

SUDOANG SUDOANG

Promoting sustainable and concerted eel stock management in the SUDOIE area

Project currently being developed under the priority axis “Protecting the environment and promoting resource efficiency” of the Interreg SUDOIE programme.

Grant agreement No: SUDOANG-SOE2/P5/E0617

Start date of project: 01/03/2018

Duration: 36 months

DELIVERABLE NO.:	E. 8.2.2
DELIVERABLE TITLE:	Guia de Recomendações
AUTHORS:	Antonio García-Allut, Miriam Montero Salinas, César Pazos Guimeráns
REPORTING PERIOD:	Jun2019-Jun2020
NUMBER OF THE ASSOCIATED ACTION	A 8.2
ORGANIZATION RESPONSIBLE FOR THE DELIVERABLE	Fundación Lonxanet

Conteúdo

1. INTRODUÇÃO.....	4
2. PRINCÍPIOS DE BOA GOVERNANÇA E DESEMPENHO SOBRE OS QUAIS ASSENTA O FUNCIONAMENTO DA PLATAFORMA.....	6
Princípios de Governança	6
Mecanismos de participação	7
Grau de Cumprimento dos Princípios de Governança	8
Membros fundadores	8
3. EXTENSÃO DA PLATAFORMA (ENVOLVER OS OUTROS <i>STAKEHOLDERS</i> LIGADOS À GESTÃO DA ENGUIA)	9
Comités Profissionais	9
4. DESENVOLVIMENTO DE COMITÉS NACIONAIS	9
O caso francês pode contribuir com a sua experiência para os comités nacionais de Espanha e Portugal e seria desejável uma colaboração conjunta	9
5. EVOLUÇÃO DO MODELO DA COORDENAÇÃO INTERNACIONAL.....	10
Comunicação fluida: Coordenação Internacional - Comités Nacionais	10
A criação da Coordenação Internacional preenche uma lacuna necessária na gestão a nível europeu	11
Reduzir as barreiras linguísticas	11
6. FORMA JURÍDICA DA PLATAFORMA	12
7. A SUSTENTABILIDADE DA PLATAFORMA.....	12
Redes de governança e confiança	12
Plano Estratégico Trienal	13
Fontes de financiamento	13

1. INTRODUÇÃO

O projeto "**Promoção da gestão concertada e sustentável da enguia na área SUDOE**" (Espanha, França e Portugal) (SOE2/P5/E0617), acrónimo **SUDOANG**, tem o objetivo específico de "Reforçar a cooperação dos atores envolvidos na governança da enguia e do seu habitat na área SUDOE", melhorando a coordenação e comunicação entre os gestores da enguia, a diferentes níveis e setores, e explorando novas abordagens de gestão.

A abordagem centrada na "nova governança" é o resultado da complexidade política, socioeconómica, cultural, etc. de um mundo cada vez mais globalizado que exige uma nova forma de governança pública. Alguns problemas, tais como as alterações climáticas ou a perda de biomassa e biodiversidade dos ecossistemas marinhos, ou a degradação dos habitats aquáticos onde vive a enguia-europeia, não podem ser tratados apenas numa perspetiva local (país, região). São necessárias abordagens mais amplas e multi-stakeholder (públicas e privadas), em que todos os interessados partilham o objetivo comum de regenerar, recuperar e conservar a população de enguia. Neste sentido, a criação da plataforma é uma resposta que pode contribuir positivamente para a resolução do problema.

Conseguir uma gestão da enguia que seja concertada entre países, e, portanto, mais eficiente, não é possível com o atual modelo de gestão altamente fragmentado.

O SUDOANG irá fornecer dois instrumentos para a melhoria do conhecimento sobre a gestão da enguia na área SUDOE, uma Web Interativa e uma Plataforma de Governança resultante da cooperação de agentes relacionados com a enguia e o seu habitat em França, Espanha e Portugal. Tudo isto apoiará a gestão da enguia na área SUDOE (Portugal, França e Espanha).

