



República de Cabo Verde
Ministério do Ambiente, Agricultura e Pescas
Gabinete de Estudos e Planeamento

**Segundo Plano de Acção Nacional
para o Ambiente - PANA II**



Cabo Verde 2004-2014

Volume II

**Análise e
Desenvolvimento
Institucional
do Sector de Ambiente
em Cabo Verde**

Praia, 2004



República de Cabo Verde
Ministério do Ambiente, Agricultura e Pescas
Gabinete de Estudos e Planeamento

Análise e Desenvolvimento Institucional
do Sector de Ambiente
em Cabo Verde

Edgard Pinto

Ben van Baren

Financiamento: Governo dos Países Baixos

MAAP/GEP
Equipa de Coordenação para PANA II
C. P. 115; Praia
Tel/fax. 61 12 54; Email pana2@ma.gov.cv

ÍNDICE

SIGLAS E ABREVIATURAS	III
RESUMO EXECUTIVO	V
1 INTRODUÇÃO	9
2 CONTEXTO	11
3 QUADRO ANALÍTICO PARA O DIAGNÓSTICO E ANÁLISE INSTITUCIONAL	13
3.1 O ciclo político	13
3.2 Os instrumentos	14
4 ANÁLISE E AVALIAÇÃO DA SITUAÇÃO ACTUAL	16
4.1 Os elaboradores de políticas	16
4.1.1 <i>Entidades implicadas</i>	16
4.1.2 <i>Caracterização da organização e do funcionamento a nível dos elaboradores das políticas</i>	20
4.2 A capacidade científica	21
4.2.1 <i>Descrição das entidades implicadas</i>	21
4.2.2 <i>Caracterização da organização e do funcionamento a nível da capacidade científica</i>	24
4.3 Actores relevantes	24
4.3.1 <i>Descrição das actores</i>	24
4.4 Destinatários / público alvo	27
4.5 Os instrumentos	29
4.5.1 <i>Existência, qualidade e aplicação actual dos instrumentos</i>	29
4.5.2 <i>Caracterização instrumental da política</i>	31
4.6 Os interfaces	32
5 DIAGNÓSTICO GLOBAL	33
5.1 O contexto da política ambiental	33
5.2 Não assunção eficaz pelo Estado do seu papel relevante	34
5.3 Deficiências institucionais e fraquezas organizacionais	34
5.4 Capacidade e influência diferente dos actores relevantes	35
5.5 Fraca sensibilidade dos destinatários das políticas	36
5.6 Subaproveitamento da capacidade científica	36
5.7 Insuficiente definição e implementação dos instrumentos da política ambiental	37
5.8 Potencialidades para o futuro	37

6	PROPOSTAS PARA A ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL DO SECTOR DE AMBIENTE	39
6.1	Os princípios	39
6.2	Propostas para o nível central	40
6.2.1	<i>Introdução</i>	40
6.2.2	<i>A Entidade Central</i>	41
6.2.3	<i>O Comité de Pilotagem</i>	46
6.2.4	<i>Os pontos focais</i>	46
6.2.5	<i>Conselho Nacional</i>	47
6.2.6	<i>Capacitação a nível central</i>	47
6.3	Propostas para o nível descentralizado	48
6.3.1	<i>Introdução</i>	48
6.3.2	<i>A Equipa Técnica Municipal</i>	49
6.3.3	<i>A Comissão de Parceiros e a Assembleia Municipal</i>	50
6.3.4	<i>A interligação horizontal e vertical</i>	50
6.3.5	<i>O Núcleo de Ambiente da ANMCV</i>	50
6.3.5	<i>As comunidades</i>	51
6.3.6	<i>A articulação do nível descentralizado com as delegações</i>	51
6.3.8	<i>Capacitação a nível descentralizado</i>	52
6.4	A Capacidade Científica	52
7	IMPLEMENTAÇÃO	55
7.1	Plano de implementação a nível central	55
7.2	Plano de implementação a nível descentralizado	56
8	FINANCIAMENTO	57
8.1	Introdução	57
8.2	Critérios de base	57
8.3	Indicações para o nível descentralizado	57
8.4	Indicações para o nível central	58
ANEXO 1	MODELO DE INQUÉRITO	61
ANEXO 2	ENCONTROS E ENTREVISTAS REALIZADOS	65
ANEXO 3	TERMOS DE REFERÊNCIA	69

SIGLAS E ABREVIATURAS

AIA	Avaliação do Impacto Ambiental
ANMCV	Associação Nacional dos Municípios de Cabo Verde
CEPAA	Comissões Especializadas Para Área do Direito de Ambiente
CFA	Centro de Formação Agrária
CNAG	Conselho Nacional de Águas ,
CdP	Comité de Pilotagem
CP	Comissão de Parceiros
DGASP	Direcção Geral da Agricultura, Silvicultura e Pecuária
DGDT	Direcção Geral do Desenvolvimento Turístico
DGIE	Direcção Geral da Industria e Energia
DGIS	Direcção Geral de Infraestruturas e Saneamento
DGMP	Direcção Geral da Marinha e Portos
DGOTH	Direcção Geral do Ordenamento do Território e Habitat
DGP	Direcção Geral do Plano
EC	Equipa de Coordenação
ETM	Equipa Técnica Municipal
GEP	Gabinete de Estudos e Planeamento
GITA	Grupos Inter-ministeriais de Trabalho sobre Ambiente
GTI	Gabinete Técnico Inter-municipal
GDR	Gabinete de Desenvolvimento Regional
INDP	Instituto Nacional do Desenvolvimento da Pesca
INGRH	Instituto Nacional de Gestão de Recursos Hídricos
INMG	Instituto Nacional de Meteorologia e Geofísica
LEC	Laboratório de Engenharia Civil
MAAP	Ministério do Ambiente Agricultura e Pescas
MEVRH	Ministério de Educação e Valorização dos Recursos Humanos
NA	Núcleo do Ambiente
PAFN	Plano de Acção Florestal Nacional
PAM	Plano Ambiental Municipal
PAN	Programa de Acção Nacional da Luta contra a Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca
PANA	Plano de Acção Nacional para o Ambiente
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SEJ	Secretariado do Estado para o Juventude
SEPA	Secretariado Executivo para o Ambiente
SIG	Sistema de Informação Geográfica
ZDTI	Zonas de Desenvolvimento do Turismo Integrado
ZRPT	Zonas de Reserva e Protecção Turístico

RESUMO EXECUTIVO

Introdução

Tendo em conta a importância do ambiente qualificado como um elemento crítico no desenvolvimento em Cabo Verde, o país vem implementando esforços no sentido da definição e implementação de uma política de ambiente compreensiva.

Encontra-se na fase de finalização do Plano de Acção Nacional para o Ambiente 2004 – 2014 (PANA II). O PANA II caracteriza-se pela elaboração participativa de planos de acção municipais e intersectoriais numa perspectiva integrada.

Neste âmbito é necessário analisar os requisitos institucionais para uma implementação sucedida da estratégia e das políticas ambientais no contexto de Cabo Verde, sobretudo, assegurar a efectividade da política nacional do ambiente e a execução do programa nacional do ambiente.

Análise e diagnóstico

O quadro do ciclo de política com as suas próprias fases, os diferentes grupos de actores, os interfaces e os possíveis instrumentos foi utilizado para sistematizar a análise e o diagnóstico do sector do ambiente, o que levou a uma imagem que pode ser caracterizada, em traços muito globais, assim:

A área do ambiente é relativamente nova, o que se reflecte nas lacunas existentes e na ausência de instrumentos consolidados. As consequências desta situação colocam-se com mais acuidade nos sectores da agricultura e da pesca, do ordenamento do território, do turismo, da indústria e energia e nos transportes.

O contexto no qual a política se realiza caracteriza-se por uma consciência ainda fraca sobre sustentabilidade/ambiente e a falta de uma visão global e um comprometimento público dos diferentes actores. Isto leva a decisões onde o imediatismo e as vantagens económicas/financeiras a curto prazo dominam e a um comportamento das populações que resulta numa proliferação de actividades contra o ambiente. Ainda está por se afirmar a existência de um contrapor na área do ambiente.

A inexistência de alternativas económicas e tecnológicas na maior parte das situações que envolvem problemas ambientais é um factor condicionante para a promoção de um ambiente sadio.

Considerando os diferentes grupos de actores constata-se que o poder político, embora tenha mostrado um aumento de sensibilidade concernente ao ambiente nos últimos anos, é sujeito a oscilações nas suas decisões, que se manifestam, entre outros, em mudanças institucionais frequentes.

A nível dos ministérios não há nenhuma capacidade interna (células) montada com responsabilidades definidas e existe uma falta de formação para integrar o ambiente nos trabalhos sectoriais. Em consequência, regista-se a falta de uma consciência afirmada/aguda das pessoas sobre o conceito e a importância do ambiente dentro das organizações dos sectores e uma falta de liderança no sector do ambiente.

O poder local, hoje visto pelas populações como o responsável pela resolução da maioria dos problemas, pode desempenhar um papel importante para o desafio que o ambiente põe. Foram-lhe atribuídas competências e atribuições importantes na área de ambiente, porém a articulação sistemática entre o poder central e o poder

local e o reforço da capacidade institucional dos municípios são condições necessárias para a realização deste papel.

As ONG e as Associações nacionais e regionais estão num processo de desenvolvimento acelerado e de afirmação em muitos sectores de actividades. Eles desempenham um papel cada vez mais importante no domínio da prevenção dos problemas ambientais, tendo ou não como objectivos específicos a defesa do ambiente.

As potencialidades actuais da investigação não são utilizadas para facilitar a gestão e procurar a eficiência dos investimentos e das políticas de desenvolvimento. A falta de recursos financeiros para o funcionamento das actividades numa base regular e a quase inexistência da tradução dos resultados das pesquisas em acções úteis e imediatas no quadro das políticas são algumas deficiências marcantes.

O leque de instrumentos para a gestão do ambiente é fracamente desenvolvido e pouco aplicado. Refere-se a, por exemplo, o fraco desenvolvimento do Ordenamento do Território, as lacunas e a fraca consistência e coerência da legislação e o sistema de informação que ainda é rudimentar.

Alem das insuficiências identificadas o sector do ambiente dispõe também de potencialidades que abrem perspectivas positivas para o futuro. Regista-se actualmente um maior interesse para o ambiente na agenda internacional e na cooperação bi/multilateral, um crescimento da sensibilidade do poder político e um desenvolvimento notável das associações e ONG's que oferece um quadro favorável para a multiplicação de iniciativas e parcerias na área do ambiente.

Juntando isso à existência a nível do Estado e das instituições de investigação de uma capacidade humana e técnica suficiente para a acumulação de conhecimentos, transferência de saber fazer e para gerir situações e criar alternativas no domínio do ambiente, pode-se prever que o desafio de criar uma infra-estrutura institucional adequada que realize uma gestão sustentável do desenvolvimento com a devida atenção para o ambiente pode ser confrontado com sucesso. O processo de elaboração do PANA II com a feitura de Planos Ambientais Intersectoriais e de Planos Ambientais Municipais constituem experiências valiosas que de facto mostram isto.

Propostas

Para a elaboração das propostas para a criação de uma estrutura institucional do ambiente partiu-se de alguns princípios que devem ser aplicados no processo de implementação também. Entre estes princípios figuram a condição da socialização do conceito de ambiente, a clara articulação das funções entre os diferentes actores, a criação de uma capacidade ambiental estável e sustentável, implicando entre outros uma perspectiva gradualista e realista e uma priorização de processos de aprendizagem.

Propõe-se a nível central:

- Uma entidade forte para a coordenação, supervisão e dinamização das actividades no domínio de ambiente. Dado a similitude dos fins e propósitos e o carácter transversal e complementar das funções de ambiente e ordenamento do território, propõe-se juntar as duas áreas. A posição desta entidade é de um Instituto de Ambiente e Ordenamento do Território com uma tutela de um ministério com múltiplas funções;

- Um Comité de Pilotagem, composto por representantes das Direcções Gerais relevantes e Institutos Científicos como instância de reflexão e concertação a nível técnico;
- Pontos Focais de Ambiente nas Direcções e Institutos relevantes, técnicos com competências e conhecimentos adequados que lhes permitem representar e monitorar os aspectos do ambiente;
- Um Conselho Nacional com um presidente independente e com uma representação equilibrada da comunidade para contribuir de uma maneira construtiva na elaboração das políticas e facilitar a sua implementação.

Prevê-se a nível descentralizado as entidades seguintes para as intervenções ambientais:

- Uma Equipa Técnica Municipal (ETM)
- Uma Comissão dos Parceiros
- A Assembleia Municipal

A Equipa Técnica Municipal é considerada como a base estável e sustentável que vai constituindo uma memória institucional a nível do município. A ETM tem em princípio um papel de organização e de supervisão dos programas e projectos ambientais. As Delegações, ONG, Associações, o sector privado, etc. têm um papel de preparação e realização.

A Comissão de Parceiros é a entidade que abre as possibilidades para a participação da comunidade com o objectivo de obter a compreensão e o suporte para as medidas e actividades ambientais.

A nível descentralizado funciona o Núcleo de Ambiente da ANMCV como uma entidade de suporte. Juntamente com o apoio aos municípios individuais, o NA tem o papel importante de observar o processo de implementação nos municípios e tirar lições das experiências diferentes com o objectivo de melhorar os processos e de tornar as actividades de capacitação dos municípios mais eficazes e mais eficientes.

As comunidades são um alvo muito importante para a realização dos objectivos das políticas. Deve-se suscitar o interesse das comunidades para o ambiente e eleger pessoas que terão um papel de ponto focal no relacionamento com as instituições e na sua informação e sensibilização. Estas pessoas serão preparadas através de uma formação em áreas ambientais de interesse para a comunidade.

A Capacidade Científica funciona em apoio dos níveis central e descentralizado e pode realizar papéis para o ambiente a 3 níveis diferentes:

- Análises, medições e estudos no quadro da fiscalização e da monitorização da situação do ambiente;
- O seguimento da situação tecnológica a nível mundial com a perspectiva de encontrar soluções tecnológicas para problemas existentes;
- Investigação aplicada para a solução dos problemas locais e pontuais das comunidades.

Os protocolos e contratos criam a oportunidade para os Institutos de investigação criar um mecanismo eficaz e eficiente de financiamento para parte das actividades, o que permite a planificação, a dotação e o desenvolvimento das capacidades requeridas para as actividades na área do ambiente numa base estável.

Propostas de áreas e acções de capacitação das estruturas aos diferentes níveis são feitas.

Implementação e Financiamento

As propostas apresentadas devem ser implementadas com coerência e com uma planificação realista. Calendários de realização das principais actividades até 08/2004 e 12/2004 respectivamente são apresentados.

Procura-se introduzir uma abordagem sectorial, que visa apoiar um sector utilizando as modalidades de financiamento e de prestação de contas sectoriais e não de projectos.

Para a implementação do PANA II, isto cria boas oportunidades, mas também responsabilidades em termos de transparência e de gestão financeira dos fundos. Além disto dificuldades são criadas por causa da necessidade de adaptação do aparelho administrativo do estado para responder às novas modalidades.

Os critérios de base para a gestão financeira são:

- Os fundos recebidos numa conta separada são divididos em duas partes, para utilização a nível central e descentralizado respectivamente; 40% para o nível central e 60% para o nível descentralizado;
- Os gestores têm um acesso directo e rápido aos fundos;
- Existe transparência enquanto à distribuição e à utilização dos fundos;
- Os gestores e os utilizadores dos fundos dispõem de uma capacidade de gestão adequada.

1 INTRODUÇÃO

Tendo em conta a importância do ambiente qualificado como um elemento crítico no desenvolvimento em Cabo Verde, o país vem implementando esforços no sentido da definição e implementação de uma política de ambiente compreensiva.

Encontra-se na fase de finalização do Plano de Acção Nacional para o Ambiente 2004 – 2014 (PANA II). O PANA II caracteriza-se pela elaboração participativa de planos de acção municipais e intersectoriais numa perspectiva integrada.

Trata-se pois de uma acção que deve dar um impulso novo ao sector do ambiente por introduzir uma abordagem inter-sectorial e descentralizada ao nível dos municípios.

O PANA II, na sua totalidade, será um documento orientador de um processo contínuo caracterizado por uma dinâmica própria. Será o instrumento que, nos próximos 10 anos, servirá de base de trabalho permitindo que os diversos sectores directa ou indirectamente relacionados com as questões ambientais se desenvolvam de forma harmoniosa, garantindo um ambiente sadio.

Nesta âmbito é necessário analisar os requisitos institucionais para uma implementação sucedida da estratégia e das políticas ambientais no contexto de Cabo Verde.

Em conformidade com os métodos aplicados para a elaboração do PANA II, procurou-se a participação dos vários parceiros visando assegurar o envolvimento deles no processo de realização de um diagnóstico qualitativo do sector do ambiente e a compreensão e a apropriação das propostas.

O presente estudo sobre a análise e o desenvolvimento institucional do sector do ambiente foi elaborado no período de 28 de julho a 22 de Setembro pelo consultor internacional Ben van Baren e o consultor nacional Edgard Pinto.

Os Termos de Referência indicam como elementos que devem ser identificados e analisados no âmbito da consultoria:

- A clarificação do quadro institucional necessário e desejável para o processo de implementação do PANA II;
- A definição clara e sistematizada das funções, regras de procedimento e responsabilidades de cada estrutura orgânica envolvida na implementação do PANA II;
- A capacidade - em termos dos meios humanos, técnicos e logísticos - das estruturas orgânicas existentes (p.e. da Direcção Geral do Ambiente) para assumir essas responsabilidades;
- A afectação adequada dos meios financeiros, técnicos e humanos nas várias estruturas.

A abordagem utilizada foi então a análise de documentos, a realização de entrevistas e a colheita de informações através da realização de um inquérito.

Os consultores animaram três sessões de trabalho e um atelier para aprofundar o entendimento das questões e a avaliação das alternativas para o enquadramento institucional do sector do ambiente.

As sessões de trabalho foram realizadas com a equipa de Coordenação de PANA II, o Núcleo Municipal, criado no quadro da elaboração dos Planos Ambientais Municipais pela Associação Nacional dos Municípios de Cabo Verde, e com o Comité

de Pilotagem, composto por os directores de estruturas directamente envolvidas nas questões de ambiente.

