

**PROJETO MARGOV NA PERSPECTIVA DE SEUS STAKEHOLDERS:
AVALIAÇÃO DA CO-CONSTRUÇÃO DE UM MODELO DE GOVERNANÇA
COLABORATIVA PARA A GESTÃO DE ÁREA PROTEGIDA DE
PRESERVAÇÃO PERMANENTE NA ÁREA METROPOLITANA DE LISBOA
(PORTUGAL)**

**MARGOV PROJECT FROM THE STAKEHOLDERS' PERSPECTIVES:
EVALUATING THE BUILDING PROCESS OF A COLLABORATIVE
GOVERNANCE MODEL FOR ENVIRONMENTAL PROTECTION AREA IN
THE METROPOLITAN AREA OF LISBON (PORTUGAL)**

Carolina Lopes Araújo¹

Janaína Siqueira Silva²

Lia Teles Vasconcelos³

Eliane Almeida do Carmo⁴

Matheus Batista da Silva⁵

Resumo: A percepção de valor pelos participantes em iniciativas colaborativas é importante para seus desdobramentos e sucesso. Buscando conhecer a avaliação dos *stakeholders* quanto ao Projeto MARGov, o presente artigo aplicou análise de conteúdo ao texto de 17 entrevistas. A partir do cruzamento de categorias temáticas com categorias avaliativas inspiradas na Análise SWOT, foi possível conhecer a avaliação dos participantes quanto aos principais aspectos do Projeto (forças e fraquezas) e aspectos de contexto (oportunidades e ameaças). As análises revelaram que, apesar de prevalecerem avaliações negativas nos textos, os elementos do contexto foram os que mais se destacaram nas críticas dos entrevistados, ao tempo que as avaliações positivas pautaram as características do Projeto. A manutenção do engajamento dos participantes nas ações de continuidade do MARGov confirma o sucesso da iniciativa de co-construção de um modelo de governança colaborativa para áreas de proteção ambiental permanente inédito em Portugal.

Palavras-chave: Participação social; Sustentabilidade; Avaliação por *stakeholders*; MARGov; SWOT.

¹ Doutora em Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília (UnB). Faculdade UnB Planaltina da Universidade de Brasília (FUP-UnB), Brasília, DF, Brasil e MARE Centro de Ciências do Mar e do Ambiente. Campus de Caparica, Faculdade de Ciência e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa, Portugal. E-mail: carolinaaraujo@unb.br

² Graduanda em Gestão Ambiental, Faculdade UnB Planaltina da Universidade de Brasília (FUP-UnB). Brasília, DF, Brasil. E-mail: siqueira.janaina6@gmail.com

³ Doutora em Engenharia do Ambiente, Universidade Nova de Lisboa (UNL). MARE Centro de Ciências do Mar e do Ambiente. Campus de Caparica, Faculdade de Ciência e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa, Portugal. E-mail: ltv@fct.unl.pt

⁴ Doutoranda em Administração, Universidade de Brasília (UnB). Fundação Osvaldo Cruz (FIOCRUZ – Brasília), Brasília, DF, Brasil. E-mail: eliane.adm@gmail.com

⁵ Graduando em Gestão Ambiental, Faculdade UnB Planaltina da Universidade de Brasília (FUP-UnB), Brasília, DF, Brasil. E-mail: mathewsb.silva@gmail.com

Abstract: The perception of value on participating at collaborative initiatives – a requirement for stakeholder’ engagement – is crucial for the action’s success and continuation. Aiming to know the stakeholders’ evaluation regarding the MARGov Project, content analysis was applied on texts from 17 interviews. The matrix crossing thematic categories and evaluative categories - those inspired by SWOT Analysis - has revealed the participants’ perceptions about the main aspects of the Project itself (strengths and weaknesses) and aspects of context (opportunities and threats). Although negative evaluations prevail in the texts, the context elements are the most reproved by the interviewees. Otherwise, the characteristic of the Project has received mostly positive evaluations. Continued participants’ engagement and the unfolding actions of MARGov Project stand for the success of the initiative in co-building a collaborative governance model for areas of permanent environmental protection, unprecedented in Portugal.

Keywords: Social participation; Sustainability; Stakeholder assessment; MARGov; SWOT.

1 Introdução

Sobre a Península de Setúbal, Área Metropolitana de Lisboa, Portugal, existe o Parque Natural da Arrábida (PNA), uma área de preservação ambiental permanente, criada em 1976, que integra uma porção de terreno litorâneo e, desde 1998, conta com a Área Marinha Protegida (AMP), conhecida por Parque Marinho Professor Luiz Saldanha (PMPLS). As áreas marinhas protegidas (AMPs) exercem um papel importante para a conservação da biodiversidade, para assegurar a pesca sustentável e para a preservação da cultura litorânea local. Por isso, é necessário o regramento de seu funcionamento para assegurar a preservação das características naturais de grande interesse público, sem ferir os direitos das populações tradicionalmente presentes no território.

De 1998 a 2005, o PMPLS não dispunha de normativas de utilização da área. Apenas em 2005, quando o Plano de Ordenamento do Parque Natural da Arrábida (POPNA) entrou em vigor, que um conjunto de regras passou a condicionar o uso da área protegida. No entanto, condicionantes das atividades dentro dos limites do Parque, seja na área terrestre ou na porção de mar, gerou insatisfação de diversos grupos sociais que não tardaram a tornar público seu descontentamento.

Nesse sentido, no que concerne ao uso do PMPLS, surgiu a necessidade de gerir os conflitos e agregar os *stakeholders* num pacto social pela sustentabilidade que oportunizou o desenvolvimento do Projeto MARGov, foco deste trabalho. O Projeto MARGov se propôs a facilitar o desenvolvimento de um Modelo de Governança Colaborativa (MGC), no qual todos os interessados no PMPLS pudessem atuar como um agente de gestão sustentável do Parque (STRATOUDAKIS; FARRALL; VASCONCELOS, 2018). Para tanto, buscou-se criar uma metodologia de participação social por meio da qual pudessem convergir perspectivas e contribuições de diferentes *stakeholders*, numa articulação de conhecimentos e saberes diversos.

Assumindo que o engajamento social foi condicionante do sucesso da construção coletiva desse modelo de governança colaborativa, este artigo buscou conhecer as avaliações e percepções dos participantes quanto ao processo e resultados do Projeto MARGov, revelando aspectos que contribuíram para continuidade da ação, até então inédita em Portugal.

