

EUROMOUNTAINS.NET

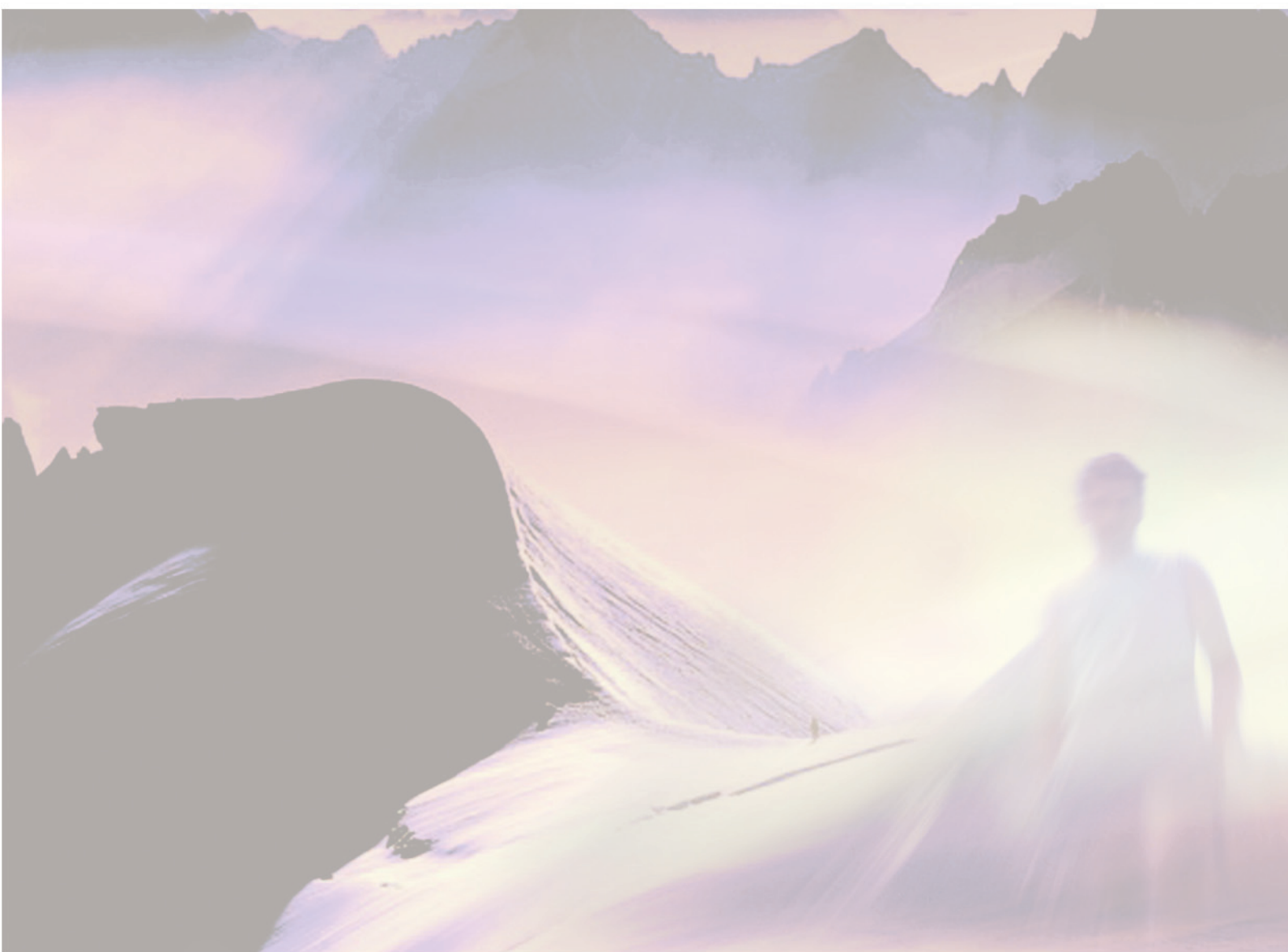
RELATÓRIO FINAL



**A colocação em rede das regiões de montanha europeias
de modo a promover o desenvolvimento regional sustentável**

EUROMOUNTAINS.NET

RELATÓRIO FINAL



**A colocação em rede das regiões de montanha europeias
de modo a promover o desenvolvimento regional sustentável**

Índice

Introdução	5
Síntese Tema 1: Desenvolvimento regional sustentável e melhoria dos serviços nas zonas de montanha	7
Síntese Tema 2: O papel das autoridades territoriais no desenvolvimento e promoção de recursos e produtos de qualidade da montanha	15
Síntese Tema 3: Defesa e gestão de zonas rurais frágeis, da paisagem e dos recursos naturais de montanha	23
Síntese geral	29
Reconhecer o valor da partilha	38
Recomendações	39
Ideias para novos projectos/iniciativas	43
Anexo I: Projectos dos parceiros por tema	45
Anexo II: Calendário do projecto	47

O presente Relatório foi elaborado por Martin Price (Centre for Mountain Studies, Perth College, UHI Millennium Institute, Escócia) com base nos relatórios de projecto e nos contributos dos responsáveis de cada Tema (Elena di Bella, Província de Turim, Itália: Tema 1 e parceiro principal; Emmanuel Mingasson, SUACI, França: Tema 2; Dave Roberts, Highland Council, Escócia: Tema 3) bem como Cécile Levet e Kristiina Urpalainen da Euromontana. Foi concluído de acordo com as observações dos parceiros e os resultados dos workshops realizados na conferência Euromountains.net, realizada em Turim, em 8 e 9 de Março de 2007.

Euromountains.net em direcção às questões chave das montanhas da Europa

Vivemos numa época em que as zonas de montanha enfrentam enormes desafios. Acumulam-se os sinais que alertam para as alterações climáticas, que terão um efeito económico e ambiental importante sobre as montanhas. Assistimos a uma polarização contínua da actividade económica, fortalecida por um enfoque político geral sobre áreas de oportunidade, mais do que áreas de necessidade, encarando as zonas urbanas como vectores do desenvolvimento rural, quando tal não é, muitas vezes, possível. Os regulamentos europeus sobre etiquetagem, segurança alimentar e transumância são, frequentemente, insensíveis às necessidades e tradições da montanha. As zonas de montanha necessitam de um desenvolvimento integrado, em vez de um conflito artificial entre o ambiente e o desenvolvimento económico. A análise estatística das condições económicas, sociais e ambientais das montanhas não estará adequada e não será relevante, enquanto o enfoque, na recolha de dados, não for melhorado para se ajustar verdadeiramente às zonas de montanha.

Contudo, as zonas de montanha não deveriam e não devem ser consideradas como um fardo para as regiões mais ricas. Têm enormes oportunidades, em termos de reputação, qualidade e pureza dos seus produtos, bem como em termos do potencial de inovação, aplicado ao seu desenvolvimento e à prestação de serviços às suas populações. Graças à actividade concertada das populações de montanha e à força dos seus argumentos, as políticas europeias integram disposições específicas, aplicáveis às zonas de montanha, como é o caso dos regulamentos dos apoios estatais e dos fundos estruturais. Actualmente, estamos a fazer uma enorme pressão no sentido de um Livro Verde sobre o futuro das zonas de montanha da Europa. A reforma inevitável da Política Agrícola Comum – qualquer que seja o momento em que esta ocorra – pode ser, não só uma ameaça, mas também uma oportunidade para as zonas de montanha, casos as suas externalidades sejam reconhecidas e correctamente valorizadas. As montanhas podem, também, desempenhar um papel geopolítico poderoso na Europa, sendo talvez o único factor físico, social e cultural, com potencial para ligar o Norte e o Sul, o Centro e a periferia da Europa. As montanhas ilustram o verdadeiro sentido do mote da União Europeia “Unidade na diversidade”. Finalmente, as populações das montanhas são talvez as populações mais fortes e mais resistentes da Europa.

O projecto Euromountains.net tem sido um exercício poderoso, na medida em que incidiu sobre três grandes domínios de actividade que podem fornecer os meios para encarar os desafios e as oportunidades que referi: serviços, produtos e recursos de qualidade, bem como gestão do território. Mas temos que colocar as questões certas, fazer o diagnóstico correcto, propor as recomendações adequadas e convencer o resto da Europa. O projecto deu provas evidentes de como a visão da Euromontana, justamente premiada, de auto-sustentação das montanhas da Europa, pode ser alcançada:

- Atingindo um nível de fornecimento realista de acesso universal aos serviços;
- Dando liberdade às zonas de montanha para explorarem as suas raras vantagens comparativas, no domínio dos produtos locais;
- Reconhecendo o valor das externalidades positivas.

Nós, nas zonas de montanha, temos uma grande responsabilidade, no que respeita à garantia de sobrevivência das nossas comunidades de montanha, únicas para as próximas gerações. Com os nossos produtos de classe mundial, este deve ser um objectivo a atingir.

Frank Gaskell
Presidente da Euromontana

Província de Turim

As montanhas são um foco de preocupação para todos nós, pois fornecem recursos vitais para todos os seres humanos, como a água e um ambiente natural rico. As montanhas são um recurso social e cultural, rico em beleza natural, que tem que ser preservado e incluído nas políticas públicas de desenvolvimento. Não podem ser marginalizadas dentro de projectos específicos, desligados do conjunto que envolve as cidades e as metrópoles. As montanhas não são uma “reserva índia”.

A Província de Turim, que criou um efeito sinérgico entre as “zonas altas” e a cidade, ao organizar, em 2006, os Jogos Olímpicos de Inverno, tem tido, desde esse grande evento, a preocupação de procurar aplicar as lições, obtidas na sua própria experiência, nos trabalhos com os parceiros europeus, incluindo no âmbito do projecto “Euromountains.net”, um projecto muito ambicioso e de grande dimensão, com uma duração de 13 anos, envolvendo 13 parceiros de 6 países da Europa.

A nossa experiência é a experiência de uma entidade intermediária, com uma função estratégica entre a região e os municípios, que se esforça por garantir um equilíbrio e uma ligação entre os recursos do território e as redes de relações que aí se criam, bem como entre as redes locais e as redes supra locais ou globais.

Esta tarefa de harmonização, de “tradução” e “mediação” entre entidades locais e supra locais é a contribuição básica que uma entidade intermediária, como a Província, pode dar para o desenvolvimento harmonioso do seu território, constituído por cidades, planícies, colinas e montanhas.

Dentro do território, as zonas de montanha têm que desempenhar, e desempenham efectivamente, um papel estratégico, na prossecução dos objectivos ambientais que a Humanidade é chamada a atingir e que são cada vez mais urgentes.

A Presidência da Arco Latino, uma associação europeia de âmbito alargado, que reúne 50 Providences italianas, Departamentos franceses e 16 Diputaciones espanholas, assumida pela Província de Turim há algumas semanas, representa uma oportunidade, ao nível europeu, de alargar as competências das entidades locais, com a sua experiência de longos anos, como construtores de projectos de desenvolvimento integrado, numa abordagem “bottom up”.

A Presidência oferece, também, uma oportunidade de criar uma “rede de diversidade”, tal como a Associação Arco Latino, no âmbito das políticas europeias de desenvolvimento regional.

Porque a Europa – a verdadeira Europa, a Europa dos cidadãos, das cidades e dos territórios rurais – não é mais do que uma rede articulada, capilar, de diversidade histórica, cultural, social e geográfica...

A Europa não pode ser construída através da hierarquização deste património extraordinário de diversidade, mas antes, deve ligá-lo através de uma rede cada vez mais coesa, capaz de oferecer garantias às nossas crianças – de forma consistente e em resultado de um pensamento maduro – de um futuro feliz, um futuro de desenvolvimento duradouro.

Sergio Bisacca

Assessor para as Montanhas
e Vice-presidente da Província de Turim

Introdução

A geografia e a fragilidade do ambiente colocam alguns desafios às regiões de montanha da Europa, custos elevados e dificuldades acrescidas em matéria de desenvolvimento regional. Contudo, as populações de montanha encontraram formas de lidar com estas adversidades e de adaptarem os seus esforços de desenvolvimento ao contexto geofísico, através de soluções inovadoras, que transformam os problemas em oportunidades.

O objectivo da Euromontains.net é “a colocação em rede das regiões de montanha europeias, de modo a promover o desenvolvimento regional sustentável”. Este projecto, de três anos, (2004-2007) foi co-financiado pela União Europeia (UE), ao abrigo do Programa de Cooperação INTERREG IIIC Sud; o restante do projecto é suportado pelos 13 parceiros do projecto, das regiões de montanha da Europa. Nove parceiros são Estados-membros da UE:

- França: Conselho Regional Rhône Alpes;
- Itália: Província de Turim, Província Autónoma de Trento, Região Autónoma de Valle d’Aosta; IREALP (Lombardia);
- Portugal: Associação de Desenvolvimento da Região do Alto Tâmega;
- Espanha: Diputacion provincial de Córdoba, Diputacion provincial de Palencia;
- Reino Unido: The Highland Council;

E quatro são da Noruega: Buskerud, Oppland, Sogn og Fjordane, Telemark fylkeskommune. O projecto é coordenado pela Euromontana, Associação Europeia das Zonas de Montanha.

A Euromontains.net tem como objectivo identificar e recolher soluções inovadoras para os desafios que se colocam ao desenvolvimento das zonas de montanha, bem como de factores de sucesso partilháveis e procurar novas estratégias, contribuindo, assim, para aumentar o leque de instrumentos à disposição das autoridades locais, que trabalham no sentido do desenvolvimento sustentável das regiões de montanha, com o objectivo complementar de os ajudar a enfrentar e a reverter o êxodo contínuo destas regiões.

A Euromontains.net tem-se focalizado em três temas específicos:

- 1) Melhorar os serviços públicos e privados nas regiões de montanha (infra-estruturas, cultura, lazer, saúde e serviços sociais, etc.);
- 2) Desenvolver e promover os recursos e produtos de qualidade da montanha;
- 3) Gerir a paisagem, o ambiente rural e os recursos naturais frágeis da montanha.

Têm sido desenvolvidos cinco tipos de actividades:

- 1) Para cada tema, utilizando um guia de estudo comum, um grupo de parceiros tem conduzido estudos locais, de forma a recolher exemplos de projectos e identificar características de sucesso partilháveis, bem como possibilidades de melhoria;
- 2) O intercâmbio e a disseminação de resultados têm sido garantidos através de visitas de estudo

- entre pares de parceiros, elaboração de relatórios sintéticos por área e por tema, e realização de seminários temáticos envolvendo todos os parceiros;
- 3) Têm sido desenvolvidas estratégias e propostas comuns, com base nos resultados dos seminários e da conferência final;
 - 4) O website do projecto (www.euromountains.net) tem promovido o intercâmbio entre parceiros e facilita a disseminação de resultados para um público mais abrangente;
 - 5) A cooperação entre parceiros tem sido ainda reforçada por intercâmbios de pessoal, reuniões de subgrupo, para preparação de actividades comuns, informação focalizada e acções de disseminação.

O presente Relatório Final contém as sínteses dos resultados dos três temas, uma síntese geral, recomendações e ideias para novos projectos ou novas iniciativas. Informação mais detalhada sobre actividades do projecto e sobre publicações poderão ser encontradas no website.

Síntese Tema 1:

Desenvolvimento regional sustentável e melhoria dos serviços nas zonas de montanha

Os objectivos do Tema 1 consistiam em identificar:

- Indicadores de situação dos serviços de interesse económico geral nas zonas de montanha,
- O nível mínimo óptimo desses serviços,
- Boas práticas e modelos inovadores partilháveis,
- Novos serviços possíveis.

Objectivos

No que se refere especificamente aos serviços, não faz sentido fazer uma separação rígida entre áreas topograficamente montanhosas e áreas adjacentes. Em consequência, o Tema 1 adoptou, como unidade de observação, áreas integradas com fronteiras identificáveis: “Sistemas Locais Territoriais” (SLOT), consistindo em redes de parceiros empenhados em criar e implementar projectos comuns de promoção de elementos específicos do ambiente regional. Trata-se, de uma maneira geral, de áreas de média dimensão (cf. NUTS 3 da União Europeia, ou ligeiramente mais pequenas), com montanhas como áreas “core” ou “chave”, com uma história, uma identidade e/ou uma relação cultural e social com o ambiente, autónomas.

Definições essenciais

Qualidade refere-se a um conceito que não é “objectivo” nem absoluto. As metodologias utilizadas para avaliar a qualidade podem ser qualitativas ou quantitativas. Para passar de um plano abstracto para um plano mais operacional, todos os participantes procederam à classificação de critérios, especificados por indicadores que não deverão apenas ser números ou medidas, mas conter descrições mais precisas. Por sua vez, os indicadores foram traduzidos e especificados através de descrições observáveis, definidos localmente e que deveriam corresponder aos requisitos de qualidade e de desenvolvimento locais.

No âmbito deste tema, o conceito de **sustentabilidade** coincide com o sistema de indicadores macro (*Vide infra*), que define a qualidade dos sistemas, incluindo assim, quer a dimensão temporal, quer o conceito organizacional e/ou sociológico de “durabilidade” (*durabilité*, em Francês), relativamente a aspectos relacionados com regionalidade, integração, acessibilidade, etc.

Serviço público é um conceito impreciso, que pode referir-se, tanto ao facto de que o serviço é prestado ao público em geral, como que um determinado papel tem implícito um interesse público. É um conceito que pode também ser aplicado a regimes de propriedade ou de estatuto da organização que presta o serviço. Na União Europeia utilizam-se os conceitos de “serviço de interesse económico geral” e “serviço universal”. O Tema 1 considerou apenas **sistemas de serviços** e não serviços individuais, na medida em que qualquer serviço apenas pode funcionar e/ou ser analisado ou descrito com sentido, se for parte de um sistema.

Regiões e áreas de estudo

O Tema 1 envolveu todos os parceiros do projecto. Os serviços dos quatro parceiros noruegueses foram avaliados em conjunto. Cada parceiro escolheu uma ou várias áreas de estudo (dois em Rhône-Alpes: Albertville [A], Roannais [B]), em que foram analisados os serviços existentes e sua qualidade, escolhidos de acordo com os principais critérios que se seguem:

- Dimensão geográfica: em geral entre NUTS 4 e NUTS 3, que são definidas, em primeiro lugar, com base em critérios demográficos. Contudo, quer o Valle d'Aosta (Itália), quer as áreas norueguesas têm populações mais pequenas;
- Quer 1) características geográficas e socio-económicas e problemas (homogeneidade regional), nomeadamente no que se refere ao Valle d'Aosta e ao Alto Tâmega, quer 2) problemas diferentes (heterogeneidade regional), para as “regiões do projecto” dos parceiros franceses com uma política de autonomia regional original;
- Correspondência entre as dimensões da área de estudo e o âmbito de competências dos serviços seleccionados;
- A existência de políticas para as zonas de montanha.

