



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Cooperação entre Administrações Públicas dos Países da CPLP no
Domínio Ambiental:
Dinamização da Rede CPLP Ambiente e Território

Telma Andreia Freire Branco

Trabalho de projecto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Administração Pública

Orientador:
Dr. João Salis Gomes – Professor Auxiliar Convidado (Especialista)
ISCTE- Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2011



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Cooperação entre Administrações Públicas dos Países da CPLP no
Domínio Ambiental:
Dinamização da Rede CPLP Ambiente e Território

Telma Andreia Freire Branco

Trabalho de projecto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Administração Pública

Orientador:
Dr. João Salis Gomes – Professor Auxiliar Convidado (Especialista)
ISCTE- Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2011

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Doutor Juan Mozzicafreddo e ao Dr. João Salis Gomes, agradeço os pertinentes contributos e a atenção dispensada, imprescindíveis à elaboração deste trabalho.

À Dra. Alexandra Ferreira de Carvalho e ao Dr. Luís Chainho, a quem devo o mais profundo agradecimento pela confiança que sempre demonstraram, pelas oportunidades de crescimento profissional que me têm proporcionado ao longo destes seis anos no Gabinete de Relações Internacionais e pelo apoio concedido durante a frequência do Mestrado.

Ao Ricardo Alves e à Margarida Machado, colegas e amigos de longa data, pelo incentivo até ao último momento desta fase mais recente do nosso percurso académico em comum.

E, finalmente, aos meus pais, pelo apoio incondicional e pelo exemplo máximo de empenho que têm sido ao longo da minha vida.

RESUMO

Ao longo das últimas décadas, mudanças sociais, políticas e económicas têm sido acompanhada pela evolução do sector público. A reforma da administração pública é amplamente reconhecida como necessária e inerente a uma sociedade moderna e se bem que a sua fundamentação possa variar consoante a perspectiva teórica, é possível identificar um padrão comum que vai além de preocupações gestionárias.

Mais do que nunca, espera-se das instituições públicas capacidade de modernização, melhoria contínua do seu desempenho e adaptação aos novos desafios que lhes são colocados. Neste contexto, as redes de governança são reconhecidas como instrumento facilitador da implementação de políticas, contribuindo para tornar o processo governativo mais eficaz e aumentando a sua legitimidade.

Como todas as políticas públicas, também as políticas de cooperação para o desenvolvimento enfrentam a necessidade de se modernizar e tornarem-se mais eficazes e eficientes.

Procurando aplicar este princípio à cooperação entre administrações públicas dos países da CPLP no domínio ambiental, o presente trabalho tem como objectivo propor a dinamização da Rede CPLP Ambiente e Território, sugerindo alterações à sua estrutura e funcionamento, tendo como fim último contribuir para a melhoria do desempenho de todo o enquadramento institucional da cooperação em matéria de ambiente no contexto da CPLP.

Palavras-chave: Administração pública; Redes; Cooperação para o Desenvolvimento; Ambiente, Comunidade dos Países de Língua Oficial Portuguesa

ABSTRACT

Throughout the last decades, social, political and economical changes have been followed by evolution of the public sector. Public administration reform is widely recognized as a necessity and a feature of modern societies and although its rational may change accordingly to different theoretical perspectives, it is still possible to find a common thread that goes beyond managerial concerns.

More than ever, public institutions are expected to be able to modernize, continuously improve their performance and adjust to new challenges that they are faced with. Within this framework, governance networks have been recognized as a facilitating tool for policy implementation, contributing to the effectiveness and efficiency of the government process and improving its legitimacy.

Like all public policies, development cooperation policies also face the need to modernize and improve its effectiveness and efficiency.

In view of applying this principle to cooperation on the environmental domain between public administrations of the Community of Portuguese Speaking Countries (CPLP), the present work aims to strengthen the dynamic of the CPLP Network on Environment and Territory, by presenting suggestions to its structure and functioning, having as a final goal the performance improvement of the CPLP institutional framework on environmental cooperation.

Keywords: Public Administration; Networks; Development Cooperation; Environment; Community of Portuguese Speaking Countries.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I - EVOLUÇÃO E REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	3
Introdução	3
1.1 Evolução do Estado e da administração	3
1.2 Principais perspectivas teóricas – Do modelo Weberiano ao <i>New Public Management</i>	8
1.2.1 A organização profissional Weberiana.....	8
1.2.2 O <i>New Public Management</i>	12
1.3 Especificidades da administração pública e o Novo Serviço Público	18
1.3.1 Características próprias do sector público	18
1.3.2 O <i>New Public Service</i>	24
1.4 A necessidade de reforma administrativa	28
CAPÍTULO II - COOPERAÇÃO ENTRE ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS DOS PAÍSES DA CPLP NO DOMÍNIO AMBIENTAL	35
Introdução	35
1. As Redes como instrumentos de governança	35
2. O Ponto focal nacional da Rede CPLP Ambiente - O Gabinete de Relações Internacionais do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território	39
3. Caracterização do enquadramento institucional da cooperação no âmbito da CPLP no domínio ambiental	41
3.1 As actividades desenvolvidas no âmbito da Reunião de Ministros do Ambiente da CPLP	41
3.2. O ambiente no âmbito das actividades de cooperação da CPLP	52
3.3 Análise crítica e identificação de disfuncionalidades no enquadramento institucional e funcionamento da cooperação em matéria de ambiente no âmbito da CPLP	58
3.4 Justificação à elaboração do modelo de dinamização da Rede CPLP Ambiente e Território ...	61
4. Proposta de modelo de funcionamento da Rede CPLP Ambiente e Território	62
4.1 Objectivos do modelo	62
4.2. Descrição do modelo de funcionamento proposto para a Rede CPLP Ambiente e Território .	64
4.2.1 Proposta de estrutura do enquadramento institucional da cooperação entre as administrações públicas da CPLP em matéria de ambiente	65
4.2.2 Modelo de funcionamento	68
CAPÍTULO III - EFEITOS ESPERADOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO MODELO PROPOSTO E POSSÍVEIS CONSTRANGIMENTOS À SUA EXECUÇÃO	73
Introdução	73
1. Efeitos esperados da implementação do modelo proposto	73
2. Possíveis constrangimentos à implementação do modelo.....	75

CONCLUSÃO	79
FONTES	81
BIBLIOGRAFIA	83
ANEXOS	i
ANEXO A - Declaração da 1ª Conferência Interministerial sobre Ambiente da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, Lisboa, 22-23 de Fevereiro de 1997	i
ANEXO B – Declaração da 2ª Conferência Interministerial sobre Ambiente da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, Maputo, 22 de Novembro de 2001	v
ANEXO C – Declaração de Ministros do Ambiente dos Países de Língua Portuguesa, Brasília, 26 de Maio de 2006	viii
ANEXO D – Anexo à Declaração de Brasília - Plataforma de Cooperação da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) na Área Ambiental	ix
ANEXO E – Declaração da IV Conferência de Ministros do Ambiente da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), Luanda, 24 De Abril De 2008	xii
ANEXO F - Plano de Acção da Plataforma de Cooperação da CPLP na Área Ambiental	xiv
CURRICULUM VITAE	xv

ÍNDICE DE FIGURAS E QUADROS

FIGURAS

Figura 2.1 Diagrama de clientes do GRI	40
--	----

QUADROS

Quadro 3.1 Síntese do modelo de dinamização da rede CPLP Ambiente e Território (disfuncionalidades formais)	77
Quadro 3.2 Síntese do modelo de dinamização da rede CPLP Ambiente e Território (disfuncionalidades substanciais)	78

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

APD	Ajuda Pública ao Desenvolvimento
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
DPP	Departamento de Prospectiva, Planeamento e Relações Internacionais
GRI	Gabinete de Relações Internacionais
IPAD	Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento
NPM	<i>New Public Management</i>
NPS	<i>New Public Service</i>
MAOT	Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território
ODM	Objectivos de Desenvolvimento do Milénio
PALOP	Países de Língua Oficial Portuguesa
PECA	Plano Estratégico de Cooperação em Ambiente da CPLP
RELAC	Rede de Organismos de Alterações Climáticas da CPLP
UE	União Europeia

INTRODUÇÃO

Ao longo do século XX a evolução da sociedade e a sua crescente fragmentação contribuíram para o crescimento do Estado e para o aumento da diversidade e da complexidade das funções que lhes estão alocadas. Após a “época dourada” do Estado-providência durante os anos 50-60, diversos factores, sociais, políticos e económicos dão origem a um processo de transformação da sociedade e da relação entre o Estado e o cidadão. Surgem assim diversas perspectivas sobre a participação do Estado na sociedade e os modelos de organização e gestão da administração com vista à prossecução dos fins que lhe são atribuídos.

É neste contexto de transformação que nas últimas décadas do século XX tem início um processo quase contínuo de reforma administrativa, tendo em vista adaptar a configuração administrativa às transformações do sector estatal e motivado pela procura de formas inovadoras de melhorar o seu funcionamento e de melhor servir a sociedade. É neste âmbito que se situa o primeiro capítulo do presente trabalho, pretendendo-se apresentar uma caracterização da evolução e reforma da administração pública. De forma genérica, será abordada a evolução do Estado e da administração de acordo com as principais perspectivas teóricas, nomeadamente a organização profissional Weberiana e o *New Public Management*. A análise crítica a estas perspectivas permitirá abordar em maior detalhe as características próprias do sector público, caracterizar o *New Public Service* e finalmente abordar em concreto a temática da reforma administrativa.

Desta forma, pretende-se enquadrar aquele que é o objecto central do presente trabalho de projecto – a cooperação entre administrações públicas dos países da CPLP no domínio ambiental - no contexto de reforma e da necessidade de modernização administrativa e o contributo que a Rede CPLP Ambiente e Território poderá desempenhar para esse fim, dada a relevância que as Redes assumem enquanto instrumento de governança, tema que será abordado no início do segundo capítulo.

A Rede CPLP Ambiente e Território, criada no seguimento de uma Recomendação adoptada por ocasião da 2ª Conferência de Ministros do Ambiente da CPLP, em 2001, tem como objectivo o reforço das relações entre as administrações públicas da CPLP em matéria de ambiente e ordenamento do território, pretendendo ser um instrumento de apoio à promoção da cooperação, comunicação e divulgação de informação. A sua constituição representou o estabelecimento pela primeira vez uma estrutura de concertação entre os ministérios homólogos da CPLP responsáveis por estas temáticas, desempenhando um papel único enquanto fórum de contacto ao nível político e técnico.

Não obstante o trabalho que tem vindo a ser desenvolvido pelos organismos das administrações públicas em matéria de cooperação no domínio do ambiente, de que são exemplo os diversos projectos e actividades que foram executados ao longo dos anos, e os esforços dos vários órgãos da CPLP em desenhar uma estrutura funcional articulada, é possível verificar que persistem algumas disfuncionalidades que importaria solucionar com vista a beneficiar do pleno potencial que a

cooperação representa para o desempenho das funções das entidades públicas da CPLP competentes em matéria de ambiente.

Como tal, o presente projecto tem como objectivo principal apresentar propostas com vista à dinamização da Rede CPLP Ambiente e Território, sugerindo para tal a introdução de alterações à sua estrutura e funcionamento, com vista a melhorar o desempenho dos organismos responsáveis pelas relações internacionais dos países da CPLP em matéria de ambiente, na sua qualidade de coordenadores da cooperação, fomentar a apropriação por parte das entidades envolvidas e, dessa forma, contribuir para a melhoria da actuação de todo o enquadramento institucional da cooperação em matéria de ambiente no contexto da CPLP.