2 Participação Social como requisito para a sustentabilidade

A participação ativa de atores sociais nas decisões sobre o ambiente é requisito de sustentabilidade declarado e ratificado nos acordos internacionais desde 1972. A Recomendação 97, alínea (a) do relatório final da Conferência de Estocolmo, em 1972, firma o compromisso de promover a ativa participação cidadã como meio para se associar a sociedade civil com a gestão e o controle ambiental (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 1972), sendo que o item 7 da Declaração de Estocolmo proclama que “Para se chegar a esta meta [ambiental] será necessário que cidadãos e comunidades, empresas e instituições, em todos os planos, aceitem as responsabilidades que possuem e que todos eles participem equitativamente, nesse esforço comum⁶”. Mas foi a partir da Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento e Meio Ambiente – a ECO-92, que a participação social se apresenta como um imperativo para as questões ambientais. A Declaração do Rio (UNITED NATIONS, 1992) proclama, em seu Princípio 10, que “melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados.”⁷.

A Agenda 21, no Capítulo 8, assegura a efetiva participação social nos assuntos relativos a desenvolvimento e meio ambiente (UNITED NATIONS, 1992)⁸. O “Futuro que Queremos”, documento resultado da Rio+20, em seu parágrafo 13, reconhece “como fundamental para o desenvolvimento sustentável as oportunidades dos povos em serem atores de suas vidas e de seu futuro, de participarem das tomadas de decisões e de

⁶ Tradução utilizada pelo Ministério do Meio Ambiente brasileiro para “To achieve this environmental goal will demand the acceptance of responsibility by citizens and communities and by enterprises and institutions at every level, all sharing equitably in common efforts”.

⁷ Tradução utilizada pelo Ministério do Meio Ambiente brasileiro: “Environmental issues are best handled with the participation of all concerned citizens, at the relevant level”.

⁸ O Objetivo 8.3 do Capítulo 8 da Agenda 21 explicita que: “The overall objective is to improve or restructure the decision-making process so that consideration of socio-economic and environmental issues is fully integrated and a broader range of public participation assured”, o que se traduz para: “O objetivo geral é melhorar ou reestruturar o processo de tomada de decisões de modo a integrar plenamente a esse processo a consideração de questões sócio-econômicas e ambientais, garantindo, ao mesmo tempo, uma medida maior de participação do público”, na versão da Agenda 21 utilizada pelo Ministério do Meio Ambiente brasileiro.

expressarem suas preocupações” (ONU, 2012)⁹. E a Agenda 2030, já em seu Preâmbulo, se propõe a ser implementada por “todos os países e todos os grupos interessados atuando em parceria colaborativa” e se caracteriza, no item 4 desta declaração, como “uma grande jornada coletiva” comprometida “a não deixar ninguém para trás” (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2015).

Na Europa, a essas diretrizes da Organização das Nações Unidas, se agrega a Convenção de Aarhus sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente que, assinada pelos países da União Europeia em 1998, entra em vigor em 2001 assegurando a todos o direito de participar das decisões relativas ao ambiente (CEE/ONU - UNECE, 1998). A Figura 1 sintetiza as principais recomendações dos Acordos Internacionais sobre a participação social como requisito de sustentabilidade.

Figura 1: Linha do tempo das principais recomendações em Acordos Internacionais sobre a promoção da participação social como requisito da sustentabilidade



Fonte: Elaborado pelos autores com auxílio do aplicativo Spark Adobe Creator Prototype

⁹ Tradução do original: “We recognize that opportunities for people to influence their lives and future, participate in decision-making and voice their concerns are fundamental for sustainable development”.

Para além de atender os compromissos firmados nos Acordos Internacionais, há razões de natureza moral, legal e, também, de cunho pragmático para que a participação social nas questões relativas ao meio ambiente seja imprescindível, conforme explica Carneiro (2011, p. 325). Os amplos interesses de preservação ambiental devem ser conciliados às demandas e às necessidades imediatas das populações que ocupam as paisagens de alto valor natural. O desafio se avoluma quando áreas de preservação permanente se instalam em territórios com significativa presença humana. As pressões antrópicas sobre os recursos naturais, as disputas por acesso aos bens de uso comum e a diversidade de interesses dos *stakeholders* incrementam a complexidade dos processos de participação social (STRATOUDAKIS; FARRALL; VASCONCELOS, 2018).

Vale realçar que a integração dos interesses dos atores sociais nos esforços de preservação das zonas de alto interesse e valor ambiental é premissa fundamental para que o marco regulatório não se esvazie de sentido e de efetividade, bem como para promover um pacto social em que todos os envolvidos contribuam para o uso sustentável da área preservada e coíbam práticas de irregularidades ou infrações. E em contextos complexos de múltiplos atores, fazem-se necessários arranjos colaborativos de construção de corresponsabilidade pela área preservada (STRATOUDAKIS; FARRALL; VASCONCELOS, 2018).

3 Desafios na regulamentação do uso do Parque Natural da Arrábida

O Parque Marinho Professor Luiz Saldanha (PMPLS), foi criado pelo Decreto Regulamentar nº. 23/98 que acrescentou a zona costeira do litoral marinho aos limites do Parque Natural da Arrábida (PNA) (MINISTÉRIO DO AMBIENTE, 1998). O PMPLS possui por uma área aproximada de 53 km² que resguarda uma elevada biodiversidade e contém zonas de reprodução de várias espécies de peixes, tanto de interesse comercial, como sardinha, linguado, carapau e outras, e, também, de interesse de preservação, como o cavalo marinho (GONÇALVES *et al.*, 2015, p. 7).

A pesca é a principal atividade econômica tradicionalmente realizada dentro da área do Parque, mas também há atividades marítimo-turísticas, tais como o mergulho autônomo (*Scuba Diving*), pesca lúdica e a náutica recreativa (GONÇALVES *et al.*, 2015, p. 7).