Os anexos do Relatório Final do Tema 1 apresentam uma visão abrangente das características das áreas de estudo. São de notar as seguintes variações:

- Área: em média, cerca de 4,500 km², oscilando entre 29,000 km² (Noruega) e 412 km² (Valle d'Aosta);
- População: em média, cerca de 150,000, oscilando entre 1,534, com 3,7 pessoas/km² (Valle d'Aosta) e 490,000, com 79 pessoas/km² (Trento). As densidades populacionais são ainda mais baixas na Noruega e nas “Highlands” (Escócia): 2,3 com 4,3 pessoas/km², respectivamente.
- Tendências demográficas: ambas revelam um decréscimo da população (nomeadamente Valle d'Aosta, Noruega, “Highlands”) e um fraco crescimento demográfico.
- Actividades de produção: predomina a agricultura. Algumas áreas de estudo (por ex., Rhône-Alpes, Pinerolese [Turim]) têm uma história de rápida industrialização, seguida de um declínio abrupto. O sector terciário está a revitalizar áreas como Pinerolese, Trento e parte da região Rhône-Alpes.

Metodologia geral

O estudo foi elaborado como um projecto de acção e de investigação, uma verdadeira experiência de aprendizagem para os parceiros envolvidos, com as principais fases que se seguem:

- Acordo sobre definições comuns (Vide supra), selecção das áreas de estudo e serviços a ser objecto de análise;
- Descrição inicial dos sistemas de serviços a ser analisados nas áreas de estudo, debate sobre o significado a atribuir aos indicadores e sua construção, selecção de indicadores macro comuns;
- Desenvolvimento inicial de sistemas de indicadores para analisar os serviços, aplicação nas áreas de estudo e partilha de experiências com parceiros regionais, para identificar indicadores e formas de testar a sua validade;
- Comparação com base nos resultados iniciais obtidos nas áreas locais. Considerando que houve dificuldades na comparação das diferentes situações, foi adoptado um novo método de comparação;
- Organização e implementação prática de visitas de estudo;
- Elaboração de relatórios de estudo locais, leitura/análises comparativas, elaboração de relatórios provisórios de comparação;
- Recolha de boas práticas, elaboração do Projecto de Relatório Final e recomendações.

Tendo em conta o vasto leque de serviços, procedeu-se à análise de três sistemas de serviços: sistema de serviços infra-estruturais, sistema de serviços relacionados com cultura e lazer e sistema de serviços sociais e de saúde. Todos estes sistemas são de grande importância para os sistemas das regiões de montanha e de interesse para os representantes das comunidades locais envolvidos na investigação. Cada sistema foi descrito com base numa grelha padrão, de acordo com: serviço, prestador, gestão, nível de gestão, beneficiários, situação actual do serviço, especificidades relacionadas com a localização geográfica e origem dos dados. Mais tarde, foram escolhidos três ou quatro serviços de cada sistema (por ex., serviços sociais e de saúde, infantários, hospitais e serviços domiciliários; relativamente a serviços culturais, foram escolhidas

bibliotecas municipais e salas de convívio) e identificados indicadores para esses serviços. Os serviços foram em seguida analisados, de acordo com a situação apresentada nas áreas de estudo, seleccionados de acordo com os critérios acima descritos, com base num sistema de indicadores de qualidade.

Foram identificados seis critérios fundamentais, os quais, em conjunto e de forma integrada, definem a qualidade dos serviços nas montanhas:

- **Territorialidade:** envolvimento dos actores locais, processos participativos, desenvolvimento e implementação de soluções originais, revisão e reflexão, criação de valor acrescentado;
- **Integração:** trabalhar com vista a juntar diferentes projectos, parceiros, administrações públicas, sectores público e privado, serviços idênticos e diferentes, sectores, papéis e competências diferentes;
- **Custo/eficácia:** a optimização dos custos, resultante da capacidade de juntar esforços e fazer várias coisas em conjunto ou a capacidade de utilizar o mesmo serviço para fazer mais, a capacidade de combinar diferentes tipos de recursos financeiros dentro de um projecto ou de um âmbito de acção; boa relação custo/benefício, resultante de soluções ad hoc originais e relevantes;
- **Proximidade/acessibilidade:** manter os serviços fisicamente próximos, sendo capaz de aceder a serviços através de um sistema eficiente; meios de transporte ou funcionalidades organizacionais adequadas; levar os serviços aos lares; ser capaz de encontrar soluções temporárias para resolver problemas sazonais ou ter acesso a oportunidades oferecidas pelas TIC; literacia, aquisição de competências e desenvolvimento de modalidades operacionais e organizacionais;
- **Continuidade/durabilidade:** identificar e accionar uma fonte de financiamento permanente; activar estruturas organizacionais duradouras; consórcios, empresas, acordos entre entidades públicas ou entre o sector público e o privado, que ajudem a activar sinergias financeiras e/ou economias de escala e/ou redução de custos;
- **Inovação:** inovação na produção, no que se refere ao trabalho e à gestão de actividades económicas, inovação organizacional e metodológica na produção/prestação de serviços, criação de trabalho em rede e acordos similares, ideias originais que visem promover os recursos locais, produção de cultura e competências locais, inovação tecnológica, inovação organizacional e metodológica dos processos sociais do desenvolvimento local.

Estes indicadores macro podem ser utilizados nomeadamente para definir a sustentabilidade, que coincide em larga medida com a qualidade. A utilização destes indicadores macro, como principal referência, permitiu a criação de um contexto baseado numa definição geral comum, que permite a comparação de materiais bastante heterogéneos, produzidos pelos parceiros. Em seguida, foi utilizada uma matriz de comparação dos sistemas de serviços e indicadores macro, para identificar cinco ou seis indicadores micro, passíveis de aplicação local, para cada um dos três ou quatro serviços a ser analisados localmente. Estes foram, em seguida, especificados através de descrições mais detalhadas.

Num seminário, os parceiros compararam os resultados dos estudos locais, utilizando, principalmente, como chaves de referência quatro ou cinco indicadores micro: proximidade/acessibilidade, inovação, territorialidade e continuidade/durabilidade. Os parceiros concluíram que o nível de integração mostram, por um lado, que a integração das montanhas e planícies adjacentes e, por outro lado, que a integração entre os diferentes serviços, deveria ser construído transversalmente e em articulação com os restantes cinco indicadores macro. O mesmo se pode dizer da relação custo/eficácia, nomeadamente no que se refere ao custo acrescido dos serviços nas zonas de montanha, não esquecendo que é muito difícil encontrar informação exacta e fiável.

No processo de criação de redes entre as regiões de montanha europeias, a comparação é um passo fundamental, que vai ao encontro de três funções chave:

- Revela a situação num dado momento: que serviços estão activos nas várias zonas objecto de comparação; a que necessidades respondem; nível de eficácia operacional; que pontos críticos emergem, etc.

Crítérios e indicadores desenvolvidos e utilizados

Resultados

- Estimula e sugere novas soluções de pesquisa e melhor adaptadas aos vários problemas experimentados nos diferentes contextos;
- Permite analisar tendências emergentes e criar as condições prévias para corrigir futuras decisões de desenvolvimento.

Os quadros 1 e 2 apresentam uma síntese da avaliação geral realizada aos sistemas de serviços e indicadores macro, numa escala de três níveis: Inadequado (I); Médio (M); Satisfatório (S).

Quadro 1: Avaliação geral por sistema de serviços

	Sistema de serviços infra-estruturais	Sistema de serviços culturais	Sistema de serviços sociais e de saúde
Turim	Médio/Inadequado	Médio/Satisfatório	Médio/Satisfatório
Rhône-Alpes A	Médio/Satisfatório	Médio	Médio
Rhône-Alpes B	Médio/Inadequado	Médio	Inadequado
Lombardia	Médio/Satisfatório	Satisfatório	Médio/Satisfatório
Palencia	Médio/Inadequado	Satisfatório/Inadequado	Médio
Noruega	Inadequado	Satisfatório	Inadequado/Satisfatório
Trento	Satisfatório	Satisfatório	Satisfatório
Valle d’Aosta	Satisfatório/Médio/Inadequado	Médio/Satisfatório	Médio
Avaliação geral	Médio/Inadequado	Satisfatório	Médio/Satisfatório

Quadro 2: Avaliação geral através de indicadores macro

	Territorialidade	Integração	Custo/Eficácia	Acessibilidade	Durabilidade	Inovação
Turim	S	S	M/S	M/S	M/I	S
Rhône-Alpes A	M	S	/	M	M	M/S
Rhône-Alpes B	M/I	I	/	M	S	I
Lombardia	S	M/S	M/S	M	S	M/S
Palencia	M	M/S	M	I/S	S/M	S
Noruega	S/M	S	I	M	I	S
Trento	S	S	I	M	S	S
Valle d’Aosta	M	I/S	M	M	S/M	I
Avaliação geral	Médio	Satisfatório	Médio	Médio	Satisfatório/Médio	Satisfatório

Relativamente às infra-estruturas, todos os relatórios e estudos analisaram os serviços de transportes e de mobilidade. Em contrapartida, no que se refere aos serviços culturais e aos serviços sociais e de saúde, é mais difícil identificar assuntos recorrentes e partilhados, na medida em que cada tipo de serviço foi analisado em apenas dois ou três casos. Os serviços para idosos, para crianças e jovens foram identificados por cinco parceiros, mas com características muito diferenciadas. De uma maneira geral, estes quadros tendem a diluir e a enfraquecer os resultados, aproximando-os de valores médios, escondendo, assim, algumas das diferenças profundas entre parceiros, não só em termos de interpretação dos indicadores macro, mas também em relação à qualidade dos serviços. Apesar de tudo, emergem alguns pontos importantes:

- O sistema de infra-estruturas revela vários pontos críticos;
- Em geral, o quadro é bastante optimista, embora não excessivamente. Os serviços culturais são avaliados como satisfatórios (pois algumas situações excelentes afastam a avaliação geral do nível médio); os serviços sociais e de saúde são avaliados com o nível médio, mas tendem para o

satisfatório (os comentários acima também se aplicam); a integração e inovação são consideradas realidades positivas, enquanto que o enraizamento territorial e as questões relacionadas com custos e acessibilidade são os menos aceitáveis ou estão dentro dos limites normais;

- Todos os quadros detalhados identificam pontos críticos e situações inadequadas. Isto é ainda mais evidente quando se olha para os quadros descritivos das situações locais; quanto mais se analisa uma situação ao pormenor, mais graves são os problemas que emergem.

Apesar do cuidado na adopção de uma metodologia comum, existe uma grande heterogeneidade em termos estatísticos entre os estudos locais, em matéria de dados e sua origem. Distinguiram-se três níveis de comparação:

- Intra: comparações dentro de uma área de estudo;
- Inter: comparações entre uma área de estudo e o contexto de referência local, regional ou nacional, ou entre montanhas e planícies (ou vilas/cidades);
- Trans: comparações entre áreas de estudo dos vários países parceiros.

Para os últimos, procedeu-se a estudos gerais qualitativos, numa escala de três níveis (bom, médio ou mau) para cada serviço. Para cada avaliação, cada parceiro forneceu uma explicação, ilustrando as fases para atingir tal avaliação. Estas constituíram a base da análise conjunta, bem como a base para as conclusões finais e recomendações.

Foram recolhidas e analisadas 21 boas práticas. Estas reflectem a procura de soluções positivas, que podem referir-se a um ou mais indicadores macro, ou podem ser interpretadas como um conjunto complexo de indicadores macro que, em conjunto, definem a qualidade e a orientação da sustentabilidade. Deste modo, o enraizamento territorial, a integração e a inovação estão quase sempre estreitamente interligados e, em conjunto, produzem eficiência, sustentabilidade e acessibilidade.

Os estudos locais e as análises de boas práticas revelaram uma quantidade de temas chave críticos, em termos de serviços nas montanhas, os quais estão ligados a algumas tentativas de solução (Quadro 3).

Quadro 3: Aspectos críticos e soluções

Aspectos críticos	Soluções
Separação operacional dos parceiros envolvidos, resultando em intervenções ineficazes.	Planos com uma lógica coerente, metodologia e organização para as autoridades locais e para os diferentes grupos de voluntários. Associações e projectos de promoção turística, orgânicos, coerentes e bem distribuídos por todo o território. Sistemas integrados de gestão da água.
Falta de “espaços” dedicados às montanhas, para discutir os problemas, levar a cabo investigações no âmbito da cultura e criar conhecimento e competências. Falta de investigação e de projectos de desenvolvimento.	Criação de espaços onde especialistas, técnicos e parceiros territoriais possam desenvolver investigações, de modo a poderem evoluir de parceiros “passivos” para actores/promotores do desenvolvimento territorial. Investigação concebida como investigação/acção que gera transformações territoriais a diferentes níveis.
Dificuldades em 1) trabalhar em conjunto, criar um sistema e constituir uma equipa de trabalho; 2) planeamento bottom-up.	Projectos territoriais envolvendo os diferentes actores.

Falta de comparabilidade da informação

Boas práticas

Desafios e potenciais soluções

Isolamento devido à dispersão dos habitantes e às dificuldades de deslocação (altitude e distâncias). Falta de modelos de transporte adequados às condições de vida nas montanhas. Dificuldade de acesso aos serviços (especialmente por parte dos idosos).	Programação e organização de serviços flexíveis (por ex., transporte a pedido), em função das necessidades e das características do território.
Isolamento de jovens casais e, em especial, jovens mães, devido às transformações da estrutura familiar e das redes sociais. Ausência ou falta de serviços para a infância.	Serviços que promovam maior apoio aos pais (por ex., centros locais de permanência e serviços domiciliários). Criação de sistemas de serviços para a infância, sob a forma de redes e associações.
Dificuldades em garantir a continuidade dos cuidados e das intervenções. Separação de serviços, papéis e competências. Aspectos que afectam, em especial, as populações das montanhas, afastadas dos hospitais e de outras estruturas de prestação de cuidados de saúde.	Acordos para trabalho integrado entre operadores de cuidados básicos de saúde e serviços hospitalares. Harmonização de protocolos e formas de intervenção, em matéria de diagnóstico/terapêutica.
Impossibilidade de os idosos permanecerem em casa, sozinhos, durante o Inverno. Risco de institucionalização.	Serviços ao domicílio, numa base sazonal.
Isolamento de deficientes profundos e suas famílias. Falta de apoio para viverem em casa e no seu meio.	Prestação de serviços ao domicílio.
Limitações físicas no acesso a zonas altas. Falta de oportunidades para desenvolver actividades económicas lucrativas, por exemplo, formas de turismo de massas.	Considerar os limites como recursos: por ex., limitar o acesso a veículos automóveis, desenvolver um turismo que ofereça qualidade e sustentabilidade, com grande impacto económico.
Falta de intervenções contínuas e coerentes, adaptadas à manutenção da rotina do território.	Planeamento plurianual e anual; envolvimento dos agricultores locais; integração com outros planos (planos de protecção civil intermunicipais).
O digital divide. Dificuldades no acesso às oportunidades oferecidas pelas TIC, que limitam o desenvolvimento de uma nova economia ou oferecem novos serviços (teleajuda, formação a distância, telemedicina, etc.) e organizam os serviços públicos de novas formas. Baixo interesse nos prestadores privados em investir em zonas de montanha.	Desenvolvimento de políticas de apoio público, através da construção de infra-estruturas, da promoção de competências pela formação ou criação de condições de interesse económico para os operadores, sem distorcer a livre concorrência.
Necessidade de modelos de intervenção médica nas montanhas.	Modelos avançados de apoio alpino, entre outros, uso de inovação tecnológica, da forma mais eficiente possível (por ex., GPS).
Crise dos sectores produtivos tradicionais.	Reestruturação de instalações (tipicamente instalações industriais), como pontos focais para novas formas de economia de montanha.

Nem todos estes aspectos críticos são apenas característicos das montanhas; são também visíveis nas planícies e nas zonas urbanas. Contudo, tendem a verificar-se, em simultâneo, nas zonas de montanha, afectando, de forma muito particular, a vida de quem lá vive. Estas zonas podem, por conseguinte, ser vistas como uma espécie de laboratório para os desafios que enfrentam e, por essa razão, são de interesse para todos os sistemas territoriais. Todas as soluções, tangíveis ou intangíveis, requerem recursos culturais (i.e. investigação contínua e formação [aprendizagem ao longo da vida]) prontos a usar e recursos financeiros adaptados e contínuos. O planeamento deveria estar alinhado com os requisitos locais. Daqui a necessidade de modelos de programação flexíveis, com base no diálogo, permitindo diversidade de objectivos e de meios de implementação, mas no âmbito de projectos aos vários níveis territoriais, do regional ao global. Outras necessidades:

- Parceiros de referência, estáveis e dedicados, de uma NUTS 3 ou área inferior;
- Organizações temporárias, criadas para gerir processos e projectos;
- Instrumentos de gestão de longo prazo.

Todos estes aspectos deveriam ser vistos no contexto de formas de reflexão flexíveis, que promovem processos de análise susceptíveis de ajudar as partes envolvidas a aprender com a experiência e com a mudança.

Recomendações gerais

- 1) As zonas de montanha deveriam ser consideradas como componentes estratégicos de sistemas territoriais mais amplos (SLOT), que incluem também as zonas urbanas.
- 2) Deveriam ser criadas “EuroRegiões”, destinadas a resolver o problema da “coesão interna” da região (e não apenas em termos de coesão Este/Oeste).
- 3) São necessárias políticas europeias e nacionais, destinadas a resolver o problema dos custos adicionais nas zonas de montanha, não só em termos de “remuneração das externalidades positivas” ou de “coesão interna”, mas também em termos de um novo equilíbrio entre serviços pagos pela comunidade, às zonas de montanha, e recursos produzidos por estas zonas (qualidade ecológica, água, espaços naturais para o turismo, segunda habitação, qualidade de vida). Se a eficiência e a qualidade dos serviços nas zonas de montanha for pobre, isso traduz-se em custos de produção para as empresas.
- 4) São necessárias políticas (nacionais e europeias) que fomentem a definição de novas competências, no quadro da subsidiariedade, e um novo papel para as autoridades territoriais.
- 5) São necessárias políticas e programas que promovam e apoiem uma metodologia de trabalho territorial, que favoreça a) planos integrados bottom-up; b) modelos de planeamento e gestão participativos; c) modelos de desenvolvimento de gestão que envolvam os sectores público e privado; d) capacidade de trabalho em rede e integração de diferentes parceiros e sectores; e) promoção e uso sustentável de material local e recursos sócio-culturais.
- 6) São necessárias políticas que promovam o desenvolvimento de centros de investigação tecnológica/formação nas zonas de montanha.

