fala-se, muitas vezes da Unidade de Gestão de Recursos Naturais (UGRN) - um termo que inclui todos os elementos de um ecossistema necessários para uma planificação coerente da conservação do local. Na prática, é, por vezes, difícil definir os limites de um ecossistema e, conseqüentemente, de uma UGRN coerente, se quisermos ter a certeza de que todos os elementos que tem impacto nesse ecossistema estão aí incluídos. Se quisermos, por exemplo, conservar a biodiversidade marinha-costeira à volta de uma ilha, provavelmente, será necessário incluir na UGRN não apenas as zonas situadas por baixo do limite da maré baixa, mas, se calhar, também as zonas intertidais que servem de locais de desova e de zonas de alimentação para os juvenis (planícies lodosas, mangais, etc.). Uma vez consideradas estas zonas, pode ser que se decida incluir, também, elementos do sistema terrestre que possam ter uma forte influência sobre as zonas intertidais, como sejam os rios. O mesmo vale para importantes bancos de coral; e assim por diante... Este exercício de análise iterativa permitirá definir, à medida que gestão é praticada (gestão adaptativa), uma UGRN ecologicamente coerente.

Para além da constituição de uma unidade ecológica, a UGRN deverá, também, ser coerente em termos socio-económicos. Admitamos que no exemplo anterior existem pescadores migrantes e agricultores a explorar os recursos naturais da ilha em questão e à sua volta. Enquanto que seriam os agricultores a «pagar» uma grande parte dos custos da iniciativa para a protecção dos rios, os pescadores seriam os mais beneficiados graças à manutenção de uma fauna marinha diversa e abundante. Assim, com a preocupação de equidade e sustentabilidade das medidas de conservação, será importante incluir na UGRN as zonas cultivadas pelos agricultores e as componentes do sistema terrestre com impacto costeiro. Os acordos de gestão resultantes deverão propor, também, benefícios tangíveis aos agricultores pelos custos da conservação que terão que «pagar».

Nas sociedades tradicionais, encontra-se, muitas vezes, uma notável coincidência entre as UGRN e as «unidades sociais», tais como comu-

nidades locais, grupos móveis que se deslocam em conjunto, etc. No arquipélago dos Bijagós ou, mais para sul na Guiné-Conakry, na ilha de Tristão, nota-se que o domínio de exploração das populações residentes Bijagós, Nalus, Balantas, e outras populações, é, simultaneamente, terrestre, marinho e costeiro. A unidade de gestão socioeconómica reconcilia-se largamente com a unidade ecológica. Contudo, neste caso, continua a existir o problema de acesso e de atribuição dos recursos entre residentes e migrantes, um dos grandes desafios encontrados ao longo das costas da África Ocidental em geral.

O que é uma Unidade de Gestão de Recursos Naturais?

Uma Unidade de Gestão é um território ou um sortido de recursos gerido «enquanto ecossistema». Para ser coerente, deverá incluir os elementos ecológicos necessários para planificar a sua conservação. Também deverá ser capaz de garantir uma repartição equitativa dos custos e dos benefícios desta conservação. Uma AMP deverá ser composta por uma ou várias unidades de gestão coerentes.

4: O local anunciado para a nossa AMP corresponde a uma (ou mais) unidades de gestão de recursos naturais coerentes?

<i>Sim</i> <input type="checkbox"/>	<i>Não</i> <input type="checkbox"/>				
<ul style="list-style-type: none"> Nós especificamos sobre que base geográfica, geopolítica e ecológica ela assenta... 	<ul style="list-style-type: none"> Tendo em conta que: <ul style="list-style-type: none"> Foi definida de forma arbitrária Foi definida em relação a uma unidade de recursos naturais que deixou de ser válida Não havia ninguém para escutar as ideias dos residentes utilizadores de recursos <p>mas os pontos de coerência a clarificar podem ser:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th style="text-align: center;">Coerência ecológica</th> <th style="text-align: center;">Coerência Socio-económica</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="vertical-align: top;"> <ul style="list-style-type: none"> Zona de reprodução de várias espécies Ilha e sua envolvente Rio e seu estuário </td> <td style="vertical-align: top;"> <ul style="list-style-type: none"> A UGRN tem uma relação directa e forte com uma comunidade bem definida Existem relações estreitas entre os agricultores e os pescadores em causa Existe uma boa organização dos pescadores em causa O território a conservar situa-se inteiramente dentro de uma unidade administrativa </td> </tr> </tbody> </table>	Coerência ecológica	Coerência Socio-económica	<ul style="list-style-type: none"> Zona de reprodução de várias espécies Ilha e sua envolvente Rio e seu estuário 	<ul style="list-style-type: none"> A UGRN tem uma relação directa e forte com uma comunidade bem definida Existem relações estreitas entre os agricultores e os pescadores em causa Existe uma boa organização dos pescadores em causa O território a conservar situa-se inteiramente dentro de uma unidade administrativa
Coerência ecológica	Coerência Socio-económica				
<ul style="list-style-type: none"> Zona de reprodução de várias espécies Ilha e sua envolvente Rio e seu estuário 	<ul style="list-style-type: none"> A UGRN tem uma relação directa e forte com uma comunidade bem definida Existem relações estreitas entre os agricultores e os pescadores em causa Existe uma boa organização dos pescadores em causa O território a conservar situa-se inteiramente dentro de uma unidade administrativa 				
<ul style="list-style-type: none"> ...e verificamos se os limites da AMP são claros para todas as partes interessadas e se as coerências realçadas (ecológicas e socioeconómicas) são fruto de observações, estudos no terreno e de discussões com os utilizadores dos recursos. 					

5: Foram listados os conflitos existentes ou potenciais sobre o acesso aos recursos da AMP?

<i>Sim</i> <input type="checkbox"/>	<i>Não</i> <input type="checkbox"/>
<ul style="list-style-type: none"> Nós listamos os vários conflitos existentes... 	<ul style="list-style-type: none"> Tivemos em consideração os conflitos possíveis: <ul style="list-style-type: none"> Entre pescadores locais e não-locais Entre pescadores tradicionais e modernos Entre pescadores artesanais e industriais Entre proprietários consuetudinários e outros exploradores dos mesmos recursos Entre os pescadores e o Estado (p. ex., o agente de conservação do Estado) Entre residentes e migrantes Entre comunidades de etnias diferentes Entre comunidades de religiões diferentes etc.
<ul style="list-style-type: none"> ...e tentamos avaliar os seus impactos no local 	

...EM GOVERNANÇA PARTILHADA!

3. Como conservar?

Um dos primeiros elementos a ter em conta depois da identificação preliminar do local a proteger é a avaliação da oportunidade e da exequibilidade de um sistema de governança partilhada para esse local. Contrariamente às práticas do século passado, hoje em dia, em inúmeros países, já não existem projectos para áreas protegidas de envergadura - i.e. que incluam comunidades de utilizadores residentes, associados ou periféricos - que sejam considerados sem o acompanhamento de um processo de consulta dessas populações. Estes processos, inúmeros em todo mundo, são necessários, mas estão longe de serem suficientes para se declararem em situação de governança partilhada. São indispensáveis meios humanos e financeiros e muito tempo para fazer evoluir o contexto de uma simples consulta para o da governança partilhada, passando por múltiplos estádios de participação mais ou menos tangíveis.

A governança partilhada permite evitar injustiças sociais decorrentes de uma planificação que não respeite os direitos e os interesses das comunidades associadas e dos utilizadores legítimos dos recursos. Permite, também, fazer uso dos conhecimentos e do saber-fazer ambiental destes últimos. De acordo com a opinião dos teóricos da governança partilhada, há duas situações típicas em que esta abordagem se impõe:

- quando o acesso aos recursos naturais do espaço em causa é importante para a própria existência das comunidades e dos utilizadores legítimos deste espaço. A importância pode ser de natureza alimentar ou material (meios de existência-chave), ou ligada à parte espiritual, aos rituais e às culturas e tradições locais;
- quando o envolvimento e a colaboração activa das várias partes interessadas são cruciais para chegar a uma gestão sã e sustentável dos recursos do local. Isto inclui o caso, muito disseminado, de utilizadores legítimos que reivindicam uma participação mais importante na tomada de decisões ligadas ao seu domínio tradicional, na sequência da centralização do poder e da erosão dos seus direitos consuetudinários.

A GOVERNANÇA PARTILHADA? INVENTARAM MAIS UMA MANOBRAS DE DIVERSÃO!

ESPERA PARA VER... PODE SER QUE TENHAS HIPÓTESE DE EXPRESSAR AS TUAS IDEIAS E MUDAR VERDADEIRAMENTE AS DECISÕES SOBRE A PESCA, A MARISCAGEM E O TURISMO... É PRECISO QUE TE ENVOLVAS, NÃO BASTA CRITICARES À DISTANCIA...



legação de competências a unidades administrativas ou comunitárias descentralizadas em matéria de gestão de áreas protegidas. Para qualquer bloqueio menos categórico, é importante identificar claramente os problemas e formular estratégias para os resolver... pôr em causa a abordagem da governança partilhada deverá ser a última das opções!

Existem, no entanto, situações nas quais a implementação da governança partilhada poderá criar problemas reais, tornando-a, até, indesejável. Eis algumas destas situações:

- quando não existe liberdade de expressão, nem segurança pessoal, não é possível desenvolver um quadro de mudanças sinceras e colaborativas entre as partes interessadas. Nesse caso, a implementação de um processo de «governança partilhada» poderia dar origem a vinganças, repressões violentas e pôr em risco a vida de pessoas;
- quando nos encontramos perante uma situação urgente em que é preciso tomar decisões muito rapidamente a fim de evitar uma degradação irreversível dos recursos e/ou uma catástrofe ecológica.

Finalmente, há uma outra situação, muito particular, em que a abordagem da governança partilhada também não é desejável. Existem casos em que um dos utilizadores dos recursos é particularmente poderoso, tem um forte impacto sobre a sustentabilidade dos recursos naturais, mas tem falta de legitimidade social. Ao se fazer aceitar enquanto parte interessada num processo de negociação, este utilizador irá conseguir regularizar a sua utilização dos recursos e, talvez, eternizar o seu acesso. Isto não é do interesse das partes interessadas, nem dos legítimos utilizadores, dado que o acordo de co-gestão negociado seria menos vantajoso para os legítimos utilizadores do que a exclusão pura e simples de um utilizador não legítimo. Este caso demonstra que cada parte interessada deveria procurar a sua «melhor alternativa a um acordo negociado» antes de embarcar num processo de negociação. Esta procura de alternativas pode levar as legítimas partes interessadas a pedir a exclusão, por via judicial, de uma parte interessada em que a falta de legitimidade (ou a situação ilegal) esteja definida pelas leis existentes. O utilizador não legítimo, pode também, na sua posição de força, servir-se da mesma estratégia, tentando evitar que o Estado (através das suas agências) entre em negociações directas com os outros legítimos actores. Por vezes, os actores poderosos utilizam a intimidação, a corrupção e a violência para acabarem com reivindicações legítimas provenientes da base.

Quadro 2: Benefícios potenciais da governança partilhada (adaptado de *Sharing Power*)

- A partilha efectiva das responsabilidades de gestão entre as partes interessadas diminui a carga atribuída a cada uma delas;
- Um acordo de co-gestão produz benefícios específicos, negociados por todas as partes interessadas;
- As alianças formadas entre as agências governamentais e os actores sociais locais tendem a combater melhor a exploração dos recursos pelas partes não-locais – que, na maior parte das vezes, representa uma das principais ameaças à preservação e a exploração durável dos recursos naturais;
- A governança partilhada promove uma gestão mais eficaz como consequência da valorização das diversas capacidades e vantagens comparativas dos diferentes actores (conhecimento, saber-fazer, mandato, proximidade dos recursos, etc.);
- A governança partilhada reduz os custos de aplicação e controlo dos acordos, graças ao poder do respeito voluntário pelas regras;
- A governança partilhada aumenta as competências de gestão dos recursos naturais de todas as partes interessadas que participam no processo;
- A governança partilhada melhora a confiança entre as agências governamentais e os outros actores, com base no empenho no processo e na vontade de agir de acordo com as decisões tomadas em conjunto;
- A governança partilhada promove um sentimento de segurança e de estabilidade das decisões, facilitando a confiança nos investimentos e as perspectivas de desenvolvimento a longo prazo;
- A governança partilhada promove a compreensão e o reconhecimento dos pontos de vista e das posições de todas as partes interessadas, prevenindo e minimizando, assim, os conflitos por falta de comunicação;
- A governança partilhada promove a sensibilização do público para a conservação e a integração dos esforços de conservação e de utilização sustentável dos recursos naturais em iniciativas de carácter social, económico e cultural;
- A governança partilhada contribui para a difusão da democracia participativa na sociedade em geral.

7: Na nossa AMP, a governança partilhada é exequível?

Sim

Não

• Nós listamos as razões que justificam a sua exequibilidade...

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

• ...e mencionamos os pontos que a poderiam comprometer

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Nós observámos se:

Existem factores que facilitam o processo:	Existem factores que bloqueiam o processo:
-Partes interessadas abertas ao diálogo - Vontade expressa de várias partes interessadas - Sistema tradicional de gestão de conflitos ainda activo	- Grandes interesses económicos relativamente aos recursos em questão - Leis ou textos oficiais que limitam a delegação de competências descentralizadas da AMP

No geral, há que evitar a governança partilhada em caso de:

- Ausência de liberdade de expressão, ausência de segurança pessoal, risco de repressão violenta
- Urgência ecológica, risco de catástrofe ecológica iminente
- Utilizador não legítimo demasiado forte: se iniciarmos processo de imediato, ele vai controlá-lo e adquirir a sua legitimidade...

...EM GOVERNANÇA PARTILHADA!

DEVES ESTAR A BRINCAR! NÃO É POSSÍVEL CONSERVAR VÁRIAS COISAS! É IMPOSSÍVEL CHEGAR A UM ACORDO FACE A TODAS ESTAS RIQUEZAS! É O GOVERNO QUE TEM DE DECIDIR POR TODOS!

A MENOS QUE SE CONSIGA ESTABELECEER UM BOM ÓRGÃO DE GOVERNANÇA...

...ISSO QUER DIZER QUE TODOS OS VISADOS TÊM DIREITO À PALAVRA E QUE AS DECISÕES SÓ SÃO TOMADAS POR CONSENSO!



4. Quem conserva?

As partes interessadas legítimas têm de ser todas incluídas no processo de negociação. Elas são, geralmente, um conjunto diversificado de actores, compreendendo agrupamentos físicos e pessoas morais. Elas podem estar intimamente associadas ao local (residentes), como podem ser constituídas por migrantes ligados ao local e aos seus recursos pela sua história passada.

Existem partes interessadas cujas ligações são definidas pelo impacto que as suas actividades geram no local (uma companhia de exploração petrolífera que opere muito perto do local, por exemplo) ou pelo mandato do Estado para assegurar a conservação (por exemplo, os agentes do ministério da tutela). Normalmente, as partes interessadas têm interesses diferentes ou até pontos de vista divergentes acerca da atribuição do local e têm simultaneamente diferentes graus de legitimidade.

Sem dúvida que a identificação das partes interessadas é um trabalho complexo. Este trabalho começa logo com a identificação da UGRN, anteriormente descrita, uma vez que o objecto da iniciativa de conservação deve constituir uma unidade o mais coerente possível do ponto de vista ecológico, mas também socio-económico... O trabalho continua até que todos os interesses legítimos sejam considerados e meticulosamente examinados, e até que todas as partes interessadas tenham sido convidadas para se juntarem ao processo. Esquecer partes interessadas legítimas poderia tornar os acordos de co-gestão frágeis ou difíceis de concretizar.

As partes interessadas podem ser classificadas segundo determinadas categorias principais - um facto que ajuda a equipa de partida (ver mais à frente) a identificá-las num dado contexto:

- Grupos afectados e dependentes - as decisões sobre a gestão dos recursos naturais terão um impacto decisivo sobre estes grupos. Pergunta que se coloca: Quem utiliza e/ou depende directamente dos recursos que se pretende submeter ao regime de conservação? (não esquecer eventuais migrantes, trabalhadores sazonais, etc.)

- Grupos visados – grupos que têm um interesse ou um mandato directo para a gestão dos recursos em questão. Pergunta que se coloca: Que autoridades centrais, agências, organizações, institutos de pesquisa, autoridades locais e/ou tradicionais, etc. tem interesse e/ou um mandato para utilizar, gerir ou, simplesmente, estudar os recursos?
- Grupos com reivindicações – grupos que reivindicam direitos de acesso e de utilização aos recursos em questão. Pergunta que se coloca: Existem reivindicações por parte de empresas, comunidades, grupos ou indivíduos relativamente a licenças de exploração, a direitos fundiários, consuetudinários, ancestrais ou outros direitos sobre o local ou alguns dos seus recursos?
- Grupos impactantes – grupos cuja actividade tem um impacto directo ou indirecto sobre o local em questão. Pergunta que se coloca: Que tipos de actividade têm um impacto sobre a integridade ecológica e socioeconómica do local, e por quem são levadas a cabo essas actividades?
- Circunstâncias especiais – circunstâncias que afectariam as comunidades locais e alterariam as dinâmicas no local. Pergunta que se coloca: Existem iniciativas (p. ex., projectos de desenvolvimento, reformas agrárias) ou fenómenos em curso (migrações importantes) que tenham necessariamente de ser tomados em conta, e cujos interessados devam ser incluídos no processo?

Uma última palavra sobre a legitimidade. É claro que determinados actores terão uma legitimidade muito mais acentuada que outros. Isto aplica-se, por exemplo, aos actores que usufruam de um direito de acesso e de utilização do local ao longo de várias gerações, que dependam de forma vital do recurso e aos que irão sofrer directamente as consequências de decisões relativas à sua gestão. São estas as partes interessadas «primárias», às quais geralmente se atribui o mais alto grau de legitimidade... se bem que, na prática, são as que têm, frequentemente, menos poder! As partes interessadas secundárias – ou seja, os actores menos directamente implicados – têm, por norma, a legitimidade mínima, apesar de, muitas vezes, serem esses actores, ONGs e outros, os que podem disponibilizar o maior leque de recursos técnicos e financeiros para apoiar a iniciativa.

8: Temos uma lista das partes interessadas da nossa AMP?

Sim

Não

- Nós listamos todas as partes interessadas primárias:

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

- ...e as partes interessadas secundárias:

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

- And to make sure we don't leave anyone out, we are going to carry out a survey on the site.

- Relembramos que as partes interessadas são os actores sociais com direitos, interesses ou preocupações directas, específicas e importantes em relação aos recursos naturais em questão. Existem vários tipos:

• Actores com «direitos» ou que os reivindicam

por exemplo:

- Utilizadores locais (pescadores, colectores, agricultores, etc.)
- Agrupamentos de pessoas físicas (pescadores, agricultores, peixeiros...)
- Artesãos locais
- Famílias gestoras tradicionais (mestres da água, chefes da terra, etc...)
- Anciãos, detentores de saberes
- Autoridades tradicionais e modernas (direitos consuetudinários e/ou legais);

• Actores com «interesses» ou que os reivindicam

por exemplo:

- Comerciantes e investidores
- esidentes e vizinhos
- Utilizadores migrantes, sazonais, refugiados
- Actores capazes de contribuir com capacidades técnicas;
- Actores com conhecimentos e capacidades únicas;
- Pessoas morais com um mandato específico (administrações, colectividades rurais...)
- Ministérios da tutela
- Operadores privados vizinhos (explorações mineiras, petrolíferas, florestais, etc...)
- Operadores privados internos (concessionários turísticos, de caça...)
- Actores dependentes da AMP (dependência alimentar, ritual, económica)
- Actores com um impacto sobre a integridade ecológica e socio-económica da AMP
- Actores ligados a condições especiais (projectos em curso, reforma agrária, migração...)

**9: Pensamos que as partes interessadas estão à vontade entre elas?
Irão elas ter um reconhecimento mútuo da sua legitimidade?**

Sim

Não

- Nós especificamos a legislação, acordo ou tradição que dá a cada parte interessada a sua base de reconhecimento legal ou legítimo...