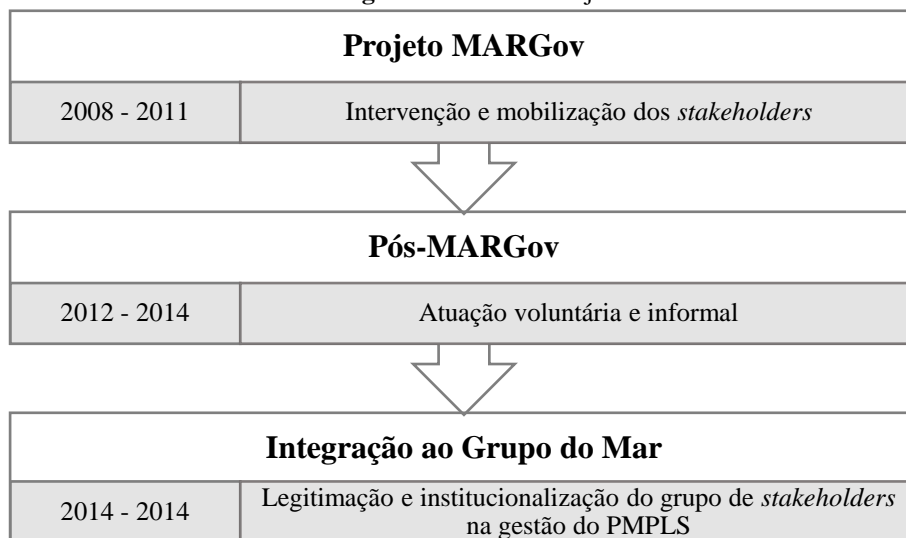
As restrições de uso impostas, a partir de 2005, pelo Plano de Ordenamento do Parque Natural da Arrábida (POPNA), causaram forte descontentamento nos usuários

tradicionais da área do Parque Marinho (CARNEIRO, 2011, p. 326). A oposição pública ao POPNA foi marcada por veemente discordância popular às condicionalidades de uso impostas, bem como por denúncias das vicissitudes ocorridas nos processos da consulta pública realizada nos anos de 2003 e 2004. Tal situação de tensão evoluiu para a perda de confiança entre usuários e a gestão do Parque (CARNEIRO, 2011; STRATOUDAKIS; FARRALL; VASCONCELOS, 2018; STRATOUDAKIS *et al.*, 2015).

4 MARGov: caleidoscópio de perspectivas para a construção da governança colaborativa

O Projeto MARGov buscou superar os conflitos e desconfiças geradas com a implementação do POPNA e contribuir para a implementação de um modelo de governança colaborativa pelo qual cada parceiro pudesse atuar como um agente de gestão sustentável do Parque (STRATOUDAKIS; FARRALL; VASCONCELOS, 2018). Nesse contexto, desde o início, o Projeto mobilizou os *stakeholders*, especialmente os grupos insatisfeitos com a implementação do POPNA, na busca por conciliar perspectivas, articular conhecimentos tradicionais e técnico-científicos sobre a área e favorecer a troca de informações, de boas práticas e de experiências. Desse modo, buscou promover a participação ativa dos atores implicados com a sustentabilidade do PMPLS, conscientizando-os quanto à complexidade dos desafios de gestão área preservada e oportunizando o diálogo para o aprendizado mútuo e a para a aproximação dos pontos de vista e dos interesses sobre o Parque (VASCONCELOS *et al.*, 2011).

O MARGov se realizou em três fases de intervenção, como representado na Figura 2. A primeira fase, de 2008 a 2011, foi marcada pelo engajamento e a mobilização dos *stakeholders*; a segunda, de 2012 a 2014, denominada Pós-MARGov foi implementada pelo voluntarismo do núcleo do Projeto em atuação informal; e a terceira fase, de 2014 a 2018, foi marcada pela institucionalização e legitimação do grupo de *stakeholders* que passa a compor o Grupo do Mar – um grupo de consulta e de trabalho integrado ao Conselho Estratégico do Parque Natural da Arrábida.

Figura 2: Fases do Projeto

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Stratoudakis *et al.*, (2018)

Após a conclusão do Projeto, no formato proposto inicialmente que caracterizou a primeira fase, a equipe de facilitadores e investigadores que atuou nos Fóruns Abertos optou pela continuidade da intervenção junto aos *stakeholders* para consubstanciar os avanços nos consensos e para consolidar a atuação colaborativa. Criou-se, assim, o Pós-MARGov pela atuação voluntária da equipe na facilitação de reuniões e na coordenação dos trabalhos de co-construção de um pacto de gestão colaborativa para o PMPLS.

A consagração dos trabalhos realizados na primeira e na segunda fase veio na forma do convite, pelo Instituto da Conservação da Natureza (ICN), para que o grupo de *stakeholders* e a equipe MARGov integrassem o Grupo de Aconselhamento para o Mar do Conselho Estratégico desse Instituto. A partir de então, a dinâmica colaborativa multiatores ganhou autonomia e sustentabilidade e integrou-se à política de gestão do Parque, institucionalizando-se.

O foco deste trabalho residiu na análise da avaliação dos participantes quanto a primeira fase do Projeto MARGov. A participação dos atores é condicionada pelo reconhecimento da criação de valor do esforço coletivo e pelo alcance de resultados compartilhados (THOMSON; JAMES, 2006). Faz-se importante, portanto, conhecer as percepções (avaliações) dos participantes que possam ter contribuído para a manutenção do engajamento, fator imprescindível à continuidade e aos desdobramentos do Projeto nas fases que se sucederam.

5 Procedimentos metodológicos

A análise de conteúdo das 17 entrevistas com participantes do Projeto MARGov permitiu conhecer sobre a percepção deles acerca dos processos e os resultados obtidos na primeira fase. Essas avaliações revelaram aspectos importantes para a manutenção do engajamento dos participantes e, conseqüentemente, para o sucesso do Projeto. As etapas do desenvolvimento da análise de conteúdo, conforme propostas por Bardin (2016, p. 132), orientaram o tratamento e a análise dos dados.