Recomendações específicas em matéria de política de serviços para as zonas de montanha

- 1) Apoio fiscal e políticas de crédito, para apoiar os actores individuais que gerem serviços em zonas de montanha.
- 2) Os custos adicionais dos serviços nas zonas de montanha e em áreas marginais deveriam ser “internalizados” através de “cláusulas preferenciais” em concursos públicos e em contratos de gestão com grandes prestadores de serviços.
- 3) Necessidade de programar serviços flexíveis e de larga dimensão, para ir ao encontro do problema do isolamento e da dispersão.
- 4) Necessidade de criação de sistemas de serviços de apoio à infância, a fim de resolver o problema do isolamento de jovens casais e de famílias monoparentais.
- 5) Necessidade de promoção de sistemas sociais e de saúde, que garantam a continuidade dos cuidados após internamento hospitalar, ou quando saem do território, com vista a implementar uma saúde “integrada”, que respeite a pessoa como um todo.
- 6) Deveriam ser promovidas políticas e serviços de prestação de cuidados ao domicílio para idosos, deficientes, crianças e jovens.
- 7) Deveriam ser desenvolvidas políticas públicas, de forma a fazer a ponte com o digital.

As zonas de montanha podem ser vistas como laboratórios especializados em todas as políticas de serviços de interesse geral.

Recomenda-se uma série de iniciativas, que acelerem o desenvolvimento de culturas e políticas comuns às várias regiões de montanha da Europa:

- 1) Realização de um estudo, com vista a encontrar as formas adequadas de auditar os custos e os impactos sociais (bem como os impactos ambientais e culturais) das políticas de transformação

Recomendações de políticas de desenvolvimento a nível europeu e nacional

Recomendações para projectos futuros

territorial: de grandes trabalhos até planos de desenvolvimento, desde intervenções de reciclagem ou preservação ambiental, até sectores de produção ou iniciativas destinadas a apoiar o emprego e o ensino.

- 2) Criação de uma base de dados de boas práticas, no âmbito dos serviços, com base num estudo dos meios de distribuição. O objectivo seria recolher tais práticas e apresentá-las de uma forma mais efectiva e coerente, para serem seguidas por parceiros públicos e privados a operar em zonas de montanha, de forma a desenvolver os seus próprios projectos.
- 3) Monitorização e avaliação dos sistemas de serviços nas zonas de montanha, levadas a cabo em sectores homogéneos e de médio e longo prazo, refinando e experimentando a partir dos indicadores definidos no presente estudo.
- 4) Experimentação, observação e documentação de processos de planeamento participativo, relacionados com serviços em zonas de montanha, com vista a obter comparações contínuas das experiências levadas a cabo em várias regiões e com vista ao desenvolvimento de linhas de orientação e modelos passíveis de intercâmbio.
- 5) Realização de um estudo, com vista a recolher e comparar as práticas de experimentação no âmbito dos impostos e apoio económico a actores individuais que gerem serviços em zonas de montanha.

Síntese Tema 2:

O papel das autoridades territoriais no desenvolvimento e promoção dos recursos e produtos de qualidade da montanha

O objectivo do Tema 2 não era avaliar as políticas das autoridades territoriais a favor dos produtos, mas sim analisar a sua intervenção neste domínio. Foi utilizada uma abordagem orientada a projectos, incluindo a descrição e análise dessas intervenções a favor de projectos individuais. O seu enfoque é unicamente monográfico e orientado a projectos. Discute, essencialmente, de que forma as autoridades colaboram e/ou apoiam projectos no âmbito do desenvolvimento de produtos e recursos de montanha: como foram apoiados, com que recursos financeiros e com que mecanismos e, tanto quanto possível, quais foram os resultados?

Objectivo

Autoridade territorial: uma “autoridade territorial” é um conjunto de instituições de vários níveis geográficos, que podem apoiar projectos de promoção dos produtos. Incluem autoridades nacionais (Estados), autoridades locais (região, distrito, provincia, autarquia local, freguesia, etc.) e também a União Europeia.

Definições essenciais

Stakeholder: entidade ou organização (associação, empresa ou mesmo uma rede de actores) que cria o projecto e o gere.

Foram analisados 21 projectos, podendo ser identificadas três categorias de stakeholders (Quadro 4):

- Agrupamentos de empresas: stakeholders sem qualquer actividade comercial directa. Trata-se de redes (de produtores ou empresas), que têm como objectivo promover as actividades produtivas e comerciais dos seus membros, que trabalham em conjunto para promover os seus produtos (comunicação, etc.), proteger marcas (por ex., DOP, IGP), aumentar a qualidade dos produtos e, eventualmente, alargar o mercado dos produtos.
- Empresas privadas: os stakeholders são operadores económicos, que desenvolvem actividades produtivas e comerciais (empresa privada ou cooperativa).
- Stakeholders públicos: projectos desenvolvidos por autoridades territoriais individuais (por ex., autarquia local), uma associação de várias autoridades, ou uma associação sem fins lucrativos.

Regiões envolvidas: breve descrição de estudos de casos

Quadro 4: Tipos de stakeholders dos 21 projectos do Tema 2

Tipos stakeholders	Agrupamentos de empresas	Empresas privadas	Públicos (Governo local / regional ou associação de municípios)	Total
Regiões				
Oppland	3	2	0	5
Sogn og Fjordane	0	2	0	2
Valle d'Aosta	1	0	4	5
Trento	1	3	0	4
Rhône-Alpes	2	0	3	5
Córdova	0	0	0	0
Total	7	7	7	21

Os 21 projectos incidiam sobre três tipos de produtos: agro-alimentar, artesanato e turismo (Quadro 5).

Metodologia geral dos estudos de casos

Os cinco parceiros do projecto, que conduziram um inquérito na sua região (Oppland, Sogn e Fjordane, Valle d’ Aosta, Trento, Rhône-Alpes) utilizaram o mesmo guia de estudo, desenvolvido por SUACI e aprovado pelo Comité de Direcção. Incluía cinco formulários:

- 1) Formulário de descrição da zona;
- 2) Formulário de descrição do produto;
- 3) Formulário com a descrição do projecto;
- 4) Descrição da acção / intervenção das autoridades territoriais;
- 5) Análise da intervenção das autoridades territoriais no projecto.

Quadro 5: Tipos de produtos nos 21 projectos do Tema 2

Tipos de stakeholders	Total	Tipos de produtos		
		Agro-alimentar Queijo, carne de vaca, trutas, enchidos, etc.	Artesanato Telhados de lousa, construções em madeira, instrumentos musicais, caldeiras a lenha	Turismo Lagos, quintas, moinhos, etc.
Agrupamentos de empresas	7	5	0	2
Empresas privadas	7	4	3	0
Públicos (Governo local / regional ou associações de municípios)	7	0	1	6
Total	21	9	4	8

Criticismo da metodologia

Cada parceiro podia decidir livremente qual o projecto a analisar. As consequências foram as seguintes:

- 1) Como não havia critérios comuns de selecção dos projectos, estes eram muito diversos. Incluía projectos levados a cabo por empresas privadas e agrupamentos de empresas, assim como por autoridades locais. Os orçamentos oscilavam entre € 65,000 e € 21 milhões, o financiamento público entre 17 e 100%;
- 2) Em cada país foi escolhido um tipo específico de projecto: projectos levados a cabo por empresas, na Noruega; por comunidades locais (communes) em Valle d’Aosta; e projectos envolvendo membros de uma cadeia de abastecimento alimentar (filière) no Rhône-Alpes e Trento;
- 3) Praticamente nenhum dos projectos falhou.

Esta metodologia permitiu uma boa descrição da intervenção das autoridades territoriais e uma comparação dos vários tipos de financiamento, em linha com os produtos, projectos, stakeholders e países ou regiões (Vide principais resultados infra). Contudo, a selecção dos projectos (nomeadamente de acordo com o sucesso dos mesmos) implicava que não era possível obter respostas claras ou julgamentos sobre a relevância, a qualidade da monitorização e a eficiência da intervenção. Não obstante, a síntese das intervenções e discussões entre os parceiros, no âmbito do Comité de Direcção, permitiu retirar lições e formular recomendações, as quais se apresentam a seguir.

Principais resultados

Foi definida uma classificação da intervenção das autoridades territoriais, de modo a fornecer uma definição mais clara das diferentes abordagens de intervenção nos 21 projectos. Essa definição foi feita com base numa análise do factor discriminatório (AFD), que identificou quatro grandes categorias de intervenção, que foram comparadas com as características do projecto (Vide Quadro 6). Os resultados são apresentados e discutidos mais adiante.

Quadro 6: Classificação dos projectos do Tema 2, de acordo com a intervenção governamental e as características dos projectos

	1 (n=5)	3 (n=6)	2 (n=4)	4 (n=6)
Principais características de intervenção	- Apoio UE - Várias autoridades (mais de 2) apoiam o projecto (intermédio UE e participação do Estado) - Elevado auto-financiamento - Reduzida percentagem de financiamento público	- Apoio UE - Várias autoridades apoiam o projecto (intermédio UE e participação do Estado) - Reduzido auto-financiamento - Elevada percentagem de financiamento público	- Elevada percentagem de financiamento regional (Nuts 2/3) - Intervenção focalizada - Reduzido auto-financiamento	- Maioritariamente financiamento nacional (Estado) - uma autoridade - intervenção de curto prazo - modalidade: pagamento único
Características dos projectos	<u>Stakeholders privados</u> (empresas ou agrupamentos de empresas) <u>Projectos agro-alimentares</u> (5/5)	<u>Stakeholders públicos</u> (autoridades territoriais) <u>Projectos turísticos</u>	<u>Projectos simples</u> (nenhum com mais de três actividades) Todos os tipos de produtos	Todos os tipos de produtos
Regiões	Trento + Rhône-Alpes	Rhône-Alpes + Trento	<u>Valle d'Aosta</u> (3/4)	<u>Oppland</u> (5/5)
Códigos dos projectos (Vide Anexo I)	2.2.1, 2.4.2, 2.4.3, 2.5.1, 2.5.2	2.3.3, 2.3.4, 2.4.4, 2.5.3, 2.5.4, 2.5.5	2.3.1, 2.3.2, 2.3.6, 2.4.1	2.1.1, 2.1.2, 2.1.3, 2.1.4, 2.1.5, 2.2.3

A **A bold, itálico, sublinhado**: características mais importantes

- A maior parte dos projectos agro-alimentares são apoiados por intervenções não materiais (p. ex. Pesquisa, estudo de Mercado, comunicação) e de âmbito alargado (várias actividades). Os stakeholders são empresas privadas, quer sob a forma individual, quer de agrupamentos de empresas.
- Os projectos turísticos são apoiados essencialmente sob a forma de apoios ao investimento (infra-estruturas, edifícios, etc.). Os stakeholders são, sobretudo, autoridades territoriais.
- Os projectos no âmbito do artesanato tendem a ser apoiados sob a forma de apoios não materiais (coordenação de projecto, actividades no âmbito da qualidade, etc.). Os stakeholders são, sobretudo, empresas privadas.

O tipo de intervenção varia conforme o tipo de produto

Os projectos mais complexos (envolvendo vários tipos de actividades) tendem a ser suportados por várias autoridades públicas em simultâneo, entre as quais o Estado e a UE, que suportam uma parte significativa do financiamento do projecto, e requerem um nível significativo de auto-financiamento.

O tipo de intervenção varia conforme a complexidade do projecto

Mais do que entre os projectos, as maiores diferenças observadas ocorreram em termos de intervenção governamental nas cinco regiões. Este é o resultado mais claro da classificação. Efectivamente, o estudo dos mecanismos utilizados com mais frequência nas diferentes regiões permitiu identificar três modelos principais de intervenção das autoridades territoriais.

A modalidade de intervenção varia conforme a região

1) Oppland, Sogn e Fjordane (Noruega)

Todos os projectos foram apoiados por uma empresa estatal - Innovation Norway – cuja missão é promover o desenvolvimento económico e turístico, o desenvolvimento regional e a inovação. A intervenção da Innovation Norway pode ser definida como um **“apoio muito importante no lançamento de um produto”**:

- Os montantes são elevados, em comparação com a importância económica da fileira ou da empresa;
- O apoio tem curta duração (em geral 1 a 2 anos);
- Os requisitos de auto-financiamento do stakeholder são bastante elevados (em geral 50%);
- A maior parte do financiamento provém de fundos nacionais, embora a decisão de atribuição de financiamento ocorra ao nível regional;
- As relações entre os stakeholders e os governos regionais são limitadas ou inexistentes.

A intervenção da Innovation Norway é praticamente a mesma, independentemente da natureza do projecto (tipo de produto, natureza do stakeholder) e poucas são as adaptações, se é que existem, feitas de modo a reflectir as especificidades do projecto apoiado. Esta modalidade de intervenção exige que os stakeholders sejam capazes de definir os seus próprios projectos ou, eventualmente, com recurso a consultores. O Governo exige parâmetros muito elevados de qualidade do projecto. Aparentemente, só os projectos que tenham grandes hipóteses de êxito são seleccionados. As limitações deste modelo residem no facto de o mesmo ser pouco adaptado a projectos emergentes (que, pela sua natureza, não podem ser formalizados como tal). Esses projectos são tratados de forma diferente pela Innovation Norway.

Esta descrição corresponde aos projectos 2.1.1, 2.1.2, 2.1.3, 2.1.4, 2.1.5, 2.2.1 e 2.2.3 (ou seja, todos os projectos noruegueses, com excepção do projecto Flaam – 2.2.2).

2) Rhône-Alpes e Trento

A intervenção das autoridades, em Trento e Rhône-Alpes pode, de uma maneira geral, ser descrita como **“apoio de longo prazo dos projectos”**, caracterizada por:

- Um quadro temporal de intervenção de quatro a seis anos;
- Necessidade de auto-financiamento intermédio por parte do stakeholder (25-40%);
- Várias autoridades apoiam financeiramente (duas a cinco autoridades de financiamento público);
- Com frequência, relações mais estreitas entre autoridades e stakeholders, do que no modelo norueguês.

Esta descrição corresponde aos projectos 2.4.3, 2.4.4, 2.5.1, 2.5.2, 2.5.4 e 2.5.5.

3) Valle d’Aosta

Com excepção do projecto Fontina, conduzido por um consórcio, todos os projectos do Valle d’Aosta são conduzidos, quer por uma autoridade local (municípios ou comunidades de montanha), que recebem subsídios públicos do Estado ou da Região Autónoma de Valle d’Aosta, quer directamente pela Região Autónoma. Neste caso, o stakeholder e a autoridade de financiamento público coincidem. Este facto tem grande influência nas modalidades de intervenção na região, caracterizadas por:

- Um peso decisivo da Região Autónoma na condução das intervenções de apoio dos diferentes projectos. Esta encontra-se quase sempre representada como autoridade de financiamento do projecto, com uma mobilização de co-financiamentos provenientes do Estado ou da UE. A intervenção pode também assumir a forma de contributo para a implementação de uma política regional (p.ex., Lago Lod – projecto 2.3.2);
- Nível muito baixo, ou praticamente inexistente, de auto-financiamento exigido aos stakeholders (0-20%).

Lições aprendidas

Não existem intervenções específicas para zonas de montanha

As autoridades territoriais envolvidas nestes projectos não têm uma abordagem específica para analisar, preparar ou apoiar projectos, pelo simples facto de se encontrarem situadas nas zonas de montanha. A resposta obtida das várias autoridades é que nas suas políticas de apoio das abordagens destinadas a acrescentar valor aos produtos e aos recursos, não têm intervenções específicas para um sector ou

para um ambiente determinado. O critério de “área/zona de montanha” não é, a priori, um factor de discriminação. A intervenção ocorre caso a caso, projecto a projecto.

O nível de auto-financiamento nem sempre é um factor chave

Os stakeholders envolvidos nos projectos tendiam todos a afirmar que, quanto mais elevado fosse o nível de auto-financiamento, maiores as possibilidades de sucesso. Podemos considerar esta afirmação como uma “opinião de perito”, pois quase todos os projectos analisados foram considerados de sucesso. Efectivamente, o nível de auto-financiamento oscilava entre 0 e 83%. A principal conclusão a tirar a este respeito é que o nível de intervenção financeira variava muito em função do tipo de stakeholder que tinha a seu cargo a gestão do projecto (Quadro 7).

Quadro 7: Comparação entre o nível de subvenção e o tipo de stakeholder que gere o projecto

Tipo de stakeholder que gere o projecto	Autoridade territorial	Agrupamento de empresas	Empresa (cooperativa ou privada)
% auto-financiamento	média 17%: • 2.5 % em Valle d'Aosta, • 25% em Rhône-Alpes	média 36%: • +/- 30% em Rhône-Alpes, • +/- 50% em Oppland	média 60%: • Mínimo: 41% • Máximo: 83%
Percentagem média da subvenção	83%	64%	40%

Observações complementares

- Nos casos de projectos geridos por empresas, o nível de auto-financiamento é sempre elevado;
- Em contrapartida, nos projectos levados a cabo por autoridades territoriais (juntas de freguesia, associações de freguesias, Conseil Régional de Valle d'Aosta), o nível de auto-financiamento era muito reduzido ou mesmo inexistente. Parece, com maior frequência do que nos restantes casos, que estes projectos não têm intenções lucrativas, no curto prazo, mas constituem investimentos de interesse geral para a região, p. ex., a gestão de uma área natural para fins turísticos;
- Parece muito provável que, no que respeita a projectos colectivos, geridos por um agrupamento de empresas, o nível de auto-financiamento é um factor chave que, a priori, influencia o sucesso do projecto. De referir que os projectos que não atingiram os objectivos declarados, o nível reduzido do auto-financiamento era apenas um dos indicadores da fragilidade do projecto, o que podia significar também uma má definição do seu objectivo global e dos meios para o pôr em prática.

Estas conclusões levantam dois tipos de questões:

- Quando o nível de auto-financiamento é muito elevado (70% e, por vezes, até 80%), o impacto real dos subsídios é posto em questão: não teria sido possível concluir o projecto sem subsídios?
- Quando o nível de auto-financiamento é muito baixo (abaixo dos 30% e, por vezes, 0%), podemos questionar o empenho e o envolvimento do stakeholder.

Relativamente à intervenção das autoridades territoriais, é necessário ter em consideração seis pontos fundamentais:

- 1) O tipo de subsídio;
- 2) A capacidade das autoridades territoriais para analisarem o projecto;
- 3) O controlo da implementação e desenvolvimento do projecto – não apenas em termos administrativos e financeiros;
- 4) A boa colaboração entre parceiros financeiros, se forem muitos;
- 5) A adequação do apoio ao estado de avanço do projecto;
- 6) A necessidade de as autoridades territoriais aceitarem o risco de insucesso e de comunicarem os seus objectivos.

**Recomendações
às autoridades
territoriais**

Tipo de subsídio

No caso de um projecto plurianual, o facto de um stakeholder ter de negociar uma ou várias fontes de apoio em cada ano, com uma ou várias autoridades territoriais, pode levar a que os objectivos de um projecto não sejam atingidos.