O caminho percorrido até agora permitiu avançar no desenvolvimento de uma Proposta para a composição e estrutura da plataforma de governança (E8.2.1). Muito sucintamente, a plataforma é composta pelos diferentes parceiros e associados que participam atualmente no projeto. Do ponto de vista orgânico, a sua estrutura é multinível, ou seja, uma estrutura que tornará possível uma ação coordenada entre os Estados-membros do projeto e entre cada Estado-membro e as respetivas autoridades regionais e locais, no quadro da União Europeia.

Uma vez operacional, a plataforma deve ter como objetivo ser reconhecida pelos decisores como um órgão consultivo, pelo menos nos países que participam no projeto. Este reconhecimento irá sem dúvida despertar o interesse de outros atores a participar na plataforma, vendo-a como um instrumento útil e prático para a recuperação da enguia.

Espera-se também que a plataforma contribua para melhorar o diálogo e a colaboração entre os vários atores e entre administrações, tanto nacionais como internacionais, o que, antes da criação da plataforma, não existia ou era muito limitado.

A Plataforma de Governança deve também facilitar a criação e coordenação de fóruns de participação nos quais os pontos de vista e posições da diversidade de atores associados à plataforma são reunidos.

Espera-se que este **Guia de Recomendações** seja um primeiro contributo para melhorar a governança da própria plataforma. O documento inclui os aspetos que consideramos essenciais para o seu bom funcionamento, concebendo-o como o espaço comum no qual participam os atores mais empenhados na recuperação da enguia.

Mais cedo ou mais tarde, precisamos de avançar para cenários futuros onde a cultura da "nova governança" se instale como parte da mudança intelectual e da atitude necessária para abordar questões complexas, para além dos participantes nacionais e dos tradicionais.

Por estas razões, este guia procura fornecer orientações para tornar a plataforma de governança funcional nestas etapas iniciais, bem como contribuir para o seu reforço. Em última análise, estas recomendações destinam-se a facilitar a incorporação de princípios de governança nos processos de participação, coordenação e gestão da própria plataforma e a torná-la o mais inclusiva, igualitária e transparente possível.

2. PRINCÍPIOS DE BOA GOVERNANÇA E DESEMPENHO SOBRE OS QUAIS ASSENTA O FUNCIONAMENTO DA PLATAFORMA

Princípios de Governança

A Plataforma de Governança pode, idealmente, ser um espaço de participação colaborativa entre atores com interesses e influência diferentes, mas com um objetivo comum: **a recuperação e conservação da enguia**.

Esta plataforma deve ter como objetivo orientar-se pelos princípios da boa governança. A escolha destes princípios é complexa e controversa. Neste caso, selecionámos os princípios de governança mais comuns e representativos. Especificamente, alguns dos que foram propostos numa publicação do PNUD no início (1995), "Gestão do Setor Público, Governança e Desenvolvimento Humano Sustentável", para além dos publicados no Livro Branco da União Europeia sobre Boa Governança (2001).

Sem dúvida, a aplicação destes princípios aos processos de coordenação, colaboração, participação ou consulta na tomada de decisões deverá contribuir para melhorar a eficiência da gestão da enguia.

Nestas fases iniciais, recomenda-se que os princípios de governança sejam aplicados à gestão interna da plataforma. Estes princípios orientam a interação entre os atores envolvidos num processo que visa melhorar a recuperação e conservação da enguia. Este é o objetivo comum e o mais relevante para todos os participantes. Recomendamos que este objetivo seja permanentemente considerado como a força motriz de condução da plataforma.

Estes princípios gerais incorporam alguns dos valores fundamentais para a boa governança da plataforma. A promoção da transparência, inclusão, e participação ativa, facilita processos participativos mais eficazes e robustos. A aceitação e aplicação destes princípios contribuírá, sem dúvida, para melhorar a democratização de muitos processos coletivos.