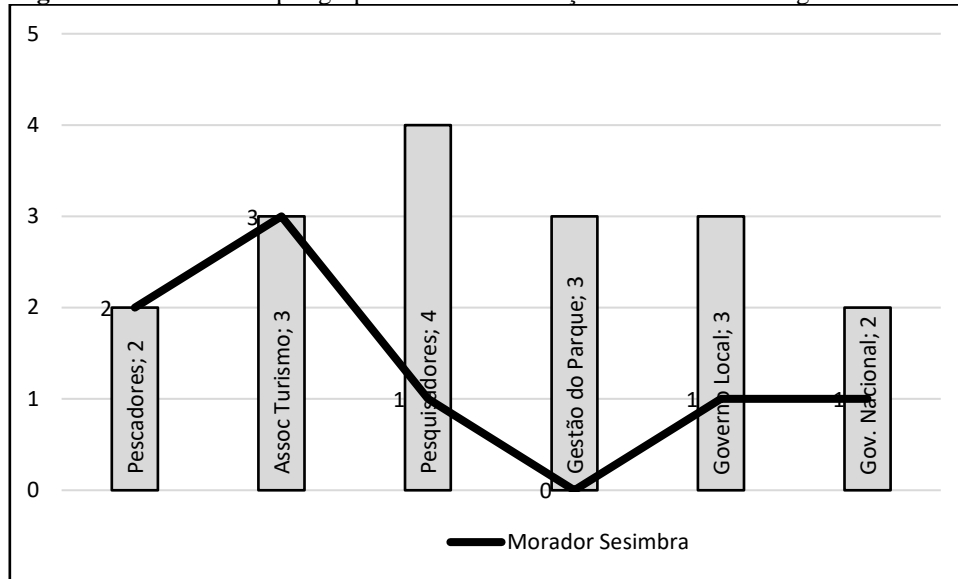
5.1 Coleta de dados

As entrevistas foram realizadas no período de julho a setembro de 2011, ao final da primeira fase do Projeto. O entrevistador, membro da equipe MARGov, seguiu um roteiro semi-estruturado com margem para a livre manifestação dos entrevistados mesmo quando se desviassem do ponto central das perguntas, deixando as entrevistas com um caráter de conversa informal. As entrevistas foram registradas em áudio e, posteriormente, transcritas na íntegra. A duração dos áudios variou de 08 minutos e 23 segundos (a mais curta) até 43 minutos e 45 segundos (a mais longa), sendo a média de duração das entrevistas de 15 minutos e 42 segundos.

Seis grupos sociais foram separados para serem entrevistados: a) pescadores; b) membros de associação de turismo e lazer, c) pesquisadores; d) trabalhadores na gestão do Parque enquanto servidores da administração pública; e) representantes do governo local; e f) servidores de instituições públicas nacionais, conforme a

Figura 3.

Figura 3: Entrevistados por grupo social de vinculação e residência na região do PMPLS



Fonte: Elaborado pelos autores

A escolha dos entrevistados orientou-se pelos critérios de representatividade (que os participantes representassem diversos grupos de *stakeholders* do Projeto MARGov), de tipicidade (que as entrevistas contemplassem os participantes de maior envolvimento com o Projeto em seu grupo de *stakeholders*) e de acessibilidade (que o participante se dispusesse a avaliar o Projeto em entrevista).

Não se distinguiu um grupo específico para moradores locais, pois havia sobreposição desse atributo com outras características dos *stakeholders*. Dentre os 17 entrevistados, 8 deles (vinculados a cinco grupos) residiam na região de Sesimbra e realçaram esse fato nas entrevistas. Como mostra a

Figura 3, apenas o grupo de gestores do Parque não tem nenhum residente em Sesimbra. Isso revela a concomitância de papéis sociais dos entrevistados, o que condiz com a multiplicidade de perspectivas e coexistência de interesses nas questões relacionadas ao Parque.

5.2 Tratamento dos dados

O software webQDA (SOUZA; COSTA; MOREIRA, 2019) auxiliou a análise de conteúdo das 17 entrevistas. Os textos da transcrição integral das entrevistas foram importados para a plataforma webQDA em formato de arquivo de texto, como fontes internas.

Para orientar a análise de conteúdo, Bardin (2016, p. 147) explica que é necessário criar um sistema de categorias que reflitam e auxiliem o cumprimento dos objetivos da investigação. Neste estudo, com o objetivo de se conhecer a avaliação dos participantes quanto ao Projeto MARGov, distinguiram-se três dimensões de análise. A primeira dimensão é composta por categorias que permitiram identificar os principais temas abordados pelos entrevistados. A segunda distinguiu a natureza da avaliação pelos entrevistados (se positiva ou negativa). A terceira buscou identificar se os elementos avaliados pelos entrevistados constituíam aspectos internos ao Projeto ou aspectos de contexto. A segunda e a terceira dimensões de análise compuseram uma grade de categorias avaliativas inspirada nos componentes da Análise SWOT.

A unidade de codificação foi o enunciado, ou seja, unidade de significação que contemplou o que é dito sobre o objeto de avaliação, incluindo as observações quanto o contexto do que está sendo avaliado pelo entrevistado.

Bardin (2016, p. 148) denomina por “categorização por acervo” o processo de classificação analógica e progressiva pelo qual são identificadas as categorias temáticas que se apresentam no conteúdo dos textos. Assim foram identificados 20 temas sobre os quais os entrevistados pautaram suas avaliações nas entrevistas. Para codificar os excertos dos textos nas categorias temáticas, foram inseridos “códigos árvore” na plataforma webQDA. Os “códigos árvore” permitem o desdobramento em subcategorias. Neste trabalho, optou-se por permitir a multi-codificação em categorias temáticas, isto é, uma mesma passagem do texto poderia ser codificada em duas ou mais categorias temáticas, quando assim o fizesse pertinente na análise.

As categorias avaliativas inspiradas na SWOT orientaram as análises com vistas a extrair dessas avaliações elementos que subsidiem futuros aprimoramentos e/ou a replicação do Projeto. Gürel e Tat (2017, p. 995) explicam que a Análise SWOT é uma ferramenta de diagnóstico situacional que favorece macro avaliações¹⁰ úteis ao processo de tomada de decisões estratégicas.

SWOT é a sigla em inglês para *Strengths* (Forças), *Weaknesses* (Fraquezas), *Opportunities* (Oportunidades) e *Threats* (Ameaças). Composta por uma matriz de tipo 2x2. A ferramenta da Análise SWOT – ou Matriz SWOT – distingue quatro quadrantes em que se avaliam aspectos positivos e aspectos negativos associados ao ambiente interno e externo do projeto. Na plataforma webQDA foram gerados quatro “códigos livres” para reunir os excertos das entrevistas codificados nas quatro categorias da Matriz SWOT, relacionados com a segunda e com a terceira dimensão de análise consideradas neste trabalho.