Capacidade das autoridades territoriais para analisarem o projecto

Uma autoridade territorial tem que ter competência para compreender o projecto, para poder ajuizar se um projecto deve ser subsidiado ou não. Este aspecto é particularmente pertinente no caso de projectos apresentados por empresas.

Controlo da implementação e do desenvolvimento do projecto

A construção de um projecto implica, de formas diferentes, um conjunto coerente de acções, com vista a atingir um objectivo estabelecido pelo stakeholder. De uma maneira geral, tais acções consistem:

- Na mobilização e agrupamento de actores ou empresas num projecto colectivo;
- No desenvolvimento e controlo de qualidade;
- No marketing e, por vezes, na venda;
- Na protecção legal, em alguns casos;
- Na liderança e coordenação.

O controlo da realização de um programa é também definido, em relação a diferentes temas:

- 1) Apresentação de documentos administrativos e financeiros (despesas internas e facturas);
- 2) Prova de que as acções são levadas a cabo devidamente;
- 3) Apresentação da forma como as acções contribuem para atingir as metas estabelecidas.

O ponto 1) constitui a prática comum, tendo lugar sempre que há atribuição de subsídios. O controlo e o acompanhamento das autoridades territoriais podem ficar limitados a este ponto, o que é satisfatório e suficiente, enquanto o projecto for de sucesso. Os pontos 2) e 3) requerem que as autoridades territoriais coordenem a sua atenção, análise e disponibilidade para avaliarem a eficiência do suporte que prestam. São requeridas muitas condições:

- Vontade por parte das autoridades territoriais;
- Disponibilidade adequada dos seus agentes principais (mesmo dos responsáveis eleitos) e, por conseguinte, do pessoal adequado para fazer o acompanhamento no terreno. Uma reunião anual com o stakeholder parece ser o requisito mínimo;
- Abertura do stakeholder para aceitar esta “intromissão” de um parceiro público na análise do sucesso ou do fracasso do “seu” projecto e das “suas” acções.

Colaboração entre parceiros financeiros

A questão da disponibilidade dos agentes das autoridades territoriais para levar a cabo tal acompanhamento e controlo não é inócua, nomeadamente quando a autoridade territorial intervém ao nível da NUTS 2 ou 3, pois, neste caso, há muitos projectos para acompanhar. Uma solução, sobretudo quando uma outra autoridade territorial ao nível de NUTS 4 ou 5 está envolvida no mesmo projecto, passa por delegar tais responsabilidades a essa autoridade, que está “mais perto do terreno”. Nesse caso, há dois pontos que requerem uma atenção particular:

- Para cada autoridade territorial, é necessário uma definição clara dos papéis e do controlo a desenvolver, de modo a evitar a dupla verificação e opiniões divergentes;
- Capacidade suficiente, no seio da autoridade territorial, para recuar e ser crítica em relação ao projecto, a fim de contribuir, de facto, para o progresso do mesmo e não se limitar a ser apenas o meio através do qual o projecto é registado.

Adaptação do apoio a cada fase de desenvolvimento do projecto

As metas, riscos e necessidades de apoio financeiro não são os mesmos em todas as fases do projecto, como mostra o Quadro 8. É preciso ter em mente que um revés não implica necessariamente uma crise; o revés pode ser aceite como normal, ou seja, como fazendo parte da evolução prevista do projecto ou quando um produto é substituído por outro. Os financiamentos públicos não deveriam ser necessários para um projecto ou produto em declínio, mas sim para um novo projecto. Um revés torna-se uma crise

quando o stakeholder tenta evitá-lo, mas não consegue, pelo que os financiamentos (subsídios públicos ou outras fontes privadas) são necessários para tentar relançar o projecto.

Outros eixos de análise poderiam ser acrescentados a este quadro, para definir a intervenção adequada das autoridades territoriais num projecto, nomeadamente:

- Um eixo relacionado com a dimensão do projecto: volume de actividades, volume de negócios, real ou potencial, área espacial de interesse, número de empregados, etc.;
- Um eixo relacionado com a natureza do projecto: se o projecto é gerido por uma empresa, por uma colectividade ou por um agrupamento; neste último caso, a complexidade do projecto (número e diversidade dos parceiros).

Necessidade de as autoridades territoriais aceitarem o risco de insucesso e de comunicarem em relação aos seus objectivos

Tendo em conta as características gerais e os objectivos dentro da área geográfica de interesse, as autoridades territoriais têm que ajustar a sua intervenção, em especial no que respeita a níveis diferenciados de apoio. Se o nível de apoio for o mais elevado, durante as fases em que o risco é também maior, isto significa também que a autoridade territorial:

- Aceita o risco de insucesso, sem automaticamente colocar em questão a credibilidade do stakeholder;
- Comunica de forma a explicar e a dar provas, no que respeita ao fundamento das suas políticas e ao papel que pretende desempenhar na zona.

Quadro 8: Nível de apoio necessário em diferentes fases do projecto

Fase do projecto	Urgência	Arranque	Velocidade de cruzeiro	Revés ou crise
Nível de financiamento necessário, nesta fase	Baixa a média	Médio a elevado	Médio	Variável
Nível de risco	Médio: fase de estudo	Elevado	Médio a baixo	Elevado
Acção chave	<u>Decisão de iniciar</u> com uma nova actividade ou produto	<u>Atingir os objectivos</u> (rentabilidade da justificação do investimento material ou imaterial)	Normal <u>desenvolvimento</u> de uma actividade	<u>Relançamento, novo equilíbrio</u> de uma actividade, produto, etc.
Capacidade do gestor de projecto para encontrar auto-financiamento	Fraca ¹	Médio	Elevado	Baixo
Possível resultado da falta de disponibilidade de apoio público	Ausência de projecto	Insucesso do projecto	Menos desenvolvimento ou fragilidade do projecto	Revés do projecto, produto ou empresa
Necessidade de apoio público; nível de subsídio	Elevada	Elevado	Baixo	Elevado

Quais deveriam ser as boas práticas das autoridades territoriais, que permitissem assegurar intervenções úteis e de sucesso em matéria de desenvolvimento e promoção de recursos e produtos de montanha de elevada qualidade? É difícil dar uma resposta concreta a esta questão. Quais são as nossas recomendações em matéria de política europeia para as zonas de montanha? Para esta questão também não há uma

Síntese

¹ Nesta fase, num projecto colectivo, a estrutura responsável pela gestão de projecto nem sempre está formalmente constituída. Na maior parte dos casos, uma rede informal de actores ou organização com fins múltiplos, como uma autoridade territorial, uma organização profissional ou um terceiro sector, desempenham um papel determinante.

resposta fácil. Contudo, identificámos seis factores ou recomendações importantes para as autoridades territoriais, locais e regionais, que lhes permitem otimizar as possibilidades de as suas intervenções conduzirem ao sucesso dos projectos:

- 1) Financiamento de longo prazo para projectos de longo prazo e complexos;
- 2) Competência das autoridades territoriais para analisar os projectos, em especial os projectos geridos por empresas privadas;
- 3) Monitorização e controlo “próximos do terreno”; possibilidade de decisão partilhada com o stakeholder, sobre objectivos e abordagens dos projectos;
- 4) Definição clara do papel de cada um dos intervenientes (em especial no que respeita à monitorização), quando várias autoridades territoriais apoiam um projecto;
- 5) Adaptação da intervenção à fase do projecto (urgência, lançamento, velocidade de cruzeiro, revés ou crise);
- 6) Aceitação de que existe o risco de o projecto falhar, mesmo que tenha recebido financiamento público, e comunicação dos objectivos da política da autoridade territorial.

Síntese Tema 3:

Defesa e gestão de zonas rurais frágeis, da paisagem e dos recursos naturais de montanha

O objectivo do Tema 3 consistia em explorar de que forma a gestão da paisagem e dos recursos naturais é implementada e apoiada através das regiões parceiras e de que forma objectivos potencialmente concorrentes de protecção ambiental e de desenvolvimento económico podem estar conciliados a vários níveis da governança. Foi estudada uma iniciativa de cada região parceira, de forma a analisar os efeitos da intervenção das entidades públicas, dos governos regionais e locais e das organizações não governamentais.

Objectivos

O Tema 3 envolveu dez regiões parceiras. Foram estudados vários tipos de iniciativas, desde a intervenção directa do governo regional ou distrital ou agência de desenvolvimento para apoiar práticas específicas de ordenamento do território, através de exemplos de integração de actividades ambientais e económicas através do processo de planeamento e gestão de eventos.

Regiões e tipos de iniciativas

É difícil encontrar uma tipologia rígida de iniciativas, devido aos vários níveis de envolvimento dos diferentes stakeholders. Contudo, as iniciativas podem, de uma maneira geral, ser agrupadas como se segue:

1) Intervenção directa do sector público numa iniciativa de ordenamento do território: quatro iniciativas envolveram a criação directa de um sistema ou de uma iniciativa, a que os gestores poderiam aceder para apoiar actividades de gestão específicas. O envolvimento dos stakeholders na concepção e implementação da iniciativa, bem como a sua subsequente gestão, variava de acordo com os estudos de casos.

- **Sogn og Fjordane (Noruega: Projecto 3.6.1):** O estudo de caso incidiu sobre a eficácia de um sistema implementado para fomentar a continuação da actividade de pastorícia numa zona de paisagem protegida. Financiada através da modulação do orçamento agrícola nacional, mas implementada ao nível regional, o sistema oferece um pagamento por cabeça de gado, enquanto ferramenta de gestão da paisagem.
- **Turim (Itália: 3.8.1):** O estudo de caso incidiu sobre a utilização das receitas fiscais sobre a água, que são reencaminhadas para as comunidades de montanha, em troca de trabalhos de manutenção sobre os cursos de água e as paisagens à volta. O sistema conjuga as leis nacionais e regionais com a implementação local, sendo os gestores do terreno convidados a contratualizar trabalhos concebidos a nível local. Ao contrário de outras intervenções estudadas, o financiamento desta iniciativa está disponível com carácter permanente.
- **Trentino (Itália: 3.9.1):** O estudo de caso discute a eficácia de uma parceria, no âmbito do apoio a uma actividade economicamente viável no território, da preservação de um ambiente particular e de uma paisagem cultural. Implementando uma ferramenta financeira para o desenvolvimento regional, de forma participativa, foram realizados investimentos significativos nas quintas da zona estudada, com fundos públicos e privados.

- **Valle d'Aosta (Itália: 3.10.1):** O estudo de caso explorou de que forma o investimento em melhores instalações, nas quintas de montanha, favorece a prática da transumância, com impactos positivos no ambiente e na economia, através da produção de um tipo de queijo de renome. O financiamento regional é elevado e complementado com investimento privado.
- 2) Intervenção de um parceiro, voluntário ou não governamental: Em Highland (Escócia), um apoio a actividades específicas de gestão do território foi disponibilizado por uma organização não governamental (ONG) e por grupos comunitários, embora, em ambos os casos, parcialmente financiada pelo sector público. Os estudos de casos do Alto Tâmega (Portugal) e Palencia (Espanha) revelaram iniciativas de parceria entre comunidades locais e governo local/agências de desenvolvimento, que atingiram objectivos particulares de protecção e desenvolvimento.
- **Highland (Escócia: 3.3.1):** O estudo de caso incidiu sobre duas abordagens alternativas para colmatar as lacunas deixadas pelo apoio à gestão do território nacional. Num dos exemplos, um organismo de protecção ambiental nacional desenvolveu uma iniciativa de gestão do território; no outro exemplo, a comunidade local desenvolveu iniciativas para apoiar práticas de gestão do território, benéficas para o ambiente. Ambos os exemplos atraíram alguma ajuda por parte do sector público.
 - **Alto Tâmega (Portugal: 3.1.1):** O estudo de caso incidiu sobre uma iniciativa levada a cabo por uma parceria público-privada de desenvolvimento da região, a fim de criar um centro de inovação e aprendizagem em matéria de gestão do território, numa quinta abandonada da região. O projecto criou uma quinta de demonstração prática das competências em gestão do território, numa tentativa de evitar o abandono da terra e aumentar a viabilidade económica das quintas da região. A iniciativa contou com financiamento nacional e europeu.
 - **Palencia (Espanha: 3.5.1):** O estudo de caso incidiu sobre a parceria entre o governo regional e o organismo turístico da comunidade local, no âmbito da protecção e desenvolvimento sustentável de uma gruta fabulosa. A necessidade local de desenvolvimento económico, de modo a apoiar uma gestão do território mais alargada é equilibrada com a importância da protecção de uma paisagem e de um ambiente importantes.
- 3) Resolução das questões de protecção ambiental: O processo de protecção formal do ambiente e a utilização alternativa do processo de planeamento, para integrar os objectivos ambientais e económicos, foram analisados em três estudos de casos.
- **Buskerud (Noruega: 3.2.1):** O estudo de caso incidiu sobre o processo de diálogo entre a empresa privada que dirige o maior campeonato de esqui da Noruega (apoiado por um esforço de voluntariado muito significativo) e as autoridades responsáveis pela protecção ambiental do parque nacional onde o campeonato de realiza.
 - **Oppland (Noruega: 3.4.1):** O estudo de caso analisou a eficácia de um plano de gestão regional, acordado entre municípios, com o objectivo de proteger, do desenvolvimento, o habitat da rena selvagem. A questão fundamental era a de saber se as autoridades de gestão locais, no âmbito do regime de planeamento, são uma opção válida para a utilização sustentável das zonas de montanha ou se é necessário regulamentação nacional para preservar os recursos naturais e os ecossistemas de cariz regional.
 - **Telemark (Noruega: 3.7.1):** O estudo de caso incidiu sobre o impacto da protecção ambiental nas oportunidades de desenvolvimento sustentável de uma grande área de paisagem selvagem, detida em co-propriedade, tendo evidenciado a necessidade de diálogo entre as autoridades de protecção ambiental e os stakeholders locais.

Metodologia geral dos estudos de casos

Os estudos de casos de cada região seguiram um guia de estudo comum, desenvolvido pelo comité de direcção do projecto. Para cada estudo de caso foi necessária informação sobre:

- Contexto político;
- Mecanismos de distribuição locais/regionais;
- Metodologia de implementação e actividades;
- Resultados locais da actividade;
- Avaliação da adaptabilidade ou possibilidade de transposição.

O formato proposto no guia de estudo comum foi seguido, em maior ou menor grau, em cada estudo de caso. Alguns parceiros elaboraram relatórios mais narrativos do que outros.

Os critérios largamente quantitativos propostos no formulário de revisão de avaliação do guia de estudo comum exigiam informação em função de seis tipos de indicadores: demográficos; económicos; utilização da terra; ambientais; transportes e acessibilidades; comunicações.

À medida que a análise dos estudos de casos progredia, tornou-se claro que os indicadores propostos pelo guia de estudo comum eram interessantes para informação de contextualização e para descrever a situação geral em cada região estudada, mas não constituíam uma grande ajuda para uma análise mais aprofundada dos projectos.

Foi realizada uma análise mais aprofundada, a fim de identificar os factores decisivos, subjacentes à iniciativa e/ou quem estava envolvido no projecto, por exemplo:

- Actores do projecto;
- Relação entre os sectores público e privado e as comunidades;
- Envolvimento dos vários níveis governamentais e os efeitos sobre o sucesso das iniciativas;
- Nível a que a integração das considerações económicas e ambientais teve lugar e nível em que os recursos foram afectos à iniciativa.

Embora apresentando muitas semelhanças em termos de objectivos, os projectos analisados eram diferentes, implementados por diferentes actores e com metodologias diferentes. Foi possível extrair muitas lições positivas dos estudos de casos e apenas alguns exemplos de insucesso. Contudo, tendo em conta os diferentes contextos institucionais das regiões, não foi fácil identificar modelos específicos de boas práticas que pudessem ser transpostos, na sua globalidade, para outras regiões.

A análise concentrou-se, por conseguinte, mais nos factores críticos de sucesso, que puderam ser identificados nos vários estudos de casos, do que nos modelos de implementação. Tais factores críticos de sucesso encontram-se descritos a seguir.

- As políticas e iniciativas têm que ser desenvolvidas com base na informação certa, de modo a garantir que não há divergência entre os objectivos da política e a realidade daquilo que é exigido e está a ser atingido pela iniciativa ou pela política. Daqui resulta uma necessidade absoluta de uma boa e ampla comunicação entre todos os actores e a integração adequada do conhecimento local, baseado na experiência e nos dados produzidos externamente, a investigação e as estatísticas fornecidas pelos profissionais, de forma a modelar a política e as iniciativas, bem como a determinar as actividades e o financiamento relativo.
- Quanto maior for o envolvimento genuíno do stakeholder, no desenvolvimento e na operacionalização de uma política ou iniciativa de apoio à gestão do território, maiores são as probabilidades de sucesso. É necessário que haja uma combinação das abordagens bottom-up e top-down, que reconheça os anseios das comunidades locais, em relação a acções particulares, ao mesmo tempo que tendo em consideração os objectivos estratégicos nacionais.
- As comunidades com forte sentimento de identidade territorial e cultural ultrapassarão as responsabilidades básicas da vigilância do seu espaço, da sua economia local e da sua paisagem cultural. Os desencadeadores do voluntariado comunitário deste tipo podem ser a fragilidade da economia local e o afastamento – geográfico e político – dos processos de decisão. Um sentimento de território e de identidade, em relação à paisagem viva, pode ser um catalizador notável da gestão eficaz do território, de longo prazo, mas tem que ser considerado relevante em si, tanto nas estruturas políticas, como nas estruturas de financiamento, devido ao impacto directo na própria paisagem. Este aspecto pode ser difícil de compreender e integrar, no momento de desenvolver

Avaliação de acordo com os critérios e indicadores

Boas práticas e inovadoras

políticas de gestão física e económica da paisagem, sendo, muitas vezes, apresentado em separado, como uma área menos eficaz da tomada de decisão social, artística e comunitária.