O atelier com um grupo alargado, incluindo os parceiros como representantes da administração central, do poder local, do sector privado e da sociedade civil.

O modelo do inquérito realizado, a lista dos encontros e entrevistas efectuados, os termos de referência bem como a lista dos documentos consultados encontram-se nos Anexos 1, 2, 3 e 4.

Os consultores deixam expresso o seu agradecimento pela colaboração e as informações prestadas por essas diversas entidades, muito particularmente o Director do GEP, Eng.º. Jorge Fernando Leal Andrade e os membros da equipa de coordenação, Dr. Isildo Gomes, Dr.^a Maria Helena Santa Rita Vieira, Eng^a Oumar Barry, Eng^a. Margarida Varela e Eng^a Petra Penninkhoff, bem como a Sra. Paula Bettencourt, pelo apoio logístico.

2 CONTEXTO

A interacção de uma série de factores físicos, biológicos, sociais e económicos caracteriza o estado do ambiente em qualquer país.

O avanço da desertificação na zona do Sahel, a escassez de recursos hídricos e a natureza insular oceânica são problemas ambientais muito próprios que predeterminam a natureza, cultura e economia da sociedade cabo-verdiana.

A preservação do ambiente como forma de garantir a vida do homem na terra é uma preocupação assumida pela comunidade internacional.

Devido à suas vulnerabilidades, as preocupações ambientais sempre marcaram a história de Cabo Verde. Em termos legislativos, as publicações antes de 1975 deixam transparecer uma vocação para a agricultura, dificuldades em desenvolver a pesca, e uma certa preocupação no que concerne à conservação ambiental, incluindo a preservação de espécies haliêuticas de valor comercial. Pode-se registar uma abordagem específica da problemática da preservação do meio ambiente já na legislação de 1863 respeitante à pesca de coral.

Elas aumentaram de intensidade a partir da independência do país adquirida em 1975, registando-se inúmeras actividades pontuais e isoladas de conservação e protecção do ambiente, demonstrando que os sucessivos governos têm se mostrado preocupados com a questão da preservação dos ecossistemas e com o enquadramento dos organismos vocacionados para a gestão ambiental.

A Constituição da República de Cabo Verde consagra o direito do cidadão a um ambiente de vida sadio e ecologicamente equilibrado, conferindo-lhe o dever de o defender e de o conservar. O Estado e os Municípios devem portanto assegurar a não violação desse direito.

A partir da Conferência Mundial de Ambiente de Rio de Janeiro de Junho de 1992, o ambiente vem ganhando um novo impulso e um cunho institucional em Cabo Verde.

Cabo Verde aderiu aos princípios de desenvolvimento sustentável enunciados na Agenda 21, que foram acordados na Conferência das Nações Unidas sobre o ambiente e desenvolvimento em Junho de 1992 e elaborou um Primeiro Plano de Acção Nacional para o Ambiente em 1994.

Com a adopção e implementação de 3 Convenções Internacionais (- Convenção sobre a diversidade biológica, - Convenção da luta contra a desertificação nos países gravemente afectados pela seca e/ou a desertificação, - Convenção Quadro das Nações Unidas sobre as mudanças climáticas) foram aprovados no ano 2000 o Programa de Acção Nacional da Luta contra a Desertificação e Mitigação dos efeitos da seca (PAN), a Estratégia e Plano de Acção sobre a biodiversidade e foi elaborada a Estratégia e o Plano de Acção sobre Mudanças Climáticas em Cabo Verde em 1999.

Existe igualmente um Plano de Acção Florestal Nacional (PAFN).

A Lei n.º 86/VI/93 de 26 de julho define as bases da política do ambiente e o Decreto legislativo no 14/97 de 10 de julho desenvolve as bases da política do ambiente

A problemática ambiental ganhou uma nova dimensão a partir de 1995. Com efeito foi institucionalizado o processo de protecção do meio ambiente com a criação do Secretariado Executivo para o Ambiente, hoje Direcção Geral do Ambiente (decreto lei n.º 8/2002 de 25 fevereiro de 2002 que aprova a orgânica do Ministério da Agricultura e Pesca e define as atribuições no domínio do ambiente e dos recursos naturais), serviço central responsável pela coordenação da política ambiental.

Importa referir que a lei de base da política do ambiente associa explicitamente o ambiente ao ordenamento do território e ao planeamento económico e estipula que deve existir um órgão nacional responsável pela política do ambiente e do território por forma a garantir a integração da problemática do ambiente, do ordenamento do território e do planeamento económico, quer a nível global quer sectorial.

A adequação da actual estrutura orgânica para dar resposta aos problemas e, sobretudo, assegurar a efectividade da política nacional do ambiente e a execução do programa nacional do ambiente constitui uma prioridade para os próximos anos.

A definição do quadro institucional indica as entidades implicadas no sector de ambiente e os mecanismos de coordenação inter-sectorial visando assegurar a qualidade das políticas e estratégias do ambiente e a boa implementação das mesmas, procurando a aplicação dos seguintes princípios :

- Perenidade e sustentabilidade
- Socialização do tema do ambiente
- Envolvimento dos destinatários
- Articulação intersectorial e funcionamento óptimo dos interfaces

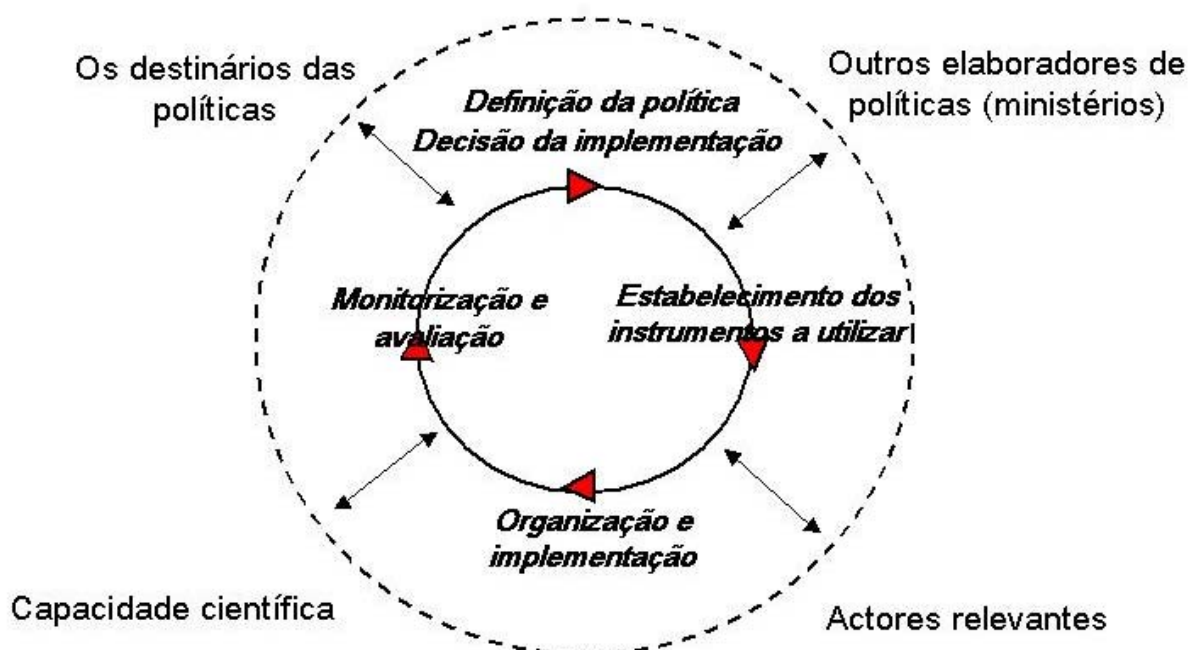
3 QUADRO ANALÍTICO PARA O DIAGNÓSTICO E ANÁLISE INSTITUCIONAL

3.1 O ciclo político

O eleitorado dá, através dos seus votos, o mandato ao governo para organizar a comunidade e para liderar o processo de seu desenvolvimento.

Instrumento importante que o governo utiliza para guiar as suas actividades e decisões são as políticas nas diferentes áreas da sua actuação.

Políticas não surgem sozinhas. Elas precisam de ser formuladas e mantidas. Pode-se apresentar um processo eficaz e eficiente para o desenvolvimento e manutenção de políticas com o modelo do ciclo de política.



O círculo interior representa o próprio ciclo de política. O primeiro passo é a definição da Política em termos gerais e a decisão da sua aplicação. Este passo é feito a nível político. Para ser aplicável a política deve ser provida dos instrumentos que vão suportar a implementação (planos, legislação, sistemas de informação). A seguir vem o passo da organização (quem vai fazer, como, quando) seguida pela própria implementação. Durante o período em que a política é implementada aplica-se um sistema de monitorização para ver o progresso e depois de um período previsto (de alguns anos) realiza-se uma avaliação para ver se a política de facto contribui para a realização dos seus objectivos. O resultado da avaliação leva à decisão se a política precisa de ser adaptada e de que maneira globalmente. Com esta decisão o ciclo entra na volta seguinte.

As políticas não funcionam num vazio. Para a sua realização com sucesso elas devem ser compreendidas, e aceites e postas em metidas na prática. O ministério responsável para uma certa política deve colaborar com outros actores presentes no "ambiente envolvente".

Na elaboração e na aplicação das políticas pode-se distinguir 4 grupos de actores. Primeiro, a nível do governo há "outros elaboradores de políticas (ministérios)". Em muitos dos casos ministérios diferentes são implicados na elaboração de uma política. Por exemplo, para a elaboração de uma política para realizar uma melhoria da educação um Ministério de Educação colaborara com ministérios responsável para assuntos como indústria e turismo para realizar uma melhor preparação dos futuros empregados nestes sectores. Os políticos fazem também parte deste grupo.

O grupo dos "Actores Relevantes" representa entidades como o Poder Local, o Sector Privado, as ONG e Associações e os Parceiros Bilaterais e Multilaterais, que têm um papel importante na implementação das políticas e na criação de oportunidades para a realização delas.

A capacidade científica é o grupo que dispõe dos meios e das capacidades científicos requeridos para suportar a definição e a implementação das políticas através de medições, estudos e pesquisas.

Os destinatários das políticas são de facto a comunidade, as organizações/pessoas que têm que contribuir para a realização das políticas através de um comportamento em conformidade com as intenções que as políticas têm. Os actores que descrevemos na parte anterior voltam aqui, más com o papel de destinatário.

As flechas entre o círculo que representa o ciclo de política e o círculo que represente o ambiente envolvente, simbolizam os interfaces entre o ciclo e o ambiente envolvente, interfaces que devem ser devidamente organizados e estruturados.

3.2 Os instrumentos

Os instrumentos que se podem utilizar para a realização das políticas são apresentados no que segue. Foram divididos em três grupos.

Planificação ambiental

- Ordenamento do território;
- Padrões e normas da qualidade do ambiente;
- Sistemas de informação e sistemas para a monitorização da qualidade do ambiente (SIG, bancos de dados);
- Planos de conservação e de gestão do ambiente (bacias hidrográficas, zona costeira, ambiente urbano, ecossistemas sensíveis, áreas protegidas);
- Relatórios sobre a situação do ambiente.

Controle ambiental de actividades de desenvolvimento (do sector público e privado)

- Avaliação do Impacto Ambiental;
- Licença ambiental;
- Sistemas de eco-gestão e auditorias ambientais;
- Inspeção;
- Monitorização de efluentes, emissões e outros fontes de danos ambientais.

Instrumentos para facilitar e apoiar a implementação

- Promoção ambiental (promoção, educação e formação);
- Instrumentos institucionais;

- Instrumentos jurídicos;
- Persuasão, negociação e contratualização;
- Instrumentos económicos e financeiros;
- Investigação, desenvolvimento tecnológico e demonstração.

Este quadro do ciclo de política com as suas próprias fases, os diferentes grupos de actores, as interfaces e os possíveis instrumentos é utilizado para sistematizar a análise e o diagnóstico.

No capítulo seguinte os diferentes elementos são analisados sistematicamente, considerando factores como capacidades, características, disponibilidade, qualidade e grau de aplicação.

4 ANÁLISE E AVALIAÇÃO DA SITUAÇÃO ACTUAL

4.1 Os elaboradores de políticas

4.1.1 Entidades implicadas

Nível de decisão

A nível de decisão o aumento da sensibilidade do poder político concernente ao ambiente nos últimos anos é visível e demonstrado, por exemplo, na legislação ambiental aprovada, nos programas ambientais realizados e nos esforços de organização e estruturação do sector.

Porém, verificam-se oscilações na vontade política de reforçar a posição do ambiente, com a sobrevalorização do imediato em relação às considerações de longo prazo, dificultando a realização de uma visão global e sectorial.

Nível de preparação e execução das decisões

A nível de preparação e execução das decisões (os ministérios), as funções do ambiente são dispersas entre diversos sectores e instituições da administração pública. Os serviços sectoriais que se relacionam com o ambiente têm, na sua orgânica, implícita ou explicitamente tarefas ambientais.

Ministério de Ambiente, Agricultura e Pescas¹

Direcção Geral do Ambiente

A actual Direcção Geral do Ambiente veio substituir o anterior Secretariado Executivo para o Ambiente – SEPA – que teve, de 1995 a 2003, um percurso institucional repleto de mudanças quanto à sua inserção orgânica. (Anteriormente – Ministro Adjunto e da Defesa – Ministério da Agricultura, Ambiente e Alimentação – Ministério da Agricultura e Pesca – Ministério do Ambiente, Agricultura e Pesca).

A orgânica do Ministério que cria a Direcção Geral de Ambiente manteve as atribuições anteriormente cometidas ao SEPA e distribuiu essas atribuições entre as direcções do Serviço de Avaliação de Impactes Ambientais e dos Serviços de Informação e de Acreditação, mas não foi implementada. O Director Geral está por nomear e os serviços não foram estruturados.

Esta situação reflecte a capacidade limitada da « entidade central (DGA) » que tem uma visibilidade fraca e não conseguiu assegurar a coordenação da política ambiental.

Algumas razões que contribuem para a existência desta situação :

- Recursos humanos qualificados insuficientes (1 biólogo, 3 silvicultores, 2 técnicos médios), com todavia possibilidade de recorrer à pessoal temporário;
- Inserção da entidade central que lida com uma função transversal e intersectorial dentro dum ministério sectorial (MAAP).

A DGA participa na elaboração de planos, programas e projectos diversos relativos às actividades do ambiente e recursos naturais.

¹ Foi elaborado e distribuído um inquérito para recolher informações quantitativas e qualitativas sobre as entidades com relevância para o ambiente. A fraca resposta das entidades (10 formulários de volta dos 75 distribuídos) não permite uma abordagem sistemática das capacidades e o potencial.

A actual orgânica da DGA não reflecte a imagem de uma entidade que tem que desempenhar um papel de coordenação, monitorização e fiscalização. A Direcção Geral do Ambiente não dispõe pois de meios humanos suficientes e com as qualificações requeridas para actuar como entidade chave dinamizadora e de coordenação e monitorização.

A realização do PANA I traduziu-se essencialmente na implementação de três planos de acção relacionados com a implementação das convenções sobre diversidade biológica, luta contra desertificação e mudanças climáticas. Esta visão de projectos acabou por não resultar na afirmação do papel de entidade coordenadora e integradora do ambiente.

Em relação às atribuições da DGA não se encontra implementado o sistema de certificação ambiental. No domínio da gestão da qualidade do ar e da rede de vigilância, a DGA está no processo de aquisição de equipamentos de medição, o que coloca interrogações sobre a articulação com o INMG e reservas quanto à dotação a DGA de funções de execução.

DGASP, INGRH

Essas entidades vêm efectuando acções de restauro e valorização dos ecossistemas, protegendo os ecossistemas e recursos naturais. As realizações no domínio da conservação de solos e água, da regularização do regime hidrológico, da reflorestação, na pesquisa, exploração e gestão da água, propiciaram à Cabo Verde uma experiência na área do ambiente.

A existência significativa de quadros qualificados no sector da agricultura, silvicultura e pecuária permite investir na investigação, formação e introdução de novas tecnologias.

Contudo, uma insuficiente abordagem dos projectos na perspectiva da sustentabilidade vem revelando algumas lacunas importantes: insuficiente participação das comunidades e populações, falta de manutenção e colapso de infra-estruturas implantadas, não introdução do agro-silvo-pastoralismo, deficiente gestão de água para irrigação, ausência de um plano de gestão sustentável das florestas, não valorização económica dos produtos florestais, etc..

O INGRH desenvolve as suas actividades no domínio da prospecção, exploração e gestão de águas subterrâneas e superficiais. O Conselho Nacional de Águas, CNAG, órgão inter-ministerial que depende directamente do Conselho de Ministros tem competência soberana para a administração dos recursos hídricos.

DG das Pescas

A Direcção Geral das Pescas é o serviço central na área das pescas e recursos marinhos e compete-lhe, de uma maneira geral, apoiar o Governo na política nacional das Pescas, além das funções de gestão, estruturação, acompanhamento, controlo, vigilância, licenciamento, divulgação da legislação, colaboração na definição de políticas para uma gestão racional dos recursos haliêuticos e de protecção do ambiente.

Dos problemas ambientais que afectam o ambiente adstrito ao sector das pescas destacam-se a poluição, prática de pesca ilegal, pesca de espécies sensíveis e em vias de extinção, destruição sistemática dos habitats, tecnologias de pesca inadequadas e legislação e fiscalização insuficientes.

Iniciativas para a promoção da pesca responsável vêm sendo tomadas. Persiste a ausência de planos de gestão das pescas.

Ministério de Infra-estruturas e Transportes

O Ministério de Infra-estruturas e Transportes deve-se articular com o Ministro de Ambiente, da Agricultura e das Pescas em matéria de saneamento básico e da gestão do meio ambiente.

Tem ao seu cargo a investigação aplicada e o desenvolvimento tecnológico dos sectores de construção civil, transporte, ordenamento de território, comunicações e habitação.

DG do Ordenamento do Território e Habitat

O ordenamento do território, pela sua natureza intrínseca de sector abrangente e horizontal e pelo escopo de princípios, objectivos e competências é quiçá, à semelhança do ambiente, um dos sectores que mais se articula com os sectores de desenvolvimento.