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

- ...e listamos à parte as partes interessadas não reconhecidas pelos outros...

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

- As partes interessadas convidadas pela equipa de partida para as reuniões de negociação podem aprender a se conhecer e a reconhecer a sua legitimidade mútua assim que mostram aos outros os seus direitos, interesses, preocupações e o que estão prontos a contribuir para a gestão dos recursos naturais da AMP. Nós vamos, pois, facilitar estes exercícios, tanto quanto possível, antes das reuniões de negociação ou, o mais tardar, no início destas reuniões!

10: Sabemos como é que estas partes interessadas podem ser associadas ao processo de arranque da AMP?

Sim

Não

- Nós especificamos a forma de as associar e os indicadores e provas da sua participação (relatórios, actas, fotos, vídeos, etc.)

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

- ...e temos o cuidado de não considerar um simples convite para uma reunião como sendo suficiente para definir a parte interessada como «associada»

- Neste caso, poderíamos:
 - rever o sistema de circulação e de difusão da informação sobre o processo de governança partilhada
 - verificar e garantir o princípio de transparência das decisões, incluindo as decisões sobre o orçamento do próprio processo...
 - determinar as razões que impeçam a participação de determinadas partes interessadas
 - ajudar, de forma concreta, as partes interessadas distantes ou «fracas» (contudo, reais) a participarem no processo

5. Quem paga?

Um dos pontos-chave que determina a velocidade de avanço do processo de arranque da governança partilhada é a suficiente disponibilidade de recursos financeiros e humanos. O processo é por vezes longo e necessita de recursos para reunir as informações necessárias para planificar, avaliar, arrancar com as iniciativas de diálogo social, ajudar as partes interessadas a organizarem-se e ainda apoiar as reuniões, a negociação de acordos de co-gestão, a elaboração de documentos, etc.

É importante avaliar as necessidades de recursos em função da complexidade da incitativa que se apresenta (dimensão do local, número de comunidades, número de partes interessadas, etc.) e identificar as fontes de financiamento - tudo numa perspectiva de planificação a meio termo. Os financiamentos parciais e/ou a curto prazo não são necessariamente úteis, pois o processo deve ser conduzido a longo prazo e até ao fim. Ainda que as fontes de financiamento possam ser diversas, uma ruptura do processo devido à falta de fundos irá criar frustrações entre as partes interessadas e poderá pôr em xeque a credibilidade e o sucesso da iniciativa.

É necessário fazer um esforço no sentido de se encontrar um equilíbrio entre os financiamentos externos monetários e os recursos próprios colocados à disposição pelas comunidades incluindo, entre outras, as contribuições em género. Contribuições da parte dos actores de base são um sinal importante (e, muitas vezes, necessário) que vem salientar o seu empenho no processo. Os processos que são somente financiados por fontes externas têm tendência para degenerarem em «projectos-presente», nos quais o empenho local se pode rapidamente evaporar. Os financiamentos directos e em numerário, demasiado importantes, são também um factor de risco no sentido de se poder corromper a iniciativa. Por um lado, o seu volume chama a atenção de indivíduos mais interessados em fazer dinheiro do que no processo e, por outro, certos financiamentos externos aparecem ligados a condições - as condições podem destruir um processo independente, aberto e participativo. Em todo o caso, deve ficar claro que os recursos colocados à disposição, em numerário ou em género, financiarão um processo e não os resulta-



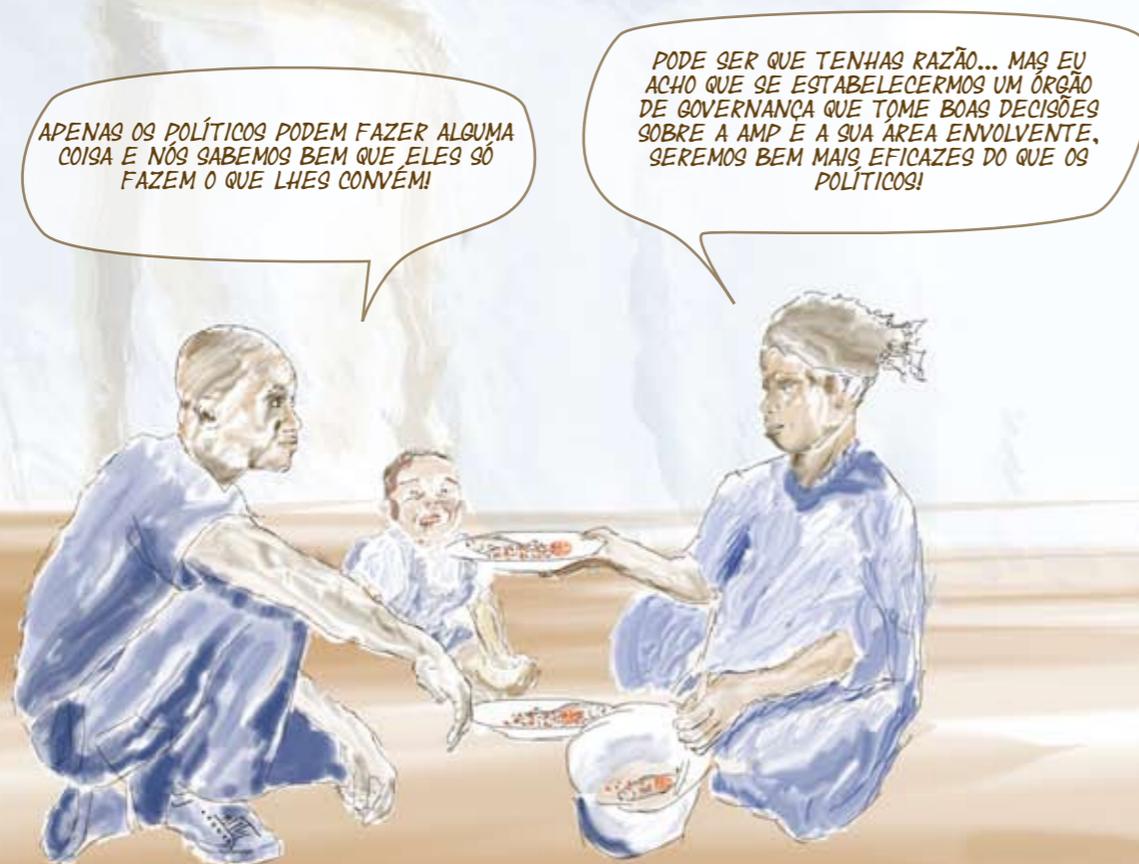
6. Quem inicia e acompanha o processo... pelo menos até à mesa de negociações?

Quem fará o trabalho preliminar descrito nas secções anteriores? «A equipa de partida!»

A equipa de partida é um pequeno grupo de pessoas que, no início da iniciativa, se encarrega de animar o processo e de preparar a fase de negociação. Este grupo pode reunir-se e decidir trabalhar de forma espontânea ou pode ser chamado por um projecto ou por uma iniciativa do Estado. Frequentemente, são voluntários, mas, nalguns casos, os membros do grupo são pagos (p. ex., por um projecto) ou recebem incentivos. A equipa de partida limita-se, normalmente, a pilotar a primeira fase do processo (preparação da parceria), mas isso é crucial para o seu êxito completo.

A equipa de partida, por vezes chamada «comité directivo», «comissão de partida» ou «equipa de lançamento», é composta por um pequeno número de indivíduos (podemos dizer entre três a oito... mas, nalguns casos particulares, uma só pessoa já conseguiu dar conta do recado!) que não «representa» as partes interessadas, mas que, graças às suas complementaridades, constitui um grupo capaz de estabelecer uma boa comunicação com todas as partes interessadas implicadas na AMP. Por exemplo, um elemento do grupo será bem visto pelo governo devido às suas experiências de cooperação com as agências do Estado. Outro terá fortes laços com as comunidades locais, falará as línguas locais e conhecerá os elementos-chave da cultura e das tradições ligadas aos recursos naturais. E assim por diante. Fica, assim, claro, que uma equipa de partida deve ser idealmente composta por uma base de membros diversificados e complementares. Cada parte interessada encontra, numa boa equipa de partida, pelo menos, um indivíduo em quem tenha confiança e com quem possa comunicar facilmente.

A equipa de partida ideal é um grupo de indivíduos motivados, empenhados, eficientes e multidisciplinares. O grupo é transparente em todas as suas actividades e difunde informações coerentes e completas a propósito do processo de governança partilhada. A equipa lança o processo sabendo que - logo que a fase de negociação esteja em curso



- o mesmo voltará às partes interessadas para que estas lhe dêem continuação. Acima de tudo, a equipa de partida nunca deve trabalhar no interesse de uma ou de algumas partes interessadas específicas. Ela está lá para garantir que o processo é posto em prática para benefício de todos.

Não existe um processo perfeito para o desenvolvimento de uma parceria de governança partilhada, mas a legitimidade e a imparcialidade desse processo, asseguradas no início pela equipa de partida, são indispensáveis para o seu sucesso.

Quadro 3: Critérios-chave para a selecção dos membros da equipa de partida

adaptado de Sharing Power, página 137

- **Diversidade** - os membros da equipa provêm de áreas disciplinares e de grupos socio-culturais diferentes;
- **Credibilidade** - os membros têm uma grande credibilidade junto das comunidades e dos actores em questão;
- **Motivação pessoal** - os membros levam muito a sério a AMP e os resultados esperados, e estão prontos para investir tempo e energia na sua gestão;
- **Capacidade de comunicação** - os membros são excelentes comunicadores, sabem ouvir, fazer passar as mensagens, mas também, e, sobretudo, inspirar os seus interlocutores a dar o melhor de si.

12: Será que existem «campeões» prontos para fazerem parte da equipa de partida da nossa AMP?

Sim

Não

- Nós listamos as pessoas que tomaram em mãos o arranque do processo...

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

- ...e anotamos como podemos apoiá-las na sua tarefa

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Como identificamos/encorajamos/promovemos a criação de uma boa equipa de partida?

Quem poderia fazer parte?

- Idealmente 3 à 8 indivíduos...
- Com origens, sensibilidades e capacidades diversas, mas todos socialmente estimados e reconhecidos como honestos, íntegros, respeitáveis e sinceros
- Capazes de boas relações com as partes interessadas (cada uma delas deve poder comunicar com, pelo menos, um membro da equipa)
- Voluntários ou remunerados... mas, sobretudo, motivados e empenhados em fins que ultrapassem o seu benefício pessoal, quer seja moral ou financeiro

Para fazer o quê?

- Lançar e animar o processo
- Comunicar em toda a linha
- Ajudar as partes interessadas a organizarem-se
- Preparar as condições de uma fase de negociação equitativa e eficaz

ESPERE! ... ANTES DE IR MAIS LONGE, DEVE VERIFICAR SE OS PONTOS DA LISTA A SEGUIR FORAM CUMPRIDOS. SE NÃO FOR O CASO, TOME O TEMPO NECESSÁRIO PARA TRABALHAR ESSES ASPECTOS EM VEZ DE SALTAR ETAPAS



Lista de pontos de controlo

- Temos uma ideia clara da(s) unidade(s) de recursos naturais prevista(s) para a AMP?
- As necessidades de conservação foram identificadas e é clara a utilidade da criação da AMP?
- A necessidade de governança partilhada foi identificada e justificada?
oi elaborada uma lista preliminar das partes interessadas?
- Estão identificados os recursos financeiros para o desenvolvimento do processo?
- Existe uma equipa de partida em actividade?
- Temos uma ideia clara da(s) unidade(s) de recursos naturais prevista(s) para a AMP?

PREPARAR A PARCERIA

O trabalho concreto começa com os actores que se empenham na preparação da parceria. Esta fase de trabalho (fase I) tem por objectivo identificar as informações credíveis, existentes ao nível dos vários actores interessados pela AMP, reunir dados e ferramentas, organizar e iniciar uma campanha de diálogo social e facilitar o trabalho interno das partes interessadas para que elas se organizem e fiquem aptas para negociar os acordos de co-gestão.

Esta primeira fase é conduzida e animada pela equipa de partida, sendo que a qualidade do seu trabalho é determinante para o valor e legitimidade de todo o processo.

...EM GOVERNANÇA PARTILHADA!

SABEMOS MUITAS COISAS SOBRE ESTA AMP! O QUE É PRECISO É AGIR E NÃO ESTUDOS E MAIS ESTUDOS...

ESTE TIPO DE HISTÓRIAS SEMPRE ACONTECEU E VAI CONTINUAR A ACONTECER

TU, TALVEZ, MAS EU GOSTAVA MESMO DE SABER MAIS SOBRE ESTA HISTÓRIA DOS CETÁCEOS QUE DERAM À COSTA NO MÊS PASSADO

PERGUNTO-ME TAMBÉM SE É VERDADE QUE AS PROSPECÇÕES PETROLÍFERAS AQUI PERTO NÃO VÃO AFECTAR A NOSSA PESCA... CHEGUEI MESMO A OUVIR DIZER QUE ALGUNS PESCADORES FIZERAM UMA VISITA DE ESTUDO À NIGÉRIA E VOLTARAM BASTANTE CHOCADOS. QUERO SABER O QUE SE PASSA ANTES DE NOS EMPENHARMOS NA NEGOCIAÇÃO DO NOVO PLANO DE GESTÃO DA AMP. REUNIR OS NOSSOS CONHECIMENTOS E AS NOSSAS QUESTÕES PODE AJUDAR-NOS. DE OUTRA FORMA, OS OUTROS AINDA NOS COMEM AS PAPAS NA CABEÇA...

7. Reunir as informações e as ferramentas

A natureza iterativa do trabalho de governança partilhada faz-se sentir logo que esta fase se inicia.. Apesar da equipa de partida ter previamente identificado as partes interessadas e as unidades de gestão, é somente agora – trabalhando directamente com as partes interessadas – que as coisas vão ser debatidas, reavaliadas e redefinidas. É através deste trabalho iterativo e da definição, cada vez mais precisa, do local a conservar, das suas unidades de gestão e das suas partes interessadas, que a iniciativa ganha a sua plena legitimidade.

De notar que no presente estágio, as partes interessadas ainda não se reuniram. A equipa de partida comunica individualmente com cada um delas, discute o processo a seguir e ajuda-as a prepararem-se e a organizarem-se. Os membros da equipa não tomam posição sobre questões técnicas ou sobre a forma de resolver problemas de degradação ambiental. Limitam-se a ajudar as partes interessadas a assumirem, elas mesmas, a responsabilidade desse trabalho.

Uma das tarefas da equipa de partida é a de contribuir para a recolha do máximo possível de informações sobre o local, os seus habitantes, os seus recursos e os usos que deles se fazem. Isto coloca alguns desafios nas situações onde o trabalho com informação escrita, formal e estruturada não é habitual. Isto aplica-se, sobretudo, às comunidades rurais com baixas taxas de alfabetização.

A reunião de informação e a sua partilha é importante, para permitir às partes interessadas basearem as suas deliberações não apenas no seu próprio saber tradicional ou pessoal, mas também num espectro de conhecimentos tão completo e coerente quanto possível. É do interesse da AMP criar uma espécie de «centro de recursos» onde as informações sejam centralizadas e onde todos as possam consultar.

Difundir informações, geralmente não acessíveis aos actores de base (mapas, estudos, filmes, etc.), é o primeiro passo no sentido do reforço das capacidades destes actores. Apesar das comunidades rurais serem, muitas vezes, objecto de estudos sociais, económicos ou antropológicos, só muito raramente ficam a conhecer os resultados desses estudos...

mesmo sendo elas próprias o seu objecto. Não chegam, assim, a tirar partido do novo saber criado a seu respeito.

Um tipo de informação-chave é aquele que é constituído por títulos reconhecidos e por reivindicações não reconhecidas das comunidades residentes em relação ao local e à utilização dos seus recursos. Estas reivindicações devem ser claramente definidas através de discussões de carácter participativo e iterativo. O peso relativo dos vários títulos e reivindicações irá permitir atribuir graus de «legitimidade» variáveis às diferentes partes interessadas e distinguir as partes interessadas «primárias» - as que têm direitos legais ou consuetudinários inegáveis - das «secundárias» - com interesses e preocupações válidas, mas menos cruciais.

Com base nas informações reunidas, a equipa de partida pode decidir preparar um documento sintético que reagrupe, por um lado, todas as informações a propósito do local anunciado para a AMP, abrangendo as UGRNs identificadas de forma preliminar e as observações que «justificam» a iniciativa de conservação e que incluam, por outro lado, a lista de informações relativas ao processo de governança partilhada, em particular a lista das partes interessadas identificadas, bem como eventuais problemas e conflitos existentes entre elas. A informação originada no interior dos agrupamentos de actores de base (saber tradicional, etc.) deverá ser aqui retida, da mesma forma que as informações de natureza mais formal e científica. Se as informações-chave estiverem completamente em falta, a equipa de partida poderá comissionar estudos de fundo sobre aspectos ecológicos, económicos ou sociais, necessários para esclarecer a situação de partida de forma satisfatória e, assim, fornecer uma base, o mais sólida possível, para as negociações futuras.

A equipa de partida pode decidir elaborar um relatório sintético das informações recolhidas, mas tem de ter cuidado com a sua imparcialidade (o relatório deverá conter dados, mas não tomadas de posição). Nos casos em que existam divergências sérias sobre o desenvolvimento futuro do local e a utilização dos recursos existentes, estas podem ser mencionadas, mas não devem ainda ser objecto de discussão e de propostas de resolução. Estas divergências, ou conflitos de interesse, entre parte interessadas, devem ser discutidas nas reuniões de negociações. Quando for oportuno, o relatório sintético será elaborado com a participação activa das partes interessadas. As informações recolhidas e o eventual relatório de síntese são ferramentas preciosas para os trabalhos da fase preparatória, em particular para os esforços de diálogo social invariavelmente ligados à partilha da informação existente. Mas as informações e relatórios não são suficientes. É preciso também prever o material e a logística que irá facilitar os vários intercâmbios e sessões de trabalho entre as partes interessadas: quadros, folhas Kraft, canetas de feltro, fita adesiva, mapas, transportes, partilha de refeições, etc.

13: As informações relativas à nossa AMP foram reagrupadas e colocadas à disposição de todos os actores?

Sim

Não

- Nós listamos os lugares e as facilidades proporcionadas pela equipa de partida para um acesso fácil às informações...

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

- ...e asseguramos que todas as partes interessadas tiram daí partido.