- O voluntariado necessita de estruturas de apoio e de manutenção, bem como o reconhecimento dos limites, em termos de tempo e de capacidade, que se tornarão aparentes no longo prazo. O sector público e as ONG têm que estar preparados para prestar assistência adequada e oportuna, quando requeridos para tal, e ajudar o voluntariado local no estabelecimento de objectivos realistas.
- De uma maneira geral, as decisões políticas, tomadas ao nível mais local possível, tendem a estar fundamentadas em melhor conhecimento do que as decisões tomadas por estruturas mais distantes. Os mecanismos políticos e de apoio, adaptados às condições locais e orientados para essas mesmas condições locais têm mais probabilidade de garantir um apoio eficaz aos objectivos de gestão do território. Um modelo possível poderia ser um quadro nacional ou regional, com financiamento adequado, a ser implementado ao nível mais local, oferecendo, assim, apoio central às medidas locais relevantes. Este modelo pode também exigir a afectação de fundos gerados ao nível local, ou contribuições em espécie, como afirmação positiva da sustentabilidade da iniciativa.
- Embora todas as comunidades estejam preocupadas com o desenvolvimento sustentável dos seus locais, através da integração de considerações económicas e ambientais, os interesses puramente ambientais nem sempre são necessariamente melhor tidos em conta pela tomada de decisão local. Com frequência, os interesses ambientais podem ser ocultados à abordagem holística da sustentabilidade das comunidades de montanha, que gerem, de facto, o território, muitas vezes sacrificado, para que possam ser implementadas políticas ambientais, vindas do exterior, e de preservação.
- Muitas iniciativas exigem financiamento público. O sucesso parece mais fácil de atingir nos casos em que os gestores do território têm apenas um interface com as fontes de financiamento para o desenvolvimento integrado, favorecendo a integração dos interesses económicos e ambientais. Assegurar a adequada taxa de intervenção é um aspecto chave da concepção do projecto e pode ser melhor conseguida através do desenvolvimento de linhas de orientação nacionais, complementadas pela autoridade regional, a fim de ajustar o nível das intervenções à região.
- Pequenos montantes financeiros, adequadamente orientados, podem ter um efeito espectacular nas zonas de montanha. O nível de apoio financeiro tem que ser o nível certo, o tempo tem que ser o tempo certo e os momentos de financiamento têm que subsistir no espaço de tempo adequado, com uma estratégia de saída bem definida.
- Um pacote concebido localmente, incluindo o acesso à terra por parte dos jovens, formação, competências, aconselhamento sobre modelos comerciais e facilidades, para apoiar e promover a utilização da terra, é necessário em algumas regiões, para levantar as barreiras ao uso da terra e prevenir o seu abandono. A criação local deste tipo de pacote, assente numa abordagem participativa, é fundamental para o sucesso da identificação e resolução de problemas locais específicos.
- Os vários modelos de administração de projectos forneceram alguns aspectos interessantes, que é necessário analisar em mais pormenor. Poderia ser excelente a realização de um estudo mais aprofundado, ao nível de um Estado-membro ou ao nível regional, de modo a analisar até que ponto o sucesso de um projecto é influenciado por quem o administra.
- A dependência das organizações de voluntariado, de beneficência ou de interesse único em apoiar a gestão das paisagens de montanha, depende de um determinado número de factores, incluindo o interesse político em garantir uma gestão adequada, a força do governo local e a oportunidade de contribuição local para a concepção das iniciativas.



Foi possível identificar uma série de aspectos a ter em conta, como temas de futuros projectos ou iniciativas, conforme apresentado a seguir.

Aspectos a ter em consideração em futuros projectos ou iniciativas

- Seremos capazes de resolver as tensões entre o desenvolvimento económico e as zonas protegidas, sem criar fronteiras e barreiras definitivas entre protecção e desenvolvimento? Será possível que uma abordagem baseada nos princípios do desenvolvimento sustentável funcione nesta matéria, ou haverá sempre necessidade de fronteiras definidas, de modo a garantir uma protecção de alto nível? Será possível esbater as fronteiras formais, através de uma maior responsabilização ao nível do processo de planeamento, tanto para garantir a protecção ambiental, como para manter e melhorar uma paisagem viva?
- Como é que lidamos com a falta de integração de pensamento acerca da gestão do território, entre instituições preocupadas com a economia, com o ambiente ou com a agricultura? Todos os exemplos positivos de integração implicam uma política de gestão de recursos e de decisões financeiras ao nível local? Tendo em conta as políticas actuais europeias, nacionais e regionais em toda a Europa, será possível integrar esses interesses, sem uma alteração significativa em matéria de política de desenvolvimento?
- Até que ponto deveríamos continuar a pagar pela manutenção das actividades e sistemas que contrariam as tendências económicas e de mercado? Existem critérios, p. ex., importância da paisagem, interesse cultural da paisagem, exigências do habitat ou das espécies, que justifiquem o apoio a sistemas economicamente inviáveis? Como é que medimos, no actual pensamento económico, o valor das comunidades sustentáveis, da auto-suficiência e do bem-estar humano?
- Como é que as zonas de montanha recuperam os custos que lhes são impostos pelas comunidades urbanas? Quais são os mecanismos mais adequados para reconhecer as externalidades positivas, fornecidas à comunidade em geral pelas zonas de montanha?
- Como é que as regiões, com diferentes pontos fortes, podem tirar partido das experiências umas das outras? Dito de outra forma, quando uma governação local forte é uma característica indutora de sucesso, como é que esta pode ser transposta para regiões que não têm a mesma cultura, nem as mesmas instituições, com vista a obter os mesmos benefícios? Da mesma maneira, como é que seria possível transpor para outras regiões os exemplos de regiões com fortes culturas de empreendedorismo e independência e obter o equilíbrio certo entre o apoio das actividades e a promoção do empreendedorismo, para que as pessoas sejam capazes de agir?
- Qual deveria ser o papel do governo nacional no planeamento espacial? Será que o papel do governo nacional, na elaboração de regras definitivas, se enquadra nos princípios do desenvolvimento sustentável, quando as decisões deveriam ser tomadas localmente, mas o interesse nacional é também um factor importante a ter em conta?
- Como é que as necessidades e aspirações das comunidades podem ser reconhecidas e alimentadas no desenvolvimento das zonas de montanha? Como é que conduzimos a mudança cultural necessária em alguns locais, para transmitir às comunidades a confiança de que precisam para tomarem as suas decisões? Como é que isto pode ser facilitado e encorajado por mecanismos de ajuda?
- Até que ponto as zonas de montanha definidas deveriam ter políticas distintas dentro da UE, ou deveriam as instituições territoriais para as zonas de montanha poder mudar a forma como aplicam as políticas e definem os financiamentos?



Síntese geral

Este capítulo apresenta uma síntese geral das lições aprendidas a partir do trabalho conduzido, no âmbito do projecto, tendo em conta, quer as diferenças significativas das metodologias desenvolvidas e implementadas, no âmbito de cada Tema, quer a grande diversidade dos projectos, em termos de definição, âmbito, objectivos, situação geográfica, financiamento, calendário, administradores envolvidos e outros stakeholders, etc. Da mesma forma, nas regiões de estudo e nas montanhas da Europa, como um todo, existem variações significativas, em termos de características ambientais, cultura e instituições, bem como quadros administrativos e políticos. Tendo em conta esta grande diversidade e a necessidade implícita de políticas e iniciativas adequadas aos fins locais, não é conveniente assumir que qualquer modelo particular de desenvolvimento territorial sustentável, mesmo quando identificado como “boa prática”, pode ou deve ser transposto no seu todo, de um local para o outro, apesar de poder ser adequado para elementos específicos ou grupos de elementos, dependendo do contexto. Convém, também, referir que, em especial, no que respeita aos Temas 2 e 3, a maior parte dos projectos analisados eram “histórias de sucesso”. Isto reduz a possibilidade de aprender a partir dos erros. O objectivo desta síntese é encontrar pontos de comparação úteis e um terreno comum (ou seja, questões horizontais), de modo a identificar as lições que possam ser aplicadas a um nível mais alargado. Neste contexto, é importante fazer quatro observações gerais, antes de continuar com as questões horizontais abordadas nesta síntese geral.

Em primeiro lugar, nenhuma das autoridades territoriais (isto é, o conjunto das instituições, desde o nível local até à Comissão Europeia, susceptíveis de apoiar projectos), consideradas neste projecto, têm abordagens específicas para analisar, preparar ou apoiar projectos em zonas de montanha, unicamente porque essas zonas cobrem todo ou parte do território. Da mesma forma, nenhum dos desafios que caracteriza as zonas de montanha – população, cuja distribuição espacial e estrutura etária estão a mudar rapidamente; acessibilidade limitada, em especial no Inverno; infra-estrutura limitada em matéria de transportes e comunicações; condições de desafio para a agricultura e floresta; turismo sazonal – se limita às zonas de montanha. Contudo, nestas zonas, um número significativo de desafios deste tipo tendem a ocorrer em conjunto, para que as zonas de montanha possam ser consideradas “laboratórios”, para encontrar meios eficazes de ir ao encontro dos desafios de um desenvolvimento sustentável, mais alargados. Assim, por um lado as experiências abordadas neste projecto deveriam ter um significado mais amplo e, por outro, os desafios específicos em determinadas zonas de montanha implicam necessidades específicas de apoio, em especial, devido aos serviços ambientais fornecidos pelas zonas de montanha, como apresentado adiante.

Em segundo lugar, pode afirmar-se que todos os projectos analisados neste estudo têm um determinado número de objectivos fundamentais, que estão em conformidade com os objectivos das políticas europeias e nacionais, em especial, em matéria de desenvolvimento sustentável – como manter uma população viável, com uma boa qualidade de vida e acesso a serviços, uma economia sustentável e um ambiente saudável. Contudo, os custos económicos inerentes a estes objectivos são, com frequência,

mais elevados nas zonas de montanha e deveria ser reconhecido que o desenvolvimento sustentável não inclui apenas a perspectiva económica, mas também a social e ambiental. Em geral, a população relativamente dispersa, a complexa topografia e, na maior parte dos casos, o clima agreste nas zonas de montanha implicam que a prestação de serviços nesses locais é mais dispendiosa do que noutras áreas, podendo situar-se nos 20 a 30% acima dos custos das áreas metropolitanas. Contudo, a proporção varia em função de muitos factores, nomeadamente a área de interesse, ou seja, as montanhas apenas ou as montanhas e planícies adjacentes, que tiram proveito de um sistema integrado de serviços. Da mesma forma, a manutenção de uma população viável e de uma economia florescente, bem como alguns aspectos da protecção ambiental, dependem fundamentalmente de infra-estruturas eficientes de transportes e comunicações. O desenvolvimento e manutenção de infra-estruturas de transportes são, em geral, mais dispendiosos nas zonas de montanha. Embora tenha sido igualmente verdade para as comunicações, as inovações tecnológicas podem significar que os custos acrescidos do fornecimento das zonas de montanha já não sejam tão elevados. Contudo, quaisquer custos suplementares terão implicações ao nível da competitividade económica e da prestação de serviços.

Em terceiro lugar, todas as regiões – montanhosas ou não – têm características específicas e pontos fortes, que devem ser potenciados, bem como culturas específicas únicas, que têm que ser valorizadas. Isto implica que não pode haver uma abordagem “standard” ao desenvolvimento regional, o que conduziria tendencialmente para a uniformidade em matéria de inovação e desenvolvimento regional. Em contrapartida e em conformidade com o princípio da subsidiariedade, o objectivo deveria ser o de atingir os meios mais eficazes para o conjunto de parceiros mais adequado – que pode incluir o sector público, o sector privado, as ONG e o voluntariado – para encontrar e fornecer os recursos necessários e trabalhar em conjunto, com vista a criar e a desenvolver especificidades e competências locais. Da mesma forma, todos têm que estar dispostos a assumir riscos, admitir insucessos e mudar de direcção quando necessário. Finalmente, é fundamental identificar e trabalhar, à escala geográfica mais adequada, tendo em consideração a dimensão espacial e as relações entre a montanha e os centros urbanos vizinhos, para analisar, de forma eficaz, os desafios específicos do desenvolvimento sustentável e encontrar soluções para esses desafios.

Em quarto lugar, deveria reconhecer-se que os projectos trazem valor acrescentado a vários níveis. Há sempre, inevitavelmente, uma forte tónica nos recursos financeiros e outros. No entanto, os projectos também podem trazer valor acrescentado através do desenvolvimento da capacidade dos stakeholders institucionais e outros, através de projectos em desenvolver novas políticas e na avaliação da eficácia das políticas existentes e em termos sócio-culturais, como promover a paz, a comunicação e o reconhecimento de interesses e identidades comuns.

Os demais aspectos deste ponto articulam-se em torno de um determinado número de assuntos horizontais, que emergem dos relatórios elaborados no âmbito dos três Temas, bem como dos workshops realizados na conferência final do projecto. Alguns projectos são referenciados pelo nome e pelo número (Vide Anexo I).

Evitar o desenvolvimento vs conflitos de preservação; integração de interesses

A necessidade de encontrar um equilíbrio entre garantir a existência de comunidades rurais viáveis, empresas e exploração de solos e a protecção dos recursos naturais foi o ponto central do Tema 3. Um assunto chave é a dimensão espacial. Por um lado, as políticas e acções de protecção ambiental são frequentemente movidas por imperativos nacionais, ou mesmo, internacionais. Por outro lado, o desenvolvimento económico e a criação de oportunidades, para melhorar a qualidade de vida das populações de montanha são, de uma maneira geral, de interesse mais local e regional. Contudo, mesmo ao nível da família, pode haver tensões: em muitas zonas, as pessoas, individualmente ou em família, têm, com frequência, rendimentos que dependem, quer do turismo, quer da gestão ambiental e/ou de actividades primárias (normalmente agricultura e floresta), numa economia familiar multi-funcional. Assim, o factor humano tem que ser tido em conta quando se concebem e implementam políticas e acções de gestão da paisagem, o que é mais complexo do que a gestão do território de per si.

A necessidade de integrar desenvolvimento e preservação emergiu também em outros Temas. No Tema 1, os indicadores definidos para medir o nível dos serviços de interesse geral consideraram os interesses integrados do desenvolvimento sustentável. O Tema 2 também abordou esses aspectos, fundamentalmente porque a produção e o marketing de muitos produtos e serviços de montanha, de qualidade, (p. ex., turismo) dependem de um ambiente considerado de elevada qualidade. Neste contexto, pode ser possível vender nichos de produtos a um preço superior que, implícita ou explicitamente, inclui os custos adicionais de determinadas actividades de gestão e protecção ambiental específicas. A gestão sensível do território é, frequentemente, melhor conseguida através do apoio económico de empresas sustentáveis, nomeadamente no sector do turismo. Um exemplo útil tem a ver com um grande campeonato de esqui, organizado anualmente no Parque Nacional de Buskerud, Noruega (3.2.2). Aqui, a protecção ambiental e o comércio foram integrados com sucesso, mediante discussão, redução de impactos e construção de um clima de confiança e de boas relações entre a administração do Parque e a organização do campeonato. Em Palencia, Espanha (3.5.1), também o desenvolvimento de uma gruta para fins turísticos está a fornecer novos recursos para a gestão ambiental.

Outros exemplos têm mais a ver com a continuação das práticas existentes, a introdução de novas culturas, métodos inovadores, incluindo a produção orgânica (quer baseadas em práticas tradicionais, quer inspiradas em outras áreas) e a formação. Estes aspectos podem ser extremamente importantes em zonas como o Alto Tâmega, Portugal (3.1.1), onde as terras foram abandonadas ou as pessoas com competências deixaram o local, reformaram-se ou faleceram. Em outros casos, a ajuda financeira é prestada apenas se se mantiverem as práticas de gestão dos terrenos com benefícios ambientais, ou que preservem a paisagem cultural. Um aspecto fundamental a referir é a origem dessa ajuda. Uma possibilidade é o financiamento ao abrigo do Programa de Desenvolvimento Rural da UE. Contudo, os níveis de apoio não são os adequados a uma zona concreta, por vezes porque os pedidos de financiamento por parte dos gestores da terra são superiores aos fundos disponíveis. Nesses casos, as ONG, as organizações ambientais ou as agências ambientais oficiais podem providenciar apoio complementar, quer para acções específicas, quer a título de ajuda financeira.

Em geral, no que respeita a zonas de grande valor ambiental, o aspecto essencial é encontrar o nível funcional mais adequado de designação ou controlo do planeamento. A protecção formal pode ser um mecanismo demasiado forte para permitir o desenvolvimento e a mudança da paisagem cultural, que caracteriza as montanhas da Europa. Em alguns casos, os mecanismos de planeamento podem ser mais adequados. Da mesma forma, as fronteiras formais dos mapas podem, muitas vezes, deslocar a questão do desenvolvimento para o lado de fora da linha de fronteira, com os impactos a sentirem-se dentro da área protegida, tal como acontece com as segundas habitações, fora dos limites da área protegida para a rena selvagem, em Oppland, Noruega (3.4.1). Em todos os casos, embora com os constrangimentos em matéria de legislação nacional e europeia, é absolutamente necessária a participação local informada, para a definição das fronteiras, dos regimes de gestão e respectiva monitorização. Por isso, a comunicação é fundamental para identificar interesses comuns, obter consensos e desenvolver e incorporar abordagens integradas.

A estreita relação entre as práticas de gestão do território e a prestação de serviços ambientais e de interesse geral oferece muitos motivos e muitas oportunidades de investimento nas zonas de montanha. Os serviços ambientais incluem o abastecimento de água de grande qualidade, paisagens culturais atractivas, zonas de caminhada e biodiversidade. Por exemplo, em Turim, Itália (3.8.1), os agricultores e as cooperativas agro-florestais são contratados para fazer a manutenção dos cursos de água, bem como os trilhos pedestres. Em Trentino, Itália (3.9.1), é reconhecido que os investimentos em infra-estruturas agrícolas e turísticas ajudam a garantir uma melhor eficácia das empresas e, por conseguinte, a manutenção da paisagem cultural. Não obstante, muitos conflitos continuam por resolver, em especial os conflitos relacionados com o desenvolvimento de segundas habitações em zonas protegidas, ou à volta destas, como foi possível observar em Telemark e Oppland, Noruega (3.7.1, 3.4.1), e no Alto Tâmega, Portugal (3.1.1).

Ligações entre zonas de montanha e de planície; serviços ambientais e serviços de interesse geral

As zonas de montanha e planícies adjacentes estão, assim, intimamente ligadas. É importante evitar a “urbanização” das zonas de montanha, através da polarização de actividades económicas. As zonas de montanha oferecem às pessoas, que vivem nas planícies, oportunidades de lazer, turismo e qualidade de vida, bem como serviços ambientais associados, não apenas à gestão do território, mas também outros, como a garantia da segurança dos serviços (p. ex., a disponibilidade do fornecimento de água e protecção de catástrofes naturais, como inundações, deslizamentos de terra e avalanches). As populações das montanhas beneficiam, também, de serviços financeiros, médicos, culturais e outros, bem como de oportunidades de educação (em especial sector terciário), comércio e emprego nas zonas de planície, nomeadamente na sua instalação, que pode desempenhar um papel vital no desenvolvimento das zonas de montanha. Tal reforça os interesses comuns da montanha e das zonas limítrofes. Para além disso, as montanhas, as vilas e as cidades estão muitas vezes ligadas por fluxos de pessoas, que vivem nas montanhas e trabalham nas zonas urbanas limítrofes. É importante, por conseguinte, que as pessoas das montanhas e das zonas urbanas reconheçam uma identidade cultural e social comum.