Assim, a categoria “Forças” foi usada na codificação de passagens do texto com menções a aspectos internos ao Projeto MARGov avaliados positivamente pelos entrevistados. O código “Fraquezas” reuniu trechos das entrevistas em que aspectos internos foram avaliados negativamente. Sob “Oportunidades” foram codificadas as menções a aspectos do contexto que receberam avaliação positiva e a categoria “Ameaças” serviu para reunir passagens das entrevistas em que aspectos externos ao Projeto receberam avaliações negativas pelos participantes.

Os aspectos internos podem ser trabalhados para o aprimoramento do projeto. Já os aspectos externos, normalmente associados a elementos de contexto, fogem ao controle da gestão, mas devem ser monitorados, dado seu potencial de gerar impactos (positivos e negativos) sobre os processos e resultados.

6 Análise e discussão dos dados

Pela ferramenta “questionamento” da plataforma webQDA foi gerada uma consulta de palavras mais frequentes que retornou a nuvem de palavras apresentada na Figura 4. Dentre as palavras de maior ocorrência nos textos das entrevistas, saltam aos olhos os temas “conhecimento” e “participação”, indicando sua grande relevância para os entrevistados em suas avaliações quanto ao Projeto MARGov.

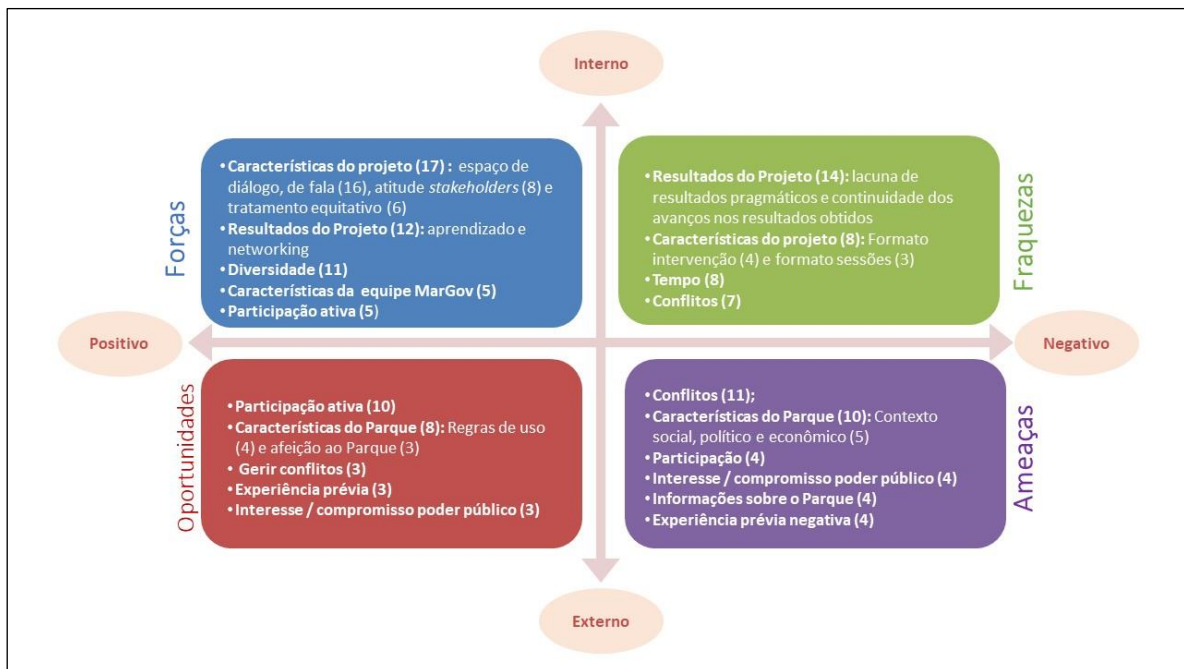
¹⁰ Tradução livre e adaptação do original: “SWOT Analysis is an interactional analysis technique that makes macro evaluations possible”.

Figura 4: Relação de palavras mais citadas pelos respondentes nas entrevistas

Fonte: Gerado pelo webQDA.

Outra ferramenta de “Questionamento” do webQDA, “Matrizes” permite gerar matrizes de codificação que auxiliaram identificar a sobreposição das codificações. Para se conhecer os principais temas contemplados nas avaliações pelos entrevistados, foi gerada uma matriz que cruzou as 20 categorias temáticas e suas subcategorias (nas linhas da matriz) com as quatro categorias inspiradas na SWOT (nas colunas da matriz). Considerou-se, para tanto, o número de fontes em que ocorreu a sobreposição de codificação. A Figura 5 sintetiza os resultados dessa análise.

Figura 5: Distribuição dos temas nos quadrantes da Matriz SWOT



Fonte: Elaborado pelos autores

As características do Projeto foram avaliadas positivamente por todos os 17 entrevistados como um aspecto positivo a ser realçado em sua avaliação. Quase todos os respondentes (16 entrevistados) o apreciaram por ser um espaço de diálogo, de fala e aberto a todos os participantes, sem distinção. A diversidade dos envolvidos e a adequação dos métodos de intervenção capazes de gerar participação ativa foram avaliadas positivamente pelos entrevistados, bem como as características pessoais dos membros da equipe de facilitação. Ainda realçando elementos internos percebidos como positivos, tem-se que 12 respondentes consideram o Projeto enriquecedor por oportunizar a informação e o aprendizado.

Mas em 14 entrevistas, as lacunas de resultados do Projeto foram representadas como sua principal fraqueza. Mais especificamente, a lacuna de resultados pragmáticos e a descontinuidade e/ou os retrocessos nos resultados obtidos inicialmente foram os aspectos internos que receberam mais avaliações negativas. A escassez de tempo para discussões, dificuldades no encaminhamento das atividades e discussões geradas por conflitos entre os *stakeholders* também foram apontados como fraquezas do Projeto, juntamente com algumas críticas quanto formato das reuniões (horário, local e frequência).

A pré-disposição de participação dos *stakeholders* foi um aspecto externo ao Projeto avaliado como positivo pelos entrevistados, logo codificado como

“Oportunidade”. As regras de uso estabelecidas para o Parque também foram avaliadas positivamente pelos entrevistados, refletindo o reconhecimento, pelos participantes, na necessidade de regramento no uso da área de proteção ambiental. Também recebeu avaliação positiva dos entrevistados as alterações na Gestão do Parque consequentes às deliberações alcançadas por meio do Projeto MARGov.