A Lei de Bases do Ordenamento do Território e Planeamento Urbanístico – LBOTPU - foi publicada em 1993. O ordenamento do território está longe de se afirmar em Cabo Verde com o seu âmbito de intervenção perfeitamente horizontal e cobrindo o todo nacional.

De 1997 até 2001 a DG do Ordenamento de Território tinha sido extinta tendo reiniciado as suas actividades muito recentemente. A entidade não tem uma tradição consolidada e dispõe de uma capacidade em meios humanos muito limitada.

Está em ultimação os termos de referência para a elaboração do Esquema Regional de Ordenamento do Território de Santiago, pela primeira vez na história do país. Foi aprovada a Lei das Áreas Protegidas e estão sendo delimitadas as Reservas Naturais, o que pode conduzir à salvaguarda de ecossistemas, habitat e outros recursos naturais.

O recente processo de ordenamento de bacias hidrográficas que concitou o apoio e o financiamento por parceiros de desenvolvimento, constitui um bom exemplo de ordenamento de todo o espaço nacional, na perspectiva de criação de um autêntico Sistema Nacional de Ordenamento do Território.

DG das Infra-estruturas e do Saneamento Básico

A sua importância para o meio ambiente é notória por ser o serviço central responsável pela execução da política de construção civil e obras públicas, nomeadamente de infra-estruturas de transporte, obras hidráulicas, saneamento básico e edifícios públicos.

DG do Transporte Rodoviário

Compete-lhe promover a organização, o ordenamento e a fiscalização do trânsito rodoviário, bem como organizar o serviço de inspecção e vistoria de veículos automóveis.

Embora se saiba ser um sector importante para o ambiente devido às emissões provocadas pelo trânsito automóvel, a sua efectividade na prevenção dos problemas ambientais (ar, pneus, baterias) é nula actualmente.

Instituto das Estradas

Promover a qualidade ambiental, integração paisagística e urbana das estradas, autorizar a instalação de equipamentos ou infra-estruturas ao longo da estrada assim como pronunciar-se sobre a ocupação das respectivas zonas não-aedificandi, promovendo seu ordenamento e regulamentação e concedendo, no âmbito da lei, as autorizações necessárias: estas são as principais atribuições deste novo instituto acabado de ser criado, más que ainda não se encontra operacional.

DG da Marinha e dos Portos

A DGMP, através das delegações marítimas e capitánias dos portos, exerce atribuições relevantes como a protecção do meio ambiente marinho, a prevenção e combate à poluição dos mares e a salvaguarda dos recursos do leito do mar, do subsolo marinho e do património cultural subaquático.

Fiscaliza toda a zona costeira e o domínio público marítimo. Tem ainda por atribuição conceder e emitir as licenças de extracção e exploração de areia nas dunas, nas praias e nas águas interiores.

A pressão sobre o ambiente marinho aconselha fazer um ordenamento do território da costa com funções diferentes (áreas protegidas, áreas para mergulho, áreas para pesca).

Ministério de Economia, Crescimento e Competitividade

Direcção Geral do Desenvolvimento Turístico e PROMEX

A definição do produto turístico e a sua valorização cultural e a protecção dos recursos naturais constituem a base do desenvolvimento turístico.

Neste quadro compete à DGDT :

- Elaborar propostas de regulamentação da industria do turismo, da hotelaria e das actividades das entidades operadoras no sector e fiscalizar a sua aplicação;
- Propor normas, regulamentos e especificações técnicas relativos a instalações e produtos turísticos e apreciar e fiscalizar a qualidade dos produtos turísticos;
- Propor a concessão de autorizações e licenças e proceder a vistorias das instalações turísticas.

Desde 1992 foram criadas as zonas de desenvolvimento integrado (ZDTI) e as zonas de reserva e protecção turístico (ZRPT) cuja gestão é actualmente atribuída à PROMEX, instituto de promoção, verificando se no entanto uma incapacidade de implementação e o surgimento de conflitos com as câmaras municipais. Os aspectos técnicos que se levantam com esta gestão distam de tal ordem dos serviços correntemente prestados pela instituição, que nunca chegou a haver propriamente uma gestão desse espaço.

DG Industria e Energia

O processo de produção industrial e de energia tem um impacto significativo na situação do ambiente. Mostra-se através das algumas atribuições da DGIE tais como:

- Acompanhar o processo de produção industrial, fiscalizando o armazenamento, lançamento, tratamento, destruição e gestão de resíduos e lixos industriais;
- Zelar para a limitação dos efeitos nocivos da energia sobre o ambiente;

- Propor o licenciamento e vistoria de instalações e equipamentos para industria e energia;
- Fiscalizar o cumprimento dos regulamentos e normas aplicáveis às instalações.

Contudo, a capacidade dessa instituição em domínios como a vistoria e a fiscalização, recolha e sistematização de informações é limitada.

Para os projectos de produção de inertes, são obrigatoriamente exigidos os estudos de impacto ambiental para que efectivamente sejam licenciados no Cadastro Industrial. Nas vistorias efectuadas aos estabelecimentos industriais, o ambiente é convidado para integrar a comissão da vistoria, sempre que se mostrar necessário (dependendo da actividade da empresa).

DG Comercio e Concorrência

Apesar das suas atribuições não referirem especificamente ao ambiente, o seu papel é importante para regular a importação de produtos com implicações ambientais como por exemplo embalagens.

Os problemas advêm da quantidade de materiais descartáveis, embalagens, efluentes e resíduos não biodegradáveis que são jogados na natureza e a falta de indústria de reciclagem e de regulamentação adequada que responsabiliza e/ou incentivo o comércio e os consumidores na colecta selectiva e na reciclagem destes resíduos.

Ministério de Educação e Valorização dos Recursos Humanos

A educação ambiental deve ter um papel para estimular um interesse para o ambiente e alternativas de utilização de recursos.

O Ministério de Educação e Valorização dos Recursos Humanos articula se especialmente com o ministro do ambiente, agricultura e pescas em matéria de educação ambiental e de formação e investigação no domínio das ciências agrárias e das pescas, bem como em matéria de protecção e salvaguarda do património natural.

Ministério de Saúde

O papel das delegacias de saúde na luta contra os efeitos negativos provenientes do ambiente sobre a saúde humana faz delas parceiras importantes para a promoção dum ambiente saudável.

4.1.2 Caracterização da organização e do funcionamento a nível dos elaboradores das políticas

A problemática da integração do ambiente coloca-se com maior acuidade nos sectores da agricultura e da pesca, do ordenamento do território, do turismo, da indústria e energia e nos transportes.

Meios humanos insuficientes, ausência de planos específicos de superação técnica e científica e a inexistência de uma verdadeira gestão de recursos humanos caracterizam todos os sectores que intervêm no domínio da protecção do ambiente. Não há nenhuma capacidade interna (células) montada com responsabilidades definidas (desenvolvimento organizacional fraco dentro das instituições - definição das tarefas - distribuição das responsabilidades - gestão dos recursos humanos).

Há falta de formação para integrar o ambiente nos trabalhos sectoriais. Em consequência, regista-se uma falta de uma consciência afirmada/aguda das

peçoas sobre o conceito e a importância do ambiente dentro das organizações dos sectores e uma falta de liderança no sector do ambiente.

A centralização excessiva leva ao sub- aproveitamento das capacidades e a insuficiente valorização dos trabalhos dos quadros.

O funcionamento virado para dentro dos sectores (insuficiente envolvimento dos cidadãos e de outros sectores) limita a eficiência.

O funcionamento interno é fraco e sub- óptima derivado, entre outros, de baixos estímulos e da não valorização e aproveitamento das capacidades disponíveis, tendo por consequência a fraca eficácia e eficiência dos serviços. A capacidade que existe nas instituições não está valorizada, as condições desmotivam ; o que leva a uma passividade, a um fraco profissionalismo e ausência de iniciativas.

A fraca capacidade de fiscalização, quando existe, em meios humanos e materiais, é notória em todos os sectores que lidam com os problemas ambientais.

A influencia da « cultura de projectos » tem efeitos perniciosos (falta de continuidade e perenidade das actividades e projectos). Por outro lado, os sistemas diferentes segundo os doadores, a falta de domínio pela parte nacional dos procedimentos administrativos e financeiros criam dificuldades adicionais na gestão dos projectos ambientais, que limitam o cumprimento dos objectivos de acordo com os calendários iniciais.

A dispersão em diversos sectores das funções actuais de ambiente revela contudo que existe uma capacidade humana para a acumulação de conhecimentos e de transferência de saber fazer, embora ela seja insuficiente para dar vazão às competências e às atribuições definidas nas leis orgânicas dos serviços.

A experiência com os GITA'S - Grupos Inter-Sectoriais de Trabalho sobre Ambiente - mostra que é possível, com um bom enquadramento, criar condições para colaboração e abordagem inter-sectorial no domínio do ambiente.

4.2 A capacidade científica

4.2.1 Descrição das entidades implicadas

Os institutos públicos de investigação aconselham o governo em questões científicas, económicas, sociais e ambientais.

INIDA

As atribuições do INIDA são:

- A investigação, a experimentação e o desenvolvimento no domínio das ciências e tecnologias agrárias e dos recursos naturais;
- A difusão dos conhecimentos científicos e técnicos disponíveis nos sectores agrícola, silvícola e da pecuária;
- A formação profissional agrícola, silvícola e pecuária.

Realiza estudos sobre recursos naturais e biodiversidade terrestre (águas, solos, pesquisa e desenvolvimento de selecção varietal, plantas, fauna, espécies endémicas), sobre sistemas produtivos (área irrigada, protecção vegetal – doenças e pragas; métodos de protecção durável, pesticidas biodegradáveis) bem como a

formação de quadros para o desenvolvimento do sector, através do Centro de Formação Agrária – CFA.

Dispõe de um inventário florístico, da primeira lista vermelha da fauna e da flora de Cabo Verde (listagem das espécies ameaçadas) e um jardim botânico para conservação de espécies endémicas e sensibilização do público visitante.

Dispõe ainda de um banco de germoplasma de espécies selvagens e domésticas.

Está equipado de um laboratório de água e solos (química, microbiologia). Criou um laboratório especializado em sistema de informação geográfica. Funciona também junto do INIDA um laboratório de controle de pescado.

Na sua dependência funciona o Centro de Formação Agrária (CFA) que ministra diversas formações a nível de base, médio do bacharelato e vem introduzindo o nível superior (engenharia rural e engenharia ambiental) no quadro de projectos de cooperação com o CILSS, Agrhymet e universidades no âmbito da cooperação bilateral.

Experimenta dificuldades de desenvolver as actividades numa base contínua por falta de recursos e tem um défice de pessoal em algumas áreas (p.e. fauna).

A sua capacidade para seguimento sistemático da situação é insuficiente.

A divulgação dos resultados é insuficiente.

INDP

O INDP é a instituição de investigação e promoção de desenvolvimento da pesca visando uma exploração sustentável dos recursos haliêuticos. Através dos seus programas visa estabelecer opções de gestão que proporcionem o aumento da contribuição das diferentes pescarias para a melhoria do bem estar da população.

O papel do INDP na área do ambiente é a produção de instrumentos para implementar a política das pescas, fazendo a análise da situação e o acompanhamento da dinâmica e do desenvolvimento do sector. A produção da informação ou seja, a recolha, processamento, alguma análise e publicação estão a cargo do INDP.

O estado actual de desenvolvimento institucional e jurídico é pouco favorável, sobretudo o quadro jurídico e regulamentar da gestão dos recursos humanos que não favorece o desenvolvimento contínuo e a consolidação da investigação haliêutica.

O essencial da investigação centra-se sobre :

- Melhoria dos conhecimentos sobre os recursos, sua avaliação e acompanhamento do seu estado de exploração ;
- Experimentação e adaptação de técnicas de pesca e pesca experimental ;
- Análise sócio-económica e avaliação económica das pescarias.

Nas actividades em curso destacam-se os estudos sobre recursos de pesca com atenção nova para corais, tartarugas e mamíferos e sobre a promoção da pesca artesiana incluindo os aspectos socio-económicas (criação de actividades alternativas).

Está a ser elaborado o plano de gestão da pesca.

O conhecimento sobre algumas pescarias e sobre os ecossistemas marinhos é insuficiente.

As limitações do conhecimento da componente social provoca uma fraca adequação das linhas de investigação à realidade do país e dificulta a concepção e implementação com sucesso de qualquer plano ou modelo de organização, administração e gestão das pescas.

A divulgação dos resultados é insuficiente.

INMG

São atribuições do INMG

- Instalação e desenvolvimento dos sistemas nacionais de informação e vigilância meteorológica e geofísica e da qualidade do ar ;
- Recolha, tratamento, análise e fornecimento de dados nos domínios da meteorologia, da qualidade do ar e da geofísica aos diferentes agentes económicos nacionais, estrangeiros e internacionais, conforme os regulamentos internacionais .

Também o INMG deve promover e assegurar o estudo e a formação nos domínios da meteorologia, da geofísica e da qualidade do ar.

O essencial da sua actividade está no entanto centrado actualmente no apoio á aviação e tem falta de meios de deslocações e a sua capacidade no domínio da medição do ar é pouco desenvolvida. Para desenvolver as suas actividades estatutárias, a ausência de funcionamento de interfaces com os sectores tem funcionado como obstáculo.

Laboratório de Engenharia Civil

Na área do sector de construção civil, o LEC desempenha funções de interesse no que concerne o ambiente:

- Promover, em coordenação com as instituições competentes estudos científicos e técnicos de base necessários à resolução de problemas ligados a industria, construções, saneamento, águas e outras actividades essenciais;
- Estudar, criar, conceber e adaptar novas tecnologias e novos recursos a realidade de Cabo Verde.

Instituições de ensino superior

De modo geral, no ensino superior, regista-se uma certa sensibilidade por questões ambientais (escolha dos temas de trabalho da fim do curso, palestras, visitas de estudo).

O ISE tem uma disciplina de conservação do meio que faz parte do curriculum dos cursos de biologia e geografia.

O Instituto Piaget, instituição privada, pretende abrir no próximo ano uma licenciatura em ecologia e desenvolvimento, o que abre perspectivas novas no domínio das ciências do ambiente e da educação ambiental.

Falta uma intervenção integrada e sistematizada e real capacidade de investigação.

4.2.2 Caracterização da organização e do funcionamento a nível da capacidade científica

As potencialidades actuais da investigação não são utilizadas para facilitar a gestão e procurar a eficiência dos investimentos e das políticas de desenvolvimento.

A ausência de um mecanismo eficaz e eficiente de financiamento da investigação e a escassez dos financiamentos são condicionantes de peso ao desenvolvimento das actividades numa base contínua.

A falta de recursos financeiros para o funcionamento das actividades numa base regular e a quase inexistência da tradução dos resultados das pesquisas em acções úteis e imediatas no quadro das políticas são algumas deficiências marcantes. São notórias as lacunas do desenvolvimento da pesquisa científica especializada (exemplos pescas) para as diferentes áreas de conhecimento. A ausência de uma cultura de recolha de informações e de quantificação é outra grande lacuna bem como a insuficiente divulgação dos resultados das pesquisas.

A inexistência de orientações estratégicas de investigação nas áreas relacionadas com o ambiente, além de uma certa insuficiência de quadros especializados causa um deficiente conhecimento da problemática ambiental em Cabo Verde.

Dificuldades na elaboração de planos estratégicos de investigação e consequente falta de visão a médio e longo prazo sobre o papel das instituições científicas são de registar.

Tal situação reflecte uma certa falta de clareza entre as funções de investigação e administração, o que origina problemas de coordenação, articulação e diálogo inter-institucional nos programas de investigação.

As instituições deparam-se com a falta de relações formalizadas com os municípios e a falta de interlocutores fixos (interfaces) nos ministérios e revelam uma capacidade insuficiente para seguimento sistemático da situação.

O quadro jurídico e regulamentar da gestão dos recursos humanos revela grandes diferenças entre as instituições e não facilita a gestão do sector científico.

Existe hoje contudo uma capacidade científica com especializações e uma cobertura razoável das disciplinas essenciais e com uma boa capacidade laboratorial (água, solos, biologia), nomeadamente nos institutos nacionais (INIDA, INGRH, INDP e INMG). Necessitam contudo de mais capacidade no caso de ser solicitado por outros sectores.

4.3 Actores relevantes

4.3.1 Descrição das actores

Poder local

Existem 17 municípios em Cabo Verde que estão organizados na Associação Nacional dos Municípios de Cabo Verde (ANMCV). As diferenças entre os municípios em termos de população, características ambientais, capacidades humanas, etc. são consideráveis.

O poder local é hoje visto pelas populações como o responsável pela resolução da maioria dos problemas que afectam as populações e as localidades e exercem na realidade um papel de pressão sobre as autoridades centrais. Ele pode exercer um papel importante na implementação das políticas ambientais em Cabo Verde. Uma característica importante do poder local é a sua sensibilidade aos ciclos políticos e eleitorais.

Segundo o estatuto dos municípios, aos municípios estão conferidos atribuições no que respeita a administração de bens, planeamento, saneamento básico, saúde, urbanismo e habitação, transporte rodoviário, educação, promoção social, cultura, desporto, turismo, ambiente, comércio interno, protecção civil, emprego e formação profissional. Na área de água e saneamento as estruturas municipais são geralmente organizadas em entidades autónomas, empresas municipais ou elas são integradas na Electra notando-se uma participação cada vez maior do sector privado na distribuição da água.

Limitações consideráveis concernentes aos recursos humanos, materiais e financeiras dificultam a realização das suas atribuições na área do ambiente, ainda mais assim no meio rural. Por exemplo, o município de Santa Cruz tem um total de 5 engenheiros, arquitectos e técnicos médios para uma população de aproximadamente 33.000 habitantes.

Uma das consequências é que a fiscalização não funciona ou funciona muito deficientemente, o que enfraquece a implementação das políticas e conseqüentemente o alcance dos objectivos. Com efeito, a capacidade de fiscalização (construção, comércio, impostos) é muito fraca e evidencia sinais de corrupção. A falta de capacidade de fiscalização se faz sentir neste nível com efeitos imediatos para o ambiente. Oportunidades para uma política de ambiente com sucesso são assim perdidas.

Os problemas ambientais principais como saneamento, lixo e efluentes, apanha de inertes, água potável e capacidade de fiscalização podem ser a base para a capacitação dos municípios. Também a capacidade de informação e comunicação é um elemento muito importante.