Atendendo a que o tema deste trabalho de projecto se enquadra no âmbito das atribuições do Gabinete de Relações Internacionais (GRI) do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território, nomeadamente no que respeita à dinamização da projecção internacional do Ministério nas instâncias multilaterais de que Portugal é parte e ao reforço da sua participação na definição e execução das políticas de cooperação para o desenvolvimento, bem como no âmbito das suas responsabilidades enquanto ponto focal nacional para a Rede CPLP Ambiente e Território, no segundo capítulo apresenta uma breve descrição do GRI e das suas competências.

Ainda antes de se entrar na apresentação do modelo proposto, efectua-se uma caracterização do enquadramento institucional da cooperação em matéria de ambiente, quer as actividades desenvolvidas no âmbito da Reunião de Ministros do Ambiente, como no contexto mais alargado da CPLP. Segue-se uma análise crítica e a identificação de disfuncionalidades do funcionamento da cooperação neste domínio, a partir das quais se apresenta a proposta de modelo de dinamização da Rede CPLP Ambiente e Território, descrevendo-se os seus objectivos e funcionamento proposto.

Finalmente, o terceiro capítulo expõe os efeitos que se entende serem expectáveis com a implementação do modelo, identificando-se ainda possíveis constrangimentos à sua execução e dificuldades a ultrapassar, terminando-se com a síntese das principais conclusões apresentadas ao longo do presente trabalho.

CAPÍTULO I - EVOLUÇÃO E REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Introdução

Neste capítulo introdutório pretende-se enquadrar o modelo que constitui o âmbito do presente trabalho de projecto no contexto da reforma e modernização administrativa. Abordam-se genericamente as principais características ilustradoras da evolução que o Estado e a administração pública têm registado ao longo das últimas décadas e o seu reflexo nas perspectivas teóricas de referência nesse domínio. Como tal, apresenta-se uma caracterização do modelo de organização profissional Weberiana e do *New Public Management* partindo de seguida, através da análise crítica que diversos autores têm efectuado a estes modelos, para a apresentação das características específicas da administração pública, que estabelecem os fundamentos do Novo Serviço Público e alicerçam a necessidade de reforma administrativa.

1.1 Evolução do Estado e da administração

O Estado é o exemplo máximo da capacidade do homem se organizar colectivamente, procurando dessa forma dar resposta às suas necessidades e problemas cada vez mais complexos, sendo simultaneamente a organização que maior influência exerce na vida dos homens através das diversas instituições criadas no seu âmbito (Peters, 1996: 1). Esta natureza ambivalente do Estado faz com que Zürn e Leibfried o caracterizem como sendo simultaneamente «o amigo de maior confiança do cidadão e o inimigo mais temido» (2005: 4).

Uma característica fundamental é a sua natureza evolutiva, não sendo por isso possível caracterizar o Estado moderno através das concepções uni-dimensionais de Hobbes ou de Weber (citados por Zürn e Leibfried, 2005: 2) que vêem como sua principal função e característica o monopólio do uso da força. Como entidade evolutiva, viu o seu papel e a sua relação com os cidadãos alterar-se, como consequência de diversos factores políticos, sociais, económicos e culturais, consoante as escolhas individuais e colectivas dos cidadãos, e a evolução do próprio interesse público (Mozzicafreddo, 2009), dando assim lugar a um entidade com diversas formas (Zürn e Leibfried, 2005: 3). As últimas duas décadas do século XIX ficam marcadas pelo surgimento do Estado-providência moderno, no entanto, segundo Rokkan (citado por Flora, 1984: 45), o desenvolvimento do Estado-providência é antecedido por três fases distintas do desenvolvimento político, as quais têm implicações nas dimensões que o Estado moderno hoje compreende:

i) Formação do Estado enquanto entidade fiscal e militar, através de uma unificação política, económica e cultural das elites, da criação de organizações fiscais com vista à mobilização de recursos, da consolidação do território através de um exército e da manutenção da ordem interna (Rokkan, citado por Flora, 1984: 45). O uso do poder militar permitiu ao Estado realizar a cobrança de

impostos que por sua vez, através dos recursos obtidos, permitiram-lhe desenvolver as suas restantes dimensões (Zürn e Leibfried, 2005:5);

ii) Construção ou crescimento dos Estados-nação, através do contacto entre as elites e a restante população proporcionado por meios como os exércitos, a escolarização, os meios de comunicação social, ou a standardização religiosa e linguística (Rokkan, citado por Flora, 1984: 45). Através do monopólio do uso da força o Estado pode conquistar e consolidar os seus poderes legais e assim garantir alguma certeza legal e estabilidade, com efeitos no crescimento económico. De um reconhecimento inicial da jurisdição interna de cada Estado, evolui-se posteriormente para o reconhecimento mútuo dos Estados enquanto entidades soberanas. (Zürn e Leibfried, 2005:6);

iii) Desenvolvimento da democracia de massas e surgimento da noção de cidadania, através da institucionalização de direitos civis e políticos, implicando a participação generalizada da população (Rokkan, citado por Flora, 1984: 45). A existência destas comunidades políticas formadas por cidadãos respeitadores das leis emanadas pelo Estado consolida a noção de Estado-nação democrático e concede-lhes uma nova legitimidade ao Estado (Zürn e Leibfried, 2005:8).

Todas estas fases influenciam naturalmente a formação, o desenvolvimento e as características do Estado-providência moderno. O seu surgimento é assim motivado por uma diversidade de desenvolvimentos sociais, económicos e políticos que têm lugar nas últimas duas décadas do século XIX, nomeadamente o aparecimento de situações de cariz social motivadas pela distribuição desigual de riqueza, em consequência dos fenómenos da industrialização e urbanização. Perante a crescente mobilização política da classe operária, e a pressão que a sua participação eleitoral passa a exercer sobre os Governos, essas situações tornam-se inaceitáveis e há necessidade de o Estado procurar atenuá-las. São assim criados mecanismos com vista a lidar com as condições potenciadoras de maior risco social: os acidentes de trabalho, a doença e invalidez, a velhice e o desemprego (Flora, 1984: 51-69; Zürn e Leibfried, 2005:9).

Em consequência desta realidade, Rokkan (citado por Flora, 1984: 45) fala na criação de uma «cidadania social», envolvendo a redistribuição de recursos, bens e benefícios, através dos sistemas de protecção social e de políticas públicas desenhados com vista a contribuir para tornar mais equilibradas as condições económicas, recorrendo a uma política fiscal progressiva e às transferências de pagamentos. A sua criação representa por isso o romper com as ideias liberais da divisão de responsabilidade entre indivíduos, grupos e o Estado (Flora, 1984:51) e após a 2ª Guerra Mundial, integrando a visão Keynesiana, o Estado-providência passa a assumir igualmente responsabilidades de promoção do crescimento económico e promoção do emprego. Esta dimensão constitui a força motriz de um Estado intervencionista e multi-funcional, facilitador do crescimento económico e da igualdade social (Zürn e Leibfried, 2005:9-11).

A evolução do Estado-providência não foi no entanto uniforme, reflectindo a diversidade dos modelos contemporâneos diferentes noções sobre o que constitui a «good society» (Esping-Andersen 2002: 1). Os vários regimes do Estado-providência caracterizam-se pela diferença na escolha que

fazem da divisão de responsabilidades entre os três pilares do Estado-providência: mercados, famílias e governo. Embora os vários países da Europa se vejam confrontados com desafios e riscos sociais semelhantes, a resposta que é dada a esses desafios depende em grande parte dos sistemas de providência de cada um dos países (Esping-Andersen, 2002: 13). Podemos assim identificar três modelos tipo, com características, vantagens e desvantagens próprias:

i) Modelo escandinavo: assente em valores como a democracia, o universalismo, o igualitarismo e uma noção abrangente de cidadania, coloca ênfase da resposta no pilar governamental, com vista a retirar das famílias esse encargo e a promover uma maior independência individual e a maximizar o nível de empregabilidade e produtividade dos cidadãos. Ao incentivar o elevado nível salarial possibilita-se uma maior apetência à tomada de riscos, promovendo a flexibilidade do mercado de trabalho, caracterizando-se ainda pelos serviços prestados aos vários segmentos da sociedade (crianças, idosos, incapacitados). No entanto, como desvantagens implica naturalmente um custo substancial para o Governo, necessitando de elevadas cargas fiscais, exigência que tem sido possível manter por reunir o apoio das classes médias dos respectivos países. O modelo depende fortemente de uma elevada taxa de empregabilidade e crescimento, constituindo por isso as épocas de abrandamento económico um desafio importante. Apresenta um forte investimento em medidas preventivas, o que o na opinião de alguns autores, o torna bem posicionado para dar resposta às mudanças da era pós-industrial (Esping-Andersen 2002: 13-14).

ii) Modelo liberal: Modelo característico dos países anglo-saxónicos, de incentivo ao recurso às soluções de mercado, promovendo como norma os sistemas de protecção privados e limitando as responsabilidades públicas exclusivamente às falhas graves do mercado, perante a demonstração de necessidade. A prestação de apoio enquanto benefício profissional tem uma dupla função, funcionando simultaneamente como incentivo à empregabilidade. Embora um sistema assente em benefícios profissionais tenha vantagens em termos de diminuição dos gastos públicos, implica a exclusão da população desempregada e uma pressão acrescida nos salários, provocando instabilidade social. Esping-Andersen (2002: 15-16) considera que estes países terão um limitado número de opções para lidar com problemas sociais eminentes, uma vez que as possibilidades de aumentar impostos e de praticar uma política social efectiva serão cada vez menores à medida que cada vez mais cidadãos recorrem ao mercado.

iii) Modelo continental europeu: Caracteriza-se por uma combinação de garantias sociais a cargo do Estado, influenciadas pela doutrina social da Igreja Católica, juntamente com elementos corporativistas. Segundo este modelo, as famílias desempenham um papel importante na assumpção de responsabilidades sociais tradicionais, principalmente nos países do Sul da Europa, sendo complementada pela protecção social associada ao emprego. O modelo apresenta algumas dificuldades em responder aos novos desafios demográficos e às características mais informais do mercado de emprego tendo que recorrer ao aumento da carga fiscal sobre o trabalho com vista a compensar o aumento de custos com pagamentos. A sua tendência para uma política social baseada em

transferências é considerada por alguns críticos como ineficaz na resposta à exclusão social (Esping-Andersen, 2002: 16-17).

As décadas 50 e 60 do século XX podem ser classificadas como a «época dourada» do Estado-providência moderno (Hobsbawn citado por Zürn e Leibfried, 2005:5), por terem estado reunidas em simultâneo as condições ideais para a sua implementação: coerência do espaço político e social e a simplicidade das interacções sociais, possibilitando assim a sua gestão por parte do Estado (Zürn e Leibfried, 2005: 12). A época caracterizava-se pela confiança na capacidade do Governo em solucionar os problemas sociais e pela existência dos recursos necessários para o fazer, sendo genericamente aceite um âmbito amplo de actuação pública e prevalecendo a ideia que o Governo poderia regular a economia através da sua acção fiscal e da despesa pública. Inclusivamente do ponto de vista ideológico, verificava-se um consenso político quanto às funções sociais do Estado, não obstante a existência também de algumas críticas do sector conservador, nomeadamente sobre o papel crescente do sector público (Peters, 1996: 3). O modelo tradicional era considerado como a forma ideal de organização da administração, tendo realmente alcançado resultados importantes.