- A equipa de partida poderá, portanto:
 - Criar um local onde os conhecimentos sobre a AMP estão reunidos (centro de recursos)
 - Reagrupar e classificar os documentos aí existentes em todos os formatos existentes - manuscrito, numérico, gráfico, digital, áudio, vídeo - e organizar a sua actualização
 - Dar a conhecer este lugar e as informações que ele contém e providenciar um acesso privilegiado aos actores de base (muitas vezes deixados sem informação).
 - Verificar se os estudos foram devidamente restituídos a toda a comunidade «estudada»

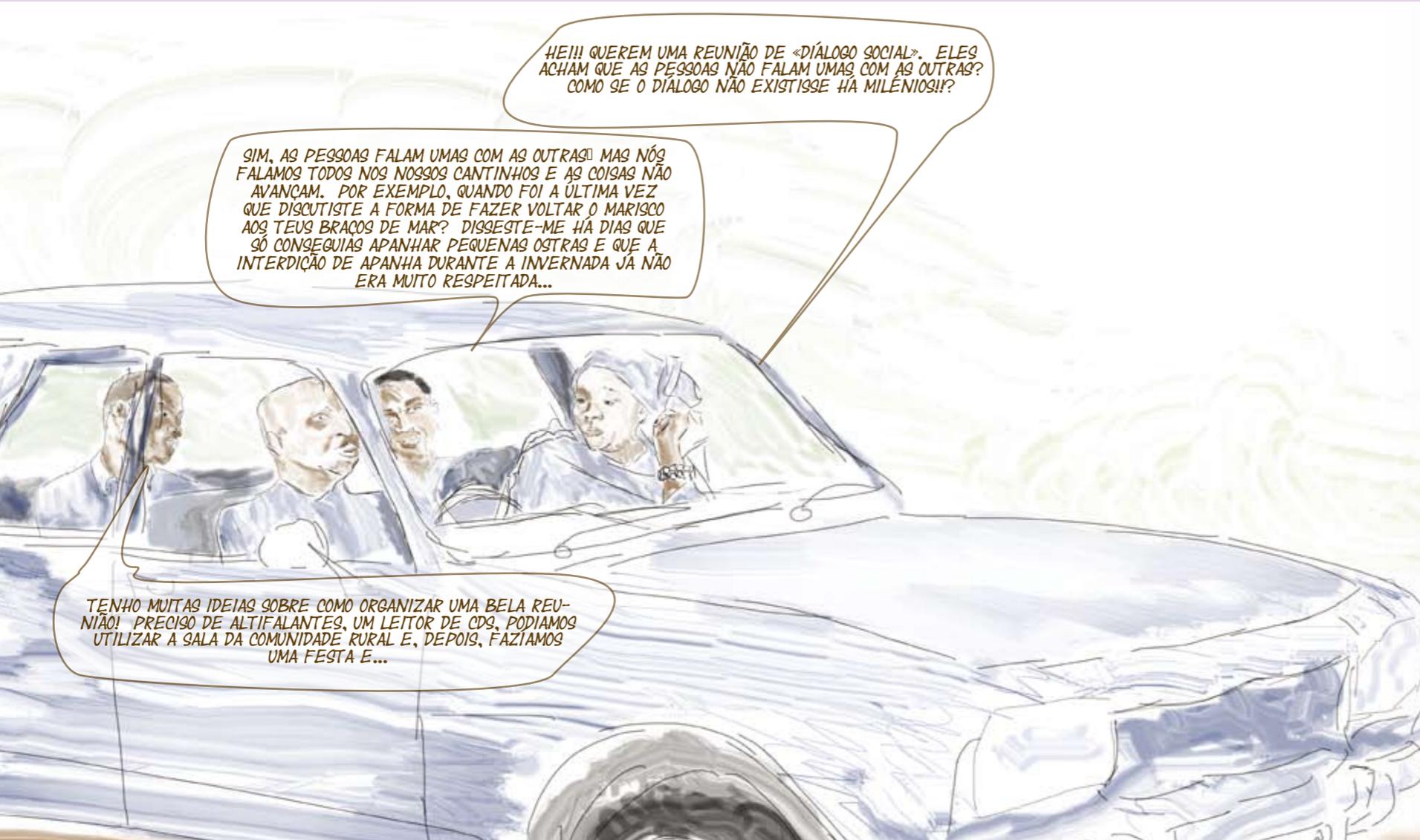
8. Aplicar um sistema de diálogo social

As negociações que se seguem na Fase II não poderão produzir resultados satisfatórios ou legítimos se forem conduzidas num vácuo de informação e de saber, ou se forem conduzidas apenas por um número limitado de partes interessadas informadas e sensibilizadas.

À parte das suas funções de nivelar e fazer circular a informação e de sensibilizar e envolver os actores no processo, o diálogo social constitui uma fonte de inovação e de dinamismo na sociedade local. Leva a partes interessadas a intercambiar, a debater e a compreender os pontos de vista uns e dos outros, a formular novas ideias, a pô-las em causa, e - finalmente - a criar nova informação e novo conhecimento. Os intercâmbios fazem-se, aqui, entre a equipa de partida e as partes interessadas, bem como no seio de cada uma das próprias partes interessadas. Por vezes, a partir destas actividades, geram-se espontaneamente perguntas, que podem ser exploradas pelas actividades de acção participativa (ver a seguir).

Fala-se de «sistema» ou, às vezes, de «campanha» de diálogo social, porque a equipa de partida deve prepará-la enquanto iniciativa em si e deve dedicar-lhe uma atenção especial. É preciso fazer uma análise do porquê da necessidade de diálogo, com quem exactamente, e como. Em geral, as partes interessadas distinguem-se bem no que respeita às suas necessidades de informação, de encorajamento e de reforço de capacidades antes de estarem prontas a participar na fase de negociação. Elas devem, pois, ser envolvidas nas iniciativas concebidas especificamente de acordo com as suas necessidades, recorrendo a abordagens adaptadas às suas respectivas situações.

Uma das abordagens aconselhadas para definir o conteúdo da campanha é identificar cada parte interessada, averiguar quais são os seus conhecimentos, a suas atitudes e as suas práticas (CAP) - qual é a situação actual e qual seria a situação ideal no fim da fase de preparação, antes de se iniciarem as negociações. A situação ideal aplica-se a conhecimentos, atitudes e práticas do grupo em relação à utilização de informação, ao diálogo aberto e à negociação, a fim de assegurar que o grupo é capaz



de defender o seu ponto de vista e de negociar, em seguida, os acordos com toda a habilidade e conhecimento de causa.

Existem várias formas de comunicação. A comunicação pode passar uma mensagem num único sentido (informação, sensibilização, divulgação, formação), mas pode, também, ir nos dois sentidos (intercâmbios, diálogo, debate, aprendizagem interactiva). O caso mais interessante é o da criação comum de informações a comunicar... o tipo e os canais de comunicação mais apropriados deverão ser escolhidos em função dos resultados visados pela campanha de diálogo social e das necessidades dos actores a que a campanha se dirige. Como resultado, os objectivos da campanha devem estar claramente formulados, tendo em conta, por um lado, os dados e as análises existentes sobre as questões ecológicas e sociais e, por outro, as partes interessadas e as suas necessidades específicas.

Um dos aspectos mais importantes do diálogo social é que ele deve estar atento ao contexto social e cultural em que vai operar, mesmo que uma campanha levada a bom porto possa modificar determinadas atitudes e posições das partes interessadas visadas. Ele deve ser também «social», ou seja, abrangente, transparente, aberto, disponível... pois um diálogo «não social», ou seja, a circulação de informações entre sujeitos restritos, só serve para reforçar as relações de poder existentes. Pelo contrário, o diálogo social serve, muitas vezes, para reforçar as capacidades e o papel dos mais fracos através do «poder do processo».

O que é o diálogo social?

O diálogo social é um processo de comunicação e de intercâmbio de informações entre a equipa de partida e as partes interessadas e entre as próprias partes interessadas. Apoia-se em acontecimentos específicos (por exemplo, uma festa, uma peça de teatro itinerante), mas integra geralmente uma componente contínua, tal como um lugar ou um ponto focal bem identificado (um painel de informações, uma pessoa designada, um programa de rádio) através do qual as perguntas ou as observações podem ser enviadas ou ouvidas e as necessidades podem ser relatadas ao longo do tempo. O objectivo do diálogo social é o estabelecimento das condições para uma aprendizagem interactiva e para uma tomada de decisão informada na sociedade. A aprendizagem interactiva (pensar, discutir e agir em conjunto) é crucial para as iniciativas de governança partilhada.

Quadro 4: Funções do diálogo social

- Difundir a informação sobre quem tomou a iniciativa de pôr em marcha o processo no sentido da criação da AMP e porquê
- Suscitar a discussão a propósito das grandes questões ambientais, económicas e sociais que dizem respeito ao local em questão
- Tornar as questões «visíveis» (ou seja, clarificar os fenómenos sociais e naturais que são importantes para as partes interessadas)
- Levar toda a gente a compreender as leis e as políticas relativas ao local e os assuntos em questão
- Levar toda a gente a compreender as oportunidades que se apresentam com o processo de governança partilhada
- Permitir que as pessoas se conheçam melhor
- Preparar as partes interessadas para a fase de negociação
- ... e não esquecer que o diálogo social continua a desempenhar um papel essencial na implementação da governança partilhada, mesmo para além da fase de negociação.

Idealmente, a campanha de diálogo social continua até que todas as partes interessadas primárias estejam plenamente empenhadas no processo e tenham tido acesso às informações e às discussões necessárias para assumir o seu lugar na fase de negociação. Contudo, o diálogo social, nunca perde o seu lugar central na governança partilhada. Continua a ser uma ferramenta permanente, à medida que as decisões de co-gestão vão sendo gradualmente tomadas e comunicadas, e durante a fase de aprendizagem pela acção, para discutir e compreender em conjunto aquilo que, precisamente, se está prestes a aprender.

Quadro 5: Tipos de comunicação social adaptado de uma apresentação de formação RAMAO)

- Informação: Melhoria dos conhecimentos do receptor; a mensagem é, normalmente, controlada pelo emissor;
- Sensibilização: Melhoria da consciência do receptor; a mensagem é, normalmente, controlada pelo emissor.
- Formação: Reforço das competências do receptor; a mensagem é, normalmente, controlada pelo emissor.
- Aprendizagem interactiva: Melhoria dos conhecimentos, da consciência e das competências comuns através da reflexão, da discussão e da acção comuns; a «mensagem» é formulada no quadro da troca.

18: As nossas actividades de diálogo social reforçam os conhecimentos e as capacidades das partes interessadas no que respeita à AMP e à governança partilhada?

Sim

Não

- Nós listamos os elementos da campanha que dão visibilidade à nossa AMP:

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

- ...mas também aqueles que visam especificamente a difusão de informações e o reforço das capacidades para a governança partilhada:

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

A equipa de partida irá:

- Promover uma forte identidade para a AMP (propor um concurso para lhe dar um nome, fazer veicular uma ideia unificadora, formular claramente os seus objectivos, etc.)
- Realizar sessões separadas com as várias partes interessadas para passar em revista os seus conhecimentos, preocupações e interesses em relação à AMP, e a sua capacidade para lhes dar prioridade durante a negociação...

19: As actividades de comunicação da nossa AMP favorecem o diálogo e a aprendizagem interactiva?

Sim

Não

- Nós listamos os vários tipos de comunicação utilizados e traçamos os intercâmbios ocorridos...

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

- ...e identificamos alguns indicadores de evolução das capacidades das partes interessadas

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

- Para promover o diálogo, as actividades de comunicação que a equipa vai organizar devem:

- deixar tanto tempo para a discussão como para as mensagens de informação (p. ex., um filme)
- Fazer mais uso de perguntas do que de respostas
- Provocar intercâmbios em ambientes «seguros», por exemplo em grupos restritos compostos pelo mesmo tipo de pessoas (mulheres, jovens, minorias étnicas...)
- Outros?...

9. Desenvolver a investigação-acção participativa



A investigação-acção participativa (IAP) não é mais do que o prolongamento natural do diálogo social. São trocadas informações e conhecimentos entre as partes interessadas e tal gera novas informações e conhecimentos. A investigação-acção participativa reúne actores locais na sua busca para melhor compreenderem o seu contexto e responderem aos desafios que se apresentam. Distingue-se da investigação clássica pelo facto de não serem os especialistas externos a analisarem e a restituírem os resultados, mas sim os indivíduos membros das partes interessadas locais – por vezes, com a ajuda de animadores ou de investigadores – que trabalham em conjunto para colocarem as suas próprias questões e encontrarem, eles próprios, as respostas. A investigação-acção participativa constitui, portanto, um grande processo de aprendizagem interactiva. Ela permite, também, criar novas redes de colaboração entre parceiros locais e não locais e, até, entre partes interessadas locais.

Os parceiros não locais da IAP incluem funcionários das administrações do Estado que gerem as áreas protegidas, os técnicos das ONGs ambientais, os investigadores dos institutos, eventuais migrantes utilizadores dos recursos, agrupamentos de interesses industriais, representantes dos municípios, etc. – desde que os parceiros e as partes interessadas locais sejam os residentes das comunidades directamente ligadas ao local. Na investigação-acção participativa, a tónica é colocada tanto na «acção», como na «investigação». Isto significa que o que vamos «fazer» com os resultados da investigação é tão importante como a própria informação resultante. Em geral, os intervalos entre a recolha da informação, a análise e a restituição são curtos. A investigação-acção participativa tem também a função de descobrir líderes naturais entre os participantes, uma vez que «produz» actores locais informados, empenhados e prontos para assumirem um papel activo nas negociações seguintes. Estes líderes emergem, normalmente, durante o processo e empenham-se de forma natural na fase de negociação.

- **Linha de tempo histórica:** Este exercício realiza-se mais com os anciãos que têm a capacidade de se lembrarem dos tempos passados e de recuarem o mais possível na história graças às memórias transmitidas pelos ancestrais. Começando por recuar o mais longe possível no tempo, convidamos os participantes a anotar os tempos charneira de evolução, ou seja, os momentos que, a seu ver, marcaram a sua vida e a sua forma de fazer as coisas. Tenta-se retirar ensinamentos para compreender a situação actual e prever soluções para os problemas do presente.
- **Análise de género:** Permite ilustrar as diferenças entre homens e mulheres quanto à forma de participar em diversos fenómenos. Evidencia, por exemplo, a percepção que eles e elas têm da dinâmica demográfica e dos seus efeitos. Permite discutir a utilização diferenciada dos recursos naturais, a dependência dos homens e das mulheres em relação a estes recursos e as suas capacidades de acesso às soluções. Permite, enfim, destacar as condicionantes (financeiras, jurídicas, culturais) que influenciam a forma como homens e mulheres respondem às iniciativas comuns e participam nelas.
- **Calendário sazonal:** Este exercício permite visualizar as principais problemáticas e condicionantes ligadas aos recursos naturais e à sua utilização, em função das estações. Mostra, entre outras coisas, em que altura do ano existem pontos de estrangulamento na disponibilidade de mão-de-obra e em que altura são maiores os riscos de doença ou malnutrição. É um bom antecedente para a definição mais precisa de acções de terreno a inserir num calendário anual.
- **Fotos-linguagem:** Fotografias tiradas em conjunto e visualizadas em conjunto permitem desenvolver uma discussão, uma sensibilização, uma reflexão. Os actores locais aprendem a usar uma máquina fotográfica que lhes serve, a seguir, para fotografarem o seu próprio ambiente. Projectam de seguida estas fotos em reunião e incentivam os comentários dos participantes, que podem identificar e analisar os aspectos positivos e negativos da situação, do acontecimento ou do objecto fotografado.
- **Brainstorming:** utilizado em grupo para reflectir em conjunto sobre determinada problemática. Este exercício permite fazer uma lista de ideias diferentes sem que os indivíduos que as têm se sintam ligados a elas ou obrigados a justificá-las e a «defendê-las». O brainstorming «lança» muitas ideias e propostas num curto espaço de tempo, facilita a participação de todos e serve, muitas vezes, de ponto de partida para exercícios mais estruturados.
- **Brainstorming estruturado:** o objectivo aqui é a reflexão colectiva. As respostas individuais a uma pergunta são escritas em cartões que, de seguida, são agrupados, de acordo com as afinidades que se descobrem entre as próprias respostas. Este exercício construtivo permite aos participantes estruturar o seu pensamento e prestar mais atenção às ideias dos outros. Permite, também, registar as ideias principais com o consentimento de todos os envolvidos, uma vez que está tudo sobre o papel em frente de toda a gente. Por outro lado, este exercício necessita de participantes bem alfabetizados e de um bom facilitador.
- **Projeção guiada para o futuro:** realizamos com um grupo uma viagem imaginária rumo ao futuro desejado para o local em questão. Com a ajuda de uma boa facilitação, emerge uma visão comum do futuro, relativiza-se os conflitos imediatos e encoraja-se as partes a ver para além dos bloqueios do momento. O exercício ajuda a manter a planificação do local orientada para objectivos consistentes e para um futuro desejado - mesmo que esses objectivos não sejam concretizáveis no tempo de vida dos participantes.

- **Árvores dos problemas:** exercício visual que permite estruturar uma análise colectiva relativamente aos problemas existentes, às suas origens, aos seus efeitos e às suas causas. O elemento visual é introduzido pelo facto de ligar causas e efeitos (raízes e ramos) a um tronco comum que representa o problema. Este exercício permite clarificar a complexidade de determinadas problemáticas e visualizar as causas e as consequências dos problemas e os diferentes actores a elas directamente ligados.
- **Análise de forças, fraquezas, oportunidades e obstáculos (ou ameaças):** este exercício encoraja os participantes a analisar a sua situação segundo diversas perspectivas, identificando os elementos positivos e as problemáticas relativamente a um ou mais assuntos. Aplicada no final de uma série de exercícios, esta análise permite identificar elementos concretos para alimentar o processo de organização das partes interessadas.
- **Jogo de papéis:** Consiste em simular uma situação desempenhando o papel de outra pessoa. Permite identificar comportamentos e atitudes que, na vida real, perturbam as relações sociais e a boa gestão dos recursos naturais (ou que as reforçam). Os jogos de papéis são frequentemente uma ocasião para aliviar o ambiente, criando-se, ao mesmo tempo, um novo olhar sobre a realidade de todos os dias.

22: A equipa de partida da nossa AMP é capaz de usar um vasto leque de ferramentas de investigação-acção participativa?

Sim

Não

● Nós listamos as ferramentas usadas:

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

● ...e sublinhamos com grande destaque as que deram os melhores resultados

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

● Nós listamos as ferramentas que pensamos que podem ser usadas:

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

● E decidimos quem se vai informar sobre como o fazer:

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....



10. Organizar as partes interessadas

Na sequência da centralização dos poderes decisórios no seio dos órgãos do Estado, as sociedades tradicionais e as suas formas de gerir os recursos naturais foram destruídas e fortemente enfraquecidas. Em consequência disso, as comunidades rurais, os utilizadores de recursos e os grupos desfavorecidos no seio dessas comunidades raramente têm hoje capacidade para defender os seus interesses de maneira forte e independente face a outros actores «privilegiados».

Contudo, se esses grupos e comunidades quiserem participar como partes interessadas num processo de governança partilhada, é importante que eles estejam em condições de desenvolver os seus pontos de vista e de os sustentar com argumentos e de forma autónoma. Em muitos casos, há, portanto, uma necessidade clara de «organização» das partes interessadas. Pode acontecer que determinados grupos, por exemplo, as mulheres jovens, não tenham nenhuma forma de organização enquanto grupo. O trabalho com elas deveria, assim, iniciar-se a partir dos conceitos de base. Pode acontecer também que existam, de facto, organizações tradicionais, mas que estas não sejam reconhecidas pelo Estado. Neste último caso, o primeiro objectivo seria o seu reconhecimento antes da sua «substituição» por novas organizações que ainda não provaram o seu valor.

O processo de organização de uma parte interessada, para que ela possa **participar de forma eficaz no processo de governança partilhada, compreende vários elementos:**

- **A aquisição de capacidades específicas:** por exemplo, fazer-se reconhecer legalmente enquanto agrupamento de interesse, ter meios de deslocação para participar nas reuniões, saber formular um pedido às autoridades (se isso tiver sido antes um problema), etc.;
- **O desenvolvimento de um acordo interno:** isto implica o esclarecimento dos assuntos em questão relativos à AMP e a obtenção de um consenso sobre os valores, as necessidades, os interesses e as reivindicações do grupo em relação ao local e aos seus recursos;
- **A designação de um ou de vários representantes:** cada parte interessada deve designar uma ou mais pessoas para a representar no fórum de negociação.

11. Organizar a primeira reunião das partes interessadas

EH LÁ! SE EU SOUBESSE QUE SER MEMBRO DA EQUIPA DE PARTIDA DAVA TANTO TRABALHO!

SÃO SÓ MAIS UNS DIAS DE PACIÊNCIA! ISTO LEVA TEMPO, É VERDADE, MAS VAIS FICAR CONTENTE AO VERES O BOM ANDAMENTO DAS NEGOCIAÇÕES... OS ESFORÇOS QUE FIZESTE VÃO FICAR PARA A COMUNIDADE... ACHO QUE OS REPRESENTANTES QUE ESCOLHERAM VÃO CONSEGUIR PÔR EM MARCHA UM ÓRGÃO DE GOVERNANÇA PARTILHADA MUITO ACTIVO...

Assim que as várias partes interessadas estiverem organizadas, tiverem definido os seus pontos de vista e designado os seus representantes, o processo de governança partilhada está bem avançado. Cabe agora à equipa de partida preparar a primeira reunião das partes interessadas – por vezes também chamada «primeira reunião do fórum de negociação». A preparação cobre a logística, o desenvolvimento de um conjunto de procedimentos e de regras a propor ao fórum de forma preliminar, bem como a análise de uma série de considerações sobre a equidade do próprio processo.