O reforço da capacidade institucional dos municípios é uma necessidade muito forte. Estes devem ser capacitados para a concepção e implementação dos planos, programas e projectos de desenvolvimento, para o domínio das técnicas de gestão financeira e de projectos e o funcionamento dos serviços administrativos e financeiros para que haja uma administração municipal à altura das expectativas e necessidades dos utentes (cidadãos e agentes económicos).

Existem entidades regionais como a Associação Inter-municipal de Santo Antão com um Gabinete Técnico Inter-municipal (GTI) e a Associação dos Municípios de Fogo e Brava com o Gabinete de Desenvolvimento Regional (GDR). Existe também uma Associação dos Municípios de Santiago ainda não estruturada. Grupos de ilhas têm um apoio de gabinetes técnicos como o Gabinete Técnico Inter-municipal que apoiam os municípios (exemplo do Gabinete Técnico Inter-municipal de Santiago e Maio).

Santo Antão mostrou que tem capacidade de identificar, elaborar e realizar projectos (estrada, escola secundária, electrificação). Este exemplo demonstra que a criação de capacidade e de uma base de conhecimentos a nível dos municípios é um factor dinamizador de desenvolvimento.

ONG e Associações

As ONG e as Associações nacionais e regionais estão num processo de desenvolvimento acelerado e de afirmação em muitos sectores de actividades. Eles desempenham um papel cada vez mais importante no domínio da prevenção dos problemas ambientais, tendo ou não como objectivos específicos a defesa do ambiente.

Contudo, As actividades das ONG e das associações revelam-se quase sempre benéficas para a conservação e promoção do ambiente (sensibilização, educação, formação, luta contra a pobreza, promoção do papel das mulheres, etc.).

Constituíram a Plataforma das ONG a nível nacional e as federações de associações como a OASIS em Santiago e ODASIS em Santo Antão que desempenham um papel importante no reforço das capacidades (organização, sensibilização, formação, assistência técnica).

Hoje executam, através de contratos, obras ligadas ao meio rural e urbano, inclusive ao meio ambiente.

Existem vários grupos de associações de agricultores e criadores de gado com uma enorme vontade de trabalhar e abertas às novas tecnologias capazes de potenciar o meio rural.

Contudo o desenvolvimento do associativismo é diferente segundo as ilhas (mais forte em Santiago, Santo Antão e São Vicente).

O papel das ONG e Associações para a organização de um contra-poder na área do ambiente é uma potencialidade que ainda deve ser explorado. O fenómeno como tal é possível no contexto cabo-verdiano como prova a Associação Pro-Praia.

Sector privado

O sector privado é organizado em Associações e Câmaras.

A nível da classe empresarial não há uma visão elaborada sobre o ambiente. Os empresários consideram geralmente o ambiente como um factor de custo adicional, de restrição das suas actividades provocada por instrumentos legais e de complicação e não como uma oportunidade. A sua sensibilidade é apenas reactiva aos aspectos legais.

A sua participação enquanto parceira e fonte de pressão sobre as autoridades publicas é ainda débil e pouco estruturado. Não dão prioridade à participação nas discussões.

As Câmaras não têm capacidade para lidar com os problemas do ambiente (p.e. projecto de resíduos sólidos com Canárias parado por falta de capacidade).

A nível das empresas também não existe uma capacidade ambiental. Porém, as empresas não se juntam para criar uma capacidade conjunta (p.e. luta contra incêndios).

Os *lobbies* são essencialmente fenómenos que derivam de contactos directos e individuais em função de afinidades pessoais.

Parceiros Multilaterais e Bilaterais

Os parceiros multilaterais e bilaterais são um factor muito importante para a realização do objectivo que o ambiente ganhe o devido peso nas considerações, políticas e iniciativas concernentes ao desenvolvimento de Cabo Verde. Eles oferecem um acesso às iniciativas em prol do ambiente a nível internacional e eles fornecem apoio em termos financeiros e de capacidade técnica para enfrentar os problemas ambientais presentes e futuros.

Alguns exemplos de cooperação na área de ambiente são:

- Com o PNUD que dá/deu apoio aos programas de biodiversidade, das mudanças climatológicas e da desertificação. ; um levantamento para a capacitação do sector de ambiente é previsto, com um programa de implementação a seguir;
- Com a Alemanha para a criação do Parque Natural de Fogo;
- Com a França na luta contra a desertificação e na área da gestão dos recursos hídricos;
- Com a Áustria no sector de água, para a gestão das bacias hidrográficas e do saneamento de municípios;
- Com a Holanda na elaboração do PANA II na perspectiva de uma abordagem sectorial do tema de ambiente e em projectos como a reutilização de águas residuais.

4.4 Destinatários / público alvo

O poder central e local

Pode-se concluir que a este nível existe uma deficiente aplicação generalizada das regras estipuladas nas políticas ambientais (caso de licença para dragagem de areias, licença para a produção de aguardente à pessoas sem capacidade de produção de cana de açúcar).

O desrespeito ao cumprimento da legislação existente no tocante aos crimes contra o ambiente resulta de uma indefinição das responsabilidades e de uma falta de capacidade de fiscalização. A cumplicidade em actos que não são conformes á lei por parte das autoridades diminui a sua capacidade para interferir.

Não raras vezes a administração central e as autarquias rejeitam-se responsabilidades recíprocas no tocante ao cumprimento rigoroso das estipulações legais e têm interesses antagónicos. Por falta de uma entidade central forte e de uma instância de diálogo para redimir os conflitos, os problemas ambientais não encontram uma solução célere.

Os cidadãos e as comunidades

Por razões históricas e culturais constata-se alguma receptividade das comunidades e cidadãos para acolher a noção da importância do ambiente.

A evolução positiva da cultura ambiental como consequência de actividades de educação ambiental é uma conquista que não é demais acarinhar. A sensibilidade para as questões ambientais tem aumentado pelas varias campanhas de informação e sensibilização e actividades como um projecto de educação e formação ambiental nas escolas. Infelizmente não há uma sistematização e continuidade adequadas dessas actividades.

Nota-se assim o desconhecimento pela sociedade civil da promulgação de leis da protecção do ambiente.

Por outro lado, a pobreza elevada e o individualismo constituem sérios obstáculos para a diminuição das práticas que ameaçam o ambiente. A não utilização ou má utilização dos sanitários e o despejo de lixos ao ar livre são exemplos de comportamentos cívicos reprováveis que se registam com frequência. O baixo nível de infra-estruturas e a dicotomia urbano – rural são factores insuficientes para explicar esses comportamentos.

A necessidade da criação de alternativas económicas e tecnológicas para diminuir a pressão sobre o ambiente é urgente, pois as populações, embora conscientes dos prejuízos, muitas vezes procuram soluções imediatas e a mãos para resolver as suas necessidades de sobrevivência e de rendimento.

Os agentes económicos e sociais

Os empresários

Falta a consciência que investimentos com um objectivo ambiental (redução de emissões, poupança de energia) podem trazer vantagens económicas e um retorno financeiro à empresa.

As preocupações e interesses relacionados com o ambiente notam-se actualmente mais a nível da problemática das areias e do desenvolvimento de sector turístico (água, resíduos sólidos e líquidos).

Convém referir dois grupos de agentes económicos pela sua importância.

Os pescadores

A nível da pesca artesanal nota-se fenómenos como a pesca com explosivos, a prática de capturas na época de defeso ou interdição de pesca. São fenómenos que têm sido de combate difícil através das campanhas de informação e de sensibilização pela devida inexistência de uma fiscalização e a mentalidade individualista dos pescadores. Contudo a pesca artesanal é relativamente pouco prejudicial para o ambiente.

O aparecimento da pesca industrial e a transformação do pescado é uma nova realidade no sector que vem aumentando as preocupações ambientais. O processo de modernização do sector com o surgimento de uma pesca industrial utilizando armamentos e engenhos mais sofisticados bem como a instalação de fábricas de transformação de pescado colocam novos problemas e uma preocupação acrescida em relação aos efeitos sobre o ambiente. O comportamento dos operadores da pesca industrial no alto mar não é sempre conhecido porque o controle nas águas do oceano é complicado. A falta de controle das águas e do comportamento dos operadores no alto mar é muitas vezes referido como grave fraqueza do sector pelos operadores nacionais.

Os agricultores e criadores de gado

As condições em que se pratica a agricultura em Cabo Verde colocam os agricultores como uma importante fonte que origina os problemas ambientais e como uma classe importante para enfrentar os problemas ambientais particularmente no campo. Na mesma linha situam-se os criadores de gado em face da carga excessiva sobre as pastagens.

Os agricultores e criadores de gado pelas suas práticas constituem assim uma causa importante dos problemas ambientais no campo e na cidade (cabras, pocilgas).

Contudo exemplos bem sucedidos de alteração das práticas demonstram a disponibilidade desses dois grupos de agentes para abraçar novas práticas menos nocivas e debelar grande parte dos problemas ambientais existentes neste sector, desde que sejam reunidas as condições de base.

Em algumas localidades, as comunidades locais e associações de agricultores fazem, por exemplo, a gestão da água através de licenças de exploração concedidas pelos órgãos centrais de gestão dos recursos hídricos.

4.5 Os instrumentos

4.5.1 Existência, qualidade e aplicação actual dos instrumentos

Planificação Ambiental

A prática ainda dominante ao nível do ordenamento, administração e gestão do território é de intervenções desconcertadas e descoordenadas. Esta situação é ilustrada pelo seguinte :

- Situações de sobreposição, disfunções e conflitos de interesse, envolvendo os departamentos centrais, os municípios e o sector de ordenamento de território ;
- Ausência de planos de ordenamento de território e constrangimentos do planeamento urbanístico e municipal.

A penas foram elaborados alguns estudos urbanísticos e planos de pormenores para áreas de expansão urbana e se iniciou a elaboração dos planos directores municipais, planos de desenvolvimento urbano e planos detalhados em alguns municípios.

O sub-sector de Cartografia e Cadastro não alcançou os seus objectivos plenamente por constrangimentos e restrições de variada natureza, com destaque para a ausência de instrumentos legais, normativos e regulamentares e para a insuficiência e manifesta carência de meios financeiros, técnicos, materiais e outros.

A ausência de legislação sobre o uso dos solos é um obstáculo de peso para o ordenamento do território.

No que concerne as normas da qualidade do ambiente, este instrumento precisa de ser desenvolvido e consolidada a sua aplicação. Existem algumas normas nacionais sobre a qualidade da água e, muito recentemente, sobre o controle do ar.

Falta uma cultura de recolha de informações e de quantificação nas instituições do sector o que tem limitado o desenvolvimento de sistemas de informação e sistemas para a monitorização da qualidade do ambiente (SIG, bancos de dados). O Sistema de informação para o Ambiente (SIA) não foi implementado por falta de capacidade e seguimento apesar de algumas acções de formação e de fornecimento de equipamentos. Elementos para o sistema de informação estão disponíveis, como a lista vermelha das espécies, alguns dados ambientais ligado à indústria, qualidade de água e dos solos, etc.

Os espaços rurais, as bacias hidrográficas e as zonas costeiras carecem de um ordenamento eficiente e da dotação de infra-estruturas. Alguns estudos de bacias hidrográficas já estão disponíveis e o financiamento adquirido em alguns casos. Existe uma definição das áreas protegidas e dos parques naturais bem como alguns projectos de requalificação urbana que estão em curso.

O primeiro livro branco já foi publicado em 2000. A periodicidade prevista é trienal. No entanto, a sua actualização vai deparar-se com a ausência de recolha sistematizada de dados e a dificuldade de dispor de dados homogéneos para o ano de referência.

O controle ambiental de actividades de desenvolvimento (do sector público e privado)

A avaliação do impacto ambiental acarreta benefícios para a sociedade decorrentes da qualificação ambiental dos projectos e a participação do cidadão inerente ao processo de avaliação.

A não existência de estudos de impacto ambiental no passado recente para os empreendimentos turísticos, as infra-estruturas, a construção civil e o desenvolvimento industrial é hoje uma lacuna importante.

O regime da avaliação do impacto ambiental é um instrumento novo que precisa de ser implementado e afinado à luz da experiência. No entanto existem a priori algumas lacunas, em particular sobre a identificação prévia do tipo de obras a ser avaliado, face ao regime de isenção previsto.

O processo prévio à emissão de licença ambiental não se encontra devidamente organizado e regulamentado face à multiplicidade de intervenientes e a dispersão das responsabilidades.

No caso dos sistemas de eco-gestão e auditorias ambientais, a Direcção de Informação e Certificação da DGA não foi ainda implementada, ficando difícil obter elementos sobre o funcionamento do sistema de certificação pretendido.

Afigura-se que uma capacidade de inspecção ambiental a nível da DGA pode reforçar a fiscalização à nível central e dos municípios. Inspeções sectoriais são realizadas a nível do sector industrial e do turismo, por exemplo, com a participação da DGA.

Em relação à monitorização dos efluentes, emissões e outras fontes prejudiciais para o ambiente, as entidades responsáveis tem que ser obrigados a cumprir os requisitos ambientais nas obras dependentes deles. A Entidade Central responsável/DGA tem que organizar em colaboração com outros departamentos um sistema de seguimento e controle e não intervir como executor. (exemplo controle do ar).

Instrumentos para facilitar e garantir a implementação

O nível de formação e informação dos jovens sobre o ambiente é hoje maior devido à sua inclusão no currículo do ensino primário a partir de 1990 com sucessos. Também verificou-se a introdução de uma disciplina curricular sobre o ambiente no 7.º ano do ensino secundário. Contudo a promoção ambiental, educação ambiental e formação em ambiente ainda não estão devidamente estruturadas e organizadas para se conseguir um maior impacto das acções e actividades.

A configuração dos instrumentos institucionais é um processo em curso ainda não concluído, mas que precisa de uma discussão alargada e de ter em conta a realidade do país e dos seus recursos humanos.

Existe hoje um quadro legal extenso, que define globalmente :

- Os organismos responsáveis ;
- As componentes ambientais naturais como o ar, a água, os solos e subsolos ;

- As componentes ambientais humanos como a paisagem, o património, etc. ;
- Os instrumentos, mecanismos de participação e as grandes linhas de actuação no domínio do ambiente ;
- Bem como regulamenta alguns aspectos da problemática ambiental.

Veja anexo 5 para um breve resumo da legislação disponível.

O processo de elaboração da legislação complementar e da regulação está numa fase avançada. Existe uma proliferação de propostas. Contudo, a ausência de pilotagem do processo legislativo e regulamentar reflecte-se em lacunas que têm a ver com a qualidade, coerência e consistência das propostas.

A persuasão, negociação e contratualização não está utilizada ainda como instrumento para facilitar a gestão do ambiente.

O desenvolvimento de instrumentos económicos e financeiros como suporte da política de ambiente é ainda incipiente (adicional de 1% relacionado com as embalagens e taxa ecológica). A taxa ecológica precisa de uma reformulação sobre o seu âmbito e destino. Recentemente foi integrada como imposto especial de consumo.

A investigação, desenvolvimento tecnológico e demonstração em prol da solução de problemas ambientais não mereceu ainda atenção. O instrumento de demonstração é pouco aplicado utilizando-se apenas no sector de agricultura. O não acompanhamento das possibilidades e inovações que ocorrem no mundo tem por consequência o não aproveitamento e a perda de oportunidades.

4.5.2 Caracterização instrumental da política

A área do ambiente é relativamente nova, o que se reflecte nas lacunas existentes e na ausência de instrumentos consolidados. A situação não é uniforme, seja em termos de legislação disponível, de regulamentação dos textos, de implementação dos instrumentos, de capacidade de seguimento e fiscalização.

As lacunas na legislação e a falta de capacidade qualificada a vários níveis não permitem a realização cabal do ciclo completo de uma política ambiental e dificultam a sua operacionalidade. A planificação é fraca, não sistematizada, muitas vezes sem implementação, talvez assumindo apenas um carácter ritual, sem seguimento, avaliação e adaptação. A legislação é fraca, incompleta, muitas vezes sem regulamentação. A verificação da existência de uma legislação e fiscalização deficientes, seja por ausência, seja por desactualização ou inadaptação das leis e regulamentos sobre os sectores e a problemática ambiental constituem também causas directas do fraco desempenho verificado.

O fraco desenvolvimento do Ordenamento do Território constitui uma condicionante para a planificação ambiental e para contrariar o aparecimento de fenómenos negativos para o ambiente.

O sistema de informação é rudimentar. A ausência, insuficiência ou dispersão das informações de base para o ambiente é uma lacuna expressiva actualmente. Os dados para a monitorização da situação e da qualidade do ambiente encontram-se dispersos, são insuficientes e não constituem uma base de planificação.

4.6 Os interfaces

A falta de uma visão compartilhada do ambiente que une e pode juntar as forças dos diversos intervenientes para criar uma complementaridade de actuação e sinergias é a principal característica do sector do ambiente.

O tema ambiente não tem a sua própria autonomia dentro do funcionamento da administração nem mecanismos próprios para suscitar e criar iniciativas a volta dele e para organizar os interfaces.

O problema fundamental das organizações em Cabo Verde é uma falta de comunicação a todos os níveis : central – descentralizado, intersectorial, interno. A tendência dessas entidades de fechar-se sobre si é negativa para os requisitos de intersectorialidade no sector de ambiente. Uma das causas importantes deste fenómeno é o alto grau de centralização existente nos ministérios.

A ausência de uma visão de fora para dentro para a organização e no funcionamento das estruturas resulta num enfraquecimento dos canais e na ausência de instrumentos de informação e comunicação com o meio envolvente das organizações (ligação dos ministérios com p.e. sector privado, ONG 's, outros ministérios).

O posicionamento institucional da DGA como coordenador do sector de ambiente em relação aos outros departamentos não permite uma liderança efectiva dos processos.

Plataformas de articulação, coordenação e concertação foram instaladas (Conselho de Ministros para o Ambiente, Conselho Nacional de Ambiente, Comité inter-ministerial do ambiente, comité de pilotagem) más não são operacionais.

A ausência de articulação sistemática entre o poder central e o poder local tem efeitos negativos sobre a capacidade do poder local de actuar e de exercer um papel forte.

A nível local uma proposta de lei que deve regular as Comissões Especializadas Para Área do Direito de Ambiente (CEPAA) se encontra na posse do governo. Em alguns municípios criaram-se Comissões de Parceiros.