No entanto, desde a década de 70 que cada uma das dimensões que compõem o Estado moderno tem vindo a registar mudanças significativas, com consequências na organização do Estado-providência. Se por um lado os Estados mantêm o seu monopólio em matéria fiscal e do uso da força, não sendo evidente uma grande transformação nesse aspecto, embora as suas competências sejam também já sujeitas de alguma forma a uma coordenação internacional, já o domínio da lei tem vindo a ser transferido progressivamente para o contexto internacional. A globalização tem como consequência a perda de parte da autonomia política do Estado para os actores internacionais o que, juntamente com as críticas à prestação das instituições democráticas, têm repercussões ao nível da legitimidade do Estado (Peters, 1996:1; Zürn e Leibfried, 2005: 17-25).

Outro padrão evidente na evolução do Estado-providência desde a sua génese tem sido o seu crescimento. O aumento da dimensão do Estado é justificado desde logo pelo modelo de organização no cumprimento das suas funções, designadamente funções sociais clássicas, funções económicas e de complemento ou de protecção do mercado, políticas de organização e integração territorial e políticas de equilíbrio sistémico, com impactos directos no aumento da despesa pública. (Mozzicafreddo, 2009).

Simultaneamente ao seu crescimento, outros desenvolvimentos contribuem para colocar em causa a sustentabilidade e a adequabilidade da organização do Estado-providência. Nas últimas décadas do século XX a competitividade económica torna-se a prioridade máxima dos Governos, incentivando os cortes fiscais e a diminuição do sector público, percebido como pouco eficiente, colocando assim em causa o financiamento necessário aos encargos crescentes que o Estado tinha à sua disposição e forçando os Governos a reagir (Peters, 1996: 13). De igual forma, também a evolução da sociedade e a sua crescente complexidade e segmentação concorrem para o aumento do crescimento do Estado e da

diversidade e complexidade das funções que lhes estão acometidas (Zürn e Leibfried, 2005: 27; Mozzicafreddo, 2009).

Exemplos disso são as alterações demográficas que se têm feito sentir desde meados do século XX, como o aumento da esperança média de vida e o envelhecimento da população com consequências na diminuição da população activa contributiva e no aumento dos gastos associados com pensões (Esping-Andersen, 2002: 4; Mozzicafreddo, 2009), bem como as mudanças culturais transversais aos vários espectros políticos, à direita através da contestação ao aumento de impostos e dos gastos públicos e às restrições colocadas ao sector empresarial, e à esquerda acusando o Governo de se ter distanciado das necessidades dos cidadãos e de se ter tornado numa entidade burocrática, fechada e exclusiva apenas de alguns (Peters, 1996: 13). Outro exemplo da complexidade das sociedades é o processo de corporativização que se tem registado, influenciando a alocação de recursos públicos para sectores com elevado poder de mobilização e pressão sobre o Estado (Mozzicafreddo, 2009), bem como outras mudanças sociais e económicas, motivadas pelo aumento da heterogeneidade social e política, consubstanciando-se no aumento da complexidade das questões a que o Governo tem que dar resposta e que muitas vezes não são solucionáveis através de compensações monetárias, acrescendo ainda a diminuição de organizações estáveis que funcionem como contra-parte ao governo na representação de interesses colectivos (Peters, 1996: 13).

O futuro do Estado-providência é caracterizado pela incerteza (Zürn e Leibfried, 2005: 26). Como tal, a sua continuidade é hoje questionada em toda a Europa e diversos autores são de opinião que é necessária uma nova mudança de regime à semelhança daquela que constituiu na década de 80 a introdução do modelo neo-liberal que defendia o individualismo, a desregulação e a privatização da protecção social, ou a terceira via que surge no Reino Unido nos anos 90, associando vertentes do neo-liberalismo a princípios como a responsabilidade pública (Esping-Andersen, 2002:5). Discute-se também de que forma será possível conceber um novo modelo de Estado-providência que dê continuidade e preserve alguns valores da «época dourada», mas que represente também uma transformação da sua imagem tradicional «hierárquica e patriarcal» de forma a que sejam partilhadas responsabilidades com o sector privado, não obstante o Estado mantenha funções reguladoras em diversas áreas (Zürn e Leibfried, 2005: 27).

É neste contexto mais amplo de transformação da sociedade do ponto de vista económico, social e cultural, que desde as últimas décadas do século XX tem estado em curso um processo quase contínuo de reforma do sector público e a reformulação das relações tradicionais entre Estado, economia e sociedade (Pitschas, 2003). Essas transformações influenciam os modelos de gestão pública e consequentemente as relações que se estabelecem entre o Estados e os cidadãos, enquanto os destinatários da acção administrativa. Conforme salienta Peters (1996:14), a reforma da gestão do sector público por si só não dará resposta a alguns dos desafios com que o Estado-providência hoje se depara, no entanto um dos seus fins últimos será a contenção de custos, de forma a permitir disponibilizar recursos para as despesas de cariz social. Acresce ainda que a melhoria da eficiência do

Governo tem igualmente importância do ponto de vista simbólico num contexto em que é pedido às populações um grau crescente de sacrifícios.

Como tal, sem se pretender apresentar uma descrição exaustiva das consequências das transformações do sector Estatal na configuração da organização administrativa e do seu relacionamento com a sociedade, importa destacar algumas correntes que foram surgindo desde meados do século XX apresentando diferentes perspectivas sobre a participação do Estado na sociedade e os modelos de organização e gestão da administração com vista à prossecução dos fins que lhe são atribuídos.

1.2 Principais perspectivas teóricas – Do modelo Weberiano ao *New Public Management*

1.2.1 A Organização profissional Weberiana

Enquadrada pela realidade do final do século XVIII, época em que as principais funções do Estado se desenrolavam essencialmente no domínio da manutenção da paz e da segurança e a intervenção da administração na sociedade se cingia a casos em que esses domínios estivessem ameaçados (Pitschas, 1993: 644), o modelo tradicional de organização administrativa tem os seus fundamentos na teoria de Weber que delinea uma concepção ideal de organização profissional do Estado, baseada nos elementos tradicionais da administração europeia continental e como resposta às lacunas que identifica nas administrações suas contemporâneas (Pitschas, 1993: 645).

A concepção de Weber é enquadrada pelo pensamento de Wilson que defende uma separação rigorosa entre a esfera da política e da administração, competindo aos responsáveis eleitos a definição das políticas que compete à administração implementar (Rocha, 2001), estabelecendo uma dicotomia política-administração, como forma de evitar possíveis influências nefastas na prestação de uma administração que se quer o mais neutral e eficiente possível, procurando assim expurgar a sua actuação de qualquer juízo de valor (Simon, 1957 citado por Denhardt e Denhardt, 2003a:9). Wilson entendia que a forma mais eficaz de gerir o governo seria seguindo o modelo empresarial e para tal seria necessário definir autoridades executivas responsáveis por organizações hierárquicas, cujo principal objectivo deveria ser actuar de forma mais eficiente possível, cumprindo as directrizes que lhe eram dadas. De forma a assegurar a sua neutralidade, os administradores apenas seriam responsáveis perante os políticos seus superiores e através do sufrágio destes seriam responsáveis também perante os cidadãos (Denhardt e Denhardt, 2003a: 7).

Em consonância com o pensamento de Wilson sobre a dicotomia política-administração, Weber considera essencial a separação de ambos os sectores, competindo aos políticos a tomada de decisões e o controlo da implementação executada pelos funcionários, através de um rigoroso sistema de regras e de regulamentos, implicando um relacionamento impessoal com os cidadão. A acção do governo centra-se principalmente no desempenho de serviços através das suas agências, de acordo

com as políticas públicas concentradas num objectivo único e definido ao nível político (Weber, 1968: 303-304; Peters, 1996: 5; Pitschas, 1993: 645; Rocha, 2000; Denhardt e Denhardt, 2003a: 11).

No centro do modelo está uma noção de interesse público cuja prossecução se limita a implicar o exercício das funções essenciais da soberania, segurança e ordem pública e ao fornecimento de infra-estruturas físicas (Mozzicafreddo, 2007), sendo os cidadãos percebidos como meros administrados, a quem compete respeitar a lei e as decisões da administração (Gomes, 2007). O mandato que a administração detém para regular as relações entre cidadãos e o Estado tem um fundamento legal, pois é a legislação que define a organização interna e os procedimentos administrativos fundamentando uma «abordagem reguladora» que consiste no desempenho de funções públicas que resultam da lei através de procedimentos administrativos, realizados através de estruturas burocráticas formais criadas para esse efeito no âmbito das quais os funcionários públicos são responsabilizados (Pitschas, 1993: 644). Assim, à administração compete aplicar a lei, através de uma forte regulação interna, sem questionar as orientações que lhe são concedidas pelos superiores e de acordo com os procedimentos instituídos (Peters, 1996: 11), não estando envolvidos na elaboração e governação das políticas que implementam (Denhardt e Denhardt, 2003a:11).

Para que essa aplicação seja verdadeiramente racional, é necessário que os quadros administrativos sejam especializados, independentes e neutrais no exercício das suas competências de forma a que estejam em condições de cumprir as orientações de qualquer superior e de garantir a previsibilidade da acção (Weber, 1968: 298). O modelo de Weber preconiza assim a defesa da uniformidade quer ao nível dos resultados produzidos e do tratamento concedido aos destinatários da acção administrativa, como nos salários e condições de trabalho para os trabalhadores com qualificações semelhantes, caracterizando-se pela permanência e estabilidade das estruturas organizativas e dos vínculos laborais (Peters, 1996: 8-11).

Para cumprir a sua finalidade de forma eficiente e racional, Weber defende a mais-valia das organizações burocráticas, fechadas, com reduzido envolvimento dos cidadãos (Denhardt e Denhardt, 2003a: 11) considerando-as essenciais à execução das funções administrativas e superiores a outras formas de organização pelo nível de especialização e conhecimentos de que dispõem (Weber, 1971: 15). A administração deve possuir uma estrutura fortemente hierarquizada, composta por funcionários neutrais, recrutados com base no mérito, cuja autoridade está directamente associada ao nível hierárquico ocupado, sendo esta apenas necessária para desempenho das suas funções e organizados por unidades funcionais especializadas, com uma divisão sistemática do trabalho (Weber, 1968: 303). A autoridade é representada por um cargo, concedendo-lhe um carácter formal e isento no tratamento de todos os administrados, estando sujeita a um controlo rigoroso do desempenho do cargo. A legitimidade do sistema processa-se através dos representantes eleitos, que controlam o exercício da actividade administrativa. Weber entende que apenas o responsável máximo eleito não deve ter um perfil técnico, pois o líder político tem que estar envolvido na luta pelo poder, sendo-lhe requisitadas outro tipo de características.

O valor atribuído às noções de eficiência e racionalidade como critérios únicos para avaliação da prestação da administração ganha assim adeptos, numa época em que as correntes teóricas prevalentes encontram justificação para o primado da eficiência como lógica orientadora da acção administrativa num conceito de racionalidade que se limita a ter como preocupação associar os meios adequados ao cumprimento dos objectivos pretendidos (Simon, 1957 *citado por* Denhardt e Denhardt, 2003a: 9). No entanto, este recurso à racionalidade como justificação do fim último da acção administrativa é criticado por alguns autores. Dahl (*citado por* Denhardt e Denhardt, 2003a: 11), considera que a racionalidade apenas pode ser utilizada como justificação para o aumento da eficiência da organização, não sendo fundamento do ponto de vista moral ou político e como tal outros critérios terão que ser tidos em conta, e deverão por vezes até ser mais valorizados do que a eficiência na avaliação da prestação da administração, tais como a responsabilidade individual ou a moralidade democrática.