Como apresentado no Tema 1, uma forma de tirar partido desses interesses e identidades comuns é através da implementação de “Sistemas Locais Territoriais” (SLOT em francês, italiano e português), que compreende uma rede de parceiros, tanto nas montanhas como nas planícies limítrofes, empenhados em criar e desenvolver projectos comuns, com vista a promover elementos específicos do ambiente partilhado por ambos. Especialmente importante pode ser a abordagem de aspectos do desenvolvimento/preservação, como nos casos já referidos, para além de garantir a prestação equitativa de serviços. Apesar de a abordagem SLOT ser uma abordagem holística, o seu desenvolvimento inicial pode, por vezes, ser construído com base em interesses comuns em sectores específicos, como o turismo, o lazer, a gastronomia e a protecção de catástrofes naturais. Assim, a abordagem assenta em processos dinâmicos, seguindo fluxos de relações, e pode criar ou reforçar um pacto de solidariedade e aliança entre montanhas e zonas de planície. A escala espacial relevante é tipicamente uma zona de média dimensão (correspondente, com frequência, ao nível NUTS 3, ou ligeiramente inferior). Essas zonas incluem, normalmente, vilas ou cidades médias, ou mesmo grandes, para as quais as montanhas são um espaço de fundo, essencial e complementar. São provavelmente mais adequadas para zonas onde as montanhas estão mais próximas de uma aglomeração significativa e bem desenvolvida, que historicamente desempenhou um papel administrativo, comercial e de centro de serviços, para pessoas nas zonas montanhosas da região. Uma possibilidade é a de as zonas de montanha e as cidades próximas criarem um espaço comum de “interacção e integração mútuas”, dando ênfase, p. ex., aos pólos tecnológicos, de formação e investigação, mais do que à “exploração” das zonas de montanha, através do turismo tradicional, intercâmbio de residências e segundas habitações.

Reconhecer as necessidades da montanha e promover o conhecimento e a inovação nas zonas de montanha

Há enormes vantagens objectivas em manter e/ou reintroduzir práticas tradicionais em zonas de montanha, quando essas estão alinhadas com os princípios da sustentabilidade. Ao mesmo tempo, as pessoas que vivem nas zonas de montanha precisam de responder, de forma inovadora, às forças de mudança exógenas e endógenas. Algumas mudanças são graduais, outras surgem e desenvolvem-se rapidamente, podendo constituir, quer ameaças, quer oportunidades. Para responder de forma pró-activa, é necessário inovação e, tanto quanto possível, essa inovação deveria ser desenvolvida pelos próprios habitantes das montanhas. Tal como concluído sob o Tema 1, existem alguns pré-requisitos da inovação:

- Capacidade de criar ou participar em projectos;
- Capacidade de acompanhar a inovação tecnológica, organizacional e metodológica;
- Capacidade de encontrar soluções originais para os problemas;
- Capacidade para dinamizar o sector privado, para financiar a formação e a educação.

Um input chave da inovação é o conhecimento “tácito”, baseado na experiência e passado de geração em geração. Embora diferente do conhecimento “científico” dominante, estes dois tipos de conhecimento complementam-se. Com frequência, nos sistemas complexos e dinâmicos que caracterizam todos os aspectos das zonas de montanha, o conhecimento tácito é um pré-requisito essencial ao desenvolvimento

e à implementação de projectos – e pode ser disponibilizado por outras zonas de montanha, que é um dos princípios básicos do projecto Euromountains.net. O conhecimento, tácito ou científico, pode ser aplicado como um meio de produção (p. ex., técnicas de produção, uso dos recursos locais adequados, estratégias de marca), controlo público (p. ex., avaliação e monitorização) e, enquanto artefacto em si mesmo (p. ex., turismo baseado no conhecimento). Um outro aspecto é a formação, que deve ser definida ao nível local, com base em abordagens participativas, que reconheçam as especificidades e necessidades locais.

A formação é essencial, enquanto meio para desenvolver competências, não só para continuar ou reintroduzir práticas tradicionais, mas também para transformar actores locais passivos em promotores activos do desenvolvimento e inovação, ao mesmo tempo que garantindo a sustentabilidade dos projectos para além do fim do financiamento. A formação baseada nas competências, nas capacidades e no conhecimento deveria, assim, ser um elemento chave de qualquer projecto e poder incluir, tanto a formação directa e personalizada (p. ex., no Alto Tâmega, Portugal [1.5], e Oppland, Noruega [1.10]), como a formação a distância (p. ex., on-line, videoconferência) para as pessoas que vivem longe dos centros de formação. No que respeita aos serviços públicos, alguns indicadores parecem relevantes para apoiar a formação, em matéria de inovação, p. ex., o nível de informatização e o acesso à banda larga, a quantidade e a qualidade dos estabelecimentos de ensino e a coerência do sistema escolar e de formação com os objectivos da inovação e da sustentabilidade.

Ao longo do tempo, as inovações podem tornar-se “práticas standard”, mas há sempre possibilidades de melhoria. Daí a necessidade de investigação que possa juntar especialistas, técnicos e actores locais, para reconhecerem as tendências emergentes e desenvolverem e implementarem novos processos inovadores. Existem centros adequados para este efeito, em várias zonas de montanha, mas é preciso criar mais. Muitos destes estímulos à inovação exigem que as autoridades territoriais relevantes providenciem aconselhamento e um ambiente favorável aos stakeholders dos projectos, que inclua apoio, não apenas à formação e investigação, mas também ao desenvolvimento de uma capacidade para encontrar potenciais projectos e boas ideias (e também para limitar ou parar o desenvolvimento de projectos inadequados) e a implementação de uma estratégia regional de desenvolvimento que vá ao encontro das necessidades e das prioridades das populações das montanhas.

A necessidade de ter em conta as especificidades locais no desenvolvimento da inovação e da formação está ligada à necessidade de reconhecer o valor da subsidiariedade no desenvolvimento e implementação de projectos. No que respeita aos serviços de interesse geral, abordados no Tema 1, os aspectos chave são o nível adequado a que estes serviços devem ser desenvolvidos, financiados e implementados; se os serviços devem ser prestados por organizações públicas ou privadas ou por parcerias público-privadas (PPP); e como é que as autoridades públicas locais podem contribuir para os processos locais de desenvolvimento sustentável. A escala é uma questão chave, em especial no que se refere a zonas de população dispersa; qual é a melhor escala para a prestação de serviços, tendo em conta, tanto a rentabilidade da escala como as necessidades e expectativas das populações locais?

Relativamente aos projectos abordados nos Temas 2 e 3, deveria ser reconhecido que as boas ideias para os projectos vêm, frequentemente, dos residentes locais, que têm fortes ligações à sua área e ao seu património e provavelmente têm o maior interesse em garantir um futuro sustentável. Contudo, podem não ter necessariamente a capacidade ou o leque alargado de competências necessárias, para implementar e gerir projectos de forma autónoma. Por vezes os seus objectivos, em especial em matéria de desenvolvimento económico, podem também colidir com interesses mais amplos. O tema do desenvolvimento conduzido pela comunidade foi particularmente explorado no Tema 3, reconhecendo que, embora os modelos fossem diferentes em todos os casos, todos implicaram o acordo e o diálogo entre as comunidades e entidades do sector público. Em Highlands, Escócia (3.3.1), um estudo comparativo dos sistemas de ordenamento do território, concebidos ao nível local e nacional, permitiu concluir que os primeiros tendem a ter mais sucesso no alcançar dos seus objectivos. Entre os factores responsáveis

Reconhecer o valor da subsidiariedade

inclui-se a falta de especificidade local e de financiamento adequado no sistema nacional, ao abrigo do Regulamento do Desenvolvimento Rural. Contudo, em outras zonas, como Palencia, Espanha (3.5.1), concluiu-se que, mesmo quando um projecto é iniciado ao nível local, as administrações regionais, ou mesmo nacionais, devem estar muito envolvidas, em especial quando há uma necessidade particular em conseguir um equilíbrio entre os objectivos económicos e os objectivos ambientais. De referir que surge um desafio concreto de subsidiariedade, quando partidos políticos diferentes exercem um controlo a diferentes níveis. Por isso, uma mudança de governo, a qualquer nível, pode ter impactos significativos, positivos ou negativos, na sustentabilidade de qualquer projecto ou iniciativa, o que sublinha novamente a necessidade de desenvolver e reforçar a capacidade ao nível local.

Uma conclusão a extrair do Tema 3 é que, em geral, as decisões políticas tomadas ao nível mais local possível, tendem a assentar num melhor conhecimento, do que as tomadas a maior distância. Contudo, se a área geográfica, na qual está centrada uma política ou iniciativa, for demasiado pequena ou com uma população muito dispersa, pode haver um problema de capacidade e de mão-de-obra, ou seja, é muito importante a escala à qual uma política é aplicada. Não pode haver delegação de responsabilidades sem o financiamento e as ferramentas que tornem uma iniciativa efectiva. Um modelo que pode ter aplicabilidade ampla é o modelo de âmbito nacional ou regional, implementado em níveis mais locais, permitindo, assim, apoiar as medidas localmente relevantes. Daqui pode resultar a necessidade de apoio externo (p. ex. mão-de-obra suplementar ou recursos de uma ONG ou de uma organização do sector terciário), para facilitar a implementação de um projecto.

Promoção de parcerias eficazes

Todos os projectos avaliados no presente estudo envolveram parcerias entre os diferentes stakeholders. Na maior parte dos casos, estas parcerias são constituídas entre um leque de stakeholders que mantêm a sua identidade actual ao longo do projecto e para lá da sua implementação. Em alguns casos são criadas novas instituições, especificamente para um projecto e, se for sustentável, manter-se-á para além do tempo de vida do projecto. O estabelecimento de um clima de confiança e de boas relações, incluindo a comunicação efectiva e aberta entre todos os stakeholders, é um factor crítico de sucesso e de resolução de preocupações conflitantes. Neste contexto, deveria ser sublinhada a importância de ter um facilitador dedicado, para envolver todos os stakeholders no desenvolvimento do projecto. Os stakeholders entusiásticos e dedicados, que dão apoio ou que implementam directamente os projectos, também aumentam as suas possibilidades de sucesso. A transferência de informação, conhecimento e pontos de vista deve ser estruturada, respeitada e representativa de diferentes pontos de vista, de modo a promover a compreensão mútua e a instaurar um clima de confiança. Se estes aspectos falharem, podem resultar sentimentos de frustração, nomeadamente no caso dos stakeholders privados, pelo facto de se verem confrontados com os obstáculos da burocracia. A este respeito, as administrações locais deveriam garantir a transparência das suas decisões financeiras e em matéria de subsídios. Assim, é necessário estabelecer uma boa comunicação, tanto vertical – entre as administrações locais, regionais, estatais e da UE – como horizontal, quer no âmbito da zona do projecto, em si, quer entre os stakeholders numa região, p. ex., para que um município conheça a realidade das comunidades vizinhas e possa transferir boas práticas relevantes ao nível local. Da mesma maneira é muito importante que haja boa comunicação intersectorial entre as autoridades territoriais, ou as suas agências, para garantir coerência, por exemplo, de modo a evitar a instalação de uma linha de alta tensão que atravesse uma paisagem de interesse turístico. A abordagem SLOT, atrás mencionada, pode ser especialmente adequada neste contexto.

Esta necessidade de manter boas relações e comunicação é vital ao longo de todo o projecto. No Tema 3, foi sublinhado que os stakeholders locais têm que ser envolvidos, tanto na concepção, como na operacionalização do projecto e, mesmo quando o projecto é conduzido por organizações do sector público, o envolvimento de instituições privadas e de grupos representativos nas parcerias ajuda a garantir a “compra” e contribui para uma melhor tomada de decisão. O modelo PPP é um exemplo particular deste aspecto. Da mesma maneira, as autoridades territoriais locais ou regionais podem ter que providenciar meios específicos para que alguns stakeholders possam ser informados, participar

e receber apoio, durante o projecto, e assegurar a continuidade depois da sua conclusão. Isto está relacionado com as conclusões já referidas, acerca da formação e é especialmente relevante para novas organizações voluntárias que surgem, em especial, em comunidades que têm um sentido muito forte de território e de identidade cultural e reconhecem a fragilidade da sua economia local. Um outro aspecto importante surge quando as autoridades territoriais suportam projectos, devendo haver uma convergência entre os objectivos das suas políticas e as expectativas dos stakeholders. Daqui resulta, uma vez mais, a necessidade de cooperação e discussão. Um aspecto importante, contudo, é saber exactamente em que medida um leque de stakeholders deveria estar envolvido num projecto que tem interesses muito mais amplos (p. ex., serviços ambientais, oportunidades de lazer ou de turismo) e identificar quais deveriam ser os seus direitos correspondentes e as suas responsabilidades. Como referido no Tema 3, os pontos de vista subjectivos, divergentes ou inesperados, dos stakeholders, não podem ser ignorados e devem ser desenvolvidos todos os esforços para compreender a origem desses pontos de vista e comunicar a metodologia utilizada na tomada de decisões.

Os projectos deveriam sempre ser desenvolvidos com base numa necessidade identificada e não simplesmente porque surgiu um novo mecanismo de financiamento ou uma nova oportunidade. Os projectos analisados no presente estudo foram financiados por um leque alargado de fontes, incluindo sempre financiamento das autoridades territoriais mas, frequentemente complementados com outras fontes de financiamento públicas ou privadas. O Tema 1 concluiu que os projectos com um nível significativo de auto-financiamento (nomeadamente no plano cultural e social) eram mais inovadores mas, também, que os financiamentos públicos ao “arranque” são estratégicos e deveriam ser afectados durante alguns anos. O Tema 2 concluiu que os projectos com menos sucesso apresentavam baixas exigências de auto-financiamento, com um apoio que tendia a ocorrer sob a forma de pagamentos anuais ou irregulares, não planeados e/ou provenientes de diferentes fontes de financiamento e/ou tinham que ser renegociadas em cada ano. O Tema 3 concluiu que o êxito é mais provável quando os gestores do território têm apenas uma interface com fontes de financiamento para o desenvolvimento integrado, o que ajuda também a integração de interesses ambientais e económicos. A solução mais adequada pode ser a existência de um organismo público (p. ex., um município ou uma agência de desenvolvimento local) a garantir essa interface, mesmo quando o financiamento provém de múltiplas fontes.

Uma conclusão objectiva a retirar é que o compromisso financeiro de um ou vários financiadores, claramente definidos, e do(s) parceiro(s) principal(ais) durante toda a vida de um projecto é um factor crítico de sucesso e este aspecto deveria estar claro desde o início. O facto de ter um interesse claro num projecto aumenta a responsabilidade e a accountability do stakeholder. Contudo, a taxa de intervenção externa tem que ser estabelecida ao nível adequado. O Tema 3 concluiu que se essa taxa for demasiada baixa, os objectivos do projecto podem não ser atingidos (embora nesses casos, como referido no Tema 2, pode ter a ver com a questão de saber se essa intervenção era mesmo necessária) e, se for muito elevada, pode criar também dificuldades, pois os stakeholders podem não ter um empenho particularmente forte. Embora a contribuição dos stakeholders para um projecto seja, muitas vezes, financeira, em alguns casos, em especial nos casos em que os principais stakeholders são empresas privadas, individuais ou em agrupamento, essa contribuição pode não ser material, assumindo, por exemplo, a forma de coordenação ou desenvolvimento da qualidade (p. ex., projectos de artesanato), investigação, estudos de mercado e comunicação (p. ex., projectos agro-alimentares). Todavia, os compromissos de atribuição de financiamento e outros recursos têm efectivamente que considerar todos os vários elementos, que tornam as actividades de projecto sustentáveis a longo prazo. Por exemplo, num projecto de desenvolvimento de produtos de qualidade, se a maior parte do financiamento for canalizado para o gestor do projecto, ficando uma parte reduzida para a melhoria da qualidade do produto e para o marketing, é provável que as actividades terminem quando se esgotar o financiamento do projecto. Quando está em causa o sector privado, pode ser dado grande relevo ao financiamento para apoiar jovens empresários, ao longo de um projecto que viabiliza a continuidade das actividades desses empresários depois de terminado. Embora seja preferível que esteja claramente definido, desde o princípio, o grupo de financiadores e de stakeholders, as fontes de financiamento alteram-se muitas vezes, ao longo do projecto, em especial

Enfoque no longo prazo: sustentabilidade financeira durante e para além dos projectos

no caso dos projectos inovadores, nos quais emergem novas necessidades à medida que o projecto evolui. O Tema 2 concluiu que não é possível retirar conclusões gerais sobre as condições óptimas de intervenção das autoridades territoriais em etapas específicas do projecto de implementação. Também não foi possível concluir que o financiamento proveniente de determinados níveis (local, regional, nacional ou europeu) era mais adequado nas várias etapas. Também o formato financeiro de PPP pode evoluir ao longo do projecto. Nomeadamente no caso de projectos que envolvam produtos de qualidade ou empresas específicas, ou, até mesmo, de prestação de serviços privados, as autoridades públicas atribuem, com frequência, financiamentos para as fases mais precoces, por exemplo, para desenvolver um protótipo, fazer formação e desenvolver contactos. A partir daí, as empresas privadas ou as fontes de financiamento podem assumir o desenvolvimento do projecto e alargar os mercados.

O mesmo padrão pode não ser aplicável aos serviços públicos, embora o Tema 1 tenha concluído que muitos bons serviços que tinham sido implementados através de projectos específicos desapareceram, assim que os financiamentos terminaram. Tal facto explica-se, em parte, pelo facto de se esperar que os serviços públicos sejam cada vez mais competitivos, quer num sistema de mercado nacional, que não reconhece os custos acrescidos do funcionamento nas zonas de montanha (p. ex., hospitais na Noruega [1.10]), quer através do desenvolvimento da competitividade no sector privado. Para além da perda de serviços no final do financiamento dos projectos, há outros efeitos, nomeadamente o desemprego e a perda de postos de trabalho na região. Tudo isto aumenta o sentimento de frustração das populações locais, em relação às ferramentas e aos programas de intervenção, incluindo os programas financiados pela Comissão Europeia. É, contudo, difícil retirar conclusões gerais, nomeadamente porque os custos de financiamento dos vários serviços variam muito.

É, também, importante ter em consideração os benefícios complementares dos serviços. Por exemplo, as bibliotecas não só são mais rentáveis nas zonas de montanha do que nas áreas urbanas, como também têm uma grande importância social, em especial na época baixa. Como estes benefícios complementares - não apenas nas zonas de montanha, mas também entre as montanhas e as planícies, conforme já referido, que podem ser difíceis de quantificar, em termos monetários - podem ser muito importantes, têm que ser identificados como factores positivos. Daqui pode resultar um leque mais alargado de autoridades públicas - bem como outros stakeholders, como ONG e organizações de voluntariado - disponíveis para apoiar projectos e assegurar as actividades a longo prazo. Dentro da mesma ordem de pensamento, quando as actividades de gestão do território, promovidas pelos projectos, também tiverem benefícios ambientais, deveria ser pertinente que aqueles que geriram o seu território, de forma a alcançar esses benefícios, pudessem receber uma compensação financeira de longo prazo, como parece ser cada vez mais reconhecido em matéria de financiamento do desenvolvimento rural. A questão chave continua a de saber qual o(s) nível(eis) adequado(s) da autoridade territorial de onde devem vir tais apoios. Isto varia significativamente nas montanhas da Europa, em função dos recursos e das responsabilidades dos diferentes níveis de autoridade.