A articulação das responsabilidades e tarefas das delegações do ministérios e o poder local não é sempre clara e a qualidade da cooperação entre as entidades centrais e locais depende em parte das relações pessoais das pessoas responsáveis. Não existe uma postura das delegações dos ministérios para integrar e articular as suas actividades com as prioridades das câmaras.

O processo da PANA de facto está no processo de organizar os interfaces com os GITA 's com os pontos focais e a abordagem sistematizada da análise do sector de ambiente. Contudo ainda não há pessoas responsabilizadas dentro das diferentes entidades para responder para a política do ambiente.

5 DIAGNÓSTICO GLOBAL

5.1 O contexto da política ambiental

O conflito entre a economia e o ambiente reflecte-se na importância relativa dada aos aspectos ambientais nas políticas dos governos e nas atitudes dos políticos e é difícil resolver, particularmente nas economias e países menos desenvolvidos.

Pode-se afirmar que em Cabo Verde o ambiente não conquistou plenamente um espaço nas políticas e no seio das comunidades.

O conflito entre o desenvolvimento económico e a preservação ambiental, o confronto de interesses contraditórios em vários sectores de actividade, a pressão das necessidades e das populações, a inexistência de alternativas económicas e tecnológicas na maior parte das situações que envolvem problemas ambientais, dominam sempre as relações entre os poderes políticos a nível central e local e os agentes económicos e sociais e as comunidades e as respectivas populações.

O carácter relativamente novo do sector do ambiente como um todo nas preocupações das políticas do governo explica lacunas e deficiências importantes na gestão do ambiente em Cabo Verde.

Pode-se constatar que a sensibilidade para os assuntos ambientais é geralmente ainda baixa e que a atenção para o ambiente depende actualmente mais de forças exteriores do que de convicções e pressão internas, quer no que se refere ao conceito do ambiente, quer a sua consideração enquanto tema de política. A consciência sobre sustentabilidade/ambiente é pois fraca. Falta ainda uma visão global e comprometimento público dos diferentes actores.

A ausência de envolvimento e consciencialização pública sobre as questões ecológicas de interesse é notória. Além do desconhecimento pela sociedade civil da promulgação das leis da protecção do ambiente, a organização da sociedade civil é muito fraca enquanto contrapoder (ausência de *lobby* e de grupos de pressão organizados), registando-se uma fraca pressão reivindicativa e a falta de capacidade de mobilização das populações para a defesa de um ambiente saudável.

No entanto, a proliferação e a intensidade das actividades das populações contra o ambiente colocam com acuidade o problema da criação de alternativas económicas e tecnológicas para diminuir a pressão sobre o ambiente como um aspecto central da política do ambiente. Com efeito a pressão das necessidades - hábitos - comportamentos da população origina problemas sérios e nocivos para o ambiente.

É evidente a não utilização do potencial tecnológico e científico para encontrar soluções bem como a não utilização do potencial de descentralização na área do ambiente.

Neste contexto a qualidade dos processos de gestão à nível central e local afigura-se elemento decisivo para encontrar um equilíbrio que valorize de modo adequado o ambiente na elaboração e implementação das medidas de política.

5.2 Não assunção eficaz pelo Estado do seu papel relevante

A vontade política tem sofrido oscilações, o que se verifica nas mudanças institucionais ocorridas e na fraca afirmação por falta de meios da entidade chave, a DGA.

A DGA não dispõe de meios humanos suficientes e com as qualificações requeridas para actuar como entidade chave de liderança para organizar, dinamizar e monitorizar o desenvolvimento sustentável, tomando conta do ambiente como um elemento decisivo para a referida sustentabilidade.

A nível político, há uma sobrevalorização do imediato em relação às considerações de longo prazo, o que dificulta a realização de uma visão global e sectorial.

A não autonomia do tema ambiente dentro do funcionamento da administração, sem mecanismos próprios para criar e suscitar iniciativas resulta num deficiente conhecimento da problemática ambiental.

- A ausência de uma memória institucional derivada da mobilidade dos quadros e dos dirigentes e da fraca capacidade administrativa;
- Uma falta de visão compartilhada, de estratégias e planos consolidados e
- A falta de uma cultura institucional com boa comunicação entre os vários intervenientes;
- Dificultam o desenvolvimento organizacional dos sectores numa perspectiva de continuidade e de consolidação de conhecimentos.

A não utilização do potencial da descentralização para uma melhor gestão do ambiente constitui outra grande fraqueza.

5.3 Deficiências institucionais e fraquezas organizacionais

A montagem institucional do sector do ambiente não é ainda clara. A ausência de um sistema decisório claro para enfrentar os problemas ambientais de uma forma consequente e a não implementação de um sistema de planificação, seguimento e avaliação ambiental são características visíveis da situação actual. Não existem mecanismos de correcção das políticas aplicadas.

A sua afirmação institucional e o seu desenvolvimento organizacional, apesar de um ambiente favorável ao nível internacional e de um conjunto de actividades significativas realizadas a nível sectorial, é ainda embrionária reflectindo-se numa deficiente coordenação na implementação e no seguimento das políticas do ambiente.

Existem ainda indefinições que são próprias de um sistema que está nos primeiros estágios de formação e onde se constata ainda a necessidade de uma assimilação conjunta da importância de uma política de gestão do ambiente a longo prazo. Não existe um entendimento claro sobre os papeis dos vários actores. Não existe uma instância de articulação entre os sectores e a organização dos interfaces é débil e pouco consistente .

Não se identifica nenhuma capacidade sectorial montada com responsabilidades definidas no seio de outros departamentos do governo, virada para tratar de forma permanente e sistematizada dos assuntos do ambiente.

Meios humanos insuficientes, ausência de planos específicos de superação técnica e científica e a inexistência de uma verdadeira gestão dos recursos humanos caracterizam todos os sectores.

O enfoque da capacidade humana nos diferentes ministérios e sectores ainda não inclui uma sensibilidade que automaticamente integra o ambiente na planificação e implementação das actividades sectoriais, derivado da falta de formação para integrar o ambiente nos trabalhos sectoriais. A falta de capacidade qualificada aos vários níveis não permite a realização cabal do ciclo completo das políticas ambientais.

Os serviços sectoriais que se relacionam com o ambiente ainda funcionam de forma fechada sobre si mesmos sem a internalização do carácter relevante dos aspectos ambientais e da necessária interligação com os outros departamentos, sobretudo quando se inserem em ministérios diferentes do seu. A tendência nos ministérios de tratar os assuntos de uma maneira uni-sectorial, sem dar ênfase a factores intersectoriais e sem abertura e espaço para o diálogo regular com os outros agentes e intervenientes, resulta em programas débeis e ineficazes na fase de implementação das actividades.

A prática de avaliação dos serviços técnicos é inexistente ou pouco frequente, o que funciona com um factor inibidor de afirmação do nível técnico no seio da administração e enfraquece objectivamente a posição dos técnicos quando confrontados com problemas com dimensão política.

As deficiências institucionais e fraquezas organizacionais manifestam-se, de modo evidente, no sub-aproveitamento das capacidades, na insuficiente valorização dos quadros, nos baixos estímulos, no fraco profissionalismo e na falta de iniciativas.

5.4 Capacidade e influência diferente dos actores relevantes

O quadro de distribuição de competências e responsabilidades entre o Poder Central e o Poder Local é pouco claro, com áreas cinzentas. A ausência de articulação sistemática entre o poder central e o poder local tem efeitos negativos sobre a capacidade do poder local para actuar e exercer o seu papel.

A articulação das responsabilidades e tarefas das delegações do ministérios e o poder local não é sempre clara e a qualidade da cooperação entre as entidades centrais e locais depende em parte das relações pessoais das pessoas responsáveis. Não existe uma postura das delegações dos ministérios para integrar e articular as suas actividades com as prioridades das câmaras.

O ambiente não tem sido uma prioridade nas preocupações actuais dos operadores económicos. A nível desta classe não há uma visão elaborada sobre o ambiente e se pode afirmar que o sector privado e empresarial ainda está alheio à problemática ambiental que é visto mais como uma restrição e menos como uma oportunidade.

A influencia da « cultura de projectos » tem efeitos perniciosos (falta de continuidade e perenidade das actividades e projectos). Por outro lado, os sistemas diferentes segundo os doadores, a falta de domínio pela parte nacional dos procedimentos administrativos e financeiros criam dificuldades adicionais na gestão dos projectos ambientais, pressionando excessivamente as fracas capacidades institucionais nacionais, acabando por limitar o cumprimento dos objectivos de acordo com os calendários iniciais.

5.5 Fraca sensibilidade dos destinatários das políticas

Está por se afirmar a existência de um contrapoder na área do ambiente.

O sector privado e empresarial está ainda alheio à problemática ambiental.

O imediatismo e individualismo dos agentes económicos (agricultores, criadores de gado, pescadores, etc.) caracterizam os comportamentos. Os comportamentos cívicos reprováveis perduram nas cidades.

A necessidade da criação de alternativas económicas e tecnológicas para diminuir a pressão sobre o ambiente é urgente, pois as populações, embora conscientes dos prejuízos, muitas vezes procuram soluções imediatas e a mãos para resolver as suas necessidades de sobrevivência e de rendimento.

Por outro lado, as informações provenientes da fiscalização podem contribuir para o surgimento da noção de urgência e a consciencialização sobre as questões ambientais.

5.6 sub-aproveitamento da capacidade científica

A falta de uma articulação com a investigação para aprofundar o conhecimento dos problemas ambientais e a procura de soluções alternativas e viáveis é uma condicionante actual da política ambiental em Cabo Verde.

Pode-se destacar um deficiente conhecimento da problemática ambiental em Cabo Verde, resultante da inexistência de orientações estratégicas de investigação nessas áreas, além de uma insuficiência de quadros especializados.

Não são acompanhadas as possibilidades e inovações que surgem no mundo e consequentemente não são aproveitadas e são perdidas oportunidades para a melhoria ambiental em Cabo Verde. Em consequência, regista-se um fraco desenvolvimento tecnológico como suporte ao desenvolvimento e implementação de políticas de intervenção.

As potencialidades actuais da investigação não são utilizadas para facilitar a gestão e procurar a eficiência dos investimentos e das políticas de desenvolvimento. Tal situação reflecte uma certa falta de clareza entre as funções de investigação e administração, originando problemas de coordenação, articulação e diálogo inter-institucional nos programas de investigação.

Por outro lado, são notórias as lacunas do desenvolvimento da pesquisa científica especializada (exemplos pescas - biodiversidade) para as diferentes áreas de conhecimento. A tradução dos resultados das pesquisas em acções úteis e imediatas no quadro das políticas é quase inexistente.

A ausência de mecanismos eficazes e eficientes de financiamento da investigação e a escassez de financiamento são condicionantes e são causas da dificuldade de desenvolver as actividades numa base contínua.

5.7 Insuficiente definição e implementação dos instrumentos da política ambiental

O leque de instrumentos é fracamente desenvolvido e pouco aplicado (instrumentos económicos e financeiros, normas de qualidade, certificação ambiental, etc.).

Existem fraquezas institucionais e técnicas na definição e aplicação das leis.

O desenvolvimento do país é desarticulado por falta de um enquadramento de uma capacidade e política efectiva de ordenamento do território, resultando na não implementação ou fraco desenvolvimento dos instrumentos de ordenamento do território.

O sistema de planeamento ambiental, seguimento e avaliação não está montado.

O sistema de informação é rudimentar (ausência e insuficiência de dados e a sua dispersão).

A fiscalização do ambiente é inexistente ou ineficiente. Não se afirmou um sistema de fiscalização eficiente e actuante. A fraca capacidade de fiscalização e de controle das actividades em meios humanos capacitados e materiais está na origem do desrespeito ao cumprimento da legislação existente no tocante aos crimes contra o ambiente.

5.8 Potencialidades para o futuro

Regista-se actualmente um maior interesse para o ambiente na agenda internacional e na cooperação bi/multilateral.

Exemplos localizados mostram que uma estratégia bem elaborada, a dotação de meios adequados e um acompanhamento bem adaptada podem conseguir resultados satisfatórios para debelar grande parte dos problemas ambientais existentes, nomeadamente no sector de agricultura, silvicultura e pecuária.

O crescimento da sensibilidade do poder político é visível na legislação ambiental já produzida e aprovada e nos programas e projectos realizados e em curso.

O desenvolvimento notável das associações e ONG's oferece um quadro favorável para a multiplicação de iniciativas e parcerias na área do ambiente.

Existe a nível do Estado e das instituições de investigação uma capacidade humana e técnica suficiente para a acumulação de conhecimentos, transferência de saber fazer e para gerir situações e criar alternativas no domínio do ambiente,

A elaboração do PANA I, o processo de elaboração do PANA II com a feitura de Planos Ambientais Intersectoriais e de Planos Ambientais Municipais constituem experiências valiosas que é possível capitalizar.

6 PROPOSTAS PARA A ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL DO SECTOR DE AMBIENTE

6.1 Os princípios

A análise dos capítulos anteriores cria uma base para a formulação de propostas para o quadro institucional futuro e o seu funcionamento : as fraquezas indicam as áreas onde intervenções para o reforço são necessários e as potencialidades oferecem os elementos que vão suportar o edifício futuro.

As propostas apresentadas são feitas numa perspectiva que parte de certos princípios que devem apoiar a criação de um sistema adaptado ao contexto Cabo-verdiano, contribuindo assim para a sua adequação e sustentabilidade. Além de servir como base das propostas, os princípios devem guiar a abordagem que será escolhida para a implementação das actividades com o fim de realizar os objectivos da melhor maneira.

1. Condição fundamental para que o ambiente seja devidamente considerado nos cenários do desenvolvimento do país, nas políticas, na legislação e regulamentação mas também nas escolhas do dia a dia e no comportamento dos cidadãos, é a consciência que os recursos têm que ser utilizados de uma maneira sustentável. Essa consciência e informações sobre as maneiras para actuar conforme as exigências da sustentabilidade devem ser disseminadas na comunidade.

O primeiro princípio: o tema e a problemática ambiental devem ser socializados.

2. O sector de ambiente conhece muitos actores. Um desenvolvimento bem sucedido do sector necessita da boa compreensão por todos os actores do papel deles, da convicção dos actores que têm que desempenhar este papel e das oportunidades que lhes são dadas para participar na preparação, na implementação e na aplicação das políticas.

O sistema de gestão no qual a participação e a cooperação de todos os actores com os seus diferentes papeis são organizadas deve ser bem articulado.

O segundo princípio : a necessidade da participação e da integração dos actores e um funcionamento bem articulado do sistema de gestão do ambiente.

3. Na gestão do ambiente trata-se, de facto, da utilização responsável e sustentável dos recursos naturais, recursos que têm uma estreita ligação com o espaço. O ordenamento do território é, por consequência, um instrumento essencial para a boa gestão do ambiente.

Daí o terceiro princípio: criar uma boa ligação entre o ambiente e o ordenamento do território.

4. A introdução da política ambiental é um desafio grande que requer a utilização óptima de toda a capacidade disponível. Na realização deste desafio a implicação intensiva do poder local é indispensável e uma condição para o sucesso da operação. O poder de decisão deve ser colocado junto das populações.

Além disso, a implicação intensiva das entidades locais oferece uma boa oportunidade para o reforço deles, reforço que pode ter efeitos secundários consideráveis em outras áreas.

O quarto princípio: a descentralização é um requisito essencial de desenvolvimento da política ambiental.

5. O ambiente, embora uma área de atenção relativamente nova, não perderá a sua importância. É de prever de facto que a atenção requerida para os assuntos ambientais crescerá com o aumento da pressão populacional e das actividades económicas.

A experiência mostra que, em muitos casos, encontram-se dificuldades de manter estruturas criadas no âmbito de projectos, após o termo do apoio externo. Por isso na montagem do sistema deve-se procurar soluções adaptadas ao contexto do país que podem ser mantidas com a própria força.

Por isso o quinto princípio: procura-se a criação de uma capacidade ambiental estável e sustentável nos diferentes níveis.

6. O quinto princípio prescreve certas exigências da abordagem à aplicar para a criação e reforço das capacidades. Deve-se aproveitar da oportunidade que oferece uma nova iniciativa para suscitar o interesse do staff e maximizar a utilização do potencial existente. Ao mesmo tempo é importante não tentar resolver tudo ao mesmo tempo, erro frequentemente feito quando se trabalha na perspectiva de projectos.

O sexto princípio: construir a partir do existente e numa perspectiva gradualista e realista

7. Uma condição para a criação de capacidade é uma abordagem partindo da ideia que as pessoas têm que apropriar-se de conhecimentos e competências novos. Isto significa que elas necessitam de tempo, não só para aprender os conceitos, mas também para aplicá-los no contexto do próprio trabalho.

As actividades previstas devem portanto partir do **sétimo princípio: A priorização da aprendizagem e da transferência de conhecimentos (Aprender fazendo).**

6.2 Propostas para o nível central

6.2.1 Introdução

De acordo com a lei de bases gerais do ambiente, o ambiente, ordenamento de território e plano devem ser ligados como funções essenciais do estado que para a sua afirmação necessitam de uma legislação propiciadora de práticas de articulação que vão se constituindo e sedimentando na base de uma aproximação dos interesses dos intervenientes.

A análise no capítulo 4 amostra claramente que a responsabilidade para a elaboração de políticas para o ambiente é transversal e espalhada em diversos ministérios. Isto significa que as competências e atribuições de um lado devem ser bem marcadas e articuladas dentro dos ministérios/direcções gerais, com a indicação de posições/pessoas responsáveis e capacitadas para a sua realização a nível sectorial. Por outro lado, para gerir os processos ambientais com as

características transversais, requer-se um centro com poder, força política e capacidade. Para este fim é necessário estabelecer uma base forte a nível central que põe-se a frente para assegurar a coordenação e a promoção do ambiente no país.

Para realizar uma coordenação sistemática das políticas e para estabelecer um centro de troca e de aprofundamento de conhecimentos ambientais necessita-se de um palco de discussão técnica onde participam os responsáveis das direcções relevantes.

A participação da comunidade na preparação das políticas, na preparação das modalidades de implementação e na avaliação das políticas necessita da sua própria plataforma.