Efectuando uma análise crítica do modelo burocrático, diversos autores reconhecem neste modelo um conjunto de características que contribuem para o sucesso das autoridades administrativas. Disso é exemplo a ênfase colocada nos procedimentos e estruturas profissionais, que permite às autoridades assegurarem a coordenação e unidade na execução das acções da administração pública e a sua conformidade com o controlo da legalidade. A elevada especialização funcional preconizada por este modelo contribui igualmente para o aumento da eficiência e da produtividade em funções de rotina, e as relações impessoais estabelecidas permitem o tratamento imparcial e objectivo por parte dos funcionários aos cidadãos (Pitschas, 1993: 645). Segundo o modelo Weberiano, tais princípios contribuem para uma administração precisa, veloz, unificada, com conhecimentos técnicos adequados às funções que desempenha e conduzem a uma redução dos custos materiais e humanos (Rocha, 2000), permitindo lidar de forma eficaz com problemas complexos e assegurar um equilíbrio entre as questões políticas e administrativas, continuando por isso a ser o modelo de referência para entidades em todos os níveis de governo (Denhardt e Denhardt, 2003a:12; Peters, 1996: 13).

Por outro lado, essas características acarretam igualmente desvantagens. A centralização da tomada de decisão conduz à desresponsabilização dos funcionários de níveis hierárquicos inferiores, desencorajando as suas iniciativas individuais e a participação dos cidadãos no processo administrativo. A elevada especialização associada a uma comunicação deficiente entre unidades pode conduzir à duplicação de serviços e ao aumento de custos desnecessário, devido também à densidade dos procedimentos administrativos. Além do mais, o relacionamento impessoal tem como consequência não permitir conceder a devida atenção aos direitos e necessidades específicas dos cidadãos (Pitschas, 1993: 645-46).

As últimas duas décadas do século XX ficaram marcadas ao nível internacional por um amplo exercício de reflexão sobre a forma e a substância da governação. A adequação e eficácia do modelo administrativo depende necessariamente das funções a desempenhar pela administração e estas estão, como já referimos anteriormente, altamente dependentes do papel atribuído ao Estado. A

transformação do papel do Estado no século XX caracteriza-se pela expansão das actividades estatais, pois do Estado moderno espera-se não só que proteja as liberdades individuais mas garanta também o bem-estar social e económico, envolvendo-se assim nos domínios da saúde, educação e segurança social (Pitschas, 1993: 646). Como resultado de uma forte mobilização social e política, a noção de interesse público sofre uma evolução significativa implicando a partilha de valores de regulação, com vista a minimizar as incertezas sociais e económicas (Mozzicafreddo, 2007). Como tal, surge a necessidade de dar resposta a um conjunto novo de solicitações que são dirigidas à administração pública por grupos cada vez mais diversificados de cidadãos, o que implica maiores exigências ao nível da qualidade e da quantidade dos serviços fornecidos, da melhoria da comunicação com a sociedade e da utilização dos recursos limitados (Tavares, 2004; Alves, 2005).

A evolução para o Estado-providência terá também como consequência a necessidade de existir um maior envolvimento por parte da administração com os cidadãos e os seus interesses pessoais, actuando a primeira como interlocutora entre os cidadãos e o sistema político e participando também na discussão das políticas públicas (Pitschas, 1993: 646; Rocha, 2000; Denhardt e Denhardt, 2003a: 25). Conforme nota Pitschas, o papel do indivíduo muda substancialmente, evidenciando uma nova atitude em que «o Estado e os seus poderes executivos existem pelas pessoas e não pela sua própria sobrevivência» (1993: 647). Pode dizer-se que tal concede ao cidadão uma dimensão adicional, a de utente, consequência do fortalecimento dos seus direitos cívicos, mantendo-se no entanto a sua relação de sujeição enquanto administrado (Gomes, 2007).

Como tal, esta mudança não é compatível com os princípios orientadores do modelo de Weber que preconizam uma administração não só afastada dos seus administrados, como a separação da esfera administrativa e política. O modelo burocrático procurou desenvolver novos padrões de organização e procedimentos administrativos, de forma a adaptar a administração ao ambiente em mudança, no entanto a administração fica condicionada por um cada vez maior número de leis, o que limita a sua flexibilidade na resposta a novos desafios (Pitschas, 1993: 649). Ou seja, a passagem de um Estado maioritariamente orientado para a manutenção da lei e da segurança, para o advento do Estado-providência tem necessariamente consequências para a evolução das teorias administrativas, pois com a ampliação do âmbito dos deveres públicos têm que ser pensadas novas formas de organização que possibilitem a sua execução, tornando assim o modelo burocrático obsoleto e desadequado (Pitschas, 1993: 649).

Além desta evolução do enquadramento do relacionamento do Estado com os cidadãos, as consequências da implementação do Estado-providência, nomeadamente o aumento da despesa pública que lhe está associada e os encargos que tal representa para os orçamentos públicos, dão origem a preocupações com a eficiência e a utilização dos recursos públicos, que estão na origem do aparecimento de teorias neo-liberais que conduziram à introdução de noções de gestão características do sector privado, dando origem ao que Giaunque (2003: 567-768) denomina por «burocracia liberal»

procurando evidenciar a natureza paradoxal de um processo que se baseia em princípios neoliberais económicos e em valores tradicionais como burocracia, descentralização e concentração do poder.

1.2.2 O *New Public Management*

As funções e o papel a desempenhar pelo Estado evoluíram, desde o final do século XVIII e se bem que a administração burocrática em parte tenha sido responsável por essa mudança, ao permitir reunir os recursos indispensáveis ao desenvolvimento económico e social, possibilitando, por exemplo, a criação de infra-estruturas e o desenvolvimento da segurança social (Pitschas 1993: 646), essa transformação implicou o desajustamento do modelo Weberiano à satisfação das necessidades da sociedade.

Como reacção à dimensão que o Estado-providência adquire, ao consequente aumento de despesa pública e à sua incapacidade de desempenhar todas as funções que havia assumido, os modelos de gestão desenvolvem-se assim, durante os anos 80, assentes na noção de que a administração funcionará melhor se for gerida como uma organização do sector privado, conduzida por um mercado e não por uma hierarquia. Aquilo que Peters (1997) denomina como reforma *market-based*, fundamentada por teorias económicas que preconizam uma administração estruturada por «unidades de negócio» (Figueiredo, 2005), direccionada para a eficiência, através do aumento da autonomia e responsabilização dos agentes públicos pela obtenção de resultados, consoante a avaliação do seu desempenho. Surge assim um novo¹ modelo orientador da reforma da administração, denominado *New Public Management* (NPM), e que se concretiza não só através da incorporação de técnicas do sector privado, mas também com a incorporação de um novo conjunto de valores (Denhardt e Denhardt, 2003b).

Do ponto de vista dos seus fundamentos teóricos, um dos pilares fundamentais do NPM são as escolas de políticas públicas que se desenvolvem nos anos 70 do século XX, fundamentadas em teorias económicas o que justifica a sua abordagem à implementação das políticas do ponto de vista da gestão, por oposição a uma visão administrativa associada às escolas de ciência política e sociologia (Denhardt e Denhardt, 2003a: 20), nomeadamente a teoria da *public choice*.

Segundo esta, a relação da administração com os seus destinatários é comparável às trocas que se realizam no mercado económico e o interesse público será melhor prosseguido através do mercado, cabendo por isso ao Estado permitir que este funcione livremente, pois o exercício de um mercado livre conduzirá a um equilíbrio dos vários interesses individuais, sendo esse o máximo do interesse comum alcançável. Assume-se que os participantes procurarão a prossecução do seu interesse próprio de forma competitiva e não colaborando com o intuito de obter um interesse partilhado (Rocha, 2000;

¹ Figueiredo (2005) refere que o *New Public Management* não constitui uma novidade, mas sim “redescobre” o conceito de agência, tradição dos países nórdicos que surge no século XVII e que perdurou até à actualidade, caracterizando-se pela sua autonomia e descentralização.

Denhardt e Denhardt, 2003b). Em consonância com o modelo racional de Simon e os pensamento de Dunleavy (citado por Denhardt e Denhardt, 2003a: 9-10), esta teoria decorre de uma visão que considera o decisor como alguém que procurará sempre alcançar o máximo proveito dos recursos que dispõe ao custo mínimo. Também concorre para o desenho da *public choice* a noção de que o resultado da acção das agências públicas se consubstancia em bens públicos, ou seja bens cujo consumo se caracteriza por não ser exclusivo ou rival, estando disponível para todos os destinatários. Finalmente, o processo de tomada de decisão é visto como influenciável pela natureza da situação em concreto, pelo que é imperativo estabelecer regras que orientem essa tomada de decisão. Em consonância com estes três aspectos, «as agências públicas são vistas como um meio de atribuir capacidade de tomada de decisão de forma a fornecer bens públicos e serviços que dêem resposta às preferências de indivíduos em diferentes contextos sociais» (Ostrom e Ostrom, 1971:207, citado por Denhardt e Denhardt, 2003a:10), consistindo a teoria *public choice* na aplicação de modelos e abordagens económicas à ciência política de forma a fornecer uma estrutura e orientação ao comportamento humano (Denhardt e Denhardt, 2003a:10). A inerente noção de escolha racional associada à satisfação do interesse próprio implica a opção por valores como eficiência e a produtividade, segundo Hood (citado por Denhardt e Denhardt, 2003a: 21) em detrimento de outros como a justiça, responsabilidade, segurança ou capacidade de adaptação.

O segundo pilar teórico que sustenta o NPM consiste no movimento gestor, segundo o qual o sucesso empresarial e do sector público depende da qualidade e profissionalismo dos seus gestores, ou, conforme descreve Pollit (citado por Denhardt e Denhardt, 2003a: 21), o entendimento de que deverá ser concedida «liberdade para gerir» aos gestores públicos, para que possam impor uma disciplina orientada para o aumento da eficácia e da produtividade, sendo esta uma condição essencial para o progresso social. O NPM tem assim subjacente uma lógica empresarial, tendo uma motivação neo-liberal assente na defesa do valor dos mecanismos característicos de mercado, recorrendo à competição entre as organizações administrativas como forma de aumentar a sua produtividade e eficiência (Giauque, 2003: 574).

Este não é no entanto o primeiro modelo a defender a aplicação ao sector público de técnicas empresariais, remontando a Wilson a noção de que «o governo deve ser conduzido como uma empresa» (Denhardt e Denhardt, 2003a:22). O NPM inova no entanto ao integrar no domínio da administração pública princípios e valores do sector privado, indo assim além da “forma” para o “substância” da sua actuação. Denhardt e Denhardt (2003a:12) falam de um «cluster de ideias e práticas contemporâneas» que formam um modelo normativo que constitui uma nova forma de encarar a administração pública e as suas funções, comparando as relações entre a administração e os destinatários da sua acção a transacções que ocorrem no âmbito do mercado. Kettl (citado por Denhardt e Denhardt, 2003a:13) refere que estas evoluções se traduzem na substituição de processos baseados em regras e motivados pela autoridade, por técnicas baseadas no mercado e motivadas pela competição.

Ao poder político passa assim a competir apenas a definição das políticas, devendo por isso estas serem genéricas o suficiente de forma a permitir a necessária flexibilidade na sua gestão, enquanto que a avaliação por sua vez é feita de acordo com os resultados alcançados, pelos cidadãos enquanto clientes dos serviços públicos (Rocha, 2000). A sua legitimidade evolui em comparação com o modelo Weberiano, deixando de estar assente na discricção administrativa e das regras processuais, para integrar como justificação a racionalidade económica e os métodos empresariais. A responsabilização dos agentes públicos faz-se perante os seus clientes e de acordo com a sua prestação (Hood, citado por Denhardt e Denhardt, 2003a:13), registando-se assim uma evolução do primado da legalidade, característico do modelo burocrático, para a valorização da gestão (Pitschas, 2007).