Já os conflitos se configuraram na principal ameaça na percepção dos entrevistados. Na categoria “Conflitos” foram incluídos os conflitos entre os grupos de *stakeholders*, apontados como conflitos históricos no contexto do PMPLS, e conflitos dentro do próprio grupo; bem como divergências de interesses quanto ao uso da área do Parque que, por vezes, resultam em irregularidades e contravenções, materializando conflitos com a lei.

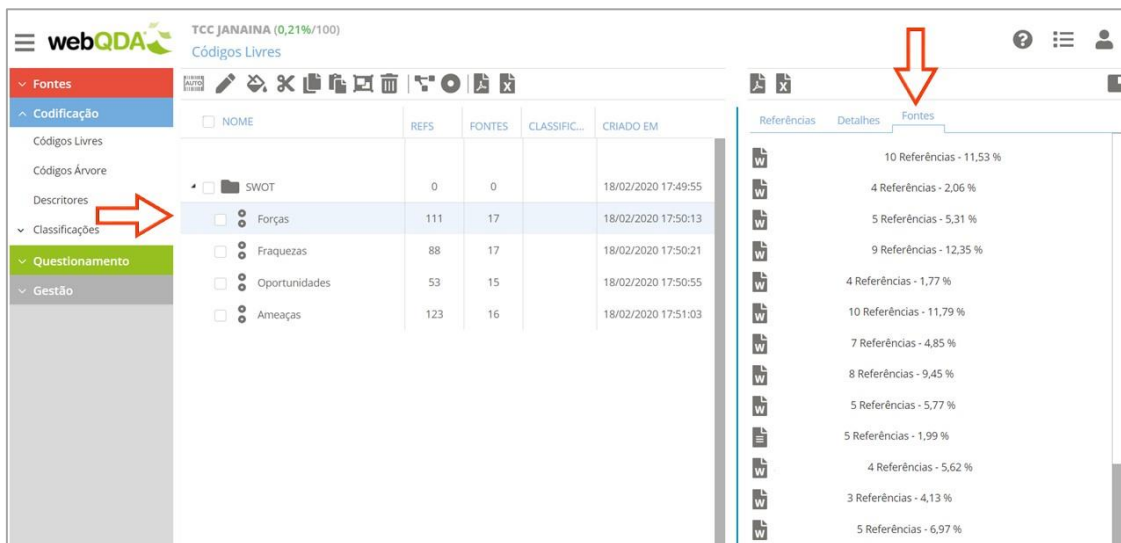
O contexto sociopolítico e o econômico também recebeu avaliação negativa. Os respondentes apresentaram queixas sobre as dificuldades de articulação com a equipe gestora do Parque, de acessibilidade à área e inseguranças e indefinições quanto às regras de uso da área de proteção permanente.

6.1 Análise da cobertura de codificação

A análise de cobertura de codificação permitiu identificar a preponderância das avaliações dos textos dos respondentes segundo as categorias inspiradas na SWOT. As taxas de cobertura da fonte pela codificação nas categorias são geradas automaticamente pelo webQDA. Os valores de cobertura são mostrados em percentuais, o que permitiu a comparação entre as entrevistas a despeito das diferenças de extensão de seus respectivos textos. Para os “Códigos Livres”, a plataforma webQDA mostra, no canto direito da tela, uma listagem com todas as fontes e, para cada uma delas, o indicativo de vezes em que a categoria foi referenciada, bem como o percentual de cobertura da codificação por fonte, como ilustra a Figura 6¹¹.

¹¹ A ilustração da tela foi modificada para realce dos elementos e supressão de informações de identificação pessoal do entrevistado.

Figura 6: Indicadores de percentual de cobertura de codificação em cada fonte na plataforma webQDA

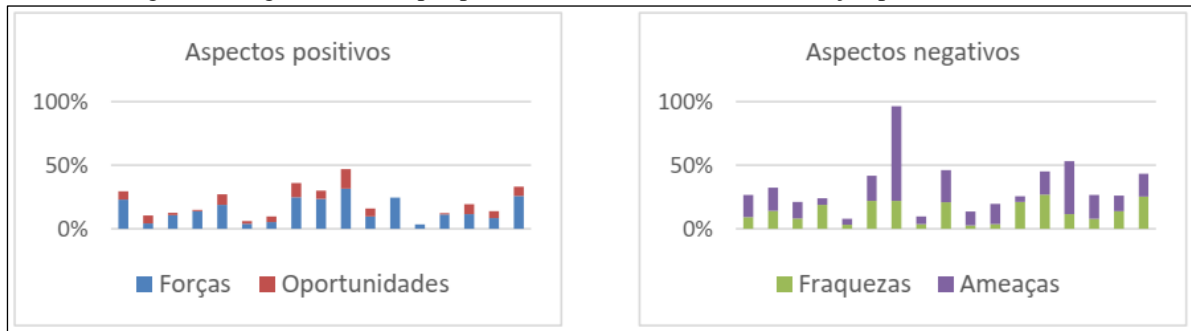


Fonte: Retirado da plataforma webQDA

As taxas de cobertura foram copiadas para uma planilha eletrônica para análise descritiva e para a geração dos gráficos, apresentados na **Erro! Fonte de referência não encontrada.** e na **Erro! Fonte de referência não encontrada.**. Cada barra representada nas figuras corresponde ao texto de uma entrevista.

A prevalência da cor azul no gráfico à esquerda, na **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, aponta que os aspectos internos se sobressaíram em relação aos aspectos externos nos quesitos avaliados positivamente pelos entrevistados. Já nas avaliações negativas (gráfico à direita), predominam os aspectos externos, revelando que, na percepção dos entrevistados, elementos do contexto prejudicaram os processos e os resultados, mas que as características próprias ao projeto tiveram maior relevância em favorecer o sucesso do Projeto MARGov.