Segue-se uma lista dos princípios mais comuns e gerais de governança que a plataforma deve tentar implementar durante os seus primeiros cinco anos de existência

- **PARTICIPAÇÃO**, está relacionada com a necessidade de incorporar a diversidade de vozes dos atores envolvidos, direta ou indiretamente, na recuperação e conservação da enguia. É necessária a participação ativa, uma vez que a ação física ou virtual não é suficiente. A intervenção oral ou escrita é muito mais recomendável e quando isto não acontece, é aconselhável encorajá-la a partir da coordenação. Um dos objetivos da participação é também legitimar o resultado de uma deliberação, mas acima de tudo, na medida do possível, a diversidade de visões e interesses dos atores deve ser tida em conta.
- **INCLUSIVIDADE**, ligada ao direito de todos os atores envolvidos, direta ou indiretamente, na gestão da enguia, fazerem parte da plataforma. As opiniões não devem ser excluídas ou desvalorizadas com base na idade, sexo, nacionalidade ou profissão.
- **TRANSPARÊNCIA**, relativa ao acesso de todos os membros da plataforma às informações mais relevantes sobre a gestão da enguia. A este respeito, a informação deve ser transmitida sem problemas entre todos os participantes e em todas as direções. A importância de tornar esta informação acessível e compreensível para todos os destinatários deve também ser assinalada. A este respeito, recomenda-se o cuidado de assegurar que os textos se apresentem numa linguagem simples e facilmente assimilável por todos, para além de possíveis traduções para todas as línguas maternas dos utilizadores.
- **CONECTIVIDADE**, relacionada com a união e sentido de coletividade dos membros de um setor específico com interesse na recuperação e conservação da enguia, no que diz respeito aos seus pares de outras regiões e países. Recomenda-se também que exista conectividade de comunicação entre atores pertencentes a diferentes origens profissionais. É importante que as relações entre os membros sejam alinhadas e articuladas para alcançar os mesmos objetivos.
- **PRESTAÇÃO DE CONTAS**, relacionada com a responsabilidade e compromissos que todos os membros da plataforma devem assumir em relação ao seu papel na plataforma e ao seu papel na contribuição para a realização do objetivo principal, ou seja, a recuperação e conservação da enguia. Todos os atores envolvidos, direta ou indiretamente, na gestão da enguia devem assumir a responsabilidade pela sua própria atividade, bem como estar dispostos a prestar contas da mesma aos outros membros da plataforma e à sociedade em geral.

Estes princípios devem ser partilhados e progressivamente assimilados no funcionamento interno da plataforma. Devem ser, em suma, os valores orientadores pelos quais a coordenação da plataforma e dos seus membros deve ser regulamentada.

Mecanismos de participação

Dentro da plataforma, será necessário incorporar e implementar mecanismos de participação para assegurar que todos, ou a maioria dos participantes, contribuam e colaborem ativamente nas tarefas deste órgão consultivo.

Estes mecanismos devem ser estabelecidos a fim de assegurar o bom funcionamento da plataforma, na qual todos os atores participantes, trabalhando em colaboração, envolvam os seus conhecimentos e perspetivas, no interesse da conservação da enguia.

Devem ser criados espaços para a participação, física, virtual ou mista, de todos ou da maioria dos atores que são membros da plataforma. Em reuniões mais formais, sugerimos pelo menos uma reunião por ano, bem como comunicações regulares sobre qualquer questão de interesse relacionada com o objetivo da plataforma. Os coordenadores ou qualquer outro membro da plataforma devem

assegurar que todos ou a maioria dos membros participem e com o mais alto grau de envolvimento. Lembre-se que esta participação deve ser ativa e inclusiva. A experiência de cada um deve ser um elemento enriquecedor na deliberação que tem lugar ao longo do processo e, se possível, todos os setores representados devem ter o mesmo grau de importância dentro da plataforma.

Os membros da plataforma e, acima de tudo, os coordenadores nacionais ou internacionais devem participar ativamente na dinamização interna da plataforma. O Comité Nacional deve recolher as questões levantadas pelos membros nos espaços de participação estabelecidos (por exemplo, um espaço na web), dar respostas, se apropriado, e transferir o que é relevante para a coordenação internacional.