Denhardt e Denhardt (2003a: 16) partem da analogia de Osborne e Gaebler que compara a função dos gestores públicos característicos da organização burocrática tradicional à actividade de remar (*row*), para classificar a acção dos gestores que obedecem às regras do NPM como guiar (*steer*), na medida em que já não lhes compete executar os serviços em si, mas sim definir programas que outros implementarão através do recurso a formas inovadoras de prestar esse serviço, envolvendo uma terceira parte, e do recurso à privatização de serviços previamente acautelados pelo governo. Guiar em vez de remar significa também que os gestores deixam de estar directamente envolvidos na prestação do serviço, passando em vez a assumir funções de monitorização da implementação das políticas (Denhardt e Denhardt, 2003a: 26; Araújo, 2000).

Como tal, a principal preocupação consiste em encontrar formas de administração mais eficientes, e nessa busca por governos que “funcionem melhor e custem menos”², procuram implementar-se medidas que permitam obter mais serviços com os mesmos ou menos recursos. (Kettl citado por Denhardt e Denhardt 2003: 14; Peters, 1997). O NPM propõe a redução das funções concedidas à administração pública, limitando-as às actividades que não possam ser privatizadas ou cuja sua execução não possa ser contratualizada a terceiros, devendo sempre que possível no exercício da actividade pública recorrer-se a mecanismos de mercado para que os cidadãos tenham a liberdade de escolher as opções do serviço prestado introduzindo assim novas formas de prestação de serviços públicos e recorrendo à privatização (Pitschas, 1993: 649; Denhardt e Denhardt, 2003a: 26). Simultaneamente, regista-se uma preocupação em melhorar a atenção ao cliente, aumentando as suas opções de escolha e a qualidade dos serviços prestados (Giauque, 2003: 573; Kettl citado por Denhardt e Denhardt 2003: 14).

De acordo com uma abordagem gestonária direccionada para a utilização eficiente dos recursos financeiros e humanos, são introduzidos instrumentos de gestão por objectivos e práticas características do sector privado em que é privilegiada a atenção aos resultados e efeitos em vez de

2 Subtítulo do Relatório “*From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better & Costs Less*” elaborado pela Comissão *National Performance Review*, presidida pelo Vice-Presidente dos EUA Al Gore e publicado em Setembro de 1993.

processos e estruturas, substituindo sistemas que funcionam numa perspectiva *top-down* e demasiadamente dependente em regras, por um funcionamento *bottom-up* e orientado para os resultados (Kettl, citado por Denhardt e Denhardt 2003: 14), sendo os recursos financeiros alocados em função desses objectivos (Giauque, 2003: 573). Com esse fim, são substituídos os mecanismos de comando e controlo característicos do modelo tradicional, sendo concedida liberdade aos gestores com vista à melhoria da eficiência e da produtividade, através da introdução de estratégias do mercado e princípios de gestão orientada para os resultados (Denhardt e Denhardt, 2003a: 26). Defende-se a reestruturação e fragmentação das grandes unidades administrativas, a redefinição das missões das organizações, a simplificação dos processos, incentivando-se a competitividade entre serviços, por oposição à unidade que caracterizava a organização burocrática (Denhardt e Denhardt, 2003a: 13; Rocha, 2000; Giauque, 2003: 574). Essa comparação é possibilitada pela medição quantificável de resultados e a definição de metas e indicadores de desempenho para cada organismo, na base da qual é monitorizada e avaliada periodicamente a prestação individual e colectiva contribuindo também para a identificação de casos de boas práticas ou a aplicação de técnicas de *benchmarking* (Boston citado por Denhardt e Denhardt, 2003a:14; Figueiredo, 2005).

Propõe-se a existência de estruturas descentralizadas, flexíveis e independentes (Giauque, 2003: 573), através da delegação de competências e da separação da esfera política e da gestão e implementação das políticas, por oposição às características do modelo tradicional que estavam sujeitas a uma orientação política directa. Como medidas de capacitação e de desregulamentação, procede-se à transferência de poderes e dos instrumentos dos políticos para os gestores, através da redução dos níveis intermédios da administração e do aumento do poder de iniciativa dos gestores mais próximos do cliente, que possuem assim autonomia e flexibilidade de decisão e a responsabilidade de implementação das políticas, incentivando os gestores “na linha da frente” a prestar um melhor serviço, assistindo-se a uma profissionalização da gestão (Kettl citado por Denhardt e Denhardt 2003: 14; Peters, 2001; Araújo, 2000). Giauque (2003: 573-74) categoriza as inovações introduzidas pelo NPM em três tipos de modelo:

i) Modelo de eficiência ou modelo de mercado, que surge na década de 80, nos países anglo-saxónicos e tem como finalidade tornar as organizações públicas mais eficientes, comparando a sua prestação com o sector privado, tendo como noções dominantes a competitividade e a produtividade;

ii) Modelo de *downsizing*, descentralização e flexibilidade, em que se procura a descentralização das responsabilidades administrativas de forma a tornar o sector público mais “magro”, distribuindo o poder de tomada de decisão para níveis mais próximos dos clientes, permitindo aos serviços desenvolver uma gestão mais flexível;

iii) Modelo da procura da excelência ou modelo da qualidade, baseado em mecanismos que procuram mudar a cultura organizativa de forma desenvolver atitudes que permitam a aprendizagem e melhoria contínua

Por sua vez, Osborne e Gaebler (citados por Denhardt e Denhardt, 2003a:16) desenvolvem uma tipologia caracterizadora da aplicação dos princípios NPM, identificando dez características essenciais dos Governos:

i) Catalisador: os empresários públicos vão além das opções de políticas existentes funcionando como catalisadores na sua comunidade à criação de alternativas de acção. A sua função consiste em guiar (*steer*) considerando uma variedade mais ampla de opções e procurando alcançar um equilíbrio entre os recursos e as necessidades, em vez de remar (*row*) com vista a um objectivo único;

ii) Pertença à comunidade: contribuindo para que as comunidades se apropriem das iniciativas públicas, dando poder aos cidadãos em detrimento de modelos anteriores que contribuíam para perpetuar a dependência dos cidadãos face ao Estado;

iii) Competitividade: promoção de competição entre fornecedores de serviços sejam eles entidades públicas, privadas ou não governamentais com a finalidade de promover maior eficiência, melhorar a resposta das instituições e incentivar a inovação;

iv) Orientação para uma missão: orçamento, recursos humanos e outras estruturas são definidos de acordo com a missão que se pretende alcançar;

v) Orientação para os resultados: responsabilização das instituições através dos resultados alcançados e não apenas no controlo dos recursos utilizados nesse processo. São avaliados pelos *outputs* que produzem e não pelos *inputs* que requerem;

vi) Orientação para o cliente: a satisfação das necessidades do cliente deverá ser a prioridade máxima da sua acção e não as prioridades próprias da instituição ou as exigências da fonte de financiamento;

vii) Empresarial: recurso a soluções inovadoras com vista a obter melhores resultados com menos recursos em alternativa a aumentar impostos ou eliminar programas públicos, recorrendo a taxas e tarifas para serviços públicos;

viii) Antecipação: a prioridade deverá ser prevenir o surgimento de problemas, permitindo ser mais eficiente e eficazes do que direccionar recursos para remediar problemas;

ix) Descentralização: distribuição do poder de decisão ao longo da organização por quem contribua para inovar e para uma prestação de alto nível;

x) Orientação para o mercado: reconhecendo a impossibilidade de se controlar uma situação em pleno perante a inevitável alteração das condições, defende-se a utilização de estratégias inovadoras com vista a moldar o contexto de forma a permitir que as forças do mercado possam actuar mais eficazmente.

O *New Public Management* implicou por isso uma transformação profunda no sector público e no relacionamento do governo e da sociedade (Araújo, 2000), atribuindo também uma dimensão participativa à reforma (Peters 1997), quer pelo papel reconhecido aos funcionários responsáveis pela implementação das políticas, como aos cidadãos com os quais se desenvolve uma relação mais próxima, uma vez que a prestação de serviços vai de encontro à resposta às suas necessidades

específicas. Estes passam assim a acumular com as dimensões de subordinado e utente, a vertente cliente-consumidor, no entanto, mantêm-se ainda distantes da administração e numa postura de dependência (Gomes, 2007).

Face a estas características, é possível identificar um conjunto de méritos que diversos autores reconhecem ao NPM, admitindo que a inclusão de alguns princípios de gestão característicos das organizações privadas poderá beneficiar a melhoria do funcionamento da administração pública. Do ponto de vista da relação com o cidadão, é reconhecido que existe uma aproximação da administração e a melhoria dos serviços destinados ao público, aumentando a sua responsabilização perante os cidadãos. Ao nível do organização interna, a introdução de valores como a eficiência e eficácia, através da modernização dos processo administrativo e a flexibilidade das organizações, aliadas a uma definição clara dos objectivos a cumprir e a uma avaliação mais sistemática dos desempenhos individuais e colectivos, permitem o aumento da produtividade e consequentemente a poupança de recursos (Figueiredo, 2005; Denhardt e Denhardt, 2003b; Giauque, 2003: 573; Mozzicafreddo, 2001b; Rocha, 2000;).

Não obstante, a teoria do NPM é alvo de diversas críticas. Algumas das lacunas que lhe são apontadas estão relacionadas com a sua compatibilização com as regras e os critérios próprios da administração pública, nomeadamente relativamente a tenções causadas entre a ênfase na descentralização e a necessidade de coordenação característica do sector público, as implicações para o interesse público e para os valores democráticos do movimento de privatização, a excessiva orientação para os resultados e a independência concedida aos gestores, uma vez que podem ter como consequência indesejável a existência de riscos desnecessários, sem que seja possível proceder ao devido controlo de *accountability*, devido à eliminação de mecanismos que asseguravam o respeito por determinados valores éticos (Denhardt e Denhardt, 2003a:22; Figueiredo, 2005). O modelo é ainda acusado de não conceder resposta a questões como a participação dos cidadãos na decisão sobre a utilização dos recursos públicos e na elaboração das políticas, ou a deficiente motivação dos funcionários (Denhardt e Denhardt, 2003b), bem como os elevados custos que as privatizações acarretam quando não acompanhadas por uma regulação necessária de forma a contrariar a tendência de monopolização de diversos sectores (Rocha, 2000).

Denhardt e Denhardt (2003a: 23) questionam se na tentativa de substituir um modelo centrado na administração e na procura de eficiência através do controlo das agências e dos seus clientes, o NPM através do poder que concede aos administradores para “guiarem o barco” não terá resultado num modelo que acaba por padecer das mesmas disfuncionalidade que se propunha corrigir e se os verdadeiros proprietários do “barco”, os cidadãos, não terão sido esquecidos nesse processo, relembrando que esse era uma das lacunas que o NPM se propunha solucionar.

Todas estas críticas partilham como fundamento o facto das teorias gestionárias da administração verem o sector público como inferior ao privado, não tomando em conta os valores e as lógicas de funcionamento próprias do sector público (Mozzicafreddo, 2001b). De facto, ao basear-se na teoria da

public choice, que parte do princípio que todo o comportamento humano é dominado pelo interesse individual, o modelo exclui o processo de deliberação democrática, e conceitos como serviço público (Denhardt e Denhardt, 2003b). Entende-se pois que a gestão pública não pode ser reduzida a uma gestão empresarial, pois estas actuam em âmbitos diferentes, com objectivos e valores distintos, existindo diferenças fundamentais entre ambas, sob pena de essa transformação implicar uma alteração dos princípios e fundamentos básicos da esfera pública (Rocha, 2000, Mozzicafreddo, 2001b).