A logística, muitas vezes negligenciada ou mal preparada, condiciona, em grande parte, o êxito ou o fracasso do lançamento do fórum. É provável que, sobretudo durante um primeiro encontro, as partes interessadas se interessem por convites, meios de deslocação, qualidade da alimentação e dos refrescos, qualidade acústica durante as discussões, etc., ou seja uma série de pequenas coisas que serão para elas critérios de satisfação que condicionam a sua predisposição para continuar bem no processo.

A equipa de partida propõe, normalmente, procedimentos e regras para o fórum, que serão discutidos e que, por conseguinte, podem ser alterados. Uma boa equipa de partida terá a sensatez de propor procedimentos e regras em sintonia com a cultura local e também a sensibilidade política para pôr à vontade as partes interessadas mais importantes. As negociações serão, assim, levadas a cabo de uma forma que tranquilize toda a gente.

Ao nível do próprio processo de negociação, um conjunto de regras deverá ser desenvolvido. A sensibilidade cultural e política é muito importante aqui, e as regras irão variar de um local para outro, em função das partes interessadas que participam no processo.

ESPEREI ANTES DE IR MAIS LONGE, DEVE VERIFICAR SE OS PONTOS DE CONTROLO DA SEGUINTE LISTA FORAM CUMPRIDOS. SE NÃO FOR O CASO, TOMO O TEMPO NECESSARIO PARA TRABALHAR ESSES ASPECTOS...



Lista de pontos de controlo

- As informações e as ferramentas necessárias a propósito da AMP foram reunidas e/ou produzidas, e estão disponíveis para todos os interessados; incluem informações sobre a história ecológica do local e a história da interação entre as comunidades locais e os recursos naturais
- A equipa de partida está no local e a trabalhar num bom ambiente
- Uma campanha de diálogo social informou as partes interessadas e convidou-as a juntarem-se ao processo de governança partilhada da AMP: as pessoas discutem agora questões de conservação de forma informada e serena
- As actividades de investigação-acção participativa envolveram as partes interessadas na análise da situação
- As partes interessadas reforçaram as suas capacidades e identificaram representantes para levarem a sua voz ao seio do fórum de negociação
- As questões financeiras e logísticas a propósito do fórum de negociação foram resolvidas, incluindo a data, o local, a agenda, a facilitação, os convites e as línguas de trabalho.
- A equipa de partida desenvolveu uma versão preliminar dos procedimentos e das regras de negociação para propor às partes interessadas durante a primeira reunião do fórum...

NEGOCIAR O ACORDO DE CO-GESTÃO E O QUADRO DE GOVERNANÇA PARTILHADA

A negociação do acordo de co-gestão e do quadro de governança partilhada abre a fase talvez mais estimulante do processo. Poucos são os locais que conseguiram verdadeiramente alcançar este ponto na implementação de uma AMP na África Ocidental, o que sublinha o carácter inovador deste trabalho. As reuniões dos gestores das AMPs realizam-se por toda região, incluindo também actores da base, mas, na maior parte dos casos, está-se ainda longe da dinâmica de negociação dos acordos formais, visando a governança partilhada. Um dos grandes desafios para as AMPs na África Ocidental continua, portanto, a ser o desenvolvimento dos quadros de negociação em que todos os interessados podem discutir, e desenvolver acordos, de forma informada, eficaz e equitativa.

Estamos aqui na segunda fase do processo, decisiva para a governança partilhada, pois este é um momento de concretização ou de ruptura. Se tudo correr bem, esta fase chegará a um acordo de co-gestão - incluindo um plano de gestão para o local - e a um quadro institucional de governança, através do qual o acordo será implementado e revisto ao longo do tempo...

12. Realizar a primeira reunião das partes interessadas

A primeira reunião das partes interessadas é um momento psicológico-chave, de grande valor simbólico. É aqui que se torna claro que os representantes das partes interessadas, com legitimidade reconhecida para participar neste fórum, adquiriram uma voz e uma influência decisiva sobre o acordo que será negociado. Em certos casos, trata-se de uma viragem verdadeiramente histórica... uma marcha-atrás face à centralização de poderes pelo Estado e uma abertura para a responsabilização dos povos autóctones e das comunidades locais em parceria com a sociedade civil e as agências governamentais.

O objectivo da primeira reunião é juntar todos os actores à volta de uma mesa e, acima de tudo, chegar a um acordo relativamente aos procedimentos a adoptar para as discussões e deliberações técnicas que se seguirão. Disso são objecto as normas e as regras da negociação, bem como determinados acordos logísticos. Estes pontos representam uma matéria menos conflituosa do que as deliberações técnicas e permitem desenvolver uma atmosfera inicial de trabalho calma e produtiva. A reunião permite, assim, mostrar aos participantes que a tomada de decisões negociada é possível e que pode levar a resultados satisfatórios e partilhados.

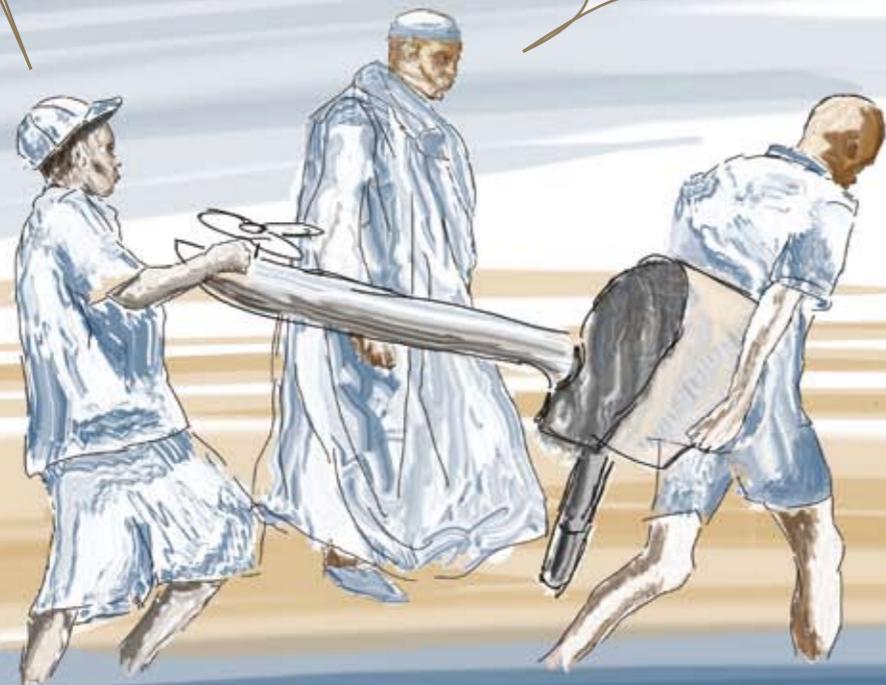
É importante que o processo de negociação seja sensível aos usos e costumes dos actores em questão. A grande maioria das comunidades tradicionais está amplamente apetrechada para a negociação, fazendo esta parte da sua vida diária. É possível que a presença de um ou vários membros da equipa de partida seja suficiente para facilitar as negociações. Contudo, nas situações em que existem importantes desequilíbrios entre os pontos de vista, os valores culturais e os níveis de poder em jogo, ou em situações em que existem sérios conflitos, é muito desejável, ou mesmo necessário, haver um facilitador.

Em geral, o facilitador garante o bom andamento das reuniões e põe um travão nas fontes de discórdia. Por exemplo, determinadas partes interessadas poderão reivindicar a exclusão de outras partes ou querer começar a debater questões de substância antes da adopção dos procedimentos. O tacto e a habilidade do facilitador irá permitir resolver estas situações

NÃO É PARA NOS OUVIREM QUE NOS CONVIDAM, É PARA NOS CONVENCEREM...!

O QUE É QUE VAI ACONTECER QUANDO VOCÊS TIVEREM «DESABAFADO TUDO»? É BOM QUE DIGAM AS COISAS, MAS A VOSSA ATITUDE DURANTE A REUNIÃO É IMPORTANTE. APRENDAM TAMBÉM A OUVIR OS OUTROS. SE CHEGAREM JUNTOS A UM CONSENSO, ISSO SERÁ MELHOR PARA TODOS...

SE NÓS FORMOS A ESTA REUNIÃO, É PARA DESABAFARMOS TUDO...!



13. Conseguir uma visão comum do futuro desejado

Uma vez as regras e os procedimentos acordados, pode-se dedicar uma reunião do fórum (e, por vezes, mais de uma) ao estabelecimento de uma base de interesses profundos, partilhada por todas as partes interessadas. Com a finalidade de se situar nesta base, o facilitador relembra o local e as UGRN identificadas de forma preliminar pela equipa de partida, se possível com a ajuda de um mapa da zona, e convida os membros do fórum a exporem e a discutirem os seus desejos a longo prazo para as UGRN visadas.

Para tal, o facilitador serve-se de vários métodos, por exemplo, exercícios de visualização e de brainstorming estruturado. O importante é projectar-se num futuro distante - imaginar as condições em que gostaríamos de deixar o local e os seus recursos aos filhos dos nossos filhos... Tal deveria levar à formulação de uma visão comum do futuro desejado para o local em questão, seus recursos, serviços que daí advêm e condições de vida das comunidades locais.

É importante desenvolver uma visão comum, pois para além de representar uma quase personificação dos objectivos visados pelo processo, serve de referencial partilhado, podendo mesmo desbloquear os impasses na negociação dos acordos.

Durante a discussão da visão comum do futuro desejado, podem surgir opiniões divergentes. As confrontações mais prováveis são aquelas entre as perspectivas e valores «locais», muitas vezes conservadoras, e as perspectivas e valores de «desenvolvimento», defendidas pelas autoridades governamentais e pelos interesses do sector privado. Um facilitador hábil tomará nota das diferenças existentes, resumi-las-á em plenário e ajudará o fórum a desenvolver uma visão consensual, tão concreta quanto possível, da situação ecológica e socioeconómica do local e das suas unidades de gestão daqui a vinte anos.

Se as visões de certos grupos forem incompatíveis, serão necessários grupos de trabalho específicos e esforços de harmonização. Isto faz parte do processo e permitirá às partes interessadas falarem directamen-



PARA MIM, A MINHA «VISÃO COMUM» É PODER PESCAR QUANDO E ONDE EU QUIZER...

... A MINHA VISÃO É QUE OS MEUS FILHOS POSSAM VIR A PESCAR TAMBÉM!

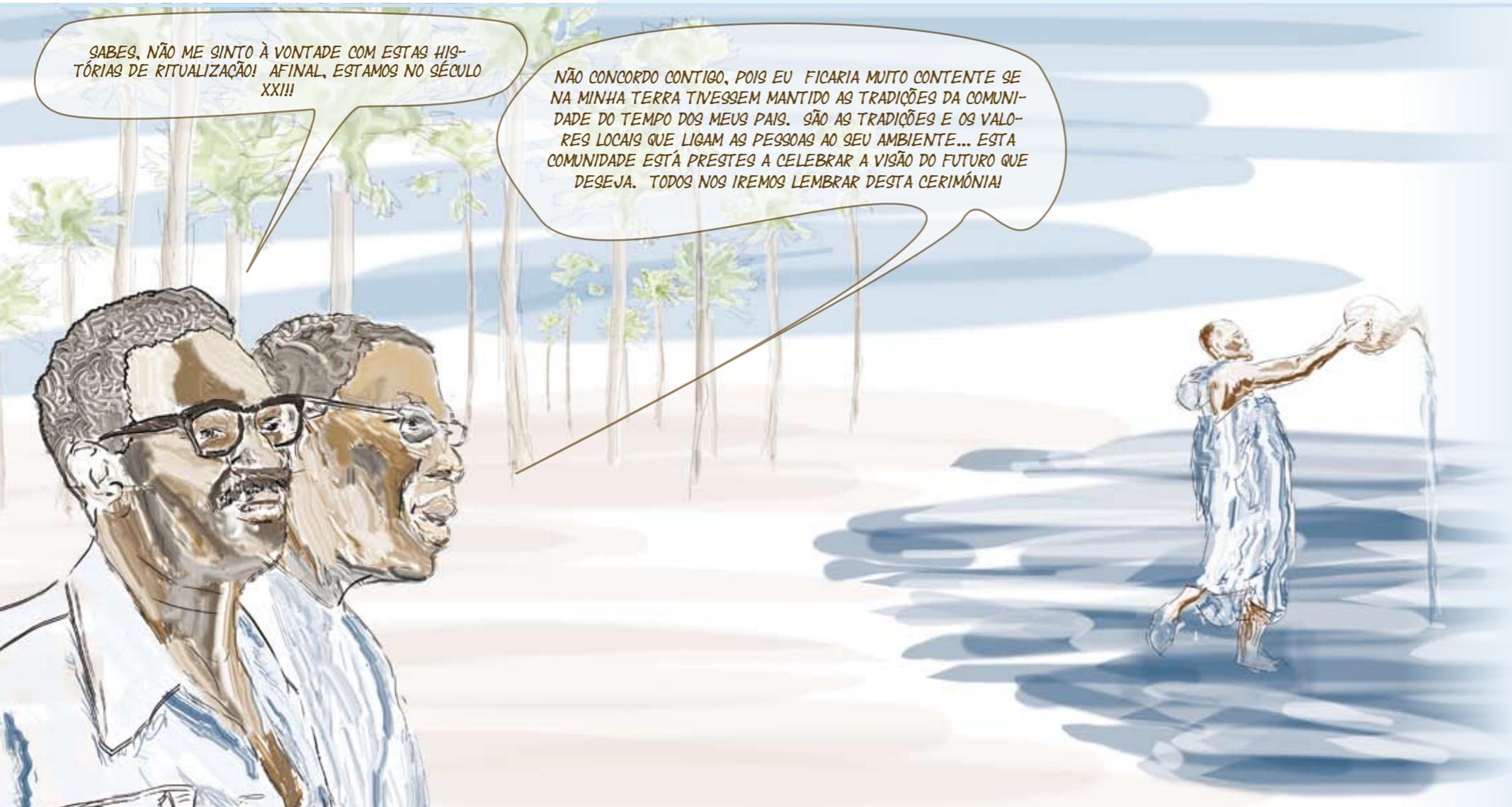
14. Ritualizar a visão comum do futuro desejado

A visão comum do futuro desejado representa uma espécie de tratado constitucional entre as partes interessadas e compreende os grandes objectivos aos quais se aspira. É apenas com base nestes objectivos que a negociação pode gerar uma estratégia, planos de acção e um quadro institucional de governança.

A ritualização é um acto de celebração oficial, reunindo todos os actores que participam no fórum de negociação. Pode conter expressões tradicionais (danças rituais, sacrifícios), religiosas (bênçãos, orações), «modernas» (discursos oficiais, assinaturas de cartas e de contratos) ou mistas (as mais interessantes!). A visão comum é o texto fundador do processo em curso e tem de ser celebrada de forma apropriada. A sua ritualização representa o primeiro acto político oficial e requer um esforço de comunicação e de difusão em larga escala. A visão incorpora uma primeira posição comum celebrada entre as partes interessadas, uma contratualização desta posição, bem como uma base comum e partilhada sobre a qual os acordos de co-gestão serão negociados. Ritualizar esta visão significa afirmá-la, sacralizá-la e, de alguma forma, procurar uma certa «bênção» para o seu sucesso.

Idealmente, a ritualização faz-se num enquadramento e de uma forma atenta aos valores e às tradições locais, mas integra também os valores e as práticas modernas. Isto permite reforçar e dignificar os centros de poder tradicional, enquanto que a ritualização no seu conjunto permite a todas as partes interessadas aproximarem-se umas das outras.

Num ambiente de confiança, a ritualização da visão comum do futuro desejado pode fazer-se logo a seguir à sua descoberta e à sua representação concreta. Em contrapartida, num ambiente conflituoso e/ou com um passado de promessas incumpridas, é mais sensato adiar a ritualização da visão comum até ao momento em que as negociações cheguem a um acordo de co-gestão entre as partes. A ritualização de uma visão comum numa atmosfera de incerteza ou de desconfiança corre o risco de ser prejudicial ao processo. Com efeito, existem exemplos de partes



SABES, NÃO ME SINTO À VONTADE COM ESTAS HISTÓRIAS DE RITUALIZAÇÃO! AFINAL, ESTAMOS NO SÉCULO XXI!!!

NÃO CONCORDO CONTIGO, POIS EU FICARIA MUITO CONTENTE SE NA MINHA TERRA TIVESSEM MANTIDO AS TRADIÇÕES DA COMUNIDADE DO TEMPO DOS MEUS PAIS. SÃO AS TRADIÇÕES E OS VALORES LOCAIS QUE LIGAM AS PESSOAS AO SEU AMBIENTE... ESTA COMUNIDADE ESTÁ PRESTES A CELEBRAR A VISÃO DO FUTURO QUE DESEJA. TODOS NOS IREMOS LEMBRAR DESTA CERIMÓNIA!

interessadas que foram lesadas na altura em que tiveram a coragem de investir energia e até de ritualizar sinceramente uma visão comum (por exemplo no Parque Nacional de Conkouati-Douli, no Congo⁸). É possível, por outro lado, avançar em conjunto sem «tam-tam» até se obter e se conseguir pôr em marcha um acordo de gestão. Quando os sinais de enraizamento do acordo se tornarem palpáveis, está na hora de ritualizar a visão comum!

⁸ ver Chatelain C. et al., Tchim Tchieto : Fierté de la cogestion, IUCN CEESP Occasional Paper N°2, 2004.

32: A equipa de partida organizou a ritualização da visão comum do futuro desejado, estabelecida pelas partes interessadas?

<i>Sim</i> <input type="checkbox"/>	<i>Não</i> <input type="checkbox"/>
<ul style="list-style-type: none"> ● Nós descrevemos a forma como esta ritualização foi conduzida e referimos se há registos escritos, áudio, vídeo... ● ...e verificamos que foi de facto a visão que foi ritualizada e não os acordos de co-gestão, uma vez que estes estão destinados a evoluir 	<ul style="list-style-type: none"> ● O acto de ritualização deveria: <ul style="list-style-type: none"> - resultar naturalmente da satisfação das partes interessadas por terem alcançado uma visão comum - realizar-se logo a seguir à obtenção da visão comum ou ser adiado no caso de existirem conflitos activos - reunir todas as partes interessadas (convidar todos os seus membros e não apenas os seus representantes) - revestir-se de uma forma adaptada às diferentes culturas e códigos de expressão das partes interessadas (tradições, religiões, legalidade, economia) - proporcionar às várias partes interessadas uma ocasião para se reunirem e celebrarem em conjunto - reforçar as relações positivas entre as partes interessadas e os recursos naturais (incluindo as instituições tradicionais locais, as instituições religiosas, os eleitos, etc.). - Celebrar, se for apropriado, um texto fundador da área protegida

15. Definir a estratégia de abordagem para o futuro desejado

TODOS TEMOS AS NOSSAS ESTRATÉGIAS DE VIDA... QUERES MESMO ESTABELEÇER UMA ÚNICA ESTRATÉGIA PARA TODA A GENTE?

NÃO, NÃO É ISSO... NÃO TEMOS QUE DISCUTIR TUDO. MAS TU CONCORDAS COMIGO, JÁ NÃO COMEMOS BOM PEIXE COMO DANTES E OS NOSSOS HOMENS TIRAM DO MAR PEIXE CADA VEZ MAIS PEQUENO E EM MENOR QUANTIDADE... É PRECISO SABER PORQUÊ. É PRECISO SABER O QUE FAZER PARA REVERTER ESTA TENDÊNCIA. PARA MIM «DEFINIR UMA ESTRATÉGIA» É ISSO...



Uma vez identificada a visão comum e, eventualmente, ritualizada, resta descobrir a forma de a atingir. É aqui que se entra no cerne da negociação! Durante o processo de arranque e a preparação da parceria (primeira fase do processo), a equipa de partida e as partes interessadas esboçaram uma análise das problemáticas em questão. Volta-se agora a pegar nestas problemáticas para identificar os «bloqueios» no caminho da visão do futuro desejado.