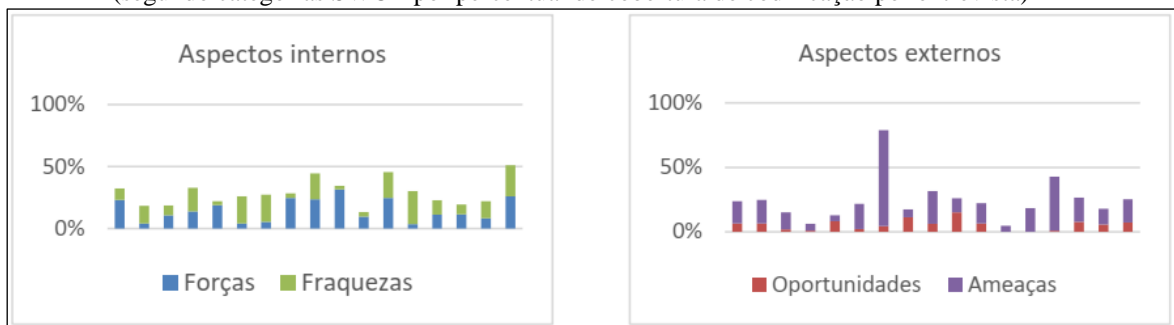
Figura 7: Comparativo das avaliações quanto aspectos internos e aspectos externos (segundo categorias SWOT por percentual de cobertura de codificação por entrevista)



Fonte: Elaborado pelos autores

Na **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, a prevalência da cor azul (Forças) do gráfico à esquerda reitera a avaliação positiva dos aspectos internos. Contrariamente, a prevalência da cor roxa no gráfico à direita que revela predomínio da avaliação negativa dos entrevistados quanto aos aspectos de contexto (externos).

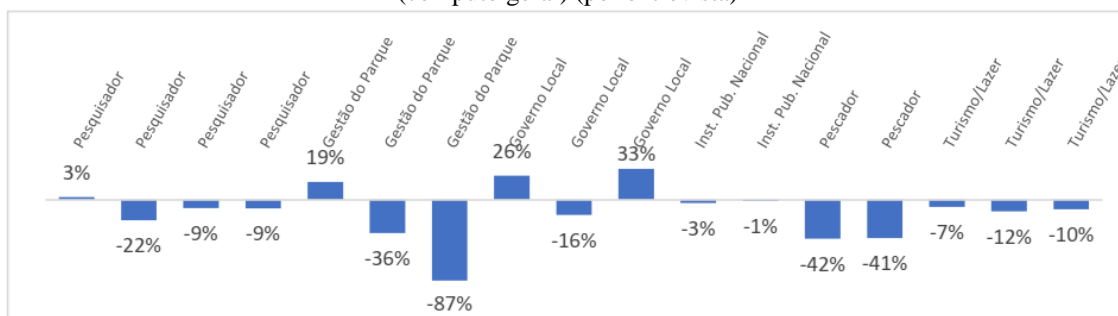
Figura 8: Comparativo das avaliações quanto aspectos internos e aspectos externos (segundo categorias SWOT por percentual de cobertura de codificação por entrevista)



Fonte: Elaborado pelos autores

No cômputo geral, as avaliações negativas prevalecem nas entrevistas. O gráfico apresentado na figura 9 se compõe pela diferença (subtração) entre os percentuais da área de cobertura das categorias de avaliação positiva (Forças + Oportunidade) e das categorias de avaliação negativa (Fraquezas + Ameaças).

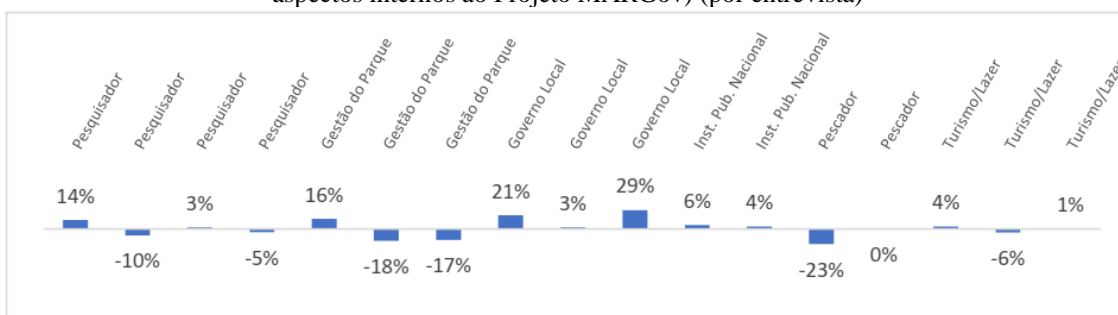
Figura 9: Diferença da cobertura de codificação entre categorias de conotação positiva e negativa (cômputo geral) (por entrevista)



Fonte: Elaborado pelos autores

Porém, ao considerar apenas os aspectos internos, as avaliações são majoritariamente positivas, como se vê na Figura 10, reiterando o que foi realçado anteriormente.

Figura 10: Diferença da cobertura de codificação de categorias de conotação positiva e negativa (apenas aspectos internos ao Projeto MARGov) (por entrevista)



Fonte: Elaborado pelos autores

Considerando a cobertura de codificação, tem-se que apenas em três entrevistas predominam as avaliações negativas. Como já observado anteriormente, os aspectos internos contribuem pouco para as avaliações negativas, de modo que prevalecem os elementos de contexto. Vale considerar que as entrevistas oportunizaram um momento de escuta no qual os entrevistados se sentiram à vontade para expressarem suas frustrações, insatisfações e discordâncias nas questões relacionadas ao Projeto.

Mesmo se as percepções negativas pareçam preponderantes nas entrevistas, a avaliação positiva dos aspectos internos revela o reconhecimento dos participantes quanto ao valor do Projeto, contribuindo para a manutenção do engajamento ao longo das fases subsequentes. Os aspectos internos avaliados negativamente (fraquezas), apesar de não prevalecerem no cômputo geral, merecem atenção por representarem fragilidades que precisam ser corrigidas para não comprometerem os processos e os resultados.

Em relação aos aspectos externos avaliados pelos entrevistados, as avaliações negativas dão a conhecer a medida do desafio contextual de se inaugurar uma iniciativa

de construção conjunta de um modelo participativo de gestão de uma área de preservação ambiental permanente, conforme também constatado em Araújo *et al.*, (2020).

7 Considerações finais

O desdobramento da primeira fase do Projeto MARGov em duas fases sucessivas de maturação e consolidação dos resultados é testemunha factual do sucesso do Projeto. Considerando que a manutenção do engajamento dos *stakeholders* é condicionada pelo reconhecimento do valor da iniciativa e de seus resultados, a análise apresentada neste trabalho revelou o reconhecimento, por parte dos participantes, quanto à adequação e valor do Projeto, em especial na riqueza da diversidade dos atores envolvidos e nos qualificadores da equipe facilitadora. Esses elementos foram cruciais para a construção de uma comunidade de aprendizado mútuo.