Assegurar a capacidade das administrações locais

As autoridades territoriais responsáveis pelas zonas de montanha na Europa variam muito, em termos de autonomia (cf. subsidiariedade), competências e recursos técnicos, humanos e financeiros. Todavia, as administrações locais estão muitas vezes, embora nem sempre, limitadas, no que respeita à sua capacidade de desenvolver, apoiar, monitorizar e avaliar projectos, pelos quais têm a responsabilidade parcial ou total, como financiadores, implementadores, ou ambos. Como referido no Tema 1, assegurar a sustentabilidade de longo prazo requer sistemas que funcionem, mesmo quando são diferentes de sistemas que tenham tido sucesso em outras zonas - urbanas, de população dispersa ou zonas de montanha.

Os assuntos relacionados com a capacidade das autoridades territoriais de estarem efectivamente envolvidas em todas as fases do projecto, desde o desenvolvimento do conceito, avaliando a exequibilidade, a implementação, até à avaliação ex post, foram tratados especificamente no Tema 2. Na fase prévia do desenvolvimento do conceito, é muito útil para as autoridades que tenham pessoal capaz de ajudar

aqueles que têm ideias para projectos, a clarificarem os seus objectivos. Isto pode incluir a identificação da diferença, muitas vezes significativa, entre aquilo que os stakeholders pretendem e aquilo de que necessitam – e, em muitos casos, determinar que o conceito dos stakeholders, as actividades planeadas ou as competências não são adequados. A necessidade chave é a de que os projectos têm que ser realistas, úteis e alcançáveis, devendo ser facilitados pelo apoio financeiro das autoridades locais, na fase de arranque.

Na fase de formulação do projecto, estas autoridades podem ter funcionários ou representantes que possam avaliar a exequibilidade dos projectos potenciais. Não dispondo de tais recursos humanos, podem ter que solicitar esse trabalho a peritos externos. Esta solução permite ter o trabalho feito, mas anula a necessidade de desenvolver competências internas. Durante a implementação dos projectos, pode ser relativamente fácil, para uma autoridade territorial, gerir os dados administrativos e financeiros necessários para gerir os projectos, mas isto não garante, por si só, a utilização adequada dos financiamentos. Há também várias alternativas, em matéria de monitorização. Uma hipótese pode ser uma autoridade “mais próxima do terreno” (p. ex., nível NUTS 2 ou 3 a nível NUTS 4 ou 5) assumir a responsabilidade. Esta opção pode contribuir para o sucesso do projecto, caso a autoridade de nível mais baixo tenha as competências suficientes para tal. Outras alternativas passam por um grupo de autoridades, pelo representante de uma autoridade governamental nacional, agindo por delegação (no caso dos financiamentos comunitários), ou por uma entidade governamental local (uma entidade de gestão de fundos LEADER), agindo por delegação, quando os financiamentos provêm de múltiplas fontes. Em todos esses casos, os papéis e responsabilidades de todas as partes têm que estar claramente definidos.

É frequente as autoridades de financiamento, ou as entidades que agem em representação daquelas, desenvolverem apenas tarefas rotineiras de gestão administrativa e financeira, assegurando apenas que os documentos de prova apresentados correspondem aos requisitos, sem analisarem a legitimidade das actividades ou até que ponto e como é que contribuem para prosseguir os objectivos dos projectos. Daqui pode resultar um risco, na medida em que as despesas planeadas são executadas e justificadas, mas os objectivos do projecto podem não ser atingidos. Deveria haver, pelo menos uma reunião anual com o(s) stakeholder(s) chave de um projecto, de forma a garantir que o projecto está a ser desenvolvido para atingir os seus objectivos e dentro do orçamento. Pelo contrário, se a autoridade desejar ter um papel mais activo na avaliação dos resultados do projecto e em que medida as actividades contribuem para atingir os objectivos do projecto, tem que ter a capacidade humana e técnica necessárias, o know-how e as competências internas que lhe permita realizar avaliações, não só de carácter financeiro, mas também ambiental, emprego e outros resultados. Tem também que definir o âmbito da sua intervenção em relação ao stakeholder implementador/gestor de projecto e outros stakeholders envolvidos (p. ex., agência de desenvolvimento agrícola ou rural), de modo a evitar confusão de papéis e de responsabilidades. Tal como em todos os aspectos das parcerias, é fundamental a criação de uma relação de confiança entre os vários stakeholders: os stakeholders que implementam o projecto têm que ser receptivos para que as autoridades públicas analisem o sucesso ou o insucesso do “seu” projecto e acções. Ao mesmo tempo, estas autoridades têm que ser capazes de recuar e ser críticas, para contribuírem para o sucesso do projecto e não apenas serem o meio, através do qual o mesmo se encontra registado.

Reconhecer o valor da partilha

Todo o projecto Euromountains.net foi baseado no princípio da partilha de experiências e informação, através de reuniões e de visitas ao local. Apesar da grande diversidade das situações das montanhas nas regiões parceiras e do consequente reconhecimento de que não é realista transpor modelos de uma região para a outra, o projecto conduziu a uma visão comum e a alguns intercâmbios técnicos específicos entre os participantes. A título de exemplo, refira-se a decisão de um agricultor de Trento, Itália, de importar gado de Highlands, na Escócia, para melhorar a qualidade dos stocks (Tema 3) e o interesse dos parceiros em Oppland, Noruega, e do Valle d'Aosta, Itália (Tema 2) em partilharem conhecimento, em matéria de construção de habitações, utilizando madeira e lousa.

Um inquérito realizado a 10 parceiros do projecto, de Itália, Noruega, Portugal e Escócia, revelou que estes parceiros reconheciam que o projecto criou oportunidades e benefícios importantes, nomeadamente na promoção das melhores práticas, na criação de relações entre parceiros e, em menor grau, a partilha de informação. Os dois aspectos que os parceiros identificaram que mais negativamente afectaram o desenvolvimento do projecto foram questões administrativas e de dimensão da organização. Contudo, outros aspectos tiveram também efeitos negativos: frágil estrutura por parte do parceiro líder, diferenças na definição dos sectores de análise e objectivos, dimensão e complexidade do parceiro e oscilação do empenho dos parceiros ao longo do projecto. As actividades mais importantes, no que respeita à circulação e partilha de informação, bem como de melhores práticas, foram, por ordem de importância, seminários, relatórios escritos, visitas de estudo e o seminário www.euromountains.net. A maior motivação dos parceiros para participarem activamente nas actividades em rede foi a possibilidade de conhecer os problemas e as soluções que afectam outras zonas de montanha e partilharem informação e experiências. Contudo, as oportunidades de partilha de informação entre parceiros foram, por vezes, dificultadas pela ausência de uma língua comum. Uma outra lição que foi possível aprender consiste na necessidade de criar um website totalmente funcional, no início do projecto, actualizado regularmente e utilizado de forma mais dinâmica.

Recomendações

É necessário reconhecer e avaliar os benefícios dos serviços ambientais, sociais e outros (p. ex., turismo sustentável, qualidade de vida, recursos naturais, como a água, protecção de catástrofes naturais) das zonas de montanha, de modo a justificar a transferência de fundos e outros recursos para investimentos nas zonas de montanha.

Algumas características específicas das zonas de montanha implicam custos adicionais, que devem ser cobertos pela afectação de recursos a serviços e actividades nestas zonas. Tal pode implicar um financiamento e níveis de intervenção superiores, ou níveis de intervenção, em parte avaliadas e definidas ao nível regional, e que têm a flexibilidade necessária para serem aumentados ou reduzidos, de acordo com as necessidades locais.

Da mesma forma, os custos acrescidos dos serviços de interesse geral têm que estar integrados nas políticas e nos orçamentos públicos para as zonas de montanha. Isto porque tais serviços podem tornar-se um “custo de produção” para as empresas, se não forem bem geridos: a falta de cuidados de saúde para idosos ou para crianças pode levar a um aumento das taxas de abstenção, porque os trabalhadores têm que tomar conta dos pais ou dos filhos, em vez de trabalharem.

É fundamental clarificar os interesses e a identidade comum das populações da montanha, da planície e das áreas urbanas. Se uma zona de montanha e respectivas planícies adjacentes, bem como os centros urbanos estiverem definidos, em conjunto, como um “Sistema Local Territorial” (SLOT) e/ou souberem criar um espaço comum de interacção mútua e integração, o preço mais elevado dos serviços nas zonas de montanha tornar-se-á um problema comum, idêntico ao problema do isolamento social que afecta os centros urbanos. Os problemas comuns podem mais facilmente encontrar soluções comuns.

É necessário adoptar abordagens mais funcionais, adequadas e flexíveis, na definição dos limites das áreas protegidas. Isto implica que a gestão de recursos, nessas áreas, pode requerer maior flexibilidade nos planos de gestão de locais definidos no âmbito da legislação nacional e europeia em vigor, ou de outros modelos que favoreçam a reconciliação dos objectivos de preservação e desenvolvimento, como é o caso dos parques regionais em França. Podem ser igualmente consideradas alternativas à definição, p. ex., através de controlos de planificação, sempre que possível ao nível local. Em todos os casos, é necessária a participação informada local, na definição das fronteiras e na concepção, implementação e monitorização de sistemas de gestão.

É necessário facilitar a comunicação efectiva entre stakeholders, de modo a identificar os interesses comuns entre desenvolvimento e preservação, que se reflectem, muitas vezes, na realidade de que, em especial nas zonas de montanha, muitas famílias extraem o seu rendimento de actividades que contribuem para o desenvolvimento económico e para a gestão ambiental sustentável. A gestão sensível do território é frequentemente melhor conseguida, através do apoio a empresas economicamente sustentáveis, p. ex., a produção de produtos de qualidade e o turismo. Estas actividades podem ser apoiadas por sistemas de etiquetas.

Zonas de montanha: benefícios e custos – uma nova perspectiva sobre as relações entre as montanhas, as planícies adjacentes e as áreas urbanas

Abordagens integradas

Partindo do reconhecimento das mudanças rápidas e dinâmicas que afectam as zonas de montanha e suas populações, o financiamento do desenvolvimento rural para a gestão do território deveria incidir, não só sobre a manutenção e/ou reintrodução de práticas tradicionais, mas também sobre o desenvolvimento e implementação de abordagens inovadoras, que apoiem, tanto as economias, como a qualidade ambiental.

É necessário reconhecer que as populações das zonas de montanha e respectivas planícies adjacentes, incluindo os centros urbanos, têm muitas interdependências. Isto implica a necessidade de designação de áreas de governação adequadas, que coincidam com áreas funcionais, cf. “Sistemas Locais Territoriais” (SLOT).

Formação, ensino, investigação e desenvolvimento

As populações que habitam nas zonas de montanha deveriam ter acesso ao ensino secundário e superior, de modo a facilitar a investigação e apoiar a formação, tanto nos sectores tradicionais, como nos sectores emergentes, levando, assim, as pessoas a ficarem, devido à existência de emprego sustentável, a longo prazo.

Existe uma enorme reserva de conhecimento local nas zonas de montanha. O conhecimento existente, o nível de tecnicidade e as competências têm que ser avaliadas, quer como input de projectos, quer antes da concepção de programas de formação, que devem incluir abordagens participativas. O conhecimento local (tácito) e o conhecimento “científico”, adquiridos através da investigação e monitorização externas, deveriam ser integrados e utilizados para criar uma plataforma sólida e sustentável de conhecimento, que integre todas as experiências disponíveis, sem preconceitos, e esta informação deveria ser utilizada da forma mais adequada possível.

Para complementar a formação prática local, com base no conhecimento tácito e científico, as instituições de ensino e de investigação, das zonas de montanha, deveriam dar uma especial atenção à utilização de métodos de ensino a distância, para as pessoas que vivem longe dos centros de formação. Daqui decorre, todavia, a necessidade de aceder a serviços de TIC, equivalentes a outras regiões, bem como a investigação sobre meios eficazes de utilizar esses serviços.

As zonas de montanha podem desempenhar um papel importante como locais de implementação de actividades técnicas, de formação e de investigação adequadas. As estratégias de desenvolvimento regional, para as zonas de montanha, deveriam promover programas de investigação e desenvolvimento e/ou centros que pudessem reunir peritos, técnicos e actores locais, para reconhecer tendências emergentes, potenciais de inovação, ministrar formação e implementar acções de inovação.

As ideias desenvolvidas localmente têm maior probabilidade de sucesso, pelo facto de estarem imbuídas da cultura e do conhecimento locais. Contudo, nas zonas de montanha, a capacidade local para desenvolver projectos é muitas vezes reduzida, tornando-se necessário providenciar apoio flexível, por parte dos governos, das ONG ou de outras entidades públicas ou privadas, na designação e implementação de projectos. Com o decorrer do tempo, o desenvolvimento dessas capacidades deveria ser integrada nos planos de desenvolvimento regional.

A investigação nas zonas de montanha tem que ser relacionada com o conhecimento local, nível de tecnicidade, pontos fortes e oportunidades, em especial em matéria de emprego. As actividades de investigação deveriam providenciar informação, que permitisse avaliar as mudanças ao longo do tempo, não só em relação ao ambiente, à economia e às populações, mas também às aspirações das pessoas das montanhas e às experiências culturais colectivas, ganhas ao longo de gerações de vida e de trabalho nas montanhas. Esta informação é fundamental para clarificar as realidades e especificidades das montanhas, tanto para uso ao nível da definição de políticas e da tomada de decisão, como para informar os visitantes e outros stakeholders, que colhem benefícios nas zonas de montanha.

Compromisso dos stakeholders

Todos os stakeholders que fornecem recursos para um projecto deveriam comprometer-se claramente a fornecer tais recursos durante toda a vida do projecto, sujeitos aos procedimentos normais (auditorias, etc.). Deveriam ser considerados modelos inovadores de fornecimento de recursos, incluindo parcerias público-privadas (PPP), e

estes deveriam reconhecer que muitos projectos, nas zonas de montanha, apresentam vantagens complementares (sociais, ambientais, etc.), e que, por isso, as avaliações estritamente custo/benefício e os sistemas de medição nem sempre são adequados.

Nos projectos que envolvem empresas privadas, individualmente ou em grupo, o seu compromisso a fornecer um nível razoável de recursos, desde o início do projecto, é essencial para garantir o sucesso do projecto e a sustentabilidade de longo prazo das actividades ou dos produtos que desenvolvem. Pode ser muito importante, neste contexto, o apoio e a formação de jovens empresários locais.

Todos estes projectos em curso, incluindo os que envolvem serviços públicos, deveriam ter em consideração a sustentabilidade, para além do final do projecto, mesmo que as condições administrativas, políticas ou económicas mudem.

Os diversos serviços públicos e as vantagens provenientes das zonas de montanha implicam um conjunto bastante alargado de stakeholders. Assim, esse conjunto alargado de stakeholders deveria estar bem identificado, desde a fase mais precoce do projecto e os seus interesses e pontos de vista avaliados.

Todos os stakeholders, incluindo os gestores de projecto e as entidades financiadoras, deveriam comprometer-se a comunicar abertamente, incluindo transferir informação, conhecimento, políticas e pontos de vista, ao longo de todas as fases do projecto. Tal significa a necessidade de afectação de uma parte adequada do orçamento a estas actividades.

A obtenção de valor acrescentado de projectos inter-regionais requer o compromisso com os objectivos, incluindo a disseminação ao nível local/regional e o apoio da participação nas reuniões. Este aspecto é particularmente importante devido aos custos, relativamente elevados, dos transportes dentro e entre as zonas de montanha.

Deveria ser considerada a possibilidade de atribuir a uma entidade pública a possibilidade de agir como única interface para os agentes do projecto, mesmo quando existam múltiplas fontes de financiamento. Os papéis e responsabilidades de todos os stakeholders devem ser definidos em conjunto e ser claros para todos.

A cooperação entre as autoridades locais e os agentes do projecto é fundamental. Sempre que possível, as autoridades locais devem ter pessoal com capacidade para apoiar aqueles que têm ideias para projectos, a clarificar os seus objectivos e a definir a melhor forma de desenvolver projectos realistas, úteis e alcançáveis. Todos os stakeholders têm que aceitar que há um risco de insucesso e que, por isso, é necessário adaptarem-se se as actividades não se desenvolverem de acordo com o plano ou se as condições mudarem.

As autoridades locais que conduzem os projectos deveriam dispor de recursos humanos suficientes e capacidade técnica para garantir que, não só controlam as questões financeiras, mas também que avaliam a qualidade das actividades e, até que ponto, estas contribuem para os objectivos dos projectos. Tal pode significar que as autoridades de nível superior tenham que dar suporte às autoridades de nível inferior, para que os projectos possam ser geridos mais perto do terreno. Isto coloca novamente a necessidade de as autoridades encarregues de supervisionar os projectos reunirem pelo menos uma vez por ano com o(s) stakeholder(s) chave, de modo a garantir que este se encontra no caminho certo para atingir os objectivos, dentro do orçamento.

Deveria ser dado apoio às administrações públicas e ao leque alargado de outros stakeholders, nos novos Estados membros da UE, para que estes desenvolvam a capacidade de responder a novas oportunidades de financiamento, a participar em projectos e na gestão destes.

As autoridades desempenham um papel fundamental nos processos de desenvolvimento sustentável. Esse papel deveria ser reforçado nas legislações europeia e nacional. A este respeito, as recomendações específicas ao nível europeu, nacional e local, incluem:

Administração e apoio eficazes

Subsidiariedade

- Relativamente aos Planos de Desenvolvimento Rural (fundos FEADER), bem como aos fundos FEDER e FSE:
 - 1) Abordagem local integrada na utilização dos recursos financeiros, de modo a que as linhas de orientação operacionais, submetidas pelos governos nacionais e pelas regiões à Comissão Europeia, para aprovação nos próximos meses, dêem prioridade aos projectos locais integrados, apresentados por grupos de parceiros;
 - 2) Integração dos diferentes fundos (FEADER, FEDER e FSE) no âmbito de uma visão de planeamento coerente do espaço de montanha/planície.
- Relativamente ao novo Objectivo 3 (Programa Interreg): o conceito de SLOT, ou de espaços de montanha/planície comuns de “interacção e integração mútuas”, deveria ser fomentado no âmbito dos novos Programas Interreg transnacionais e transfronteiriços. Em especial, os projectos regionais (e a criação de regiões macro europeias) deveriam incluir a abordagem SLOT, para efeitos de observação e governação, como ferramenta de uma nova política de planeamento urbano/espacial e de desenvolvimento. Os projectos de cooperação inter-regional levam algum tempo a arrancar, sendo igualmente necessário algum tempo até que os parceiros se conheçam e estabeleçam uma relação de confiança mútua. Também no que se refere aos projectos de cooperação, para que estes sejam verdadeiramente eficazes, é necessário que as parcerias sejam sólidas. Os projectos de cooperação que utilizam redes de voluntariado existentes, tais como a Euromontana, apresentam uma melhor relação custo-benefício e têm maior probabilidade de se tornar sustentáveis.
- A vários níveis locais, os governos nacionais e regionais deveriam promover a colaboração, a troca de experiências e o desenvolvimento de competências entre grupos de municípios, em assuntos de interesse comum e, sempre que conveniente, deveriam promover a criação e o reconhecimento de regiões de montanha, com identidades claras, baseadas em características comuns humanas, culturais, económicas e ambientais. Essas identidades oferecem uma base sólida para o desenvolvimento sustentável, podendo, também, contribuir para esse desenvolvimento, através, por exemplo, do desenvolvimento de sistemas de etiquetagem, trazendo valor acrescido aos produtos e serviços regionais (p. ex. turismo).