Para cada grande bloqueio ou problema identificado, os membros do fórum identificam os domínios de mudança necessários, com os objectivos principais e as abordagens a adoptar para os atingir. Um «conjunto coerente de objectivos e de abordagens capaz de trazer soluções para os problemas e bloqueios ao encontro do futuro desejado» constitui uma definição simples da «estratégia». Ao definir a sua estratégia, o fórum das partes interessadas pode evitar entrar em detalhes, mas deve enunciar claramente:

1. os domínios-chave a tratar (também chamados «componentes da estratégia» ou «eixos estratégicos»);
2. os grandes objectivos/resultados visados em cada domínio;
3. as abordagens/opções de trabalho através das quais estes objectivos/resultados serão alcançados.

São de evitar impasses no fórum de negociação. Estes podem fazer com que actores fortes procurem soluções no exterior do fórum, através dos lobbies e das influências políticas — uma eventualidade que representa um elevado risco para o processo em curso. Com efeito, o facto de se desenvolver uma estratégia comum deveria estabelecer a confiança entre as partes interessadas. É possível que o «regatear» que começa aqui - que é, na realidade, um processo de dar e receber - possa enfraquecer determinados objectivos de conservação através dos compromissos. Contudo, um regime negociado, apoiado por todas as partes interessadas, é melhor que um regime não negociado «ecologicamente ideal» mas... que ninguém respeita.

16. Negociar o acordo de co-gestão

Neste momento do processo, o fórum das partes interessadas sabe qual o caminho que se comprometeu a percorrer a longo prazo (a visão comum) e identificou os eixos estratégicos e os objectivos a alcançar (a estratégia). É preciso agora concretizar as coisas e desenvolver um acordo de co-gestão específico e prático para a AMP.

Se existirem grandes conflitos de interesses entre as partes interessadas, é agora que virão à superfície. O facilitador deverá demonstrar todas as suas capacidades de moderador para conceder a cada parte interessada a mesma oportunidade de se exprimir e de ser ouvida, mas sobretudo para ajudar os participantes a identificarem os pontos, nem sempre evidentes, de conciliação entre ideias diferentes, bem como novas ideias e soluções que possam emergir fora dos terrenos mais batidos.

Relativamente aos grandes objectivos identificados, é necessário detalhar a sua forma de abordagem, ou seja, através de que actividades, quem será responsável, como se partilham os custos e os benefícios que afectam, de forma diferente, as diversas partes interessadas.

Para se atingir um objectivo - por exemplo: evitar a degradação costeira - são possíveis diversas opções de trabalho, tais como:

- minimizar ou parar o corte de mangues;
- minimizar ou parar a extracção de areia nas praias;
- restringir ou parar a implantação de infra-estruturas turísticas;
- prevenir, de forma activa, os efeitos das alterações climáticas em curso.

Diferentes opções serão sustentadas pelas diversas partes interessadas, cabendo ao facilitador ajudar o grupo a melhor compreender as opções, pedindo-lhe para avaliar, para cada opção, a exequibilidade, a eficácia esperada, o tempo a esperar para que a opção dê resultados, a durabilidade desses resultados, a equidade previsível em termos de partilha de custos e de benefícios esperados, etc. Uma forma simples de o fazer é listar as opções e os critérios numa grelha, e pedir a todos para darem



um número fixo de pontos nos campos da grelha (quantos mais pontos houver, tanto mais positiva é a opinião). Depois de terem sido atribuídos os pontos, a grelha é discutida no seu conjunto, o que inclui fazer outras perguntas. «Seria possível escolher a opção X e associá-la também a uma compensação para as partes interessadas que terão de fazer os sacrifícios?» «Podemos combinar as opções X e Y de forma inteligente e eficaz?»

Para as problemáticas complexas, é conveniente subdividir o fórum ou o plenário em grupos de trabalho mais pequenos, que se irão debruçar sobre opções alternativas e tentar optimizá-las. As opções apuradas são apresentadas e discutidas em plenário. As propostas seleccionadas devem ser apropriadas ao contexto e responder às capacidades e meios das partes interessadas. Se existirem questões para as quais o fórum não tenha todas as informações necessárias para tomar uma decisão, o facilitador pode propor consultorias externas para estudar a questão e avaliar as suas implicações. Esta possibilidade é retomada no quadro 9, juntamente com outras opções.

Quadro 12: Métodos e ferramentas para se chegar a acordo sobre uma abordagem particular de acção

- **Subdividir as grandes problemáticas em elementos abordáveis:** Se o objectivo for muito vasto, é útil subdividi-lo em sub-objectivos. Grupos de trabalho individuais podem debruçar-se sobre os sub-objectivos e voltar ao plenário com as suas propostas.
- **Estimular a discussão detalhada das hipóteses subjacentes às propostas:** de certeza que as acções vão produzir os resultados esperados? É bom tentar projectar que resultados ecológicos serão alcançados, através de que intervenções, e explicar «sobre que bases» se estima que se produzam estes resultados (projectões por modelação? experiências de outros locais? etc.).
- **Procurar uma consultoria externa:** uma consultoria externa pode ser necessária nos casos em que o fórum não tem informação suficiente para decidir sobre uma questão-chave. No entanto, a consultoria externa pode, também, ser útil no caso de grandes discórdias entre actores. O especialista externo pode ajudar a elucidar questões difíceis de forma independente.
- **Comparar as opções alternativas segundo uma série de critérios:** todas as opções susceptíveis de produzirem os objectivos visados são comparadas de acordo com uma série de critérios pertinentes (por exemplo: exequibilidade, sustentabilidade, eficácia, equidade na partilha dos custos e benefícios esperados, etc.) sob a forma de uma matriz e, por vezes, com uma pontuação atribuída. Esta abordagem visual permite retirar bastantes informações e ajuda o fórum a chegar a acordo sobre as opções mais apropriadas.
- **Fornecer uma mediação eficaz de conflitos:** é preciso tentar chegar a soluções com o acordo de todas as partes interessadas. Nas situações de bloqueio, o mediador pode ajudar a gerir os conflitos que surjam recorrendo a diferentes técnicas:
 - é dado a todas as partes interessadas o tempo e o espaço para se exprimirem sem interrupções e para serem ouvidas pelas outras partes;
 - recomeça-se a partir da visão comum, para garantir que as propostas estão com ela alinhadas e que se trabalha no sentido da concretização dos objectivos traçados;
 - utilizam-se dicas particulares (ver quadro 13).

A complexidade das necessidades, dos costumes, das dependências e das múltiplas partes interessadas que reclamam as suas utilizações dos recursos, fazem com que os planos de gestão devam ser sempre talhados em função do seu contexto. Existem vários instrumentos à disposição dos gestores para regulamentar o acesso aos recursos de forma flexível, incluindo:

- **o zonamento** (cada zona fica sujeita a regras diferentes)
- **as concessões, as licenças de exploração e as quotas** (instrumentos que se adaptam à situação dos recursos naturais num momento particular);
- **tos privilégios para determinados utilizadores** (p. ex., segundo as regras consuetudinárias) com documentos de identificação ou certificados específicos que os distingam dos outros

Estas ferramentas permitem aplicar regimes flexíveis de acesso e de utilização, num leque que vai do livre acesso à protecção estrita e absoluta.

Um outro elemento de flexibilidade é trazido pelos acordos complementares. Por exemplo, se uma parte interessada perder um acesso crucial a um recurso, um acordo particular pode compensar esta perda e garantir os seus meios de subsistência. Os acordos complementares compreendem decretos e leis acessórias, regimes de taxaço modificados, formulação de novas políticas de apoio e de desenvolvimento, projectos específicos de suporte a determinadas partes interessadas, etc.

Se por exemplo, uma comunidade decidisse abandonar o seu direito consuetudinário de cortar madeira dos mangais para lenha, a necessidade de substituir esta fonte de energia por uma outra – por exemplo, o butano – e o compromisso de uma agência governamental em facilitar esta substituição, tornar-se-iam pontos de consenso possíveis. O Estado poderia comprometer-se, por exemplo, a implementar um programa de aprovisionamento de gás butano doméstico isento de taxas. Para o efeito, deveriam ser aplicadas um conjunto de acções práticas e legislativas. Estas podiam fazer parte de um pacote, juntamente com o plano de gestão, que prevê a cessação da exploração do mangal, constituindo este conjunto o acordo de co-gestão pretendido!

Por fim, é importante insistir no facto de que nas situações em que as populações residentes autóctones e tradicionais estão associadas ao local – como é o caso dos Imraguen do Banco de Arguim, na Mauritânia – já existem, muitas vezes, modos de gestão tradicionais de determinados recursos naturais (ou existiam) que produzem (ou produziam) bons resultados ao longo de gerações. Nestes casos, é importante prestar uma atenção particular às competências, aos conhecimentos e aos saberes-fazer tradicionais. A implementação de um plano de gestão negociado, representa uma oportunidade real para reparar as incompreensões e os erros que possam ter ocorrido e revalorizar sistemas tradicionais com provas dadas. Isto não implica, de maneira nenhuma, que estes sistemas não possam ou não devam ser modernizados, mas é importante partir do que já existe e do adquirido.

Tomada de decisões por consenso e gestão de conflitos

Para que todos os actores «continuem a bordo» e apoiem as decisões tomadas no seio do fórum, é de evitar, o mais possível, alienar as partes interessadas por decisões impostas pelos mais fortes, ou até por uma maioria simples de actores. A tomada de decisões por consenso leva o fórum a procurar, com a contribuição activa de todos, soluções «aceites» por todos e por cada um. A tomada de decisões por consenso não implica a satisfação total de cada parte interessada, mas implica que nenhum grupo sinta a necessidade de rejeitar uma decisão, aceitando que ela representa um compromisso razoável entre as partes e que os custos resultantes são aceitáveis e equitativamente distribuídos.

A tomada de decisões por consenso é ajudada pela utilização de instrumentos de gestão flexíveis citados na secção anterior. Estes instrumentos permitem aplicar regimes atentos aos interesses de todos, distribuindo os custos da conservação de forma equitativa.

No decurso das negociações, o facilitador vai fazer o seu melhor para tentar evitar os conflitos. É ténue a linha que separa o desacordo do conflito aberto, sobretudo quando se tratam de questões com implicações culturais ou socioeconómicas profundas. É importante que o facilitador tenha a sensibilidade para sentir a carga «emocional» associada aos vários pontos negociados, e que a linha entre o desacordo natural e o conflito aberto não seja ultrapassada. Um conflito aberto pode levar uma parte interessada a rejeitar o processo e a abandonar o fórum. Isso poria em causa a legitimidade e o valor do processo no seu conjunto, especialmente, se a parte interessada que se dissocia tiver toda a legitimidade primária.

A pessoa que desempenha o papel de facilitador deverá também zelar para não se tornar ela própria uma fonte de conflitos e por manter uma posição de neutralidade nas situações controversas.

O objectivo final da fase de negociação é chegar a um acordo largamente partilhado (se possível, aprovado por consenso) que estipule o que tem de ser implementado no futuro próximo, ao nível de cada eixo estratégico resultante da visão comum. O acordo de co-gestão pode assumir várias formas. Não existe um acordo-tipo e cada acordo tomará a forma que melhor se adapte à situação particular do local e do processo de negociação ao qual se refere. Por outro lado, é normal

Consenso: o que significa?

O método de deliberação ideal numa negociação de co-gestão é o consenso. As deliberações por consenso baseiam-se no desenvolvimento de um acordo informado, consciente, voluntário e activo entre as diferentes partes. Contrariamente ao que se crê, muitas vezes, um consenso não significa que todos estejam inteiramente satisfeitos com a decisão tomada colectivamente, mas que, ponderadas todas as razões, ninguém pretenda colocar entraves às pretensões dos outros, mesmo que continuem a existir pontos de desacordo.

que uma componente do acordo seja dedicada directamente à gestão dos recursos naturais e uma outra a questões complementares – socioeconómicas ou outras.

Exemplos da primeira componente podem ser:

- acordos de implementação de uma AMP, especificando os compromissos e as responsabilidades das várias partes interessadas.
- planos de gestão detalhados para a AMP, sustentados por mapas geo-referenciados;
- acordos ad hoc, concluídos de forma tradicional, não jurídica, sobre a utilização dos recursos naturais pelas comunidades locais;
- leis acessórias ou regulamentos específicos desenvolvidos por órgãos administrativos locais.

Exemplos da segunda componente podem ser:

- a garantia de protecção jurídica dos direitos de exploração consuetudinários;
- memorandos ou cartas de acordo prevendo a assistência do governo a uma comunidade para a gestão dos recursos;
- contratos de valor jurídico regulamentando os custos e os benefícios relativos à exploração dos recursos.

Um bom acordo de co-gestão entre partes interessadas detalha quem é responsável por cada acção, quando e com que recursos. Na Guiné-Bissau, a área de conservação comunitária de Urok foi aceite através de um decreto legislativo que estipula os direitos e as responsabilidades partilhadas para a gestão do local. Este decreto – que foi precedido de um processo local detalhado e relativamente longo – funciona como um acordo de co-gestão e é, efectivamente, o acordo,

- assinado e publicado, mais inovador e mais visível na sub-região!
- Em geral, um plano de co-gestão contém os seguintes elementos:
 - o perímetro e as coordenadas da área marinha e/ou o território e os recursos naturais visados;
 - os objectivos-chave da sua gestão (incluindo a categoria de gestão da UICN no caso de se
 - tratar de uma área protegida);
 - as partes interessadas reconhecidas como legítimas;
 - as responsabilidades e os direitos atribuídos a cada parte interessada;
 - as garantias previstas pelos investimentos de cada parte interessada;
 - as actividades previstas, os períodos de execução e os resultados esperados; o(s) mecanismo(s) de implementação e os recursos disponíveis para a gestão;
 - a duração do acordo, a sua agenda e os procedimentos para rever, relatar, monitorizar e avaliar (por vezes, também chamado «protocolo de monitorização»);
 - os mecanismos para a resolução de eventuais conflitos.

● ... e inclui respostas às seguintes perguntas:

- foram exploradas várias técnicas de gestão (zonamento, regras de utilização detalhada, etc.) e formas de participação na gestão para responder aos diferentes interesses dos actores?
- foi encontrada a proporcionalidade certa entre responsabilidades e direitos de gestão, entre custos e benefícios das partes interessadas? existe também a intenção de promover a gestão adaptativa (aprendizagem pela acção e acção segundo a aprendizagem)?

Juntamente com o plano de co-gestão, os acordos complementares evocados acima fazem parte de um conjunto (um «pacote») que representa o «acordo de co-gestão».

No fim do processo de negociação, uma sessão oficial de assinatura (ou similar, no caso de um acordo não assinado) marca a conclusão e o fecho desta fase. O acordo é celebrado e divulgado em todas as línguas pertinentes. Não deve, contudo, ser objecto de ritualização. Ao contrário da visão comum do futuro desejado, os acordos são instrumentos específicos destinados a evoluir com o tempo.

Quadro 13: Dicas para a gestão de conflitos

- **Começar pelas temáticas simples de resolver:** começando pelos pontos simples de resolver, é reforçada a confiança mútua no seio do fórum, o que vai ajudar o processo nas fases difíceis;
- **Promover as relações pessoais entre partes em conflito:** viajar e comer em conjunto, fazer viver sob o mesmo tecto representantes de grupos que não têm afinidades ou que são mesmo «discordantes» vai promover a capacidade de se conhecerem, de se respeitarem, de se escutarem, de se compreenderem e de desenvolverem formas efectivas de ouvir e de dialogar;
- **Incluir todas as partes interessadas na discussão quando uma ou mais partes estão prestes a romper o diálogo:** nas regras de negociação, será útil prever a possibilidade de se retirar da negociação, mas apenas depois de ter informado todo o fórum dos motivos, e depois de ter tentado resolver a questão no seio de um grupo alargado de partes interessadas;
- **Criar transparência e divulgar uma informação extensiva sobre as controvérsias:** determinados conflitos estão enraizados em situações crónicas de privilégios e de corrupção. A visibilidade e a transparência, bem como a presença de partes independentes, podem desbloquear situações desse género;
- **Não esquecer as injustiças e os sacrifícios do passado:** nos casos em que tenham sido cometidas injustiças sociais graves no passado, é preciso reconhecê-las e promover uma abordagem de verdade e reconciliação. Uma abordagem desse género pode encorajar as partes a porem um ponto final nas suas tribulações e se empenharem no sentido de um futuro melhor;
- **Oferecer ocasiões para “ventilar” as frustrações:** as frustrações acumuladas historicamente ou ao longo do processo de negociação devem ser “ventiladas”. Isso pode ser feito nos grupos à margem do fórum, na presença do facilitador. Estas sessões onde as partes se fazem «entender» mutuamente, são muitas vezes necessárias antes de se poder progredir nos debates;
- **Promover a acção unilateral:** em determinados casos de desconfiança entre as partes, é útil que uma parte ofereça uma abordagem amigável, unilateral e inovadora que faça avançar as deliberações no sentido de uma solução possível;
- **Mostrar exemplos de conflitos similares que foram resolvidos e visitar esses lugares:** a visão de um futuro melhor pode estar bloqueada por uma série de injustiças e de sacrifícios que não se podem esquecer. Constatar que, noutros locais, situações similares foram efectivamente resolvidas pode ajudar as partes interessadas a conceber um futuro construído em conjunto.

17. Negociar o quadro de governança partilhada

O quadro de governança partilhada resulta, pelo menos em parte, do acordo de co-gestão e da envergadura dos seus objectivos. Trata-se, frequentemente, de uma instituição que se desenvolve e toma forma através da implementação do acordo, à medida das necessidades. É, de alguma forma «pensado» para implementar e monitorizar os acordos...

As formas e as funções do quadro de governança partilhada são tão diversas e numerosas como as dos acordos de co-gestão. Em geral, incluem um ou vários órgãos que assumem funções-tipo e fixam regras de funcionamento (estatutos) desenvolvidos cuidadosamente a fim de garantir a «boa governança» da AMP.

Os órgãos de governança partilhada

Distinguimos os órgãos segundo as suas funções, ou seja, em relação ao seu papel no acordo de co-gestão. Podemos encontrar, assim, os seguintes tipos:

- **Órgão de decisão:** plenamente responsável pela gestão da AMP ou de um território, de uma zona marinha ou de um recurso natural em particular;
- **Órgão consultivo:** com a responsabilidade de aconselhar e, às vezes, de elaborar propostas técnicas para quem toma as decisões;
- **Órgão misto:** com responsabilidade mista (por exemplo, responsabilidades de decisão para uma parte da AMP e funções consultivas para outra);
- **Órgão executivo:** responsável pela interpretação e pela aplicação de decisões inerentes a um plano de gestão (por exemplo, uma comissão local pode assumir a função de órgão executivo e prestar contas a um órgão de decisão de nível superior).

Nas AMPs governadas pelo Estado, as autoridades do Estado são as únicas responsáveis, mesmo que procurem, por vezes, obter o acordo ou a «participação» das outras partes interessadas. Os órgãos de governança partilhada, pelo contrário, reagrupam sempre, e necessariamente, repre-



ISTO NÃO FUNCIONA NEM COM AS INSTITUIÇÕES DO ESTADO! O QUE FARÁ COM UMA INSTITUIÇÃO LOCAL...

TAMBÉM TENHO DÚVIDAS, POIS TODOS TEMOS DE APRENDER A TRABALHAR JUNTOS... MAS NO TEMPO DO MEU PAI, NINGUÉM BRINCAVA COM AS DECISÕES DO COMITÉ DE SÁBIOS. SE FORMOS CAPAZES DE PÔR EM MARCHA QUALQUER COISA PARECIDA, PODE SER QUE FUNCIONE... TAMBÉM, OS AGENTES DO GOVERNO QUE NEGOCIARAM CONNOSCO PARECEM DIFERENTES. PARECE QUE TÊM REALMENTE VONTADE DE FAZER COM QUE A AMP FUNCIONE...

sentantes das diferentes partes interessadas. **As Áreas Marinhas Protegidas Comunitárias (AMPCs)** são exemplos de AMPs em governança partilhada nas quais as comunidades têm um lugar importante no seio dos órgãos de decisão (pelo menos, segundo as intenções anunciadas!)