Justifica-se por isso abordarmos em maior detalhe as especificidades da administração pública e que fundamentam a diferenciação entre gestão pública e a gestão privada.

1.3 As Especificidades da Administração Pública e o Novo Serviço Público

1.3.1 Características próprias do sector público

O interesse público

O domínio da administração pública caracteriza-se, e demarca-se do sector privado, pela primado do direito e pela sua missão ter como premissa orientadora o respeito pelo interesse público (Pitschas, 2007). A noção de prossecução do interesse público está na base das funções do Estado, Gomes (2007: 40) define política como «a arte de governar os indivíduos em função dos seus interesses, cumprindo ao Estado harmonizar interesses fundamentalmente antagónicos». Ou seja, perante a disparidade de interesses, o desempenho da função do Estado será por si delimitado e legitimado pelo prosseguimento daquele que é entendido como o interesse geral por oposição a um interesse particular: o interesse público. Este resulta da definição de um “património colectivo” e da decisão sobre a sua utilização de forma equitativa e de acordo com a noção de justiça social, sendo mais que a mera compilação ou concertação dos interesses particulares. É o interesse público que determina a afectação dos recursos públicos e o desempenho das funções administrativas, de acordo com a preocupação com a equidade e eficiência económica das políticas públicas (Gomes, 2007; Mozzicafreddo, 2007).

Este não é no entanto um conceito hermético, mas sim uma noção vaga e que tem evoluído, consoante a época e as circunstâncias, e como tal, a noção de interesse público enquanto resultado do contracto social e da compatibilização pelo Estado de lógicas contraditórias não é a única noção associada ao conceito. Pode ainda ser visto à luz de uma concepção mais tradicional, de acordo com a sua definição legal e constitucional, ou, no âmbito das teorias de *New Public Management*, como algo representativo da combinação de interesses individuais, numa lógica de optimização das escolhas de clientes (Mozzicafreddo, 2007). Assim, podem ser distinguidas duas dimensões deste conceito: uma dimensão sistémica que consiste na delimitação e reformulação do modelo de organização da sociedade, preconizando que o interesse público evolui consoante a evolução da própria sociedade e o conceito de cidadania; e ii) uma dimensão programática e gestionária, evidente na materialização das

políticas públicas em programas estratégicos e acções concretas, exigindo a existência de objectivos comuns e um esforço partilhado, equilibrando lógicas contraditórias (Mozzicafreddo, 2007).

De acordo com a visão preconizada pelo NPM, a relação entre governo e cidadão assenta na noção de interesse próprio, pois entende-se que a principal função do governo deverá ser contribuir para a defesa dos interesses económicos da comunidade e dos indivíduos que a formam, garantindo que a interacção dos interesses individuais decorre de forma livre e justa. Uma visão alternativa da cidadania democrática considera por sua vez que existe um maior altruísmo da parte dos cidadãos, e que estes estão dispostos a ir além do seu interesse próprio em prol do interesse público, adoptando uma perspectiva a longo-prazo, tendo implícito o sentimento de pertença a uma comunidade. Denhardt e Denhardt salientam que o conceito não pressupõe a eliminação dos interesses próprios, mas sim um equilíbrio entre estes e o reconhecimento por parte dos cidadãos da importância do interesse público. Falam de um conceito renovado de cidadania que implicaria a preocupação pelo bem comum, o bem-estar da comunidade a aceitação da prioridade das decisões da comunidade antes das preferências próprias (Evans e Boyte citados por Denhardt e Denhardt, 2003a: 31).

Na evolução das funções do Estado e nos processos de reforma administrativa tem estado presente um dilema opondo a gestão orientada pelo primado da lei e as tendências de aplicação de modalidades de gestão empresarial à gestão administrativa. No entanto, a noção de prossecução do interesse público deverá ser sempre basilar na separação das duas esferas, pública e privada. Pitschas, por exemplo, fala da necessidade de acautelar um «serviço público em princípio», em que a prioridade seja a defesa de uma democracia social uma vez que «a administração pública não é nenhuma empresa para servir e proteger o público, mas sim uma organização governamental à qual incumbe a gestão do interesse público e do bem comum» (Pitschas, 2007: 67). Como tal, a implementação de modelos de gestão característicos do sector privado nomeadamente de racionalização, no âmbito dos processos de modernização, embora não esteja interdita, obedece necessariamente a um controlo mais estrito, uma vez que o respeito pelo sistema jurídico deverá ter sempre prioridade face a questões de natureza do seu funcionamento, sob pena de tal afectar a sua legitimidade (Pitschas, 2007; Mozzicafreddo, 2007).

Importa no entanto ter em atenção que a definição do interesse público é, não raras vezes, alvo da acção de diversos actores, públicos e privados directamente interessados na questão em causa e embora tal seja sinónimo de uma maior participação, conduz também à sua fragmentação e, conseqüentemente, a um enfraquecimento da distinção entre a esfera do público e do privado, tornando-se os modelos de gestão privada uma tendência mais predominante nas práticas do sector público. Essa tendência é demonstrada pela ênfase colocada na eficácia como forma de legitimidade alternativa às características da gestão burocrática (Gomes, 2007).

Actualmente estas problemáticas relacionadas com a formulação do interesse público e a capacidade do Estado em prosseguir-lo estão na génese de algumas das questões que se colocam quanto à legitimidade do Estado. Por forma a dar resposta a estas preocupações, surgem iniciativas de modernização que procuram promover a participação dos cidadãos nos processos de decisão, com o

intuito de que as estruturas tradicionais dêem lugar ao funcionamento em rede e ao “*public knowledge management*”, que Gomes define como sendo «um processo de acumulação, partilha e utilização do conhecimento tendo em vista a qualificação do papel das entidades públicas e uma maior capacidade de prosseguir o interesse geral» (Gomes, 2007: 46). Este processo não está no entanto isento de obstáculos, competindo à vontade política motivar a ultrapassagem dessas resistências. A necessidade de transparência sobrepõe-se à opacidade característica da administração burocrática e dá lugar à possibilidade dos cidadãos à participarem na elaboração das políticas públicas. Gomes (2007) caracteriza esta relação entre a administração e os cidadãos como «pluralismo participativo», colocando-os como parceiros e co-produtores na definição do interesse público. Também Rocha aborda esta questão, ao referir que a gestão das organizações públicas consiste na «governança de *networks*» nas quais intervêm diversos actores, não competindo ao governo impor unilateralmente a sua vontade, mas sim exercer uma função de «mediador entre os diversos actores do processo político», integrando a diversidade, solucionando conflitos e promovendo a colaboração entre eles (Rocha, 2000).

Cidadão vs. Cliente

Sendo os cidadãos os destinatários da acção da administração pública, é natural que a noção de cidadania esteja presente na discussão sobre a reforma administrativa e que os modelos teóricos que a orientam se debrucem sobre a relação entre a administração e o administrado. O reforço da participação dos cidadãos na administração é frequentemente um dos aspectos que as reformas administrativas visam contemplar, pois entende-se como característica de uma administração moderna aquela que é aberta aos cidadãos e promove uma relação dinâmica com os seus destinatários, possibilitando um diálogo directo com eles.

Numa época em que as sociedades são cada vez mais diferenciadas, a cidadania tem uma função integrativa, na medida em que o papel de cidadão concede unidade a todas as restantes funções executadas na vida em sociedade e integra o indivíduo na sociedade (Denhardt e Denhardt , 2003a: 50; Flora, 1984: 40). Marshall (citado por Flora, 1984: 40) distingue três elementos da cidadania: i) dimensão civil, que atribui os direitos que garantem a liberdade individual; ii) dimensão política, decorrente do direito à participação e ao exercício do poder e iii) dimensão social, constituída pelo direito a usufruir de um nível mínimo de bem estar económico, segurança social e herança cultural.

Uma das distinções que resulta das diferentes abordagens teóricas sobre a administração pública consiste nas diferentes perspectivas sobre o destinatário da acção administrativa, muitas vezes sintetizada na dicotomia cidadão vs. cliente. No modelo tradicional de organização a administração visava essencialmente a prestação de um serviço, sendo o seu destinatário considerado com um cliente de serviços, na sua qualidade de administrado, a quem é concedido um auxílio na resolução de um problema, através de programas públicos, criando uma relação de dependência para com a entidade administrativa a quem pertencia o controlo da situação (Denhardt e Denhardt 2003a: 57).

A noção de cliente surge associada a teorias que preconizam uma perspectiva managerial, direccionada para a avaliação do desempenho administrativo segundo critérios economicistas, procurando estabelecer um paralelo entre a actividade pública e a gestão empresarial, vendo os destinatários da sua acção como clientes. O NPM caracteriza-se por apresentar uma noção de cidadania como um mero estatuto legal e pelo entendimento da relação entre o governo e o destinatário da acção administrativa como tendo em vista a satisfação de um interesse próprio. O cidadão é visto como consumidor e como eleitor que vota de forma a potenciar ao máximo as vantagens possíveis e cujos votos é necessário obter. A orientação para o cliente preconizada pelo NPM é defendida como facilitadora da responsabilização, inovação e diversificação de serviços e redução de desperdícios (Osborne e Gaebler citados por Denhardt e Denhardt 2003a: 58). Segundo esses modelos, uma administração orientada para o cliente seria mais democrática graças à maior proximidade que se estabelece entre cliente e a entidade prestadora de serviços (Mozzicafreddo, 2000).

No entanto, esta ideia é contrariada por aqueles que apontam falhas a teorias como o NPM pelo facto de não preverem a participação activa dos cidadãos no processo de reforma administrativa (Denhardt e Denhardt , 2003b). Entende-se pois que as preocupações excessivas com a avaliação do desempenho administrativo segundo os critérios economicistas defendidos pelas teorias manageriais desviam daquele que deverá ser imperativamente o foco da actividade administrativa: o conceito de serviço público devidamente integrado com as noções de cidadania e de interesse público. Outras lacunas identificadas na abordagem centrada no cliente dizem respeito ao facto de no contexto económico o cliente ter à sua disposição opções de escolha e a liberdade de consumir voluntariamente, o que nem sempre é aplicável aos serviços prestados pelo governo (Denhardt e Denhardt 2003a: 60).

As noções de cliente e cidadão são entendidas de modos distintos por diferentes autores, no entanto é possível encontrar cinco aspectos fundamentais que ajudam à distinção desses conceitos. Ao nível do objectivo da sua acção, aos primeiros atribui-se a satisfação imediata das suas necessidades próprias, numa perspectiva de curto prazo, enquanto que uma acção direccionada à segunda categoria tem em conta o interesse individual e o bem comum e as consequências que daí advêm para a comunidade no longo prazo. A sua participação na sociedade também se distingue por ser através de uma interacção individual no caso da primeira categoria, existindo uma verdadeira interacção colectiva na noção de cidadania, com direitos e deveres de reciprocidade independentes. Relativamente à sua relação com a administração enquanto seu destinatário, de acordo com uma lógica privada, guiada pelo cliente e por imperativos empresariais, esta caracteriza-se por um tratamento diferenciado, com base na capacidade de pagamento do cliente, orientada para as escolhas e financiamento individuais. Por oposição, de acordo com uma concepção de gestão pública, assente na relação Estado-cidadão, a administração dá resposta às necessidades individuais e colectivas, não discriminando o tratamento ou o acesso aos seus serviços (Denhardt, 2003b; Mozzicafreddo, 2001b).