Estas entidades dão a sua contribuição na preparação das decisões políticas e por este fim devem estabelecer relações adequadas para transferir os seus argumentos e considerações para a nível político.

Assim propõe-se a nível central as entidades seguintes:

- Uma Entidade Central, centro forte do sector de ambiente;
- Um Comité de Pilotagem, composto por representantes das Direcções Gerais relevantes e Institutos Científicos;
- Pontos Focais de Ambiente nas Direcções e Institutos relevantes com competências e conhecimentos adequados que lhes permitem representar e monitorar os aspectos do ambiente;
- Um Conselho Nacional com uma representação equilibrada da comunidade para contribuir de uma maneira construtiva na elaboração das políticas e facilitar a sua implementação.

6.2.2 A Entidade Central

As competências e as atribuições

Propõe-se para a Entidade Central as competências e as atribuições seguintes:

- Propor e coordenar a política nacional do ambiente;
- Promover e coordenar a elaboração das estratégias;
- Promover e coordenar os planos de acção;
- Acompanhar e controlar a realização das políticas e medidas autorizadas;
- Avaliar e adaptar periodicamente a política nacional;
- Garantir a avaliação dos impactos ambientais dos principais programas e projectos de investimentos;
- Acompanhar a evolução da situação ambiental;
- Elaborar o Livro Branco sobre o estado do ambiente de três em três anos;
- Definir e seguir normas para o ambiente;
- Promover acções de informação, educação e comunicação no domínio do ambiente;
- Desenvolver/manter os instrumentos jurídicos, económicos e financeiros;
- Estimular a investigação e o desenvolvimento tecnológico na área do ambiente através de protocolos e contractos com instituições científicas;
- Assegurar a articulação com as organizações internacionais e acompanhar os processos de assinatura, ratificação e implementação dos tratados/convenções internacionais no domínio do ambiente;
- Assegurar o secretariado do Conselho Nacional.

As capacidades da entidade central

É de salientar que o papel da Entidade Central não é de execução, más de dinamização, de coordenação e de supervisão. Isto tem implicações para os métodos de trabalho e as capacidades humanas requeridas, em quantidade e em qualidade.

Para articular as relações de trabalho com as Direcções Gerais e os Institutos é aconselhável e de facto necessário de trabalhar com base em protocolos. Isto vai criar clareza nas relações de trabalho e dar a oportunidade à Entidade de definir explicitamente o seu posicionamento, para os parceiros e para ela própria. Pois, para realizar o papel de um centro forte para o sector do ambiente, mudanças consideráveis devem ser alcançadas. Este relatório só pode dar as grandes linhas para a estruturação do sector; o funcionamento adequado deve tomar forma na prática, com base nas experiências da prática de dia a dia.

Considerando as competências e atribuições estima-se que a Entidade Central deve ser dotada das seguintes capacidades para adequadamente realizar as suas tarefas.

Para as tarefas relacionadas com a elaboração de políticas, estratégias e planos de acção a Entidade Central deve propor, em estreita colaboração com os outros elaboradores de políticas, as grandes linhas da política do ambiente. As políticas, estratégias e planos de acção nos diferentes sectores vão contribuir para a realização dos objectivos e das metas, aplicando entre outros as normas e estabelecidas. Neste trabalho a Entidade tem que realizar o seu papel de estimular, coordenar e de apoiar, o que significa que boas relações devem ser estabelecidas com os parceiros. Estima-se que duas pessoas com formação superior são requeridas para esta tarefa. Pode-se prever uma certa especialização para áreas como ar, água, resíduos, etc..

Para a área de monitorização e avaliação da situação ambiental, o banco de dados tem um papel importante. O desenvolvimento e a gestão do banco de dados, com o estabelecimento e manutenção das relações com os fornecedores das informações (p.e. INGRH, INMG, INIDA, Municípios) requer uma pessoa com formação superior. A monitorização e a avaliação são tarefas que devem ser devidamente executadas, más que precisam de menos tempo. A avaliação é um trabalho a ser realizado por consultores e que necessita só organização e acompanhamento.

A organização e avaliação das AIA's é uma outra área que necessita uma capacidade a nível de formação superior e com uma determinada especialização.

A socialização do tema e da problemática ambiental foi indicado como um princípio, dado a sua importância. Para dar a atenção requerida a este assunto a presença de um especialista na área é necessária. Ele/ela tem que elaborar uma estratégia e um plano de intervenção com a definição dos grupos alvos, as maneiras de atingi-los (como televisão, imprensa, educação), os realizadores das actividades de informação, educação e comunicação, o conteúdo global das mensagens a transmitir, etc., coordenar e avaliar a realização e introduzir adaptações em caso de necessidade.

A análise mostrou que a legislação é fraca, incompleta e muitas vezes sem regulamentação. Parte do problema é causada pela maneira pontual do desenvolvimento da legislação. É necessário ter um especialista que completa, desenvolve e mantém a legislação ambiental e que pode dar conselhos quando questões surgem sucedem. Assim pode-se desenvolver uma base sistematizada, coerente, consistente e estável para intervenções na área do ambiente.

A fraca fiscalização e controle de actividades está na origem do desrespeito ao cumprimento da legislação existente no tocante aos crimes contra o ambiente. Uma fiscalização adequada e consistente necessita de um apoio do nível central para desenvolver as capacidades, por exemplo nos municípios, e para reforçar a aplicação da legislação e regulamentação através de conselhos em casos de necessidade. Um inspector com esta tarefa deve ser nomeado.

Manter as ligações internacionais, ficar a par dos desenvolvimentos a nível internacional com atenção para as obrigações mas também para as oportunidades que elas oferecem é uma tarefa importante que requer capacidade.

A Entidade Central deve liderar o sector de ambiente novamente estruturado e estimular o seu desenvolvimento conforme os princípios formulados. As competências e atribuições indicadas levam à estimativa de capacidade do pessoal chave conforme indicado em cima. As experiências após um ano de funcionamento da Entidade vão dar indicações sobre sub- ou sobre-estimações.

A estruturação interna da Entidade deve ser elaborada pelo futuro responsável, junto com a equipa que vai formar. Algumas tarefas devem ser realizadas por pessoas especializadas como as do jurista, do inspector e do responsável para a (in)formação. As outras podem ser divididas de diferentes maneiras. Coloca-se por exemplo a questão se se prefere ter alguém que se ocupa só com aspectos de elaboração de políticas, estratégias e planos de acção ou se é preferível ter alguém que se ocupa do ciclo completo, com por exemplo uma certa especialização numa área como o ar. A função ligada com AIA ou com as ligações internacionais deve provavelmente ser ligada com outras actividades por causa do volume de trabalho. Dado a dimensão da entidade parece vantajoso manter uma certa flexibilidade. Isto não significa que a articulação entre os diferentes funções não deva ser bem indicada através de descrições das funções, uma vez elaborada a estrutura interna.

Posição institucional

A nível institucional uma reflexão sobre as formas de organização do sector justifica-se, porque existem diferentes opções para o posicionamento da Entidade Central dentro do aparelho de estado, das quais do qual a actual inserção num ministério sectorial é uma.

Como observação preliminar é de considerar que uma entidade autónoma exprime com maior força a assunção, a endógenização e a perenização do conceito do ambiente e o reconhecimento da sua importância.

Pensando sobre este assunto colocam-se questões e considerações como:

- Como fazer a integração dos processos subjacentes à integração dessas funções essenciais?
- Quais as vantagens de um ministério do ambiente encarregado de todos os assuntos ambientais?
- Será que a actual situação Ministério do Ambiente, Agricultura e Pesca é uma solução a manter-se?
- Não terá mais sentido a criação de um Ministério de Ambiente (e Ordenamento de Território)?
- Será que um Secretário de Estado de Ambiente (e Ordenamento de Território) adjunto do Primeiro Ministro é uma boa solução?
- Será que um Secretário de Estado junto de um ministério sectorial é uma solução aceitável?

- A posição de ministério é um factor importante que vem da necessidade do sector do ambiente ter um apoio político forte e revelar que para o governo o assunto ambiente é importante.
- - A possibilidade de juntar a função de Ambiente e de Ordenamento do Território pode proporcionar uma mais valia na perspectiva de afirmação sucedida conjunta dessas duas funções da política do governo.

Para estruturar a reflexão foram formuladas algumas condições que resgatam a importância do ambiente e que podem facilitar o óptimo funcionamento da Entidade Central.

É de salientar que a Entidade por consequência das suas funções e da maneira que o seu funcionamento é previsto, necessita de certas condições.

1. Para devidamente realizar o papel transversal e intersectorial necessita de uma posição independente de um sector. Se não a influência do próprio sector pode criar desequilíbrios.
2. Autonomia técnica, administrativa e financeira é requerida para ser capaz de responder rapidamente e adequadamente, sem desvios hierárquicos.
3. Disponibilidade e acesso a meios para realizar políticas e programas acordados é necessário para ser um parceiro de confiança e com agilidade de actuar.
4. A fácil interligação com outras entidades é requerida para realizar com agilidade os múltiplos contactos que são necessários com entidades a nível central e descentralizado e com organizações cívicas.
5. Influência, ganha pela a própria posição e pelas competências do staff, é uma condição para convencer os parceiros e realizar o papel de coordenação e supervisão com autoridade.

É de analisar em que medida estas condições são presentes nas formas possíveis em combinação com a inserção orgânica da Entidade Central.

As formas possíveis são as seguintes:

1. Instituto. É de notar que um Instituto para o Ambiente não tem a capacidade de gerar 50% dos recursos, não sendo o papel dele a prestação de serviços;
2. Agência;
3. Direcção Geral .

A inserção orgânica pode ser realizada:

4. Num Ministério autónomo;
5. Num Ministério com múltiplas funções incluindo ambiente;
6. Num Ministério adjunto ou secretaria de estado junto do Primeiro Ministro;
7. Numa Secretaria de Estado de um ministério de múltiplas funções.

É uma característica das Agências que têm competências e atribuições limitadas, o que faz que esta forma é menos indicada para a Entidade com as múltiplas funções. Comparando a forma de Instituto de a da Direcção Geral constata-se que as condições 1 até 4 são melhor satisfeitas para o Instituto, com a excepção de uma Direcção Geral inserida num Ministério autónomo.

Uma Direcção Geral, por ser directamente ligada a um Ministério terá mais influência.

Considerando a inserção orgânica constata-se que a inserção num Ministério de Ambiente autónomo de uma Direcção Geral melhora as condições 1, 3 e 4.

Assim as opções mais aconselháveis são um Instituto e uma Direcção Geral inserida num Ministério autónomo.

Antes de comparar estas opções temos que discutir assunções para a inserção de um instituto. Como a criação de um Ministério autónomo só para tutelar um Instituto não se justifica, restam as Opções 5, 6 e 7. As Opções 5 e 7 são comparáveis com a observação que a posição de um Instituto será mais forte na Opção 5.

A Opção 6 parece interessante por causa da posição forte do Primeiro Ministro. Porém, a experiência mostra que esta vantagem teórica não se realiza na prática por causa das múltiplas preocupações do Primeiro Ministro que não permitem a atenção necessária dele.

Resta a Opção 7 do Instituto com um Ministério de múltiplas funções incluindo ambiente.

A comparação do Ministério de Ambiente autónomo e o Instituto com a tutela de um Ministério com múltiplas funções implica algumas considerações que levem a uma recomendação.

Por um lado, a opção do Ministério do Ambiente parece criar a posição mais forte para o ambiente. A força política é evidente e as outras condições são satisfeitas, sendo seja que a autonomia e o acesso a meios são mais fortes para um Instituto.

Por outro, a criação de mais um ministério, pequeno por cima, está em contradição com a intenção de reduzir o número de ministérios afim de melhorar a eficácia e eficiência do aparelho e estado.

A ligação estreita à política traz influência em princípio, mas ela tem desvantagens também. Falou-se, na análise, das oscilações políticas, que nem sempre estimularam o desenvolvimento da entidade do ambiente. A ligação estreita aumenta o risco de mudanças frequentes e intervenções da parte política que entram o desenvolvimento constante da Entidade. Isto pode bem contrabalançar as vantagens e mais assim porque a Entidade é nova ainda e ela tem que desenvolver como organização e conquistar a sua posição como líder do sector. Um Instituto dá mais garantias para um desenvolvimento contínuo, sem interrupções, situação que pode ser reforçada pela nomeação do Presidente do Instituto para um período longo de, por exemplo, cinco anos. É de salientar também que um ministro forte na tutela pode fornecer mais força política que um ministro fraco num Ministério do Ambiente.

Em suma, o posicionamento da Entidade Central de Ambiente num Instituto com a tutela de um Ministério com múltiplas funções cria as melhores condições para realizar o objectivo de uma posição forte do ambiente que contribuirá para a um desenvolvimento sustentável do país.

A função do Ordenamento do Território tem um carácter comparável com o ambiente. Para citar uma frase do sub-capítulo sobre a DGOTH: "*O ordenamento do território, pela sua natureza intrínseca de sector abrangente e horizontal e pelo escopo de princípios, objectivos e competências é quicá, à semelhança do ambiente, um dos sectores que mais se articula com os sectores de desenvolvimento.*" Por causa desta semelhança e por causa da estreita interligação do ambiente com o instrumento de ordenamento do território, a junção de Ambiente e Ordenamento do Território apresenta-se como uma excelente oportunidade para dar um impulso à intenção de realizar um desenvolvimento sustentável. Uma tal junção permitiria evitar conflitos provenientes da sua ligação a sectores diferentes e daria ao mesmo tempo mais peso e força às duas funções.

Recomenda-se a criação de um Instituto do Ambiente e Ordenamento do Território com uma tutela de um Ministério com múltiplas funções.

6.2.3 O Comité de Pilotagem

Para a realização da coordenação sistemática das diferentes políticas sectoriais propõe-se um Comité de Pilotagem. Este Comité é uma instância de reflexão, de concertação e de troca de ideias, experiências e informações e cria um palco para a proliferação e o aprofundamento de conhecimentos ambientais no aparelho do estado.

Propõe-se que o Comité de Pilotagem integre: DGPlano, DGOT, DGDT, DGIS, DGMP, MEVRH, DGASP, DGPescas, DGIE, INIDA, INGRH, INDP, INMG, LEC, SG ANMCV e terá as competências seguintes:

- Avaliar as políticas ambientais;
- Fazer o seguimento da sua implementação;
- Articular os programas e projectos e definir prioridades;
- Propôr medidas, acções, actividades novas;
- Propôr soluções para resolver problemas e conflitos;

O Comité de Pilotagem é presidido pelo Responsável da Entidade Central e integrado pelos responsáveis dos serviços referidos.

Propõe-se de formalizar a constituição do Comité de Pilotagem através de um despacho.

É a responsabilidade da Entidade Central de facilitar e estimular o Comité de Pilotagem para que se desenvolva para um centro estimulante para o tema de ambiente.

6.2.4 Os pontos focais

As competências e atribuições nas diversas Direcções sectoriais, ligadas com o ambiente, devem ser bem marcadas e articuladas. Propõe-se a introdução de pontos focais que têm um papel "de consciência ambiental" nas referidas entidades. Os pontos focais são técnicos na posição de assessor do DG.

As tarefas dos pontos focais são:

- Assessorar o DG sobre aspectos ambientais;
- Representar o assunto ambiente na elaboração e execução das políticas do sector;
- Participar na avaliação de impactos ambientais;
- Apresentar relatórios semestrais ao Comité de Pilotagem;
- Estimular a circulação horizontal e vertical de informações;
- Relacionar com a Entidade Central do Ambiente

Propõe-se de formalizar a posição dos Pontos Focais através de um despacho.

Para os pontos focais as responsabilidades ligadas com o ambiente significam tarefas adicionais. Coloca-se a questão como se pode garantir que o assunto mereça a devida atenção.

Uma maneira de ver a função é como uma oportunidade de desenvolver novas competências e perspectivas na carreira. A capacitação prevista e possibilidades de trocar ideias com colegas de outros sectores devem concretizar essas perspectivas.

É da responsabilidade da Entidade Central criar e dinamizar um palco para a troca de experiências e o desenvolvimento de novas ideias e iniciativas.

6.2.5 Conselho Nacional

Propõe-se o Conselho Nacional como a plataforma para a participação da comunidade na preparação das políticas, na preparação das modalidades de implementação e na avaliação das políticas.

O Conselho Nacional funciona junto da Entidade Central e é a instância de diálogo e o órgão consultivo.

O Conselho Nacional tem representantes do(s):

- Sector privado (empresas);
- Sociedade civil (ONG)
- Outras instituições públicas (entre os quais a ANMVCV, a SEJ, a DGP, a DGOTH e o responsável da entidade central) e privadas (p.e. as Câmaras Municipais);
- Parceiros internacionais.

As competências do Conselho Nacional são:

- Ajudar o desenvolvimento de uma visão nacional do desenvolvimento que inclui o ambiente;
- Aconselhar o governo sobre a política do ambiente;
- Pronunciar-se sobre políticas, estratégias e programas do planeamento ambiental;
- Funcionar como a instância para a integração das preocupações do sector privado, das ONG e do público em geral sobre questões ambientais.

O Conselho Nacional é presidido por uma pessoa proveniente da sociedade civil com perfil e autoridade.

6.2.6 Capacitação a nível central

O estabelecimento de estruturas só não é suficiente por si só para dar ao ambiente a importância que deve ter. Impulsos para mudar os hábitos nas diferentes entidades para tratar o assunto ambiente são requeridas e a Entidade Central terá este papel de continuamente estimular e dinamizar o tema. As iniciativas e actividades desenvolvidas nesta perspectiva devem aplicar os princípios que foram formulados.

A capacitação é um elemento muito importante para apoiar as mudanças procuradas. São propostas as actividades seguintes de capacitação nos diferentes níveis.

Políticos e Parlamentares

- Actividades da divulgação do PANA II para os políticos e parlamentares;
- Fornecer noções sobre ambiente e desenvolvimento sustentável;
- Organização e participação dos políticos e parlamentares em palestras, fora, colóquios e seminários sobre temas ambientais como forma de contribuir para a educação cívica e o reforço da cidadania.

Entidade Central

- Acções de formação e de aperfeiçoamento pontuais (cursos, seminários e estágios) em áreas como direito e legislação do ambiente, sistema de informação, auditoria

- e inspeção no domínio do ambiente, formação e informação, Avaliação do Impacto Ambiental, elaboração de políticas ambientais, etc.;
- Formação em monitorização da implementação;
- Implicação intensiva na divulgação do PANA II.