Há, no entanto, um outro tipo de área marinha protegida que é preciso tomar em consideração, o das áreas conservadas pela vontade e a acção directa dos povos autóctones e das comunidades locais em questão, chamadas Áreas do Património Autóctone e Comunitário (APAC). No caso das APACs, as comunidades assumem a iniciativa da conservação, bem como a autoridade e a responsabilidade da governança. Se as outras partes interessadas, incluindo as agências governamentais, reconhecerem o valor destas APACs, assumirão, muitas vezes, o papel de apoio. Por outro lado, as APACs carregam, por vezes, sozinhas o peso da conservação sem terem um mínimo de reconhecimento oficial e correndo riscos devido às várias pressões externas sobre os recursos naturais.

No caso da governança partilhada, quer haja um ou vários órgãos especializados, o conjunto das partes interessadas está comprometido pelas regras e pelos meios de aplicação que produziu durante o processo de negociação. De notar que os órgãos consultivos dão «conselhos» a um órgão de decisão que tem o poder de aprovar o regime de gestão. Assim sendo, um órgão consultivo sem poder jurídico pode ter uma legitimidade considerável e uma força moral muito importante. Por exemplo, um órgão consultivo pode desenvolver um forte consenso entre todas as partes interessadas fundamentais relativamente a uma proposta técnica de gestão (por exemplo um calendário de pesca para várias espécies). Se isso acontecer, é politicamente muito difícil a qualquer órgão de decisão rejeitar/opor-se a esta proposta.

Os órgãos de governança partilhada são, muitas vezes, múltiplos, dotados de funções e de poderes diferentes. Alguns destes órgãos, por outro lado, não incluem a totalidade das partes interessadas em questão. Nesse caso, e com justa causa, é útil prever reuniões gerais dos órgãos de governança com todas as partes interessadas legítimas, representadas da forma mais directa possível. Estas «assembleias-gerais das partes interessadas» poder-se-iam, por seu turno, concretizar enquanto órgãos em si mesmo (p. ex., consultivos, de decisão ou mistos).

AMPC e APAC... qual a diferença?

Há uma diferença fundamental entre as Áreas Protegidas do Estado e as APACs, diferença essa que assenta, essencialmente, em questões de governança. Por exemplo, no Senegal existem Áreas Marinhas Protegidas Comunitárias (AMPCs) sob a autoridade e a responsabilidade de um agente de conservação do Estado, mas com uma particular preocupação de colaboração com as comunidades locais. Segundo a classificação da UICN, estas AMPCs devem ser consideradas Áreas Protegidas em governança partilhada (tipo B). São criadas sob iniciativa do Estado e/ou de ONGs de conservação, e continuam dependentes do seu impulso e da sua ajuda para se manterem em funcionamento. As APACs, pelo contrário, nascem da vontade e da organização local de comunidades fortemente associadas aos recursos naturais a conservar (por razões históricas, culturais, de subsistência, etc.), e são mantidas pelos esforços dessas mesmas comunidades. Obviamente que o Estado e as ONGs de conservação podem apoiar as APACs e ter um papel importante a desempenhar... mas a diferença em relação às AMPCs é clara: com o acordo e o apoio técnico do Estado, as comunidades locais encarregam-se elas mesmas da iniciativa da conservação e da autoridade e responsabilidade da governança. Para vários exemplos de APACs no mundo, ver: www.ICCAForum.org

Os órgãos de governança partilhada devem trabalhar de forma transparente (por exemplo, terem estatutos claros) e prestar contas à sua base. As contas prestadas deveriam incidir tanto sobre as actividades de conservação, como sobre o funcionamento dos órgãos, a sua contabilidade, a sua política de recursos humanos, etc.

O financiamento das iniciativas de conservação deve ser assegurado, pelo menos em parte, de forma autónoma, a fim de evitar sérios problemas de funcionamento. Uma parte dos financiamentos pode ser gerada no seio do local protegido, através de receitas relacionadas com o ecoturismo, a investigação científica, etc. A AMP de Bamboung, no Senegal, com o seu acampamento de ecoturismo, gerido por um grupo de interesse económico das comunidades das aldeias adjacentes, oferece um exemplo interessante para a sub-região.

Inúmeros órgãos de governança partilhada eficazes foram construídos, inteiramente ou em parte, sobre as bases das organizações tradicionais e locais previamente existentes. Esta opção deverá ser explorada em todas as situações onde exista essa oportunidade. Isto implicará o reforço e a legitimação dessas estruturas tradicionais.

Finalmente, com o passar do tempo, o quadro de governança deve avaliar o seu próprio funcionamento. Pode também acontecer que importantes condições se tenham alterado, por exemplo, que novas partes interessadas reivindiquem tornarem-se membros dos órgãos de governança partilhada, por exemplo, partes interessadas que não tenham sido identificadas e que não tenham participado nas fases de organização e de negociação do acordo. Deveriam existir mecanismos que permitissem às novas partes interessadas legítimas proporem a sua inserção no quadro de governança. A flexibilidade a este nível (governança adaptativa, aprendizagem pela acção e a mudança pela aprendizagem) é importante para que a instituição mantenha a sua legítima posição no tecido social e político que a rodeia.

A qualidade da governança

A «boa governança» pode ser vista enquanto ponto de encontro entre desempenho e equidade, um processo em evolução através do qual se podem filtrar na sociedade valores e princípios fundamentais, incluindo os direitos do ambiente e do Homem. É esta a posição avançada por determinadas agências das Nações Unidas e por profissionais que acreditam que - em qualquer domínio, incluindo o da conservação - a boa governança deve produzir modos de vida decentes, plenos e sustentáveis. A avaliação participativa da governança é, provavelmente, a maneira ideal de proceder, pois ninguém está em melhores condições de compreender e definir o que constitui a «boa governança», em dada situação, do que as próprias partes interessadas em questão. A tabela que se segue oferece alguns elementos de reflexão neste sentido.

ESPERE! ANTES DE IR MAIS LONGE, DEVE VERIFICAR SE OS PONTOS DA LISTA A SEGUIR FORAM CUMPRIDOS. SE NÃO FOR O CASO, TOME O TEMPO NECESSARIO PARA TRABALHAR ESSES ASPECTOS...



Lista dos pontos de controlo

- As partes interessadas chegaram a um acordo sobre as regras e os procedimentos da negociação;
- Os descontentamentos, eventualmente manifestados, relativos à organização dos encontros, foram tomados em conta e resolvidos;
- Foi identificado e recrutado um facilitador para acompanhar as reuniões;
- Uma visão comum para o futuro desejado foi elaborada pelas partes interessadas;
- A visão comum foi ritualizada, no caso das partes interessadas estarem preparadas para tal, caso contrário, a ritualização foi adiada;
- Foi formulada uma estratégia para se trabalhar no sentido da concretização dessa visão comum;
- No seio do fórum das partes interessadas, as reuniões decisivas são muito animadas, a participação é elevada, as decisões são tomadas por consenso;
- No seio do fórum, as opiniões divergentes são manifestadas com serenidade e os conflitos são geridos de forma eficaz;
- Lobbies poderosos (petrolíferos, mineiros...) foram associados às discussões de forma directa e indirecta, e foram tidos em conta;
- Foi negociada uma estratégia de trabalho com diversas componentes, incluindo (possivelmente) a implementação de uma AMP;
- Um acordo de co-gestão, incluindo quando necessário o plano de gestão da AMP, foi redigido e largamente difundido;
- O acordo prevê os benefícios correspondentes — morais e/ou económicos — para as partes interessadas que presumivelmente irão pagar os custos da conservação;
- Um quadro de governança partilhada permite a participação activa de todas as partes interessadas e baseia-se em princípios como a transparência e o dever de prestar contas;
- As partes interessadas já não falam da «AMP do projecto» ou do «projecto do estrangeiro», mas da sua própria AMP ou da sua iniciativa de conservação;
- A violência ou as ameaças (destruição de documentos e locais, ameaças pessoais...) eventualmente existentes entre as partes interessadas, a propósito da iniciativa de conservação, foram resolvidas;

AGIR E APRENDER PELA ACÇÃO

Embora seja evidente que os acordos de co-gestão de nada servem se não forem implementados... não é assim tão evidente saber como lançar as iniciativas no terreno, com que recursos, apoios e sob que sistema controlo que permita o respeito das regras acordadas. Também não é evidente saber como organizar o sistema de avaliação contínua no coração da aprendizagem colectiva de que necessitamos...

Além disso, os acordos de co-gestão são, por vezes, demasiado optimistas e atribuem a certos actores funções que estes nunca tinham executado antes. Esta é uma das razões pela qual a terceira fase do processo, a da implementação do acordo, também é conhecida por «aprendizagem pela acção». Esta terceira fase é, com efeito, a fase da gestão adaptativa, uma vez que a acção produz lições que devem ser aproveitadas para o melhoramento constante dos resultados pretendidos. É também a fase da governança adaptativa, pois devemos aprender a «governar em conjunto» a AMP através da acção.

...EM GOVERNANÇA PARTILHADA!

18. Implementar o acordo de co-gestão e instituir o quadro de governança partilhada



Uma vez concluído um acordo — por exemplo sobre a implementação de uma nova AMP e do seu quadro de governança e plano de gestão, acompanhada da aprovação de um projecto de compensação para os pescadores mais directamente afectados pela interdição de pescar — é conveniente que esse acordo não seja definitivo e irreversível, mas que se transcreva para papel e se difunda no seio das comunidades em causa e junto de outras partes interessadas.

Deve ser claro para todos que os planos de gestão e os quadros de governança raramente são perfeitos desde o início e que é, portanto, provável que o acordo precise de reajustes no decorrer da sua aplicação. Para isso, a parceria arranca com base no acordo inicial, mas prevendo reavaliações durante a sua aplicação. A aprendizagem pela acção implica que a maior parte das lições seja tirada durante a própria fase de aplicação do acordo, através de um processo contínuo de reflexão, revisão e melhoria dos resultados, sem esperar que ocorram crises para o fazer. O acordo é, pois, evolutivo: respeita-se tudo o que foi acordado, mas existe abertura para melhoramentos. Estes melhoramentos nunca serão decididos ao acaso, mas segundo procedimentos determinados pelo quadro de governança acordado.

O acordo deverá ser acessível e transcrito em termos que sejam claros para todos e deverá, portanto, estar disponível, em particular, na(s) língua(s) local(ais). Se isso se revelar apropriado e exequível, também podem ser usadas formas de comunicação orais (p. ex., o teatro popular), suportes audiovisuais ou apresentações durante reuniões tradicionais, a fim de garantir que todos os interessados estão ao corrente dos termos acordados durante a negociação. Também é desejável poder assinalar o acordo com uma celebração particular ou uma cerimónia. Na medida do possível, os signatários e os participantes chave nesta cerimónia devem ser as pessoas que — no futuro — serão directamente responsáveis pela gestão dos recursos naturais e/ou da AMP. Estas pessoas devem-se comprometer publicamente com a causa.

Mas antes de aplicar um acordo, é preferível melhorar as capacidades das pessoas que supostamente irão realizar as tarefas de gestão e outras actividades previstas. Por exemplo, aos jovens membros da comissão de fiscalização da AMP de Bamboung (Senegal) foi-lhes atribuída, de um dia para o outro, a função de fiscalização das pescas à entrada do braço de mar da AMP. Foram, antes de tudo, as implicações práticas do seu trabalho de terreno delicado – e, por vezes, perigoso – que lhes permitiram desenvolver formas de fazer eficientes e capazes de produzir o impacto esperado. Contudo, é importante que uma formação de base preceda as actividades de natureza técnica – por exemplo levar a cabo um inventário de biodiversidade, advertir os transgressores, guiar os turistas, etc. Há, com efeito, conhecimentos de base que devem ser transferidos antes de se poder efectuar um trabalho correcto no terreno.

Uma das primeiras tarefas a realizar durante a implementação do acordo é, pois, definir as necessidades de reforço das capacidades dos diversos grupos de actores em relação às tarefas que são chamados a executar, e administrar este reforço desde o início. Para determinados grupos de actores, é útil prever formações periódicas numa base de longo termo. Isto garante que determinados postos, previstos pelos acordos de co-gestão, sejam ocupados por elementos competentes das respectivas comunidades (eco-guardas, guias ecoturísticos, vigilantes das pescas comunitárias, etc.). Diversas funções devem também ser acompanhadas de meios logísticos apropriados. No caso das actividades de fiscalização em Bamboung, foi erguida uma torre de vigia com uma dezena de metros de altura à entrada do braço de mar, tendo esta entrada chegado mesmo a ser sinalizada. Isto criou as condições físicas mínimas para delimitar e fiscalizar a zona. Também foram necessários binóculos para os vigilantes, bem como blocos de notas, refeições diárias, etc. Até as actividades mais simples requerem uma organização e um seguimento logístico regular. Consequentemente, as tomadas de função e a aplicação dos acordos e dos planos são, pela sua natureza, evolutivas, e a aprendizagem pela acção, bem como a formação prática, determinam uma grande parte do processo.

Ao nível do financiamento das actividades, é de toda a utilidade estudar as possibilidades de organizar pequenos fundos autónomos para financiar as operações a diferentes níveis. Pode acontecer que as administrações centralizadas e burocraticamente pesadas façam com que as operações diárias no terreno funcionem mal ou não funcionem de todo. Os acessos aos financiamentos mais básicos, como sejam os necessários para a compra de gasolina ou de óleo para o barco de fiscalização, devem ser possíveis em tempo real de forma a suprir as necessidades no terreno. Dito isto, os relatórios financeiros, os relatórios de actividades, as contas em geral, bem como as auditorias aos fundos, devem ser reportados com rigor.

Os acordos de co-gestão incluem, sem dúvida, regras e estas regras devem ser aplicadas! Este é um ponto crucial. Em certa medida, a AMP não começará verdadeiramente a existir antes do primeiro infractor ser devidamente sancionado. Em todos os sistemas sociais, há quem pondere os potenciais benefícios do não respeito das regras e há quem chegue mesmo a tentar fazê-lo. Esta é uma característica humana universal, que implica que mesmo nos casos em que as regras de gestão são aceites e respeitadas pela maioria dos actores, as regras fixadas para AMP serão infringidas – isto é uma certeza! Em vez de se adoptar a política da avestruz, e de não querer ver

esse dia chegar, é necessário estar simplesmente preparado e apetrechado para responder de forma apropriada. As medidas de repressão devem estar definidas nos acordos, regulamentos e/ou planos de gestão implementados. A forma de repressão pode respeitar os modelos locais existentes e funcionais, que podem ser modernizados sem que a sua natureza seja alterada.

A fiscalização e a repressão são importantes por uma simples razão: No caso de alguém arriscar repetidamente a extracção ilegal de recursos, e de não ser detectado, nem punido, rapidamente se torna claro para toda a gente que a AMP é uma zona protegida apenas no papel. Uma provável consequência disto é o local poder ser rapidamente delapidado. Se bem que isto represente uma simplificação das dinâmicas da exploração ilegal, serve de aviso para sublinhar que o sucesso, ou insucesso, do local depende da eficácia da aplicação das suas próprias regras. As utilizações ilegais dos recursos devem ser detectadas e reprimidas para garantir o sucesso dos regimes de conservação aplicados. Estamos a tocar no frágil equilíbrio entre confiança e controlo. Com efeito, é necessário relembrar que mostrar confiança não significa que não se exerça um controlo, mas que, pelo contrário, um controlo correctamente efectuado reforça a confiança entre toda as partes.

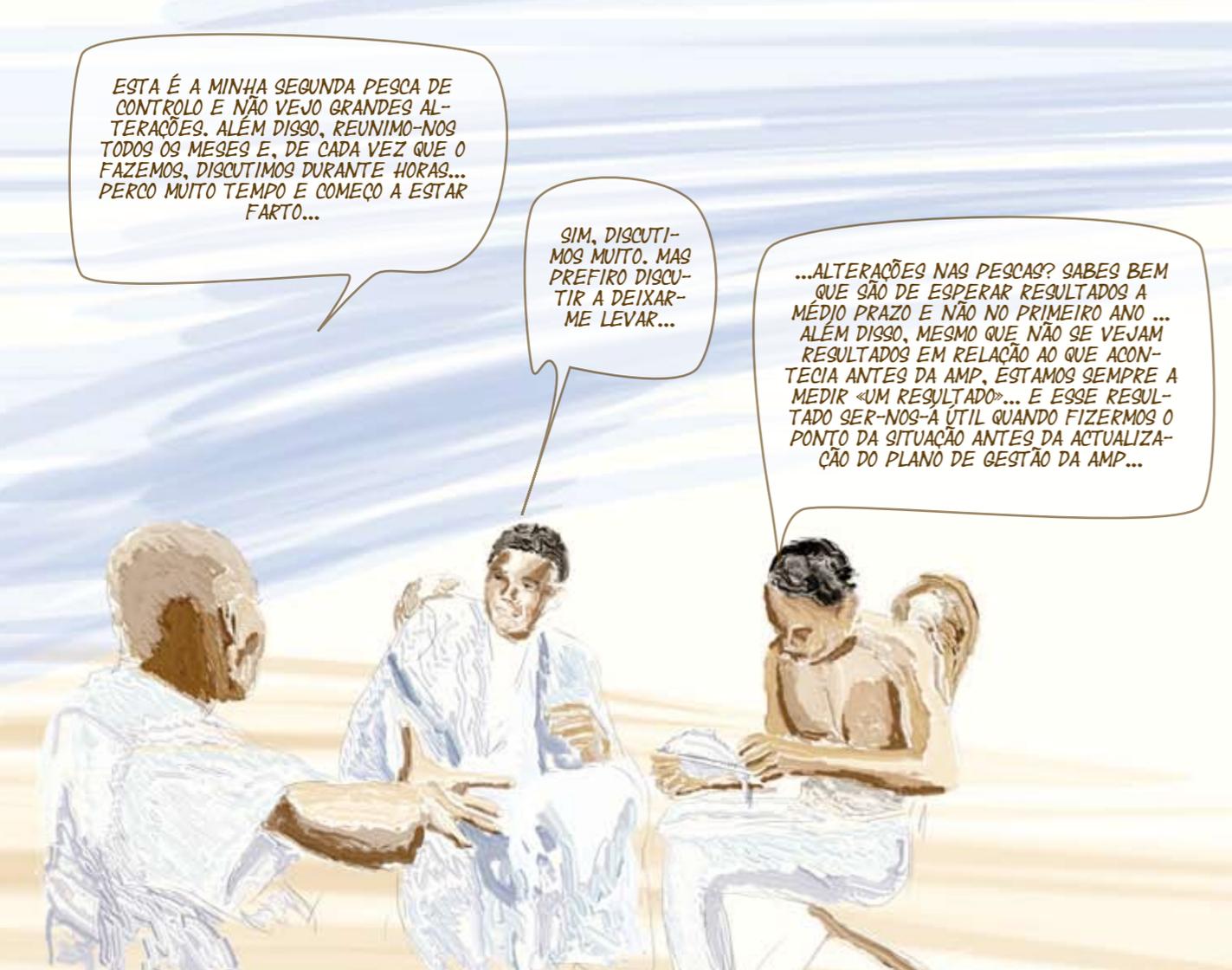
Por fim, é importante que o sistema de repressão seja suave: Um simples aviso pode, por vezes, ser suficiente, e, noutros casos impõe-se uma repreensão mais severa, como seja uma correcção comunitária, uma multa, uma confiscação ou um processo judicial. É importante garantir que, pelo menos, alguns dos benefícios da conservação sejam sentidos por todos. Combinadas com uma presença palpável de agentes de vigilância no terreno, estas práticas flexíveis são, muitas vezes, suficientes para manter a exploração ilegal num nível «aceitável», ou seja, longe de comprometer os objectivos da AMP.

...EM GOVERNANÇA PARTILHADA!