Grau de Cumprimento dos Princípios de Governança

Dentro da plataforma, é aconselhável estabelecer alguma ferramenta ou mecanismo para rever e avaliar o grau de progressiva conformidade com os princípios de governança. A implementação de uma ferramenta, que não seja demasiado complexa e relativamente simples de implementar, forneceria, à plataforma, informações importantes que, se positivas, resultariam no reforço da plataforma e da sua legitimidade.

À medida que a plataforma cresce e evolui ao longo do tempo, podem ser postas em prática diferentes estratégias para verificar uma maior ou menor conformidade com os princípios de governança. Estas, podem variar desde simples inquéritos internos distribuídos a todos ou à maioria dos membros, até um processo ligeiramente mais complexo, como a definição de indicadores específicos para medir esta conformidade.

Num contexto de maior complexidade, poderiam também ser realizadas auditorias externas para avaliar periodicamente estes indicadores. No entanto, consideramos que isto não é relevante nos primeiros anos da plataforma. Há necessidade de compreender como a plataforma está a evoluir e quão relevante é o papel da plataforma no contexto da gestão da enguia a nível nacional ou internacional.

A aplicação destes princípios como base para uma boa governança da Plataforma é essencial para o seu bom funcionamento. Por esta razão, e na atual ausência de tais mecanismos, seria apropriado que todos ou alguns membros da Plataforma considerassem a possibilidade de desenvolver alguns deles, a partir do segundo ano de existência da Plataforma.

Membros fundadores

Os membros fundadores da Plataforma de Governança da Enguia, parceiros e associados do SUDOANG, têm um papel fundamental na criação e consolidação das fases iniciais da vida da plataforma. São os membros que definiram os fundamentos da plataforma, em termos da sua estrutura, composição e funções, e são os primeiros a torná-la operacional e funcional como resultado do projeto-piloto. São também eles que desempenham, nesta primeira fase, um papel dinâmico, identificando potenciais novos membros para se juntarem à plataforma.

No futuro, a própria plataforma poderá sofrer incorporação e cancelamentos dos seus membros, por diferentes razões. Numa primeira fase, após a conclusão do projeto SUDOANG, o ideal seria

incorporar sucessivamente os atores com interesse na enguia e que não tenham participado neste projeto. Pouco a pouco, a estrutura e composição da plataforma deverá crescer e consolidar-se. Os Comitês Profissionais devem ser constituídos por todas as organizações representativas de cada setor, de cada país.

3. EXTENSÃO DA PLATAFORMA (ENVOLVER OS OUTROS STAKEHOLDERS LIGADOS À GESTÃO DA ENGUIA)

Comitês Profissionais

À medida que a plataforma avança no tempo e aumenta em complexidade, os diferentes membros dos Comitês Nacionais de cada país devem planear criar os respetivos Comitês Profissionais (ONGs, Pesca Desportiva, Ciência, Forças de Controlo, Pesca Profissional, etc.).

Espera-se que, a partir do primeiro ano de existência da plataforma, os comitês profissionais sejam compostos por todos ou pela maioria dos membros atuais, para além de novas incorporações.

4. DESENVOLVIMENTO DE COMITÉS NACIONAIS

O caso francês pode contribuir com a sua experiência para os comitês nacionais de Espanha e Portugal e seria desejável uma colaboração conjunta

Em França, a nível regional, existem os chamados Comitês de Gestão de Peixes Migradores (COGEPOMI), que são comitês público-privados compostos por uma variedade de atores com interesses diretos ou indiretos na gestão da enguia e outras espécies migradoras, nas bacias hidrográficas mais importantes. Estes comitês discutem e estabelecem planos de gestão para a enguia, entre outras espécies. Além disso, há alguns anos foi também criado o Comité Nacional da Enguia, que reúne os interesses na gestão desta espécie, centralizando-os a nível do Estado. Em ambos os casos, para além dos intervenientes privados (utilizadores, pescadores, ONGs, etc.), estão também representadas várias administrações públicas, em particular a do Ministério do Ambiente, que lidera e dirige estas organizações.