Conselho Nacional e Comité de Pilotagem

- Noções gerais sobre o ambiente;
- Experiências existentes com a integração do ambiente em políticas e programas sectoriais.

Pontos Focais e Direcções Gerais

- Noções gerais sobre o ambiente;
- Experiências existentes com a integração do ambiente em políticas e programas sectoriais;
- Elaboração de políticas sectoriais incluindo os aspectos ambientais;
- Informações e indicadores sectoriais do ambiente;
- Gestão e monitorização ambiental;
- Divulgação dos PAIS e PANA II;
- Encontros, seminários trimestrais dos pontos focais para a troca de experiências.

ONG e Associações

- Actividades de promoção da capacidade das ONG e associações (seminários de formação, elaboração de uma estratégia para as ONG, financiamento de acções com impacto ambiental das ONG).

6.3 Propostas para o nível descentralizado

6.3.1 Introdução

É essencialmente a nível dos municípios que a política ambiental pode se realizar. São os municípios o poder com ligação mais estreita com as populações e com possibilidades de actuação, em concertação com as entidades desconcentradas, através de actividades concretas com um impacto visível e notável.

Os municípios têm, considerando também os processos de descentralização, o potencial de realizar um papel preponderante para a implementação das políticas ambientais.

É uma necessidade muito forte o reforço da capacidade institucional dos municípios para que eles possam realizar este papel. Esta situação deve ser vista com um desafio e não com um problema. A criação de capacidades a nível dos municípios gera um potencial considerável para o desenvolvimento como demonstra o exemplo do GTI da Associação Inter-municipal de Santo Antão.

Para o desenvolvimento das capacidades deve se partir de alguns dos princípios formulados anteriormente:

- Construir a partir do existente e numa perspectiva gradualista e realista;
- Criar uma capacidade ambiental estável e sustentável que vai constituindo uma memória institucional;
- Priorizar uma abordagem que focaliza a transferência de capacidades, conhecimentos e a aprendizagem (aprender fazendo).

As experiências com os PAM que foram elaborados a nível dos municípios com o suporte do Núcleo de Ambiente da ANMCV mostram que a dinamização e o desenvolvimento das capacidades existentes em volta de actividades concretas e relevantes é possível e com resultados bem acima do esperado.

Os ONG e as Associações são parceiros importantes para a realização de objectivos ambientais, bem como intermediários para a sensibilização como para a execução de obras ligadas ao meio ambiente. O desenvolvimento notável delas oferece um quadro favorável para a multiplicação de iniciativas e parcerias na área do ambiente.

A estrutura institucional deve conhecer uma distinção clara entre:

- A capacidade técnica;
- Os mecanismos de participação e coordenação;
- O nível da decisão

Assim prevê-se a nível descentralizado as entidades seguintes para as intervenções ambientais:

- Uma Equipa Técnica Municipal (ETM);
- Uma Comissão dos Parceiros;
- A Assembleia Municipal.

6.3.2 A Equipa Técnica Municipal

A Equipa Técnica Municipal tem dois técnicos com nível médio minimamente. Será claro que técnicos superiores são a preferência. O nível médio é considerado como o mínimo porque assim existe uma base para o desenvolvimento da capacidade.

A Entidade Técnica é considerada como a base estável e sustentável que vai constituindo uma memória institucional a nível do município e tem as tarefas seguintes:

- Organizar a elaboração e a revisão do PAM;
- Organizar a tradução do PAM em programas e projectos (TdR para a elaboração, supervisão do trabalho, organização de concursos para a implementação, contratação);
- Supervisionar e seguir a implementação dos programas e projectos;
- Realizar a gestão financeira dos programas e projectos;
- Facilitar (organizar) a avaliação dos impactos ambientais a nível local;
- Informar a Comissão de Parceiros e a Assembleia Municipal com relatórios semestrais;
- Reunir, sistematizar e editar os dados relacionados com os programas e projectos;
- Reunir, sistematizar e editar os dados com relevância ambiental;
- Informar e sensibilizar a organização municipal sobre os assuntos concernentes ao ambiente.

Como se pode notar, a ETM tem em princípio um papel de organização e de supervisão dos programas e projectos ambientais. As Delegações, ONG, Associações, o sector privado, etc. têm um papel de preparação e realização.

É de salientar que deve-se utilizar ao máximo a experiência ganha no âmbito da elaboração dos PAM.

6.3.3 A Comissão de Parceiros e a Assembleia Municipal

Comissão de Parceiros

A Comissão de Parceiros é a entidade que abre as possibilidades para a participação da comunidade com o objectivo de obter a compreensão e o suporte para as medidas e actividades ambientais.

Ela é presidida pelo Presidente da Câmara e tem a seguinte representação: o Município, a Delegação do MAP, a Delegacia de Saúde, o Delegado da DGMP, a Delegação da Educação, o Sector Privado, as ONG, as Associações e as Confissões Religiosas.

As atribuições são:

- Apoiar o município na aplicação da Lei de base do ambiente;
- Participar na definição de política do ambiente a nível do município;
- Avaliar o PAM e os programas e projectos ambientais;
- Articular os programas e projectos e definir prioridades;
- Fazer o seguimento da implementação deles;
- Pronunciar-se sobre os problemas ambientais que afectam o município.

A Assembleia Municipal

As atribuições da Assembleia Municipal concernentes ao ambiente são:

- Aprovar o PAM e os programas e projectos ambientais após deliberação;
- Fazer o seguimento da implementação com base em relatórios semestrais.

6.3.4 A interligação horizontal e vertical

É importante que os aspectos técnicos, de participação e de decisão sejam bem harmonizados a nível descentralizado e que a ligação com o nível central seja assegurada.

Assim propõe-se o seguinte processo de aprovação do PAM e dos programas e projectos:

- A Equipa Técnica Municipal propõe;
- A Comissão de Parceiros discute e dá recomendações;
- A Assembleia Municipal decide, tendo em conta as recomendações da Comissão de Parceiros e o parecer da ETM.

Depois da aprovação do PAM ele é enviado à Entidade Central para uma avaliação da conformidade à política nacional e para informação.

Os relatórios semestrais preparados pela ETM são enviados à Assembleia Municipal com o parecer da Comissão de Parceiros.

6.3.5 O Núcleo de Ambiente da ANMCV

O Núcleo de Ambiente da ANMCV foi criado para apoiar a elaboração dos PAM e deu uma contribuição muito útil na elaboração dos primeiros seis. O conceito de uma entidade a nível central mostrou-se efectivo e merece ser continuado para a elaboração dos restantes planos e também para a fase de implementação dos PAM

Nesta fase as tarefas do NA vão mudar e consistirão em:

- Apoiar a implementação do PAM;
- Capacitar as equipas técnicas municipais;

- Supervisionar o processo da implementação dos PAM;
- Fazer relatórios semestrais sobre o progresso da implementação ao Presidente da ANMCV e à Entidade Central;
- Fazer a articulação com a Entidade Central do Ambiente;
- Desenvolver instrumentos para apoiar as actividades das equipas técnicas municipais (contratos tipos, TdR, formato dos relatórios, sistemas financeiros);
- Fazer a gestão financeira dos protocolos e contratos com os Institutos de Investigação;
- Reunir, sistematizar, editar e divulgar as experiências relevantes do trabalho feito (processo, conteúdo, organização);
- Identificar necessidades de apoio técnico especializado para os municípios na área do ambiente;
- Estabelecer a ligação entre o município e a capacidade técnica requerida e supervisionar o processo de contratação da capacidade técnica. (A abordagem da assistência técnica deve zelar para a capacitação, reforço da capacidade.);
- Zelar para a transferência de conhecimentos e a capacitação à nível local.

Juntamente com o apoio aos municípios individuais, o NA tem o papel importante de observar o processo de implementação nos municípios e tirar lições das experiências diferentes com o objectivo de melhorar os processos e de tornar as actividades de capacitação dos municípios mais eficazes e mais eficientes.

6.3.5 As comunidades

As comunidades são um alvo muito importante para a realização dos objectivos das políticas. Deve-se suscitar o interesse das comunidades para o ambiente e eleger pessoas que terão um papel de ponto focal no relacionamento com as instituições e na sua informação e sensibilização. Estas pessoas serão preparadas através de uma formação em áreas ambientais de interesse para a comunidade.

6.3.6 A articulação do nível descentralizado com as delegações

A articulação do nível descentralizado com as delegações deve ser vista na perspectiva da descentralização que tem o objectivo que no futuro as entidades desconcentradas serão integradas nas entidades descentralizadas.

Assim as delegações integram-se na execução do PAM sob a responsabilidade do município. Esta situação existia já e continua a existir na elaboração dos PAM onde funcionários de delegações deram e dão contribuições importantes.

Visto o nível de formação e de experiência dos funcionários das delegações, que em geral é mais elevado que aquele dos funcionários dos municípios, as delegações têm o papel de reforçar as entidades técnicas locais através de transferência de perícias.

É de considerar as possibilidades de integrar técnicos das delegações nas ETM.

Considerando o facto que as relações de trabalho entre os municípios e as delegações vão sofrer uma alteração importante com a responsabilização dos municípios para a execução dos PAM é de prever que em alguns casos conflitos podem se desenvolver entre municípios e delegações. É evidente que a resolução de tais conflitos deve ser procurada a nível do próprio município. Porém, em casos onde existe o risco que a implementação dos planos vai ser gravemente frustrada é de considerar a introdução de um Provedor do Ambiente, pessoa independente e com autoridade com o papel de prevenir e redimir conflitos a nível local.

6.3.8 Capacitação a nível descentralizado

As actividades de capacitação seguintes são propostas para os grupos diferentes.

Assembleia Municipal e Comissão de Parceiros

- Noções gerais sobre o ambiente.

Equipa Técnica Municipal

- Elaboração e avaliação ex-ante e ex-post de projectos;
- Gestão financeira;
- Planificação ambiental gestão;
- Monitorização do ambiente.

ONG e Associações

- Divulgação do PANA II;
- Identificação e elaboração de projectos;
- Capacitação em gestão financeira e contabilidade;
- Formação de líderes das comunidades;

Núcleo de Ambiente

- Planeamento ambiental;
- Elaboração e monitorização de projectos;
- Técnicas de assessoria (p.e. gerir conflitos, vencer resistências, técnicas de negociação).

Delegações desconcentradas

- Divulgação do PANA II;
- Noções gerais sobre Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

6.4 A Capacidade Científica

A Capacidade Científica pode realizar papeis para o ambiente a três níveis:

- Análises, medições e estudos no quadro da fiscalização e da monitorização da situação do ambiente. Refere-se aqui às medições e as análises pontuais e regulares de p.e. a qualidade da água e do ar e os estudos para a situação da biodiversidade e, conseqüentemente, a análise e organização dos dados de modo de que possam contribuir para a avaliação e adaptação das políticas.
- O seguimento da situação tecnológica a nível mundial com a perspectiva de encontrar soluções tecnológicas para problemas existentes. Pode-se pensar em métodos existentes para resolver problemas dos lixos sólidos, métodos alternativos de construção para contribuir para a à solução do problema dos inertes, etc.
- Investigação aplicada para a solução dos problemas locais e pontuais das comunidades.

As intervenções das entidades científicas para o ambiente devem ser reguladas através de protocolos e contratos. Propõe-se que a Entidade Central tome a

iniciativa para organizar e coordenar o processo da elaboração dos protocolos e dos contratos tipo a nível central para assegurar a coerência e consistência.

As ligações entre as entidades científicas e os municípios devem ser directas. O NA/ANMCV é a entidade indicada para o papel da coordenação do processo da elaboração dos protocolos e dos contratos de padrão.

A Entidade Central e NA/ANMCV garantem a afinação entre as actividades nestes dois níveis.

Os protocolos e contratos criam a oportunidade para os Institutos de investigação criar um mecanismo eficaz e eficiente de financiamento para parte das actividades, o que permite a planificação, a atribuição e o desenvolvimento das capacidades requeridas para as actividades na área do ambiente numa base estável.

Nesta perspectiva é importante que os Institutos desenvolvam a capacidade de identificar os problemas das comunidades na base do seu recenseamento e procurar soluções. Para o desenvolvimento desta capacidade propõe-se o aumento das relações técnicas de colaboração com instituições e agências regionais e internacionais com o objectivo de montagem de esquemas de realização de pesquisas aplicadas.

7 IMPLEMENTAÇÃO

As propostas apresentadas devem ser implementadas com coerência e com uma planificação realista. Os planos de implementação para os níveis central e descentralizado respectivamente são apresentados a seguir. Os planos foram discutidos com um grupo de trabalho durante o atelier de validação afim de garantir a sua praticabilidade.

7.1 Plano de implementação a nível central

Acções	Data	Responsável
Comentários e aprovação da estrutura proposta ²	11/03	EC/GEP
Formalizar o estatuto da Entidade Central	11-12 /03	EC/GEP
Elaboração dos Termos de Referência provisórios para a Entidade Central	12/03-02/04	EC/GEP
Organização da Entidade Central		
▪ Nomeação de responsável	01/04	Tutela
▪ Recrutamento do staff	02/04	Resp Ent C
▪ Avaliação necessidades de capacitação e preparar programa de capacitação	03-04/04	
▪ Aquisição inicial de equipamentos	03/04	Resp Ent C
▪ Estruturar a entidade	01-04/04	Resp Ent C
▪ Definir o programa de actividades da Entidade Central (incluindo a formação do staff) para 18 meses	04-06/04	Staff Ent C
Instalação do Comité de Pilotagem (1a reunião)	01/04	Resp Ent C
▪ Designação dos Pontos Focais	▪ 03/04	CdP
▪ Programa de trabalho e formação para CdP e PF's	▪ 05/04	Resp Ent C
Capacitação inicial das ONG e Associações	06/04	Resp Ent C NA/ANMCV
▪ Criação do Conselho Nacional	▪ 07/04	Tutela
▪ Nomeação do Presidente do CN	▪ 08/04	Cons. Min
Elaborar protocolos de cooperação com os Institutos Científicos	05-07/04	Resp Ent C

² Propõe-se que a proposta para a estrutura seja aprovada pelo Conselho de Ministros

7.2 Plano de implementação a nível descentralizado

Acções	Data	Responsável
Realização de uma Assembleia Geral da ANMCV para discutir o protocolo e os critérios de distribuição do financiamento	10-11/03	SG ANMCV
Elaboração e assinatura de um protocolo de cooperação na área de ambiente entre a ANMCV e MFPDR	11-12/03	ANMCV
Elaboração e assinatura de um protocolo de desembolso financeiro entre o MFPDR e os Municípios	11-12/03	ANMCV/ Municípios
Avaliação e reforço da constituição do Núcleo da ANMCV	01/04	SG ANMCV
Aperfeiçoamento do pessoal do Núcleo e reforço dos meios logísticos	02-04/04	SG ANMCV
Elaborar protocolos de cooperação com os Institutos Científicos	05-07/04	NA/ANMCV
Lançamento do processo da constituição das Equipas Técnicas Municipais (ETM) (conforme estado PAM)	11/03 – 06/04	Municípios
Capacitação inicial ETM só nos 6 primeiros Municípios	02-06/04	NA/ANMCV
Reforço dos meios logísticos e financeiros das ETM	03-06/04	NA/ANMCV
Operacionalização das Comissões de Parceiros	09/03-08/04	Municípios
Aprovação PAM pelas Assembleias Municipais	09/03- 08/04	Municípios
Identificação dos Pontos Focais nas comunidades	01-08/04	ETM
Preparação, sensibilização e formação dos elementos das Comissões de Parceiros, os deputados das Assembleias Municipais e os Pontos Focais Comunitários	09-12/04	NA/ANMCV

8 FINANCIAMENTO

8.1 Introdução

As modalidades de financiamento propostas são elaboradas numa altura que é caracterizada por mudanças dos esquemas tradicionais, fixos e conhecidos. O quadro é caracterizado por uma visão comum (de parte) dos parceiros que é favorável a novas modalidades de cooperação e de financiamento. Procura-se introduzir uma abordagem sectorial, que visa apoiar um sector utilizando as modalidades de financiamento e de prestação de contas sectoriais e não de projectos.

Para a implementação do PANA II, plano de acção para o sector de ambiente, isto oferece boas oportunidades, mas também responsabilidades em termos de transparência e de gestão financeira dos fundos. Além disto dificuldades são criadas por causa da necessidade de adaptação do aparelho administrativo do estado para responder às novas modalidades.

Isto significa que não se pode fazer propostas bem detalhadas. As propostas feitas aqui partem das perspectivas existentes com as intenções e as expectativas dos parceiros e procuram soluções que permitem a implementação óptima dos planos e que são realistas e de equilíbrio. Considera-se os fundos provenientes da cooperação com Holanda.

Os intervenientes relevantes têm que elaborar e concordar sobre as modalidades, mecanismos e processos a aplicar.

8.2 Critérios de base

Os critérios de base para a gestão financeira são:

- Os fundos recebidos numa conta separada são divididos em duas partes, para utilização a nível central e descentralizado respectivamente, 40% para o nível central e 60% para o nível descentralizado;
- Os gestores têm um acesso directo e rápido aos fundos;
- Existe transparência enquanto à distribuição e à utilização dos fundos;
- Os gestores e os utilizadores dos fundos dispõem de uma capacidade de gestão adequada.

8.3 Indicações para o nível descentralizado

- 60% dos fundos serão geridos com a implicação de:
 - ANMCV/Núcleo/Municípios
 - DG Tesouro/ DG Orçamento
 - DG Plano/Entidade Central
- A elaboração dos relatórios de execução e financeiros é da responsabilidade da ANMCV/NA e das ETM
- Sistema financeiro e de contabilidade a montar a nível da ANMCV para realizar a uniformização do sistema.
- O rateio da verba anual que será disponível por município e que será estabelecido a nível da ANMCV. O NA propõe os critérios para o rateio.