Face a esta caracterização, alguns autores consideram que a administração deve tratar os cidadãos como tal e não como clientes, ou eleitores, devendo para tal partilhar a sua autoridade e proceder a uma redução do controlo que exerce, confiando na eficácia dessa colaboração, com vista ao aumento do envolvimento dos cidadãos (Stivers, 1990). A principal crítica que é feita está relacionada com a responsabilização e legitimidade da acção da administração, uma vez que o cidadão é mais do que consumidor do governo, sendo sim seu «dono», e devendo este ser responsabilizado de acordo com o interesse público mais lato e não os interesses individuais dos clientes. «O fim último dos governos democráticos é a responsabilização - não os lucros nem a satisfação dos cidadãos - e o serviço ao cliente não constitui uma boa medida de aferição da responsabilização» (Kettl citado por Denhardt e Denhardt 2003a: 60).

Por sua vez, outras perspectivas salientam que ambas as categorias não são incompatíveis, dependendo sim da situação concreta, ou seja não são definições absolutas e exclusivas. É o caso da perspectiva do *New Public Service* que iremos abordar de seguida, que reconhece que a natureza do destinatário da acção do governo varia consoante essa acção. Como tal, pode assumir a forma de cliente mediante uma troca directa com o governo ou quando lhe é prestado um serviço, pode de igual forma estar ser sujeito à acção do governo, mas a maioria dos serviços são-lhe prestados enquanto cidadão (Denhardt e Denhardt 2003a: 60).

Podemos assim dizer que os cidadãos podem ser utentes ocasionais, «quanto utilizam um produto ou um serviço», clientes «quando pagam em contrapartida de uma escolha», beneficiários «quando portadores de direitos específicos no âmbito da lógica de redistribuição», podendo ainda adquirir a qualidade de contribuintes e eleitores (Mozzicafreddo, 2001b: 27). Ou seja, atendendo à variedade de relações que os cidadãos têm com os seus governos, a restrição dos cidadãos a apenas clientes tem graves consequências para a noção democrática de cidadania, minimizando as restantes categorias (Denhardt e Denhardt, 2003b; Mozzicafreddo, 2001b; Rocha 2000). De resto, o facto da legitimidade da actividade administrativa advir não só do respeito pelas orientações políticas e pelo ordenamento legislativo, mas também pelo objectivo máximo ser a resposta às necessidades dos cidadãos, «limita a consideração do cidadão como cliente, dado que o cidadão é uma categoria social e contratual sujeito de direitos e deveres ao qual a administração e o governo estão obrigados» (Mozzicafreddo, 2001b: 28).

Eficiência e legitimidade

Outro elemento característico da administração pública, e que a diferencia do domínio privado, relaciona-se com a sua legitimidade e os contornos de que a mesma se reveste, podendo falar-se da necessidade de uma dupla legitimação das actividades das organizações públicas, através por um lado da sua conformidade às leis e regras do Estado, que Giaque denomina como legitimidade primária, e simultaneamente uma legitimidade secundária avaliada pela eficiência da sua prestação (Giaque, 2003: 571). Estas duas componentes da legitimidade são de resto indissociáveis, pois no que respeita

ao serviço público, como refere Mozzicafreddo, «a aplicação da eficiência não pode estar alheada das questões da equidade e da observância dos procedimentos democráticos» (Mozzicafreddo, 2007: 37).

A mesma questão coloca-se naturalmente ao nível da gestão pública, que ultrapassa o binómio eficiência e eficácia, envolvendo igualmente princípios como a legalidade e a legitimidade e outros valores que vão além dos padrões da gestão empresarial (Rocha, 2000). Esta tem como finalidade atingir os objectivos definidos pelo poder político, utilizando os menores recursos possíveis e mantendo um nível de qualidade na prestação dos seus serviços, ou seja, ser eficaz e eficiente. Assim, essa eficácia é avaliada não exclusivamente de acordo com critérios de rentabilidade económica, como é o caso na avaliação do desempenho das entidades privadas, mas igualmente face ao cumprimento dos objectivos definidos pelo poder político. Ou seja, embora os instrumentos de medição de desempenho utilizados no sector público sejam cada vez mais idênticos aos da gestão privada, a diferença entre ambas está ao nível dos objectivos que se pretendem avaliar (Gomes, 2007). Com a flexibilização das normas burocráticas e a crescente atribuição de responsabilidade a entidades descentralizadas e independentes, o controlo dos resultados e dos efeitos da sua actividade passa a assumir uma relevância superior ao controlo da legalidade, tornando por isso a avaliação do desempenho uma necessidade ainda mais importante (Gomes, 2003: 396).

Por esse motivo, Denhardt e Denhardt propõem que a prossecução da eficiência e da equidade dos serviços públicos seja feita através dos *inputs* e não apenas pelos resultados (Denhardt e Denhardt, 2003b). Mozzicafreddo complementa esta noção, identificando quatro aspectos que contribuem para o aumento da eficiência e equidade da prestação da administração: i) Qualidade da organização e simplificação do serviço, enquanto contributo para aumento da eficiência e utilidade pública; ii) Qualidade dos recursos humanos, pois influenciam a resposta dos serviços às necessidades dos cidadãos; iii) Avaliação abrangente, adequada à complexidade das funções desempenhadas pelo serviço em causa; e iv) Concentração na organização de serviços nos domínios que digam respeito a determinado interesse público e para os quais o mercado não assegura um acesso a todos os cidadãos de forma equitativa, por ventura em detrimento de outros com vista a disponibilizar os recursos necessários (Mozzicafreddo, 2007).

Em síntese, na tentativa de abordar as especificidades do sector público face ao sector privado, podemos seguir a orientação Giauque (2003: 569-71) que identifica três características centrais nessa distinção:

i) Carácter político, pois cumpre à administração pública, além da gestão interna de um orçamento e das funções a executar à semelhança do sector privado, a responsabilidade de gerir políticas, estando por isso sujeita a restrições muito próprias e condicionando a sua liberdade de acção e distinguindo-a do sector privado, implicando o cumprimento de objectivos de eficácia e de eficiência.

ii) Carácter legal, uma vez que dependem e respondem perante o poder político, mas também perante os cidadãos, devendo acautelar as suas necessidades sem qualquer discriminação, através de um tratamento imparcial o que obriga à existência de um código ético próprio. Por sua vez, os

objectivos do sector privado são direccionados à satisfação dos interesses específicos dos seus clientes. É esta “ética burocrática” presente no pensamento de Weber que distingue a esfera do público, que diz respeito a todos os assuntos relacionados com a comunidade, e a esfera do privado, onde decorrem os assuntos que não digam respeito à vontade colectiva. Ignorar essa separação coloca em risco a implementação dos valores democráticos do serviço público, enquanto estes estão associados a uma lógica de cidadania, o sector privado orienta-se de acordo com uma lógica clientelar e de satisfação dos interesses próprios dos seus clientes;

iii) Cultura própria do sector público associada à natureza específica da sua missão de serviço público, assente num conjunto de valores éticos e profissionais que condicionam a sua actuação, o que por vezes pode estar também na origem de descontentamentos quando se procura forçar a mudança desses valores.

1.3.2 O *New Public Service*

É com base nas especificidades da administração pública que abordámos previamente que se desenvolve uma nova teoria, uma vez que se entende que essas características fornecem um carácter único ao sector público, tornando insuficiente a adaptação de um modelo de gestão empresarial característico das organizações privadas às problemáticas da administração pública. Surge assim o *New Public Service* (NPS), resultado de uma evolução do modelo tradicional de organização administrativa, adaptando-o à mudança que se verifica na sociedade desde a concepção original de Weber, tendo também atenção à presença de questões como o aumento da eficiência da administração pública e a necessidade de reforma, mostrando que as anteriores perspectivas apesar de díspares, não são incompatíveis, uma vez que demonstra ser possível integrar simultaneamente questões como a legalidade e a legitimidade e eficiência e eficácia.

Esta nova concepção de gestão pública, correspondente a uma nova tipologia de Estado, que já não consiste no Estado-providência, mas não se identifica igualmente com o Estado liberal (Rocha, 2000) resulta da consciencialização de que uma administração burocrática e fechada é incompatível com os desafios inerentes a uma sociedade cada vez mais exigente e em constante mudança, o que conduz à percepção da necessidade de modernização das funções que lhe estão reservadas e do papel atribuído ao cidadão (Pitschas, 2003). Caracteriza-se ainda por considerar que a principal responsabilidade dos administradores públicos ao gerirem as suas organizações e implementarem políticas públicas deve ser servir e fortalecer o poder dos cidadãos e o seu objectivo deverá ser construir instituições íntegras e com capacidade de resposta, colocando os cidadãos em primeiro plano, criticando assim uma administração virada para dentro e exageradamente concentrada no seu modelo de organização.

Rejeita-se por isso a noção de que apenas são viáveis dois modelos de organização administrativa, o NPM e o modelo tradicional, propondo uma alternativa contemporânea que reflecta o debate que tem vindo a ocorrer no domínio da administração pública nos últimos anos (Denhardt e Denhardt, 2003a:

24). Na sua base está a noção de serviço ao cidadão que encerra em si mesma duas características que a diferenciam de modelos anteriores: por um lado a noção a percepção de que a administração deverá servir em alternativa a orientar ou administrar e também por integrar na sua base os valores de cidadania e democracia. Em oposição à frase de Wilson que defendia que «o governo deve ser conduzido como uma empresa», Denhardt e Denhardt (2003a: 3) sintetizam os princípios base do NPS ao defenderem que «o Governo não deve ser gerido como um negócio, deve ser gerido como uma democracia».

Denhardt e Denhardt (2003a: 27-42) identificam quatro aspectos precursores do NPS que constituem os seus fundamentos teóricos enquanto modelo normativo:

i) Cidadania democrática: as questões da cidadania e democracia e o apelo a uma participação mais activa pelos cidadãos ganham relevância nas teorias políticas e sociais mais recentes. Na sua base está presente uma definição de cidadania que não se limita à sua natureza de estatuto legal, ou seja que consiste nos direitos e obrigações dos cidadãos conforme decorre da lei, considerando-se em vez disso uma abordagem mais ampla que relaciona a cidadania com a pertença a uma comunidade política e com a capacidade do individuo em influenciar o sistema político, implicando um envolvimento activo na vida política;

ii) Modelos de comunidade e sociedade civil: A comunidade é entendida como uma estrutura mediadora entre o indivíduo e a sociedade, que concede atenção aos desejos e interesses dos cidadãos e fornece experiências que melhor preparem os cidadãos para agir no sistema político;

iii) Humanismo organizacional: partindo da análise que Argyris (citado por Denhardt e Denhardt, 2003: 36) faz das práticas de gestão habituais que lhe permite concluir que estas parecem inibir o desenvolvimento dos seus colaboradores mais do que incentivá-lo, propõe-se como alternativa uma abordagem à gestão com vista ao desenvolvimento, crescimento e aumento do potencial criativo dos colaboradores. Na mesma linha, também contribui como fundamento para o NPS a perspectiva do desenvolvimento das organizações segundo a qual os modelos administrativos tradicionais assentes em abordagens *top down*, fortemente hierarquizadas e procedimentos estandardizados reflectem uma insensibilidade à liberdade individual (Golembiewski citado por Denhardt e Denhardt, 2003a: 37);

iv) Administração pública pós-moderna: A inter-dependência que caracteriza o mundo pós-moderno torna necessário um modelo de governança cada vez mais aberto ao diálogo entre todas as partes, nomeadamente entre cidadãos e administradores, como forma de fortalecer a burocracia pública e recuperar a legitimidade da administração pública. Como tal, o diálogo entre administradores e cidadãos e as relações que se estabelecem nesse âmbito são vistos como uma forma mais eficaz de solucionar os problemas públicos do que através da aplicação de indicadores de medida e análises baseadas em modelos racionais de mercado (Denhardt e Denhardt, 2003a: 45).