19. Acompanhar os progressos da gestão dos recursos naturais

Se um acordo de co-gestão for impecável e se os impactos e os resultados das acções definidas forem conhecidos antecipadamente com toda a certeza, não há, na verdade, uma boa razão para investir tempo e dinheiro na monitorização e na avaliação das nossas acções. Infelizmente, isso nunca acontece. A planificação da gestão do local faz-se com boa vontade e baseia-se no máximo de informações e de conhecimentos. Mas vontade, informações e conhecimentos comportam sempre lacunas e não há garantia de que, mesmo com os nossos melhores esforços, sejamos capazes de alcançar os resultados esperados. É, pois, necessário recolher os dados sobre os impactos das nossas actividades de forma contínua, a fim de avaliar periodicamente o progresso alcançado. Os «indicadores» representam a base lógica da monitorização desejada. Para os impactos esperados das acções de gestão, devem ser definidos indicadores de desempenho objectivamente verificáveis (IOV). A monitorização permite quantificar esses indicadores.

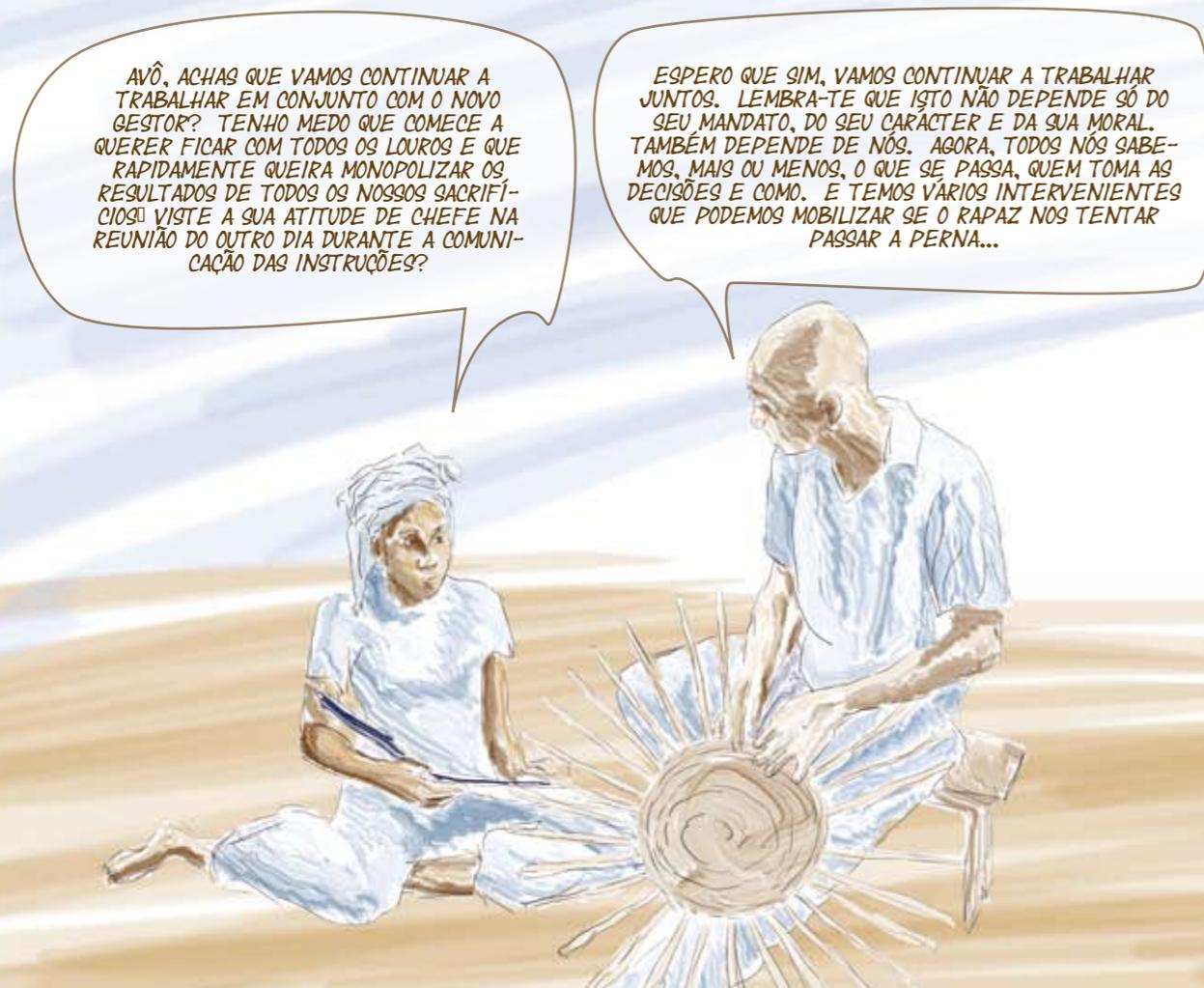
Durante aquilo a que chamamos «monitorização», recolhemos de forma regular informações relativas aos indicadores que nos dão conta de uma determinada actividade ou fenómeno. Como exemplo poderíamos citar a anotação, num caderno, do número de vezes que uma piroga de pesca tenta entrar, ao longo de um ano, numa zona particularmente restrita. Neste caso, deveria ser anotado um mínimo de informações, tais como a data, a quantidade de pescadores e, eventualmente, a sua origem ou as artes de pesca levadas a bordo [É óbvio que será necessário manter constante o esforço de monitorização do local.]. Um outro exemplo seria contar quantas tartarugas marinhas nidificaram numa praia que está sob protecção. Neste caso, anotar-se-ia um conjunto de informações que podem ir da simples contagem até a uma anotação muito detalhada (pesos e tamanhos dos animais, local exacto do ninho na praia, quantidade de ovos postos, etc.). No primeiro exemplo, monitoriza-se uma actividade humana, no segundo, um fenómeno natural. No primeiro exemplo, o indicador permite estabelecer o nível de respeito pela regulamentação, no segundo caso é visado o sucesso de reprodução de uma espécie protegida. Ao longo do tempo, as tendências na evolução destes indicadores permitem estabelecer determinados elementos sobre o impacto



ESTA É A MINHA SEGUNDA PESCA DE CONTROLO E NÃO VEJO GRANDES ALTERAÇÕES. ALÉM DISSO, REUNIMO-NOS TODOS OS MESES E, DE CADA VEZ QUE O FAZEMOS, DISCUTIMOS DURANTE HORAS... PERCO MUITO TEMPO E COMEÇO A ESTAR FARTO...

SIM, DISCUTIMOS MUITO. MAS PREFIRO DISCUTIR A DEIXAR-ME LEVAR...

...ALTERAÇÕES NAS PESCAS? SABES BEM QUE SÃO DE ESPERAR RESULTADOS A MÉDIO PRAZO E NÃO NO PRIMEIRO ANO ... ALÉM DISSO, MESMO QUE NÃO SE VEJAM RESULTADOS EM RELAÇÃO AO QUE ACONTECIA ANTES DA AMP, ESTAMOS SEMPRE A MEDIR «UM RESULTADO»... E ESSE RESULTADO SER-NOS-Á ÚTIL QUANDO FIZERMOS O PONTO DA SITUAÇÃO ANTES DA ACTUALIZAÇÃO DO PLANO DE GESTÃO DA AMP...



20. Institucionalizar a aprendizagem pela acção

Tal como mencionado, a «monitorização» deve andar a par com a respectiva análise e, portanto, com a «avaliação» dos resultados da iniciativa. A monitorização e a avaliação são como dois irmãos siameses: um não é nada sem o outro. No processo de governança partilhada depressa compreendemos que não há um ponto final definitivo, que o processo continua dinâmico e que tem de ser monitorizado, avaliado e ajustado de forma periódica e contínua. A avaliação estima os progressos feitos no sentido de determinados objectivos a que nos propusemos. A avaliação obriga-nos a questionar se estamos, de facto, prestes a atingir estes objectivos e também se estes continuam a ser pertinentes. A avaliação baseia-se na monitorização dos indicadores escolhidos no protocolo ad hoc. Num sistema de governança partilhada, as avaliações devem ser participativas e os seus resultados, amplamente difundidos.

Os objectos de avaliação são múltiplos. Detemo-nos particularmente em cinco grandes questões sobre as quais as avaliações podem incidir:

- o processo de governança partilhada está a ser conduzido de forma satisfatória?
- os objectivos a curto prazo - ambientais e sociais - dos acordos de co-gestão estão prestes a serem realizados?
- o quadro de governança partilhada funciona bem?
- os órgãos de governança partilhada são capazes, eficazes, equitativos e exercem as suas funções?
- o processo de governança partilhada que foi lançado está prestes a produzir impactos no sentido da realização da visão comum do futuro desejado (objectivo a longo prazo)?

Ao passo que a evolução no sentido da realização de determinados objectivos imediatos, pode ser quantificada após um curto período de funcionamento (alguns meses ou anos), outros objectivos levam muito mais tempo para poderem ser avaliados de forma satisfatória. Por exemplo, os efeitos da reabilitação de um recurso natural, depois da sua protecção integral, podem ser constatados após um tempo relativamente curto, mas o desenvolvimento harmonioso de uma comunidade

é, normalmente, mais lento e mais difícil de medir. O que é importante reter é que as avaliações deverão ser planificadas como todas as outras actividades de gestão e que a sua parte de investimentos em tempo e em recursos financeiros e humanos deve ser prevista. A avaliação é uma componente fundamental do processo de governança partilhada. Sem avaliação e sem os reajustes que ela gera, o processo é cego. Corre o risco de partir à deriva como um barco sem leme. As três fases do processo de governança partilhada devem ser, elas mesmas, objecto de avaliações. Este processo nunca é perfeito e os problemas que podem ameaçar o futuro do local e das suas comunidades devem ser detectados e rectificadas ao longo do tempo. Na verdade, é raro encontrar no terreno o desenvolvimento linear das fases do processo de co-gestão, uma a seguir à outra, tal como descritas neste manual. Com efeito, os progressos são feitos, muitas vezes, de forma irregular, uma vez que se revela necessário voltar atrás, avaliar e rectificar. O quadro que se segue retoma uma série de exemplos de indicadores que podem ser usados para avaliar as diferentes fases.

Quando importantes lacunas forem detectadas, é preciso voltar atrás e rectificar o processo. Isto não implica, de forma alguma, que o processo deva parar. Significa simplesmente que as fases I e II nunca estão verdadeiramente fechadas. Pode-se ainda juntar indicadores aos listados no quadro 17, por exemplo, a caracterização dos actores, a definição dos problemas, a legitimidade das partes interessadas, o sucesso das campanhas de diálogo social, etc. Estes acrescentos, que testemunham a vida do processo, irão melhorar a sua qualidade e essa qualidade, por sua vez, determinará em grande medida a qualidade dos resultados. Com um processo melhorado de forma iterativa, os resultados irão melhorar no mesmo sentido.

A avaliação em geral, e a avaliação das fases do processo em particular, poderá pôr em causa determinadas partes do acordo de co-gestão e dos órgãos de governança. Pode-se, por exemplo, perceber que o zonamento, da forma como foi aprovado no início, não era afinal o mais indicado e que como tal necessita de ser revisto. Pode também suceder que, com o correr do tempo, novas partes interessadas peçam para se tornarem membros dos órgãos de governança partilhada, por exemplo, partes interessadas que não tenham sido identificadas e que não tenham participado nas fases I e II do processo. Nestas situações, mecanismos de monitorização e de avaliação eficientes irão permitir a revisão e o aperfeiçoamento do zonamento segundo as necessidades e dar às novas partes interessadas legítimas a possibilidade de integrar os órgãos de governança existentes.

Sem se tornar aleatória, a flexibilidade da «gestão adaptativa» e da «governança adaptativa» é crucial para que o processo possa manter a sua vitalidade num tecido social e político em evolução. Por outro lado, devem ser explicadas e partilhadas as razões de todas as alterações, as que afectam os objectivos do acordo e as que permitem uma aproximação aos mesmos de forma mais

O que é a avaliação?

A avaliação dos resultados determina os progressos realizados em relação aos objectivos iniciais. Está particularmente interessada em examinar se os objectivos foram atingidos e/ou se continuam a ser pertinentes. A avaliação do impacto baseia-se na análise dos dados da monitorização, na recolha regular dos resultados esperados e imprevistos, positivos e negativos, de uma iniciativa.

Quadro 14: Exemplos de indicadores para o processo e os resultados das três grandes fases da governança partilhada

• Fase I (compreender e preparar)

- compreensão partilhada dos recursos naturais a gerir e «unidades de gestão» identificadas com base em critérios ecológicos e sociais
- existência de uma lista de partes interessadas para a negociação, de uma análise preliminar das suas reivindicações, respectivos direitos e diferenças de poder, bem como de conflitos de exploração dos recursos existentes entre as partes interessadas
- existência de informações e de ferramentas (p. ex. mapas) sobre as diferentes questões ecológicas e sociais chave, colocadas à disposição das partes interessadas
- compreensão partilhada dos diferentes factores políticos, sociais e institucionais que determinam a utilização e o acesso aos recursos
- um «nome» apropriado para o processo de governança partilhada; fases e objectivos do processo largamente assimilados e aceites pelas partes interessadas
- iniciativas de diálogo social que levaram a uma discussão alargada, entre as partes interessadas, sobre as questões em jogo na gestão e na governança dos recursos naturais
- partes interessadas organizadas e correctamente informadas e prontas a negociar um acordo de co-gestão; emergência social de determinados grupos que anteriormente não estavam organizados ou eram mesmo marginalizados.

• Fase II (negociar)

- partes interessadas com uma boa compreensão do processo de co-gestão;
- mecanismos para o intercâmbio e a disseminação de informações sobre a gestão dos recursos naturais;
- reuniões regulares para debater e negociar o acordo de co-gestão;
- acesso fácil e equitativo às reuniões de negociação para todos os que tenham direito;
- disponibilidade de um facilitador capaz de fazer as negociações fluírem da melhor maneira e de ajudar as partes interessadas a optimizarem a sua participação;

- participação efectiva de todas as partes interessadas no sentido do desenvolvimento de uma visão comum do futuro desejado para o local e da negociação da estratégia e dos planos para alcançar a visão;
- existência de um documento descrevendo a «visão comum do futuro desejado»;
- existência de um processo de negociação efectivo e equitativo, suportado pelos actores-chave;
- existência de um acordo de co-gestão partilhando direitos, responsabilidades e tarefas entre as partes interessadas;
- existência de um protocolo de monitorização e de avaliação do acordo de co-gestão incluindo um calendário, os responsáveis, os métodos, os meios, etc.
- existência de um quadro de governança com órgãos consultivos, de decisão e executivos e de regras (estatutos) para o seu funcionamento;
- relações sociais melhoradas e mais confiança entre as partes participantes no processo.

● **Fase III (agir/aprender)**

- implementação do acordo de co-gestão;
- quadro de governança partilhada operacional;
- respeito pelo plano de gestão acordado pelas partes interessadas;
- disponibilidade de pessoal competente para clarificar junto das partes interessadas os seus direitos e responsabilidades e, se necessário, resolver conflitos;
- manutenção de uma atitude positiva face à resolução de problemas e de conflitos;
- disponibilidade de pessoal e de recursos para as actividades de monitorização e avaliação;
- consciência de que a aprendizagem está a ser alcançada através da acção;
- satisfação das partes em relação ao funcionamento do processo em geral;
- distribuição equitativa entre as partes dos custos e benefícios resultantes do acordo;
- redução significativa da frequência e da gravidade dos conflitos entre partes interessadas;
- compromisso a longo prazo das partes interessadas, sublinhado por iniciativas políticas, para uma implementação facilitada do acordo de governança partilhada.

39 : Está a ser aplicado na nossa AMP um sistema de avaliação que permita aprender através da acção?

Sim

Não

- Nós listamos as partes interessadas mais responsabilizadas e empenhadas na avaliação:

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

- ...e damos exemplos de adaptação do acordo de co-gestão e do quadro de governança partilhada da nossa AMP:

- Para aprender através da acção é preciso:
 - Executar regularmente o protocolo de monitorização-avaliação
 - Analisar atentamente os dados da monitorização e não se contentar com interpretações fáceis
 - Planificar e realizar momentos de avaliação participativa
 - Incidir as avaliações sobre:
 - A qualidade do processo de governança partilhada
 - O grau de concretização dos resultados esperados a curto prazo
 - A qualidade do funcionamento do quadro de governança partilhada (capaz? apropriado? eficaz? boa governança?)
 - O grau de realização dos impactos desejados e da abordagem da visão comum do futuro desejado
 - Verificar a difusão dos resultados das avaliações
 - Saber voltar atrás, recomeçar do zero, relançar um estudo, renegociar, corrigir...
 - Visar a qualidade do processo mais do que a quantidade de resultados

Algumas ideias e exemplos da região

A Área Marinha Protegida de Joal-Fadiouth : uma AMP em governação partilhada !

Por Cheikh Abdellahi Inejih e Abdou Karim Sall



No Senegal, todos conhecem a cidade de Joal como um dos maiores portos de pesca de pequena escala na África Ocidental, e todos também conhecem a sua irmã gémea, Fadiouth, uma cidade onde o mangue é muito importante na história e na cultura local, e também um local predileto para a exploração de marisco pelas mulheres. Mas, Joal-Fadiouth está também a tornar-se renomada por outra razão surpreendente devido à reputação dos seus habitantes por serem exploradores genuínos do mar ... Joal-Fadiouth está a tornar-se conhecida pela sua Área Marinha Protegida.

Há alguns anos, alguns pescadores locais, preocupados com o óbvio estado de degradação da sua atividade pesqueira, decidiram fazer algo para a proteger e, se possível, a restaurar. Graças à sua vontade e tenacidade, eles discutiram com todos os atores preocupados com os recursos marinhos e conseguiram convencê-los a trabalhar juntos. Agora reconhecida a nível mais alto no Senegal, a AMP de Joal-Fadiouth, que iniciou em 2004, funciona atualmente nos termos dum regime exemplar de governação partilhada para a região.

A motivação dos pescadores e de toda a comunidade residente de Joal-Fadiouth de apoiar a sua AMP foi baseada em três problemas principais:

- A ameaça iminente contra a erva marinha, principal habitat para a reprodução e o desenvolvimento de peixes jovens como o thiof (garoupa). Este habitat foi seriamente afetado por dois tipos de espécies pesqueiras de pequena escala no fundo do mar: redes de praia e pescadores de killi (camarões).
- O aparecimento na área de espécies particulares como o manatim e as tartarugas. As tartarugas, por exemplo, podem ser seguidas a pé e podem constituir uma fonte de atração para os visitantes e os turistas, mas elas também são atrativas devido à sua carne ...
- A necessidade de proteger o mangue devido aos seus múltiplos papéis ecológico, económico e sociocultural.

O mapeamento da AMP é simples: uma área central onde é permitida apenas a pesca a pé; uma zona de uso múltiplo, onde a pesca responsável é promovida através de pesca à linha e equipamentos com um uma rede de tamanho mínimo de 100 mm; e uma zona de mangues e bolongs, com regras precisas e detalhadas para a recolha de recursos. Dois métodos de pesca foram reconhecidos como não sustentáveis: as redes de praia e a pesca de killi são proibidas. Assim, a AMP tentou encontrar uma fonte alternativa de rendimentos para os pescadores que foram afetados pelas medidas, com vista a unir a conservação e a equidade ...

A AMP cobre o habitat dos manatins e das tartarugas marinhas e um dos seus objetivos é a sua proteção. A AMP protege igualmente os mangues com os seus efeitos benéficos na manutenção da margem e nos habitats ecológicos, na produção haliêutica, turística e nas receitas de exploração dos mariscos. Atualmente, é também reconhecido que a AMP desempenha igualmente um papel na preservação do património cultural de grande valor, na manutenção das práticas tradicionais e na transferência dos conhecimentos ancestrais e de “know how” que são instrumentos reais para a conservação dos recursos naturais. De fato, o habitat de mangue ainda está preservado graças à tradicional presença dum estado de espírito e de regras costumeiras ... Fadiouth é de fato um ICCA (Territórios conservados de pessoas indígenas) dentro da AMP.