- Processo a nível municipal:
 - ETM prepara, calcula e fundamenta os projectos elaborados e o seu valor com proposta de prioridade
 - CP aprecia os projectos, dá o seu aval e fixa as prioridades
 - Presidente da Câmara Municipal aprova e manda enviar para a ANMCV
 - Conselho de Direcção da ANMCV dá autorização de financiar os projectos
 - Proposta autorizada volta para o núcleo para execução

Nesta proposta a ANMCV exerce um papel chave na distribuição dos fundos. A vantagem é uma certa flexibilidade na distribuição que permite uma melhor resposta às necessidades para o conjunto dos municípios. A alternativa é um rateio fixo para a distribuição dos fundos e o encurtamento do processo.

Os PAM incluem a globalidade dos projectos a realizar a nível do município. Haverá com certeza projectos cuja atribuição (central ou descentralizado) causará discussões. Não é possível fixar critérios gerais para a distribuição dos projectos "cinzentos". Propõe-se na ocorrência de casos concretos chegar a um acordo através de um diálogo com a participação de delegações da ANMCV/NA e o CdP onde os parceiros dão as suas opiniões e onde se aplica as lições das experiências em casos comparáveis.

Neste diálogo parte-se do princípio que a descentralização da gestão financeira é a preferência. Contudo deve-se ter em conta a natureza e a racionalidade das despesas.

8.4 Indicações para o nível central

- A nível central a supervisão e coordenação serão realizadas por:
 - A Entidade Central;
 - As DG do Orçamento, do Tesouro e do Plano.
- A Entidade Central não deve executar mas deve ser informado, salvo para projectos de reforço institucional.
- Os sectores têm a obrigação de informar a Entidade Central, o Comité de Pilotagem e a DGPlano sobre o progresso.
- Processo a nível nacional:
 - O Comité de Pilotagem aprecia os projectos, propõe prioridades e pronuncia-se sobre as modalidades de execução;
 - A Entidade Central e a DGPlano fixam as prioridades.
- Deve ser criado um mecanismo transparente de gestão dos fundos e de prestação das contas a nível do ministério de tutela /instituto.
- Os Pontos Focais têm a responsabilidade de seguimento e prestação de informações sobre a execução dos projectos nos próprios sectores.
- A responsabilidade para a elaboração do relatório de execução do projecto é da Entidade Central e dos Sectores.
-
- A responsabilidade para a elaboração do relatório financeiro é da Entidade Central e da DGPlano

Anexos

ANEXO 1 MODELO DE INQUÉRITO

Análise e Desenvolvimento institucional do sector de ambiente

Questionário

1- Nome/Designação da estrutura:

2- Localização:

2.1 Ilha

2.2 Concelho

3- Mandato/Atribuições da estrutura ou da instituição relacionadas com o Ambiente, directa ou indirectamente, a que pertence a estrutura: (cite a legislação de referência)

4- Estatuto da estrutura

- 1- Administração pública directa
- 2- Serviço autónomo
- 3- Serviço municipal
- 5- ONG
- 6- Organismo de cooperação
- 7- Associação municipal
- 8- Outro (especificar)

5- Listar as 5 principais actividades realizadas a partir de Janeiro 2002, relacionadas com o ambiente

Designação	Natureza da actividade	Cobertura Geográfica	Duração	Resultados Esperados

6- Indicar as 3 principais Instituições Nacionais parceiras directas

1. _____

2. _____

3. _____

7- N.º de projectos relacionados com o ambiente em curso ou previstos a curto prazo

Designação	Duração	Cobertura geográfica

8- Comente as dificuldades encontradas no desenvolvimento das tarefas da estrutura em termos de recursos materiais, humanos e ainda em termos formativos

9- Existem os seguintes instrumentos de gestão para seguimento das actividades?

Sistema de contabilidade	1. Sim	2. Não
Capacidade de gestão financeira de fundos	1. Sim	2. Não
Capacidade jurídica e de legislação	1. Sim	2. Não
Capacidade de elaboração de estratégia	1. Sim	2. Não
Capacidade de elaboração de políticas	1. Sim	2. Não
Capacidade de monitorização	1. Sim	2. Não
Capacidade de formação	1. Sim	2. Não
Capacidade de identificação de projectos	1. Sim	2. Não
Capacidade de elaboração de projectos	1. Sim	2. Não
Plano de Actividades	1. Sim	2. Não
Orçamento Anual de Funcionamento	1. Sim	2. Não
Relatório Anual de Actividades	1. Sim	2. Não
Relatório anual de projectos	1. Sim	2. Não

10- Dirigente da estrutura

1. Nome

2. Categoria Profissional

3. Habilitações Académicas

4. Permanência no lugar Anos Meses

11- Efectivo actual do Pessoal

	1. Permanente	2. Temporário	3. Voluntário
Quadros superiores			
Outros			
Total			

12- Formação

Listar por ordem de importância, as formações que achar necessárias para desenvolver com eficácia as actividades da sua instituição no domínio do ambiente.

Curso/Seminário	Nível	Duração	Formando (quando for o caso)
	Especialização/ Pós graduação		
	Formação de base		
	Superação on the job		

Listar dentro da instituição as pessoas que pela posição, experiência e interesse demonstrado devem merecer uma formação para o benefício da instituição no domínio do ambiente, sugerindo possíveis actividades de formação.

Funcionário	Nível/Categoria	Área/Actividade de formação	Duração

13- Listagem dos 3 principais desafios para o melhor desempenho da estrutura/instituição e o cumprimento cabal da sua missão/atribuições.

14- Dê a sua opinião sobre a organização e as responsabilidades de uma estrutura institucional para a implementação, seguimento e revisão das estratégias e políticas do ambiente.

PRAIA, AGOSTO de 2003

Nome:

Função:

Assinatura

ANEXO 2 ENCONTROS E ENTREVISTAS REALIZADOS**Equipa de Coordenação**

Sr.^a Margarida Varela
 Sr Oumar Barry
 Sr.^a Helena Santa Rita Vieira
 Sr.^a Petra Penninkhoff

Ministérios

Sr Leão Carvalho	Responsável DGA
Sr. ^a Maria da Cruz	Técnica DGA
Sr Fernando Leal Andrade	Director Estudos e Plano MAP
Sr Rui Silva	Presidente INGRH
Sr Abraão Andrade Lopes	Director Geral Indústria e Energia
Sr. ^a Patrícia Silva	Técnica DGIE
Sr Carlos Lima Dias	Director Geral Infraestruturas e San. Básico
Sr Ricardo Salústio	Técnico DGISB
Sr Manuel dos Santos Pinheiro	Director Geral do Planeamento
Sr João Carlos Pires	DGP
Sr Celso Fernandes	Director Geral Orden. do Território e Habitat
Sr. ^a Ivete Ferreira	Técnica DGOth
Sr José António Andrade	Técnico DGOth
Sr José Carvalho	Director Geral do Turismo
Sr. ^a Edelmira Carvalho	Directora Geral das Pescas
Sr João Goçaves	Delegado MAP Fogo
Sr. ^a Rosa Lopes	Delegada MAP Santo Antão

Institutos

Sr Oscar Melício	Presidente INDP
Sr António Querido	Presidente INIDA
Sr José Moreno	Presidente INMG

Poder Local

Presidente ANMCV	Sr Jorge Santos
------------------	-----------------

Boa Vista

Amilcar Ramos da Costa	Vice-Presidente Ass. Mun. Boa Vista
José Pinto	EMA Vereador Ambiente
Adilson Melício	EMA Delegado MAP
Oswaldo Pires	EMA Educação

Praia

Dr. Felisberto Vieira	Presidente CM
-----------------------	---------------

Santo Antão

Sr António Jorge Morais	EMA Vereador Ambiente
Sr José António Andrade	EMA Del MAP

São Vicente

Sr. ^a Gabriela Oliveira Lopes	EMA CM
Sr. ^a Alcídia Rodrigues Lopes	EMA Del MAP
Sr. ^a Rosário Silva	EMA Min Educação
Sr Edério Almada	EMA INDP

São Filipe

Sr Eugénio Veiga	Presidente CM
Sr Manuel Andrade Gomes	Vereador ODT, Prot. Civil, San Bás. CM
Eurico António Ferreira Cardoso	EMA CM
Maria João de Pina do Rosário	Del MAAP Fogo
João José Marcelino	Del Saúde Fogo
Honorato Gomes	Federação de ONG Fogo

Santa Cruz

Sr Orlando Sanches	Presidente CM
--------------------	---------------

Sector privado

Sr. ^a Fernanda Spencer	Executiva de Associação Comercial Industrial e Agrícola de Barlavento
Sr Luís Maximiano	Secretário Geral da Câmara de Comércio, Indústria e Serviços de Sotavento

ONG e Associações

Sr Adérito Silves Ferreira	Plataforma ONG
Sr Januário Nascimento	Presidente Ass. Defesa Ambiente e Desenv.
Sr Pedro Pio Lopes	Presidente Com de Direcção OADISA
Sr. ^a Joana Batista Ribeira	Técnica OADISA
Sr Pedro Lopez	Cabo Verde Natura 2000
Sr Alexandre Monteiro	Clube Ambiental Boa Vista

PNUD

José Gabriel Levy	Gestor de Programa
Moussa Léko	Analista de Programa

Consultores

Miguel Ramos	Consultor
David Carvalho	Consultor
Paulo Ferreira	Consultor
David Hopffer Almada	Consultor

Sessão de Trabalho com a EC

Sr. ^a Helena Santa Rita Vieira
Sr Isildo Gomes
Sr. ^a Margarida Varela
Sr. ^a Petra Penninkhoff

Sessão de trabalho com a ANMCV/NA

Sr. ^a Fernanda Almeida	SG ANMCV
Sr. ^a Arlinda Neves	NA
Sr. ^a Alcina Almeida	NA
Sr YaYa Konaté	NA

Sessão de Trabalho com o Comité de Pilotagem

Sr Rui Silva	INGRH
Sr. ^a Luísa Morais	DGASP
Sr Fernando Andrade	GEP/MAP
Sr. ^a Margarida Varela	DGA
Sr Rui Silva	INIDA
Sr. ^a Libéria Brito	DG Juventude
Sr José Carvalho	DG Turismo

Atelier Análise e Desenvolvimento Institucional do Sector de Ambiente

Sr João Fonseca	GMAAP
Sr Fernando Jorge Leal Andrade	GEP-MAAP
Sr Manuel Leão Carvalho	DG Ambiente
Sr. ^a Celeste Benchimol	DG Ambiente
Sr. ^a Maria da Cruz Soares	DG Ambiente
Sr. ^a Iolanda Brites	DG Pescas
Sr Celso Fernandes	DGOTH
Sr. ^a Ivete Ferreira	DGOTH
Sr. ^a Patrícia Alfama	DG Pescas
Sr. ^a Alcidia E. B. Alfama	DGC-MECC
Sr Manuel dos Santos Pinheiro	DGP/MFPDR
Sr João Carlos Pires	DGP/MFPDR
Sr Carlos Eduardo Silva	INIDA
Sr. ^a Maria Alexandrina Martins	I NMG
Sr Rui Silva	INGRH
Sr Orlando Sanches	P.C.M. S. Cruz
Sr José António de Pina	C.M. da Praia
Sr. ^a Gabriela Lopes	C.M. S. Vicente
Sr António Jorge Morais	C.M. R. Grande
Sr José António Pinto	C.M. Boavista
Sr. ^a Margarida Mascarenhas	Câmara de Comercio
Sr José Levy	PNUD
Sr. ^a Arlinda Neves	NA-ANMCV
Sr. ^a Alcina Almeida	NA-ANMCV
Sr Yaya Konaté	NA-ANMCV
Sr Isildo Gomes	EC-PANA-INIDA
Sr. ^a Maria Ivone Andrade Lopes	EC-PANA-INDP
Sr. ^a Helena Santa Rita Vieira	EC-PANA-DGP
Sr Oumar Barry	EC-PANA-DGASP
Sr. ^a Margarida Varela	EC-PANA-DGA
Sr. ^a Petra Penninkhoff	EC-PANA II-AT

ANEXO 3 TERMOS DE REFERÊNCIA

**MINISTÉRIO DO AMBIENTE, AGRICULTURA E PESCAS
GABINETE DE ESTUDOS E PLANEAMENTO**

**EQUIPA DE COORDENAÇÃO PARA A ELABORAÇÃO DO SEGUNDO
PLANO DE ACÇÃO NACIONAL PARA O AMBIENTE (PANA II)**



Análise e desenvolvimento institucional do sector de Ambiente em Cabo Verde

Termos de Referencia

1. Contexto geral

A preservação do ambiente como forma de garantir a vida do homem na terra é uma preocupação assumida pela comunidade internacional. A interacção de uma série de factores físicos, biológicos, sociais e económicos caracteriza o estado do ambiente no qualquer país.

Em Cabo Verde o ambiente é um dos temas mais importantes do Plano Nacional de Desenvolvimento. Neste âmbito, o Governo de Cabo Verde iniciou a elaboração do segundo Plano de Acção Nacional para o Ambiente (PANA II).

O PANA II, na sua totalidade, será um documento orientador de um processo continuo caracterizado por uma dinâmica própria. Será o instrumento que, nos próximos 10 anos (2004-2014), servirá de base de trabalho permitindo que os diversos sectores directa ou indirectamente relacionados com as questões ambientais que se desenvolvam de forma harmoniosa, garantindo um ambiente sadio.

Várias actividades contribuem para o processo de elaboração do PANA II. A identificação e desenvolvimento de uma estrutura institucional bem adaptada às exigências de implementação do PANA II enquadra-se nesta série em referência.

2. Contexto específico

No processo de definição da política e estratégia ambiental as relações entre os estado e a sociedade têm uma alta importância. A Equipa de Coordenação já iniciou vários processos participativos para assegurar um forte envolvimento dos parceiros do sector privado, sector público e sociedade civil através da elaboração dos Planos Ambientais Municipais e os Planos Ambientais Intersectoriais.

Este processo participativo e a articulação entre parceiros devem ser continuados para assegurar a execução e o seguimento das subseqüentes medidas e acções já identificados. Torna-se necessário um sistema institucional eficaz, estável, dinâmica e flexível para se adaptar a novos desafios que a sociedade provoca continuamente. Sobretudo, o sistema institucional deve facilitar a comunicação e a colaboração entres os parceiros (os dois aspectos cada vez mais mencionados pelos parceiros como os pontos mais fortes, resultando numa rigidez institucional).

A Constituição da República de Cabo Verde e a Lei de Bases da Política do Ambiente vieram despoletar a análise aprofundada das questões institucionais. O que está ainda em causa, como parte da elaboração do PANA II é:

- A clarificação do quadro institucional necessário e desejável para o processo de implementação do PANA II;
- A definição clara e sistematizada das funções, regras de procedimento e responsabilidades de cada estrutura orgânica envolvida na implementação do PANA II;
- A capacidade - em termos dos meios humanos, técnicos e logísticos - das estruturas orgânicas existentes (p.e. da Direcção Geral do Ambiente) para assumir essas responsabilidades;
- A afectação adequada dos meios financeiros, técnicos e humanos nas várias estruturas.

Neste contexto está prevista uma consultoria para identificar e analisar as estruturas institucionais mais indicadas para assumir as responsabilidades indicadas.

Um tal sistema institucional poderia integrar:

- uma autoridade a nível nacional, que tenha por missão específica, gerir a política ambiental, coordenar a implementação da estratégia, dar seguimento e apoio técnico à execução de projectos e facilitar a articulação com as estruturas a níveis centrais, regionais e municipais, incluindo as comunidades locais, as associações cívicas, os cidadãos e os agentes económicos privados e assegurar o seguimento da qualidade ambiental;
- núcleos estruturais permanentes a nível municipal para cumprir ou coordenar as tarefas atribuídas aos municípios;
- possivelmente, estruturas orgânicas regionais com competências na área do ambiente.

3. Objectivos

A consultoria “Análise e desenvolvimento institucional” tem que resultar em recomendações claras e concretas sobre uma estrutura institucional com responsabilidades bem definidas

Contudo, a estrutura definitiva dependerá das opiniões e necessidades identificadas pelos parceiros envolvidos na elaboração do PANA II.

Tarefas do(s) consultor(es)

- Inventariar - em estreita colaboração com os parceiros principais envolvidos no processo de elaboração do PANA II, e de uma forma clara e concreta - as responsabilidades de uma estrutura institucional adequada para a execução e seguimento do PANA II;
- Analisar as vantagens e desvantagens da criação dos pequenos núcleos permanentes a nível regional ou municipal, em função das respectivas realidades locais e dos projectos a implementar;
- Obter, num atelier, de trabalho, um consenso sobre a visão geral da estrutura institucional almejada;
- Identificar as necessidades de recursos humanos (em termos de número de quadros, capacidade técnica, capacidade de gestão administrativa, gestão financeira e gestão de recursos humanos) de uma tal estrutura institucional;
- Analisar as forças e fraquezas das estruturas existentes que poderiam assumir as responsabilidades identificadas, a nível nacional regional e municipal;
- Formular e analisar vários cenários para a criação e operacionalização de uma estrutura institucional para a implementação, seguimento e revisão regular do PANA II, incluindo um cronograma e responsabilidades (guiões de actuação) bem definidos.

4. Perfil do consultor(es)

A análise institucional será feita por uma equipa de um consultor nacional e um consultor internacional. Ambos os consultores devem ter uma experiência comprovada em análise organizacional e institucional e, de preferência, com o estabelecimento e desenvolvimento das instituições intersectoriais. Os consultores devem ter conhecimento e experiência aprofundados em todas as dimensões ambientais, capacidade de trabalhar em equipa e de dinamizar as contribuições dos parceiros cabo-verdianos e das agências internacionais.

O consultor internacional deve ter uma experiência comprovada de mais de 15 anos de trabalho na área, dos quais pelo menos 10 anos nos países em desenvolvimento, e domínio da língua Portuguesa.

O consultor nacional deve ter uma experiência de, pelo menos, 10 anos, e ter um bom conhecimento do sector ambiente em Cabo Verde, dos serviços públicos, das associações cívicas e do sector privado envolvido em programas ambientais.

5. Duração da consultoria

A consultoria terá uma duração de 7 semanas.

Será executada, de preferência, a partir de meados de Julho até 31 de Agosto de 2003. Na fase de execução do estudo, os parceiros envolvidos na elaboração dos Planos Ambientais Municipais (PAM) e dos Planos Ambientais Intersectoriais (PAIS) já terão desenvolvido as suas ideias sobre as exigências específicas de um sistema institucional para assegurar a implementação dos seus planos.