Ideias para novos projectos/iniciativas

Este capítulo tem por base um inquérito realizado a 10 parceiros do projecto de Itália, Noruega, Portugal e Escócia, para além das contribuições prestadas na conferência final.

Todos estes parceiros consideram importantes as actividades em rede, para o desenvolvimento de novos projectos, mesmo que os motivos sejam diferentes. Essas actividades:

- Permitem: a) aumentar o conhecimento mútuo e a troca de experiências mais eficaz e duradoira; b) aumentar o reconhecimento e a eficácia na cena política e internacional; c) reduzir custos e obter economias de escala;
- São uma boa forma de: a) encontrar outros profissionais que trabalham sobre os mesmos desafios, b) concretizar desafios e problemas comuns e definir temas úteis para cooperação e/ou implementação de projectos;
- Providenciam um fórum para a partilha de informação de qualidade.

Para reforçar as novas redes, são necessárias várias estratégias, nomeadamente

- Ter uma visão clara dos vários potenciais parceiros e das suas necessidades;
- Identificar objectivos/tarefas comuns e mais focalizados, bem como projectos bem definidos;
- Identificar e definir papéis dentro da rede, em especial no que respeita ao papel de coordenador e de facilitador. É importante desenvolver estratégias de comunicação para os parceiros e para as restantes partes interessadas;
- Combinar encontros virtuais e físicos. Os membros de uma rede têm que reunir (fisicamente), de tempos a tempos, a fim de manterem a rede viva;
- Definir uma agenda comum clara para os objectivos da parceria, as metodologias e as actividades a pôr em marcha. É necessário garantir que todos os parceiros têm um compromisso, em especial, um compromisso político e um compromisso oficial/operacional, em relação aos objectivos e às actividades da parceria, a todos os níveis das suas organizações.

Os parceiros teriam interesse em desenvolver actividades tendentes a: a) concretizar objectivos específicos; b) comparar políticas e seus impactos; c) estimular o debate e criar uma rede entre produtores e membros comuns de comunidades de montanha locais, em diferentes países.

Os parceiros teriam interesse em desenvolver novas formas de colaboração e novos projectos, sobretudo nos domínios da governação, da gestão do território, do turismo relacionado com produtos alimentares de montanha e diversificação de actividades e produtos turísticos. Outros assuntos foram sugeridos, mas não foram identificados como prioridades: cuidados de saúde, preservação de recursos culturais e melhoria das oportunidades de actividades de lazer. Tendo em vista aumentar o interesse e o compromisso das autoridades

Trabalho em rede futuro

Novas formas possíveis de colaboração e novos projectos

locais, esses projectos deveriam, tanto quanto possível, ser desenvolvidos “bottom up”, tomando como pontos de partida assuntos que são directamente relevantes para os habitantes das comunidades locais.

Para além dos temas sugeridos, outros foram identificados

1) Diversificação das actividades de montanha e das actividades agrícolas

- Alternativas/inoações para a produção florestal, nomeadamente energias renováveis;
- Alternativas para a produção agrícola: produção de energia renovável a partir dos cereais, produção de serviços;
- Agro-turismo rural sustentável: criação de produtos turísticos conjuntos ou reforço/organização de relações mútuas entre turistas rurais, que entram e saem, através das redes europeias;
- Diversificação das actividades geradoras de rendimentos, nas comunidades de montanha, com base em recursos não tradicionais, competências, conhecimento, etc., numa perspectiva nova da relação montanha/planície.

2) Alimentação

- “Acervo comunitário” em matéria de segurança e traçabilidade alimentar;
- Implementação de etiquetas alternativas (p. ex., baseadas na Carta Europeia da Qualidade dos Produtos de Montanha);
- Canais alternativos para produtos de qualidade: mercados, mercados de quintas, lojas inovadoras, restaurantes e iniciativas agro-turísticas inovadoras.

3) Serviços públicos e serviços ambientais

- Prestação de serviços numa região SLOT;
- Serviços ambientais, nomeadamente no contexto das alterações climáticas;
- Riscos e catástrofes à escala regional (p. ex., SLOT) e abordagens adequadas de prevenção e governança;
- Tratamento transfronteiriço de resíduos;
- Formação profissional no sector do turismo;
- Metodologias para medir e comparar serviços;
- O digital divide, E-society e E-Government.

4) Outros temas

- Regras e planos para a gestão da paisagem e do espaço, bem como para gerir os recursos dos rios;
- Desenvolvimento de segundas residências;
- Utilização vs protecção: diferenciação de modelos/sistemas e medidas que permitam o desenvolvimento sustentável (indicadores micro).

Deveriam ser envolvidos diferentes parceiros: administrações públicas, a vários níveis (com funções e necessidades idênticas), comunidades de interesse e comunidades de montanha nos novos Estados-membros da UE. Outros parceiros a envolver são as parcerias público-privadas, as PME, os stakeholders privados e os institutos de investigação.

Outras áreas de actividade importantes seriam a promoção de projectos-piloto, a partilha de inovação e a promoção das boas práticas, através, nomeadamente, da implementação de um “banco de boas práticas”, de preferência no âmbito do Interreg IV. Embora a organização de seminários tivesse sido mencionada como uma opção, a mesma não foi colocada como prioridade por nenhum parceiro.

Anexo I:

Projectos dos parceiros por Tema

Este quadro apresenta uma lista dos parceiros envolvidos, em cada um dos três Temas, bem como os estudos de casos específicos, desenvolvidos nos Temas 2 e 3. Informações complementares, incluindo as fichas detalhadas das áreas de projecto, os relatórios sobre os estudos de casos e as actas das reuniões encontram-se disponíveis no website do projecto (www.euromountains.net).

Tema 1: Desenvolvimento regional sustentável e melhoria dos serviços nas zonas de montanha

1.1	Província Autónoma de Trento, Itália
1.2	Região da Lombardia, Itália (Val Chiavenna)
1.3	Highland Council, Escócia, Reino Unido (zona de Lochaber)
1.4	Província de Turim, Itália (Pinerolese Valley)
1.5	ADRAT, Alto-Tâmega, Portugal
1.6	Diputación de Palencia, Espanha
1.7	Região Rhône-Alpes, França (le Pays Roannais, Loire ; le Pays d'Albertville, Savoie)
1.8	Diputación de Cordoba, Espanha (Sierra Morena cordobesa)
1.9	Valle d'Aosta, Itália (Chamois, La Magdeleine, Valgrisenche, Bionaz, Oyace, Champorcher et Pontboset)
1.10	Condados de Telemark, Oppland, Buskerud e Sogn og Fjordane, Noruega

Tema 2: O papel das autoridades territoriais no desenvolvimento e promoção de recursos e produtos de qualidade da montanha

2.1	Condado de Oppland, Noruega (Nord-Gudbrandsdal) 1) Stock og Stein; 2) Kulturgarder I Gudbrandsdalen; 3) Fjellgeit BA; 4) Valdres Rakfisk; 5) Valdres Kurv BA
2.2	Condado de Sogn og Fjordane, Noruega (Município de Aurland) 1) Underdal goat cheese; 2) Flaam Railway; 3) BioNordic
2.3	Valle d'Aosta, Itália (Chamois, La Magdeleine, Valgrisenche, Bionaz, Oyace, Champorcher et Pontboset) 1) Mills pathway; 2) Lake Lod; 3) Ratus gorge; 4) 'Lo Dzeut'; 5) Carnival; 6) Fontina qualidade do leite
2.4	Província Autónoma de Trento, Itália (Valle di Fiemme) 1) Ciresa; 2) Milho storo; 3) Hamburguers de truta; 4) Férias em Baita
2.5	Região Rhône-Alpes, França (Vallée de la Maurienne) 1) Carne da Maurienne (auna); 2) Fin Gras du Mézenc; 3) Paysalp; 4) Sources de la Loire; 5) Telhados de lousa de Mézenc

Tema 3: Defesa e gestão de zonas rurais frágeis, da paisagem e dos recursos naturais de montanha

3.1	ADRAT, Alto Tâmega, Portugal
	1) Rurális - Quinta da Freixeda
3.2	Condado de Buskerud, Noruega (Hallingskarvet, Finse – Ustaoset, Hol kommune, Buskerud fylke)
	1) Skarverennet
3.3	Highland Council, Escócia, Reino Unido
	1) Eficácia dos contratos de gestão do território como ferramenta política para a protecção da paisagem de montanha; comparação com outras abordagens locais
3.4	Condado de Oppland, Noruega (Maciço de Rondane)
	1) Plano regional para o maciço de Rondane: Protecção da rena selvagem e/ou desenvolvimento de segundas habitações
3.5	Diputación de Palencia, Espanha
	1) Gestão de alternativas no desenvolvimento do turismo sustentável, na zona de montanha de Palencia; Cueva de los Franceses e arredores
3.6	Condado de Sogn og Fjordane, Noruega (Aurland)
	1) Projecto de pastorícia para animais domésticos em zonas protegidas
3.7	Condado de Telemark, Noruega (Mårfjell Sameige, Hardangervidda, Tinn e Vinje kommunes)
	1) Marfiell sameige
3.8	Província de Turim, Itália (lado italiano dos Alpes)
	1) Planos de manutenção corrente do território
3.9	Província Autónoma de Trento, Itália (Vale de Gresta)
	1) Agricultura biológica, turismo rural, abordagem participativa
3.10	Valle d'Aosta, Itália
	1) Construção, reconstrução e alargamento de quintas de montanha de verão

Anexo II:

Calendário do projecto

Data de arranque do projecto: 1 de Abril de 2004

Tema 1

Visita de estudo à Província de Turim: 11-14 de Abril de 2005

Visita de estudo ao Valle d'Aosta: 26-29 de Abril de 2005

Visita de estudo a Palencia (Espanha): 11 de Maio de 2005

Seminário em Palencia (Espanha): 14-15 de Junho de 2005

Tema 2

Visita de estudo ao Valle d'Aosta (Itália): 3-6 de Outubro de 2005

Seminário em Flaam (Noruega): 10-11 de Maio de 2006

Visita de estudo a Sogn og Fjordane e Telemark (Noruega): 12-14 de Maio de 2006

Tema 3

Visita de estudo a Highlands, Escócia (Reino Unido): 5-6 de Julho de 2006

Seminário em Aix-les-Bains, Rhône-Alpes (França): 5-6 de Dezembro de 2006

Seminário de final de projecto, Turim (Itália): 8-9 de Março de 2007

Visita de estudo do seminário final, Turim (Itália): 10 de Março de 2007

Um agradecimento particular a todas as pessoas que contribuíram para o desenvolvimento do projecto

ITALY

■ **IREALP** - Istituto di Ricerca per l'Ecologia e l'Economia applicate alle aree Alpine
Paolo Zagga
Lisa Garbellini

■ PROVINCIA DI TORINO

PROVINCIA DI TORINO
Elena Di Bella
Massimo Agnes
Sara Pauluzzi
Enrica Di Tommaso
Alexia Nuscis

■ CONSORZIO PRACATINAT

Giovanni Borgarello
Giorgio Salza
Francesco Agli
Marta Parodi
Chiara Castiglioni

■ CORINTEA

Margherita Quaglia

■ CONSULENTI

Giovanni Colucci
Mauro Accornero

■ PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

Ivan Morato
Federico Bigaran
Michele Marini

UNIVERSITÀ DI TRENTO

Ilaria Goio
Giuseppe Folloni
Roberta Raffaelli

CENTRO ECOLOGIA ALPINA

Alessandro Gretter
Mirtis Conci

AGENZIA PER LA GARANZIA DELLA QUALITÀ IN AGRICOLTURA

Gianantonio Battistel

■ REGIONE AUTONOMA VALLE D'AOSTA

CENTRO SVILUPPO S.P.A.

Federico Molino
Alessandra Mondino

Nathalie Bétemps

Cristina Galliani
Claudio Brédy

FRANCE

■ CONSEIL RÉGIONAL DE RHÔNE ALPES

RÉGION RHÔNE ALPES

Martine Quiles
Véronique Veyrat
Frédéric Bonhoure
François Trusson

ISARA-LYON

Jean-Claude Jauneau
Marie-Alix Bouvattier
Marie-Alix Angelucci

RA À BRUXELLES

Frédérique Barellon

SUACI ALPES DU NORD

Emmanuel Mingasson
Jean-Michel Noury
Amélie Vernoux
Gérard Larrieu
Emmanuel Guisepelli
Agnès Hauwuy
Philippe Fleury

UK

■ THE HIGHLAND COUNCIL

Gordon Summers
Dot Ferguson
Dave Roberts
Becky Shaw

NORWAY

■ BUSKERUD FYLKESKOMMUNE

BUSKERUD COUNTY COUNCIL

Kay Hakon Bjerke
Hilde Ballière Farnar
Sigvat Morken
Sigrud Fjose
Bente Bjerknes
Ivar Reinton
Kjersti Morseth Hallerud
Knut Vareide

SIGDAL MUNICIPALITY

Kjell Ove Hovde

NORE OG UVDAL MUNICIPALITY

Terje Halland

HALLINGDAL REGION

Knut Arne Gurigard

HOL MUNICIPALITY

Erik Kaupang

GOL MUNICIPALITY

Fred Kramer

FLÅ MUNICIPALITY

Halvor Lilleslet

ÅL MUNICIPALITY

Vidar Seterstoen

NES MUNICIPALITY

Audun Aasheim

HEMSEDAL MUNICIPALITY

Oddvar Groethe

GEILO IL/SKARVERENNET

Jan Arne Oen

■ SOGN OG FJORDANE FYLKESKOMMUNE

COUNTY GOVERNOR SOGN OG FJORDANE

Egil Nestande
Chrastian Rekkedal
Roar Werner Vangsnes
Ann- Hege Hanstad
Liv Astrid Nordheim Kusslid

SOGN OG FJ. COUNTY MUNICIPALITY

Lars Hustveit
Ingvild Ølmheim
Tone Britt Myklebust

ALVÆRN COMMUNICATION

Anne Margrete Alværn

BIONORDIC AS

Edvin Brun

AURLAND MUNICIPALITY

Olav Ellingsen

SF REVISJON

Marianne Vara

INTERPLAN

Eli-Grete Høyvik

JOSTEDAL BYGDELAG

Magnus Snøtun

UNDREDAAL BYGDELAG

Ivar-Bjarne Underdal

WNRI

Eivind Brendehaug
Jan Erik Weinbach
Carlo Aall

VISIT UNDREDAAL

Leif Inge Underdal

URNES GARD

Britt And Odd John Bugge

HAUGEN GARDSMAT

Kristine And Odd Ohnstad

INTERPRETER SIM-NET

Rosamund Durnford-Slater
Catherine Gay

■ OPPLAND FYLKESKOMMUNE

OPPLAND FYLKESKOMMUNE

Greta Juul
Marit Vorkinn

VÅGÅ KOMMUNE

Olger Rønningen

FYLKESMANNEN I OPPLAND

Ivar Lorentzen

HØGSKOLEN I LILLEHAMMER

Sæbjørn Forberg
Håvard Teigen

STOKK OG STEIN AS

Sverre Sørungård

FJELLGEIT BA

Torunn Kjøk

KULTURGARDAR I GUDBRANDSDALEN BA

Cecilie Asp

VALDRES RAFISK BA

Noraker family

VALDRES KURV BA

Geir Fodnes

ÖSTLANDSFORSKNING

Hans Olav Bråttå

OPPLAND COUNTY COUNCIL

Dagfinn Claudius

■ TELEMARK FYLKESKOMMUNE

TELEMARK FYLKESKOMMUNE

Thrond Kjellevold

TELEMARK RESEARCH INSTITUTE

Knut Vareide

Ole Mørk Olsen

TINN MUNICIPALITY

Oddmund Olesrud

VINJE MUNICIPALITY

Toril Nicolaisen
Dorthe Huitfeldt

SPAIN

■ DIPUTACION PROVINCIAL DE CORDOBA

Luis Girón
Antonio Jimenez

■ DIPUTACION PROVINCIAL DE PALENCIA

Mercedes Cofreces
Rui Duarte
Maria Perez
Sandra Manzanal
Enrique Martin Martin
José Antonio Rubio Mielgo
Fernando González

PORTUGAL

■ ADRAT-ASOCIACAO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIAO DO ALTO TAMEGA

ADRAT

António M. Machado

Jose Luis Geraldés

EUROMONTANA

Kristiina Urpalainen
Cécile Levret
Gaëlle Lhermitte



Euromontana

Association
Européenne pour les
zones de montagne
European Association
for mountains areas



Diputación de Córdoba

Diputacion de Cordoba

Andalucía
Spain

RhôneAlpes

Conseil Regional
Rhône Alpes

Rhône Alpes
France



Région Autonome Vallée d'Aoste
Regione Autonoma Valle d'Aoste

Région Autonome
Vallée d'Aoste

Assessorat de
l'Agriculture, des
Ressources naturelles et
de la Protection civile

Valle d'Aosta
Italy



Istituto di ricerca per
l'ecologia e l'economia
applicata alle aree
alpine

Lombardia
Italy



Telemark
fylkeskommune

Telemark
Norway



Buskerud
fylkeskommune

Buskerud
Norway

ADRAT

Associação de
Desenvolvimento da
Região do Alto Tâmega

Alto Tâmega
Portugal



DIPUTACIÓN DE PALENCIA

Diputacion de Palencia

Castilla y León
Spain



The Highland Council

Highlands
UK



Provincia di Torino
Assessorato
all'Agricoltura e
Montagna

Piemonte
Italy



Provincia Autonoma
di Trento
Assessorato
alla programmazione
ricerca ed innovazione

Trentino
Italy



Oppland
fylkeskommune

Oppland
Norway



Sogn og Fjordane
fylkeskommune

Sogn og Fjordane
Norway