Como chegámos a este ponto?

A AMP de Joal-Fadiouth resulta dos seguintes três fatores:

- um engajamento muito forte de alguns indivíduos, grupos e instituições da comunidade - materializada na continuidade das suas ações a nível local;
- o apoio de ONG internacionais, principalmente da WWF, e de projetos como o RAMAO e o GP Sirènes e o seu apoio financeiro e técnico para operacionalizar o seu engajamento;
- um contexto internacional e nacional favorável.

Graças à perseverança e à convicção dos líderes desta AMP e também graças à boa colaboração com os serviços da administração local e os parceiros da conservação, a fronteira física da AMP foi realizada, os seus órgãos de governação foram instituídos, as informações de base sobre o ecossistema foram preparadas, o regulamento interno e o plano de gestão foram elaborados e as funções de vigilância são asseguradas regularmente por voluntários bem formados.

Não menos de dezasseis grupos de atores diferentes participam ativamente na vida da AMP em três órgãos de governação:

- o comité diretor, composto por 22 pessoas em representação de dezasseis grupos de atores, que se reúne pelo menos uma vez por mês;
- a Assembleia Geral anual, que agrupa todos os atores e valida a decisão tomada pelo comité diretor;
- a mesa, composta por 6 pessoas, representa o órgão executivo do comité diretor e é apoiada por quatro comissões técnicas (vigilância, pesca sustentável e gestão de conflitos; gestão ambiental; planificação turística e técnica; sensibilização). A mesa reúne-se pelo menos duas vezes por mês.

A AMP de Joal-Fadiouth já alcançou resultados interessantes. Melhores capturas de peixe, aumento do tamanho médio do peixe, regresso das tartarugas e de algumas espécies de primeira qualidade. Mas, a mobilização e a compreensão da comunidade pelo AMP é impressionante, bem como o envolvimento da juventude nos órgãos de governação, a energia dos líderes, e a frequência e a regularidade das patrulhas de vigilância, quase inacreditáveis para os voluntários que às vezes têm de multar os membros das suas próprias comunidades.

No entanto, o entusiasmo e a energia não eliminam os problemas quotidianos e os elementos de cogestão devem ser melhorados. Por exemplo, o problema dos grupos excluídos (pescadores com redes e pescadores de killi) não foi resolvido e requer atenção urgente. A Assembleia Geral não se reúne regularmente (será um problema de financiamento?) e ainda há confusão entre plano de gestão, regulamentos internos e plano de co-gestão (o último ainda não foi assinado oficialmente).

Ainda há alguns riscos iminentes sobre a AMP e algumas perguntas sem resposta, tais como:

- Como assegurar a autonomia da AMP, que até agora não tem outras fontes de financiamento exceto os doadores externos?
- Como manter o equilíbrio entre uma AMP aberta para o mar e um dos maiores locais de aterragem no Senegal?
- Como os atuais líderes podem ser substituídos? Eles são campeões da co-gestão e defensores da dinâmica participativa e seria difícil substituí-los.
- Como os grupos emergentes e as pessoas recursos, como as mulheres de Fatandéban, os atores do setor pesqueiro industrial, os comités de bairro podem ser integrados nos órgãos de governação?
- Como melhorar o fluxo de comunicação e informação social dentro de cada grupo de atores representado nos órgãos de governação?
- Como melhorar a ancoragem da AMP na população e encontrar uma estratégia de saída do setor pesqueiro?

Estas perguntas requerem uma mobilização coletiva e devem ser encontradas soluções a nível comunitário, através duma comunicação ativa e duma partilha equitativa dos custos e dos benefícios da conservação. Esperamos que as pessoas responsáveis pela AMP de Joal-Fadiouth sejam capazes de manter o curso da governação partilhada e de trabalhar para tornar este local uma referência

O camião itinerante como ferramenta do diálogo social

segundo Jean Goepf, Chefe de Projecto Narou Heuleuk na Océanium em Dakar, Senegal

A ONG Océanium, sediada no Senegal, equipou um camião de material vídeo para a sensibilização ambiental. De aldeia em aldeia, este camião percorre a costa da África Ocidental e foi chamado pelos residentes locais de « mensageiro da esperança ». Verdadeira ferramenta de diálogo social, este camião permite levar a cabo, junto das comunidades locais, campanhas de sensibilização para a implementação das Áreas Marinhas Protegidas Comunitárias (AMPC). Na AMPC de Bamboung, este camião permitiu-nos organizar sessões de cinema-debate, graças às quais pudemos circunscrever melhor os conhecimentos e as necessidades das populações no que toca à gestão dos recursos haliêuticos.

As vantagens do cinema-debate são múltiplas:

- Uma força de atracção impressionante para todas as camadas sociais da aldeia: uma vez o material instalado e a funcionar, e o sistema de som ligado, toda a comunidade responde com a sua presença
- Uma força de descoberta para os pescadores senegaleses, que se contam entre os melhores pescadores artesanais do mundo: eles vêem imagens submarinas, aspecto do mar que a maior parte não conhece.
- Uma força de identificação positiva, pois nas curtas-metragens são evocadas as boas e as más técnicas de pesca. O pescador mostrado no ecrã é um herói. Os outros querem ser como ele.
- Uma força de referência, uma vez que os nossos filmes são rodados nas próprias zonas onde são exibidos. O espectador pode ver-se no filme ou reconhecer a sua zona de actividade; a língua falada é a sua própria língua, ele reconhece as suas festas, os seus ritos...Automaticamente, sente-se visado e toma parte no debate...
- Uma força de animação, assim que termina a projecção, o debate está lançado. Os animadores da Océanium fazem circular o microfone. As intervenções são, muitas vezes, apaixonadas e apaixonantes e remetem, muitas vezes, directamente para os temas dos filmes. É este momento de despique que nos interessa particularmente, pois permite ter uma ideia das realidades da aldeia e das actividades de pesca na zona.

No Senegal, as regras sociais estão muito presentes. Na praça da aldeia não é qualquer um que pode fazer uso da palavra... Para haver intercâmbio com outros membros da aldeia, como as mulheres ou os jovens, o camião da Océanium dispõe de outras ferramentas de diálogo social: o jogo das conchas, as sessões de discussão, as sensibilizações de proximidade. A Océanium procura tocar o coração das pessoas e os problemas abordados remetem sempre para realidades conhecidas. Apenas agindo de forma solidária com as comunidades de pescadores é possível uma gestão sustentável dos recursos haliêuticos e a AMP se pode tornar numa realidade.

O quadro de governança partilhada da AMP de Urok (Guiné-Bissau)

por Sábado Vaz, Animadora da Tiniguena na AMP comunitária de Urok



A governança em Urok foi construída na base de uma concertação alargada e de uma tomada de decisão tão consensual quanto possível, mesmo que a procura de um consenso entre os actores directos nos tenha exigido um tempo de reflexão. Na fase inicial do processo, foi estabelecida uma visão comum, e esforçámo-nos por respeitar todas as etapas da negociação. As estruturas de gestão e de governança participativa foram estabelecidas com inspiração nas formas tradicionais de exercício da autoridade e de governança, valorizando sempre o saber local e a cultura bijagó.

Foram analisadas e aplicadas as questões de equidade e de legitimidade a fim de ser mantido o equilíbrio social e de se reforçar a participação e a coesão da governança em todo o complexo Urok.

Os actores directos da gestão e da governança participativa em Urok são as comunidades de três ilhas, representadas pelos vários utilizadores dos recursos naturais, as autoridades administrativas locais, representadas pelo Comité de Estado, a Tiniguena, a ONG responsável pela animação do processo, e o Instituto da Biodiversidade e das Áreas Protegidas (IBAP), instituição estatal encarregada das áreas protegidas na Guiné-Bissau. Apesar disso, dada a existência de outros interesses externos ao território, houve uma preocupação constante de implicar na gestão todas as outras partes interessadas pelos recursos de Urok. São elas os pescadores e os utilizadores dos recursos costeiros não residentes na AMP.

A estrutura de governança é constituída por órgãos de tomada de decisão e de validação - Comité de Gestão Urok (CGU), Comité de Gestão das Tabancas - aldeias tradicionais - (CGT), a Assembleia-geral Urok (AGU) e as assembleias insulares (AI). Paralelamente, existem órgãos consultivos que são o Comité Técnico e o Conselho dos Anciãos. Este último também tem o poder de validar as decisões saídas da AGU. A concertação e a negociação desenrolam-se durante as reuniões com os agrupamentos de interesse e as comunidades de cada tabanca, representadas pelo CGT, estrutura de gestão e de governança de base.

Etapas do processo de criação do Parque Nacional de Orango (Guiné-Bissau)

Por João Sousa Cordeiro, Coordenador da Reserva da Biosfera do Arquipélago Bolama Bijagós, IBAP



A ideia de criar uma área protegida no grupo de ilhas de Orango, data já de algum tempo. Em 1978, a SCET International realizou um estudo sobre a agricultura, a floresta e os recursos naturais da Guiné-Bissau, que reconhece a vocação da região para a preservação da natureza. Em 1982, num texto sobre os hipopótamos dos Bijagós, o biólogo P. Chardonnet sugeriu que a zona fosse consagrada à protecção desses animais. No entanto, as etapas fundamentais que levaram à criação do Parque Nacional do grupo de ilhas de Orango foram ultrapassadas na altura da elaboração do projecto de planificação da zona costeira, facilitada pela representação da UICN na Guiné-Bissau a partir de 1988.

Em 1990 e 1991, a CECI (Cooperação Canadiana) e a UICN, juntamente com o Ministério das Florestas e da Caça, efectuou um inventário geral da fauna e da paisagem socioeconómica das ilhas Bijagós. Na sequência deste estudo, foram formuladas propostas relacionadas com o ordenamento do território e com a utilização dos recursos naturais do arquipélago. Constatou-se que o grupo de ilhas de Orango constituía um pólo de concentração das riquezas do arquipélago em matéria de biodiversidade, de integridade ecológica dos ecossistemas e de valor paisagístico. Foram reforçadas as ideias anteriormente evocadas, fundamentadas em estudos mais superficiais, e foi reiterada a proposta de criação de uma área protegida, mais concretamente, de um Parque Nacional.

Em 1992, começam as negociações com as populações para a criação do Parque Nacional, ainda no quadro do projecto de planificação da zona costeira. Duraram 5 anos e foram animadas principalmente por um assistente técnico expatriado e por um natural de Orango que conhecia bem a zona. Os dois trabalhavam a partir da Casa do Ambiente e da Cultura do Arquipélago dos Bijagós, em Bubaque. No quadro deste longo processo, foram formados 25 colaboradores originários das tabancas (aldeias tradicionais) do parque. Eles apoiaram as actividades de sensibilização e de diálogo com as populações. No decorrer destes 5 anos, a população do Parque familiarizou-se com o conceito e o funcionamento de uma área protegida. Ela participou de forma determinante na definição do zonamento e na elaboração de propostas de medidas de gestão, e colaborou nos estudos científicos de base, etc.

Em 1994, a pessoa que acompanhou o processo frequentou, no México, uma formação aprofundada sobre gestão de áreas protegidas em zonas tropicais. Esta formação especializada também permitiu formalizar os conhecimentos adquiridos ao longo destes anos de trabalho, ricos em ensinamentos e experiências locais. No início de 1997, no quadro do programa de planificação da zona costeira, esta pessoa foi nomeada Director do PNO (Parque Nacional de Orango), função que assumiu até Março de 2004. Em 1997, também foram recrutados os outros membros do pessoal do parque. Nesse mesmo ano, foi organizado um curso de formação para os eco-guardas.. De entre eles, foram seleccionadas 7 pessoas das tabancas (todas originárias das ilhas do PNO). Elas trabalham actualmente para o parque. No mesmo ano, dois técnicos-adjuntos do director também foram recrutados para reforçar a equipa, bem como dois marinheiros.

A construção das infra-estruturas do PNO (sede, casa de passagem, postos de vigilância) arrancou em 1996. Estas infra-estruturas ficaram prontas e tornaram-se operacionais no ano seguinte. Em 1997, o processo de institucionalização do PNO começou (indirectamente) com a publicação da lei-quadro sobre as Áreas Protegidas. A criação oficial do PNO também foi aprovada em conselho de ministros, mas os acontecimentos políticos/militares de 1998 impediram a publicação do decreto governamental. As decisões anteriores foram suspensas. Em 27 de Abril de 2000, a criação do Parque Nacional do grupo de ilhas de Orango foi novamente aprovada em conselho de ministros e foi publicado o respectivo decreto no jornal oficial de 4 de Dezembro de 2000.

O Conselho de Gestão do parque reuniu-se pela primeira vez no início de Abril de 2000, mas sem a totalidade dos membros (estiveram ausentes vários representantes das estruturas estatais, pois ainda não tinham sido nomeados). O Conselho de Gestão reúne-se uma vez por ano e as decisões no seu seio são tomadas por consenso. É composto por 13 representantes das comunidades e 13 representantes da administração nomeados por um período de 5 anos. Os representantes das comunidades representam cada uma das ilhas de Orango. Existe um plano de gestão válido por um período de 10 anos que tem em conta as necessidades e as actividades dos habitantes das ilhas, bem como os seus direitos consuetudinários.

A partir de 1997, foram iniciados vários pequenos projectos de pesquisa, eco-desenvolvimento e formação. O projecto para o primeiro plano de gestão do PNO foi elaborado e publicado em Maio de 2002. Em Março de 2004, foi fundado o Instituto da Biodiversidade e das Áreas Protegidas (IBAP). A sua responsabilidade é (i) administrar as áreas protegidas e coordenar os seus programas científicos; (ii) orientar e coordenar os órgãos administrativos de cada área protegida e controlar as suas actividades e as suas contas, (iii) proporcionar os bens, os equipamentos e o material necessário para o funcionamento das áreas protegidas e (iv) recrutar, formar e gerir o pessoal das áreas protegidas;

O regulamento interno do PNO foi aprovado pelo Conselho de Gestão do PNO em 2006, depois de várias reuniões, discussões e negociações sobre as regras de utilização dos recursos naturais e, para terminar, a partir de 2008, foi elaborado o segundo Plano de Gestão do Parque Nacional de Orango (PNO).

Co-gestão da pesca tradicional no Parque Nacional de Banco de Arguim (Mauritânia)

Por Cheibany OULD SENHOURY e Mohamed Abdoulah OULD MAALOU, PNBA



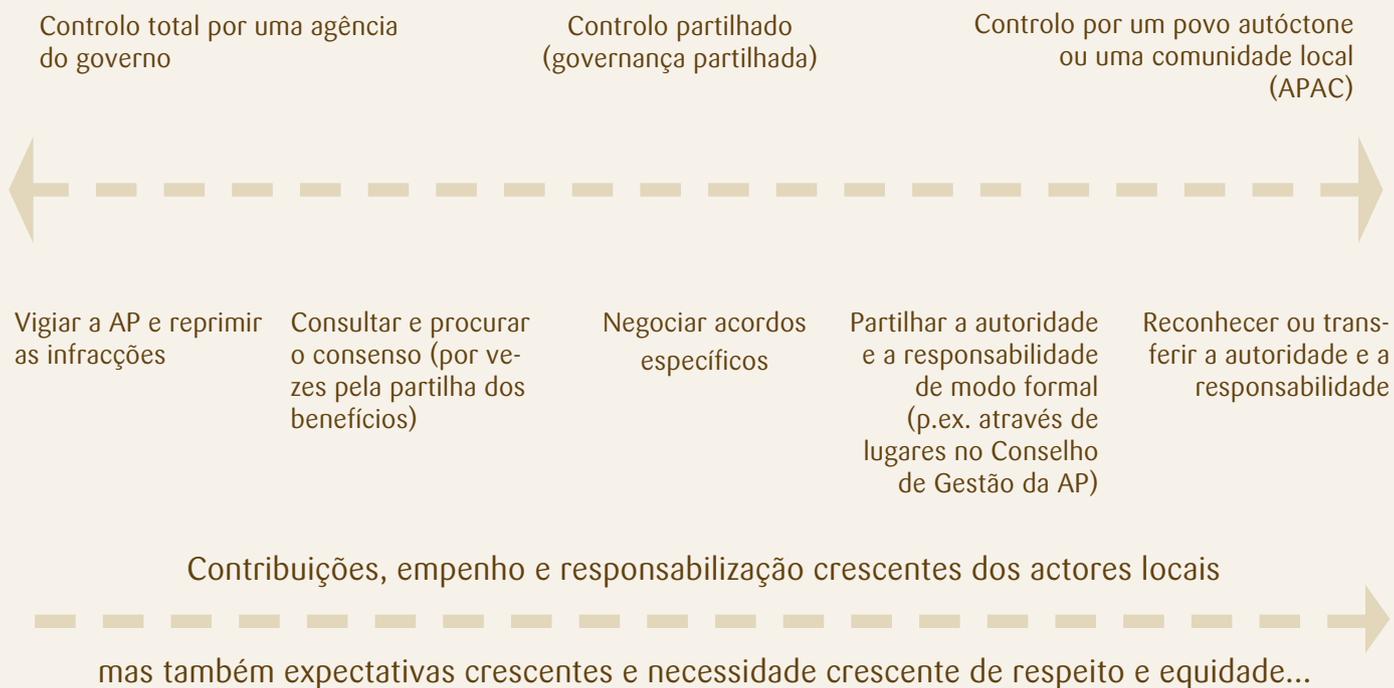
ANo **Parque Nacional do Banco de Arguim** (PNBA) as pescas são monitorizadas pelo Instituto Mauritano de Investigação Oceanográfica e das Pescas (IMROP) em conformidade com um protocolo de acordo entre as duas instituições. Grupos de trabalho reúnem-se regularmente durante o ano e, no fim do ano, um grupo de trabalho efectua o tratamento dos resultados e produz recomendações no que respeita às artes, às zonas de pesca, às pescas, ao esforço de pesca e aos calendários de pesca em função do tempo e do espaço para determinadas espécies, etc.

Os resultados e recomendações são restituídos às várias aldeias por uma equipa do PNBA. São promovidas discussões sobre as medidas de ordenamento das pescas a empreender. Estes resultados também são restituídos ao comité de pesca, o órgão para o ordenamento das pescas. Este órgão é constituído por 23 membros (19 representantes da população, eleitos por voto secreto na assembleia geral da aldeia, 3 representantes do PNBA designados pelo seu Director e 1 representante do Ministério das Pescas e da Economia Marítima). Este comité de pesca possui um regulamento interno e reúne-se estatutariamente a cada três meses). As decisões tomadas durante as reuniões deste comité (medidas de ordenamento e sanções) são consignadas nas actas em árabe e francês e assinadas pelas diferentes partes. As discussões no seio do comité são animadas e acontece não se obterem consensos e as medidas serem prorrogadas ou o estudo ser confiado a um comité restrito (exemplo, revisão dos custos de serviços no seio do estaleiro naval de construção e de reparação de lanchas, cuja gestão é confiada pelo PNBA à cooperativa dos carpinteiros segundo um caderno de encargos convencionados e contractuais).

Anualmente, é realizado um workshop de concertação, no qual a população Imraguen residente está largamente representada e onde estão também presentes os vários parceiros e financiadores. Durante este workshop, são apresentados os balanços das actividades, são restituídos os resultados da pesquisa e da monitorização, bem como as medidas de ordenamento acordadas com o comité de pesca. Depois das discussões e dos debates, que duram dois a três dias, a assistência valida os elementos do programa apresentado. Assim, no que respeita a compromissos mútuos no domínio do ordenamento das pescas no PNBA, o Director elabora uma nota de serviço contendo o conjunto das medidas de ordenamento acordadas e validadas durante o workshop de concertação anual e que representa o percurso a seguir até ao workshop seguinte.

A aplicação das medidas decididas realiza-se por uma equipa composta por um representante da DSPCM (que faz parte do Ministério das Pescas), um representante do PNBA e um representante da população local.

Governança de uma área protegida: (partilha da autoridade, da responsabilidade e do dever de prestar contas) um continuum*



* ponto de vista das agências governamentais