Não obstante, os participantes elencam fragilidades no Projeto que alimentam uma atitude de desmotivação, concernentes à demora na implementação das medidas consensuadas entre os atores, embora, parte dessas medidas, gradualmente, esteja integrando a política de gestão do Parque. No entanto, pesam os paradoxos situacionais e, por vezes, históricos.

Os participantes reconhecem a importância das iniciativas colaborativas e mencionam a demanda crescente na sociedade pela participação social, em especial nas questões ligadas ao meio ambiente. Mas também é inegável que conflitos (latentes ou manifestos) - como os antagonismos entre interesses de preservação ambiental, de maximização de benefícios na exploração de recursos naturais e de gestão de recursos de uso comum - ameaçam os processos participativos e a eficiência.

Para se avançar na construção de novos modelos de governança colaborativos, como se propôs fazê-lo no Projeto MARGov é fundamental que as forças se compatibilizem com os aspectos externos, e que esses aspectos externos não venham incrementar as fraquezas do Projeto. A percepção, pelos *stakeholders*, dessa compatibilidade incrementa a percepção do valor da iniciativa, favorecendo a manutenção do engajamento dos participantes, requisito para resultados profícuos em um processo colaborativo.

Referências

- ARAÚJO, C. L. *et al.* Afinal, onde chegamos? Avaliação da construção de um modelo de governança colaborativo na perspectiva de seus participantes. **New Trends in Qualitative Research**, [S. l.], v. 4, p. 435–450, 2020. DOI: 10.36367/ntqr.4.2020.435-450. Disponível em: <https://publi.ludomedia.org/index.php/ntqr/article/view/59>. Acesso em: 4 abr. 2021.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.
- CARNEIRO, G. The Luiz Saldanha Marine Park: an overview of conflicting perceptions. **Conservation and Society**, JSTOR [on line], v. 9, n. 4, p. 325-333, oct./dec. 2011. Disponível em: <http://www.conservationandsociety.org/text.asp?2011/9/4/325/92149>. Acesso em: 27 fev. 2020.
- CEE/ONU - UNECE. **Convenção de Aarhus sobre Acesso à Informação**. Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente. Quarta Conferência Ministerial “Ambiente para a Europa” da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas (CEE). Aarhus (Denmark): Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas. 1998.
- GONÇALVES, E. J. *et al.* **Implementação do Parque Marinho Professor Luiz Saldanha (Parque Natural da Arrábida)**: Ponto de situação realizado no âmbito do Projeto de conservação e gestão **BIOMARES**. [S.l.]: [s.n.], 2015. Disponível em: <https://www.academia.edu/15502068>. Acesso em: 16 dez 2019.
- GÜREL, E.; TAT, M. SWOT Analysis: a theoretical review. **Journal of International Social Research**, [on line], v. 10, n. 51, p. 994-1006, aug, 2017. Disponível em: <https://www.sosyalarastirmalar.com/articles/swot-analysis-a-theoretical-review.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2020.
- PORTUGAL. MINISTÉRIO DO AMBIENTE. **Decreto Regulamentar n.º 23/98**. Diário da República n.º 237/1998, Série I-B de 1998-10-14. Lisboa, Portugal, 1998. Diário da República Eletrónico. Disponível em: <https://dre.pt/application/conteudo/234913>. Acesso em: 25 fev. 2020.
- ONU. **O Futuro que Queremos**. Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20). Rio de Janeiro: ONU. 2012. Disponível em: <http://www.rio20.gov.br/documentos/documentos-da-conferencia/o-futuro-que-queremos/>. Acesso em 20 ago. 2018.
- SOUZA, F. N.; COSTA, A.; MOREIRA, A. **WebQDA [software]**. Aveiro: Microio/Ludomedia, 2019. Disponível em: <https://www.webqda.net/>. Aceso em 23 ago. 2019.
- STRATOUDAKIS, Y. *et al.* Situação ecológica, socioeconómica e de governança após a implementação do primeiro plano de ordenamento no Parque Marinho Professor Luiz Saldanha (Arrábida, Portugal): II - percepção dos utentes. **Revista de Gestão Costeira Integrada / Journal of Integrated Coastal Zone Management**, [on line], v. 15, n. 2, p. 167 – 178, 2015. Disponível em: http://www.aprh.pt/rgci/pdf/rgci-572_Stratoudakis.pdf. Acesso em: 23 ago. 2019.
- STRATOUDAKIS, Y.; FARRALL, H.; VASCONCELOS, L. Collaborative lessons towards marine sustainability: a long-term collective engagement. **Sustainability Science**, n. 14, p. 1-14,

2018. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11625-018-0610-1>. Acesso em: 23 ago. 2019.

THOMSON, A.; JAMES, P. Collaboration Processes: Inside the Black Box. **Public Administration Review**, v. 66, n.1, p. 20-32, 2006. Disponível em: http://www.indiana.edu/~jlpweb/papers/Collaboration%20Processes_Inside%20the%20Black%20Box_Thomson%20%26%20Perry_PAR_2006%20Supplement.pdf. Acesso em: 27 nov 2019.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Report of United Nations Conference on the Human Environment**. United Nations Conference on the Human Environment. Stockholm (Sweden): United Nations. 1972.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development**. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. New York: United Nations. 2015.

UNITED NATIONS. **Agenda 21**. United Nations Conference on Environment and Development. Rio de Janeiro: United Nations. 1992.

UNITED NATIONS. **Rio Declaration on Environment and Development**. United Nations Conference on Environment and Development. Rio de Janeiro (Brasil): United Nations. 1992.

VASCONCELOS, L. *et al.* **Projecto MARGov: Governância Colaborativa de Áreas Marinhas Protegidas - o diálogo Eco-Social na capacitação de agentes de mudança para a sustentabilidade dos oceanos**. Relatório Final. Parte A. IMAR - Instituto do Mar / DCEA / FCT / UNL. Lisboa, 2011. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/266672413_PROJECTO_MARGov_Governancia_Co_laborativa_de_Areas_Marinhas_Protegidas_O_Dialogo_Eco-Social_na_Capitacao_de_Agentes_de_Mudanca_para_a_Sustentabilidade_dos_Oceanos_O_caso_de_estudo_do_Parque_Marinho_P. Acesso em: 23 ago. 2019.

Recebido em: 16 de junho de 2021.

Aceito em: 17 de agosto de 2021.