A existência, em França, de uma estrutura de governança centrada na gestão da enguia (entre outras espécies migradoras) é uma experiência interessante que pode enriquecer o desenvolvimento da Plataforma de Governança que está a ser criada no atual projeto SUDOANG. Em particular, o modelo de governança aplicado à gestão da enguia em França proporciona uma oportunidade de aplicar e/ou adaptar as suas lições aprendidas, ao SUDOANG. Por esta razão, seria também desejável que os decisores do Comité Francês da Enguia encarassem o SUDOANG como uma oportunidade para trocar, colaborar e harmonizar a gestão da enguia para além do território nacional. É óbvio que não é possível abordar o problema da degradação do habitat e do declínio das enguias numa perspetiva local. Na resolução de um problema tão complexo e supra-local, é imperativo que todos os outros países trabalhem em conjunto. A promoção desta colaboração abre a possibilidade de desenvolver uma gestão mais eficiente e de alcançar o objetivo mais cedo.

No projeto SUDOANG foram criados os comitês nacionais de enguias de Portugal e Espanha, bem como a equipa francesa. Uma das funções da equipa francesa é estabelecer contacto com o COGEPOMI e o Comité francês da enguia, partilhar com eles os objetivos do projeto SUDOANG e, progressivamente, avaliar a possibilidade de o Comité francês poder participar na plataforma de governança que está a ser criada neste projeto. Será esta participação que tornará possível a colaboração dos três países através da Coordenação Internacional criada pelo SUDOANG para abordar uma gestão mais eficiente da enguia-europeia através da colaboração.

5. EVOLUÇÃO DO MODELO DA COORDENAÇÃO INTERNACIONAL

**Comunicação fluida: Coordenação Internacional -
Comitês Nacionais**

A Coordenação Internacional, como órgão da Plataforma de Governança que reúne os representantes setoriais dos três países para trocar informações e colaborar a fim de obter apoio na gestão transnacional desta espécie, deve estabelecer e manter uma comunicação fluida com os respetivos comités nacionais. Isto é essencial para trazer os interesses dos membros de cada país a este fórum, onde as questões da enguia são tratadas em conjunto.

A criação da Coordenação Internacional preenche uma lacuna necessária na gestão a nível europeu

A Coordenação Internacional, no âmbito da Plataforma de Governança, e no quadro do SUDOANG, é um dos produtos mais relevantes deste projeto. A atual gestão da enguia, com uma clara falta de coordenação conjunta, por parte de cada um dos países, é talvez o desafio mais importante a resolver no futuro imediato, a fim de alcançar melhorias na gestão desta espécie e, portanto, aumentar a sua população e atingir níveis de sustentabilidade.

Reduzir as barreiras linguísticas

Para uma comunicação fluida entre os membros da plataforma de diferentes proveniências, é importante reduzir as barreiras linguísticas. Estas barreiras podem colocar um problema de intercomunicação entre atores de diferentes países e dificultar a troca de propostas e o alinhamento para o desenvolvimento de propostas e interesses comuns.

Esta circunstância tem de ser considerada nas primeiras fases da construção da plataforma e durante os primeiros meses da sua operação. Além disso, esta potencial barreira deve ser tida em conta, acima de tudo, no âmbito da Coordenação Internacional, onde têm lugar as interações entre membros de diferentes países.

Apesar de a barreira linguística não constituir um problema entre os intervenientes no mundo da ciência, pode ser um problema entre o resto dos intervenientes participantes.

Como soluções possíveis, podemos prever a vontade voluntária de alguns membros da plataforma que podem generosamente apoiar na tradução de documentos ou em reuniões presenciais. Podem também ser utilizados tradutores automáticos, que podem ser encontrados na Internet e que podem ajudar na interpretação dos textos, muitas vezes o suficiente para uma comunicação não-complexa. Na maioria dos casos, os tradutores automáticos gratuitos fornecem uma interpretação aceitável dos textos, facilitando a interação comunicacional entre as partes.

6. FORMA JURÍDICA DA PLATAFORMA

A plataforma de governança não tem, no início, uma forma jurídica explícita, mas pode aspirar a ela se os membros da plataforma assim o desejarem.

Para além de discutir internamente os prós e contras desta decisão, e tomar uma posição de acordo com os interesses da plataforma, devem ser previamente estudados, os respetivos regulamentos em cada um dos países representados na plataforma, bem como as regras comunitárias relacionadas com as questões da enguia.

Em alguns casos, a formalização da plataforma com uma personalidade jurídica específica pode significar alguns benefícios ou facilidades para o seu reconhecimento por diferentes administrações e abrir a possibilidade de acesso ao financiamento, apresentando projetos a concursos públicos. Por outro lado, é necessário ter em conta as repercussões que esta formalização pode ter, em termos da necessidade de cumprir certas obrigações de gestão interna ou a mudança que isto pode implicar em termos da filosofia e do funcionamento interno da plataforma.

Em qualquer caso, neste momento, a meio do processo de criação da plataforma, é muito difícil estimar uma recomendação específica. Só quando a plataforma ganhar mais experiência e complexidade é que os membros ativos nessa ocasião serão capazes de avaliar, melhor do que ninguém, se é ou não apropriado dar à plataforma personalidade jurídica.

7. A SUSTENTABILIDADE DA PLATAFORMA

Redes de governança e confiança

A Plataforma de Governança, em suma, é o conjunto de intervenientes de diferentes países, campos profissionais e interesses, que compreenderam que só através da colaboração podem abordar um problema comum e complexo, a escassez, a níveis críticos, da enguia-europeia. Face a este problema, a criação de uma plataforma é uma estratégia que lhes permite partilhar informação e colaborar para além do nível local e nacional, com o objetivo principal de recuperar e melhorar a população da enguia-europeia, para níveis ótimos de sustentabilidade.

Todos, ou a maioria, dos participantes na plataforma tenderão, com o tempo, a gerar uma rede de confiança mútua, promovendo a colaboração (formal ou informal, digital, presencial, mista, etc.) para alcançar este objetivo.

Estas redes devem funcionar de forma cooperativa, em que os atores ligados à administração pública e/ou ligados a interesses particulares se organizem em redes mistas público-privadas para abordar o problema comum.

Estas redes não substituem a administração pública, mas esta precisa de uma nova abordagem diferencial para abordar um problema complexo que ultrapassa um território nacional.

O desenvolvimento destas redes pode gerar tensões entre atores, relativamente a princípios e valores tais como a igualdade, a representatividade, a legitimidade, etc., que são, no entanto, necessárias, uma vez que a assimilação destes valores é crucial para a legitimidade das propostas. A implementação destes princípios de boa governança contribui para um funcionamento mais democrático com resultados mais eficazes.

Plano Estratégico Trienal

A plataforma de governança deve definir e desenvolver planos estratégicos de dois ou três anos, acordando os objetivos a alcançar durante esse período, e avaliando o grau de conformidade com esses objetivos, após a sua conclusão.

Pensamos que fixar os objetivos em três anos é mais realista, dada a complexidade dos desafios a enfrentar, por exemplo, as dificuldades envolvidas no ajustamento da posição e dos interesses diferenciais da maioria dos atores envolvidos.

Fontes de financiamento

Dentro da Plataforma de Governança, deve ser discutida a necessidade de avaliar se o funcionamento e a implementação da Plataforma requerem ou não fontes de financiamento externas ou se a plataforma pode ser revitalizada após a conclusão do projeto SUDOANG.

Os custos básicos, derivados da manutenção de uma estrutura e gestão mínimas da plataforma, têm de ser discutidos no seio da plataforma. Poderá ser possível estudar, se assim for decidido, opções de financiamento utilizando fundos públicos de diferentes administrações, em particular da UE, estabelecidos para os fins da plataforma. Uma vez que representantes de diferentes instituições públicas são membros fundadores, poderão estudar e informar os outros membros sobre esta questão e tomar a decisão, por consenso, entre todos eles.