Assim, o NPS tem inerente uma noção de cidadania activa, orientada para a acção em prol dos interesses comuns e dependente do compromisso face a um conjunto de interesses partilhados (Stivers, 1990) para a qual contribuem as possibilidades que os meios tecnológicos proporcionam à

participação do público (Gomes, 2000). O maior envolvimento dos administrados não surge apenas como um exercício com vista ao fortalecimento da sua cidadania, mas sim numa perspectiva de melhoria do próprio funcionamento da administração. Como tal, para o efectivo exercício dessa cidadania activa, Stivers (1990) considera ser importante o desenvolvimento de uma «comunidade do conhecimento», através da qual seja promovida a interacção entre administradores e administrados, permitindo a estes preparar o seu contributo na definição de uma «genda» e de uma visão específica para a gestão pública. Aos administradores públicos cabe-lhes também contribuir para criar um governo mais centrado nos cidadãos, devendo para isso vê-los nessa natureza e não apenas como eleitores ou clientes, partilhar a sua autoridade, reduzir o controlo e confiar na eficácia de uma colaboração. O objectivo final não deve ser o aumento da eficiência da sua actuação mas procurar uma melhor resposta e o aumento da confiança por parte dos cidadãos (King e Stivers citados por Denhardt e Denhardt, 2003a: 32).

Perante o exercício dessa cidadania activa, o papel da administração pública evolui assim da mera prestação de serviços, ou da simples definição de um rumo da acção administrativa de forma isolada, para funções com um carácter essencialmente de conciliação, mediação e adjudicação entre os diversos actores do processo político (Rocha, 2000). Conforme refere Bilhim (2008) citando Pollitt,

enquanto, tradicionalmente, a política pública era o resultado da resposta afirmativa ou negativa do governo aos pedidos dos cidadãos – “Sim, podemos fornecer tal serviço” ou “não, tal serviço não será autorizado” – a política pública, no contexto do novo serviço público, sugere que os políticos eleitos e os gestores públicos respondam aos pedidos dos cidadãos não com um sim ou não, mas antes “vamos trabalhar em conjunto para ver o que é preciso fazer.

O papel do cidadão ganha uma importância fulcral, através da promoção do diálogo e da participação no debate sobre os principais rumos da sociedade de que fazem parte (Denhardt e Denhardt, 2003a: 50). A participação pública é valorizada pelo seu contributo para a adopção de decisões que satisfaçam os resultados de um maior número de cidadãos e porque aumenta a legitimidade do governo, pois ao estarem envolvidos na tomada de decisão mais provavelmente irão apoiar as decisões tomadas. Como tal, aos administradores públicos devem procurar reforçar as redes sociais existentes entre cidadãos, de forma a promover novas formas de diálogo e de debate, permitindo assim também educar os cidadãos em questões de governança democrática e encorajar o envolvimento dos cidadãos nos processos de tomada de decisão (Denhardt e Denhardt, 2003: 35).

Da perspectiva do cidadão, Denhardt e Denhardt (2003a: 50) identificam como vantagens associadas ao seu envolvimento na vida política do i) ponto de vista ético, o contributo para alcançar o seu potencial pleno; ii) do ponto de vista integrativo, na medida em que o papel de cidadão concede unidade a todas as restantes funções executadas na vida em sociedade e integra o indivíduo na sociedade; e iii) do ponto de vista educativo, uma vez que essa participação implica uma aprendizagem e melhoria ao longo do processo.

Partindo das críticas apresentadas ao *New Public Management*, previamente referidas, o *New Public Service* considera ser essencial que, além das questões associadas com a regulação política ou os critérios económicos orientadores de actuação pública, no centro da discussão sobre a reforma administrativa se coloque um conceito de serviço público baseado e integrado com a problemática da cidadania e do interesse público e a noção de responsabilidade partilhada. Com base nas características identificadas por Denhardt e Denhardt, este modelo baseia-se no princípio de que o interesse colectivo é mais do que a soma de diversos interesses privados, ou a sua justaposição, sendo resultado de um “diálogo” sobre valores comuns, cuja prossecução ideal passa por um processo colaborativo, através da acção de funcionários públicos e cidadãos comprometidos na sua contribuição para a comunidade (Denhardt e Denhardt, 2003b).

De acordo com os princípios propostos por Denhardt e Denhardt (2003a:42-43), podemos destacar os seguintes elementos caracterizadores do NPS:

i) Servir cidadão e não clientes: O Interesse público resulta do diálogo sobre valores partilhados e não da mera soma de interesses próprios, por isso os funcionários públicos não se limitam a responder às exigências de clientes, mas concentram-se na construção de relações de confiança e colaboração com e entre os cidadãos;

ii) Procurar o interesse público: Os administradores públicos devem contribuir para a construção de uma noção partilhada e colectiva de interesse público em detrimento de soluções rápidas motivadas por escolhas individuais;

iii) Valorização da cidadania: O interesse público é melhor prosseguido por funcionários e cidadãos comprometidos em contribuir para a sociedade do que actuando como gestores empresariais;

iv) Pensamento estratégico e acção democrática: As políticas e programas direccionados à resposta às necessidades públicas serão mais eficazes se alcançados através de esforços e processos colectivos;

v) Responsabilização: A actuação dos funcionários públicos deve observar mais que às regras do mercado, e observar também estatutos profissionais, constituição, valores da comunidade, os interesses dos cidadãos;

vi) Servir em vez de guiar: É cada vez mais importante que os funcionários públicos recorram a uma liderança baseada em valores e partilhada de forma a ajudar os cidadãos a dar resposta aos seus interesses comuns em vez de tentar controlar e guiar a sociedade em novas direcções;

vii) Valorização das pessoas e não apenas da produtividade: O sucesso das organizações públicas e das redes em que participam será mais provável a longo curso se forem conduzidas através de processos colaborativos e através de lideranças partilhadas.

Assim, aos agentes públicos compete não só responder às necessidades de clientes e controlar ou dirigir a sociedade num novo rumo, mas sim procurar a construção de relações de confiança e colaboração com e entre os cidadãos e auxiliá-los na concertação e resposta aos seus interesses colectivos, pois o sucesso do desempenho das entidades públicas será mais facilmente alcançável se

estas incorporarem processos de colaboração na sua actuação e uma liderança partilhada (Denhardt e Denhardt, 2003b). Tal noção institui uma visão alternativa de cidadania, exigindo mais do cidadão, nomeadamente que disponha de conhecimentos sobre os domínios em questão e um sentimento de pertença à comunidade, ou seja, a existência de um interesse público, que Denhardt e Denhardt (2003) denominam também de “*common undertaking*”. Conforme já anteriormente referido, o funcionamento em rede substitui as estruturas tradicionais e face a esta nova concepção do papel do Estado, compete-lhe supervisionar que os processos que se estabelecem nas relações intra e entre redes, os princípios democráticos e de equidade social são respeitados e que o interesse público é assegurado (Denhardt e Denhardt, 2003b).

Outro aspecto inovador do NPS é a atenção que concede à motivação e fundamentação da actuação dos funcionários públicos. Com uma crítica implícita ao NPM e aos movimentos que defendem a gestão orientada para os resultados, Denhardt e Denhardt consideram que a análise da prestação dos agentes públicos, e conseqüentemente a melhoria do seu desempenho, ficará sempre incompleta se não se tiver em linha de conta os ideais do serviço público, a noção de que o funcionário serve cidadãos em prol do bem comum (Denhardt e Denhardt 2003a: 4).

A evolução que se tem registado num modelo de Estado que integra a participação dos cidadãos e as repercussões de tal nas funções que lhes são atribuídas têm sido temas amplamente discutidos, sendo hoje reconhecida a importância da sociedade civil se organizar e envolver nos processos de tomada de decisão e de definição de políticas. De tal forma que para Farrel (2000) um dos grandes desafios que se coloca aos gestores públicos no futuro próximo será a criação de meios efectivos de participação de cidadãos no âmbito dos fora de tomada de decisão dos serviços públicos. Nesse sentido, recorda que se mantém actual a referência de Higgins e Richardson, de 1976, reconhecendo a importância da consulta aos cidadãos nos processos de tomada de decisão nas organizações, aos mais diferentes níveis, e que tal tendência não deveria diminuir no futuro.

Não existindo modelos ideais, a adequação de determinado modelo e a análise das suas mais-valias em detrimento das suas limitações apenas poderá ser avaliada mediante as funções públicas e administrativas a desempenhar.

1.4 A necessidade de reforma administrativa

Conforme temos vindo a demonstrar ao longo deste enquadramento teórico, enquanto parte de uma sociedade em permanente evolução, a administração pública depara-se de forma permanente com questões sobre a definição do seu rumo, as funções a desempenhar e os procedimentos para esse efeito, sendo condicionada por factores como a crescente complexidade da sociedade, o aumento das expectativas dos cidadãos, o papel a desempenhar pelo Estado ao nível da regulação social, política e económica, e os constrangimentos financeiros (Mozzicafreddo, 2001a). A estes factores de motivação, como a crise financeira do Estado social, ou a insatisfação com o desempenho do sector público,

acresce ainda a necessidade de adaptar os sistemas administrativos dos vários países a fim de permitir uma maior coordenação entre si (Gomes, 2003: 395).

Como consequência das mudanças económicas e sociais que se verificaram desde a «época dourada» do Estado-providência, também a definição do que o que constitui um bom Governo e uma boa administração pública evolui. Conforme analisa Peters (1996: 3-12), a justificação da necessidade de reforma é de resto verificável pelas mudanças que ocorrem nos princípios que constituíam os pilares do modelo tradicional de organização administrativa:

i) Independência política da função pública e a dicotomia política-administração: a preocupação com a apartidarização do sector administrativo tem-se verificado essencialmente nos países anglo-saxónicos, apresentando outros países um serviço civil partidarizado, se bem que atribuindo igual importância às qualificações dos seus funcionários. No entanto, apesar da tentativa de despojar a acção administrativa de qualquer elemento ideológico, no Estado moderno os funcionários públicos desempenham um papel político cada vez mais relevante, nomeadamente através da implementação das políticas públicas, da intervenção nos processos de preparação de “legislação secundária” ou da assessoria aos representantes políticos com vista à elaboração de políticas.

ii) Hierarquia e normas: o modelo Weberiano, caracterizado por uma gestão administrativa fortemente hierarquizada e subordinada a regras restritivas, tem dado lugar a novas formas de organização do poder e da autoridade. As estruturas e desempenho do sector privado têm sido um dos principais pontos de comparação, e orientação para as reformas implementadas, tendo vindo a ser introduzidos também cada vez mais processos participados, com vista a satisfazer as necessidades dos clientes. Acresce ainda que o anterior modelo de implementação de programas públicos simplesmente através da aplicação de legislação ou outras formas coercivas já não é suficiente para as organizações contemporâneas que têm agora que garantir o respeito pelas suas decisões através da negociação com as partes interessadas. Conforme refere Kooiman (citado por Peters, 1996: 8), «o Governo na maioria das democracias industrializadas tornou-se um processo e negociação e mediação em vez da aplicação de regras» e naturalmente tal contribui para tornar as funções dos funcionários públicos mais complexas e ambíguas.

iii) Permanência e estabilidade das organizações: o padrão de permanência e estabilidade que caracterizava as organizações públicas tem sido alvo de críticas por ser visto como causador de estagnação das políticas e colocar obstáculos à sua coordenação. Além do mais, são características vistas como desajustadas a uma época em que os vínculos laborais tem tendência a ser cada vez menos definitivos. Tal tem levado à discussão de modelos alternativos de organização do governo, com vista a introduzir maior flexibilidade na estrutura das organizações.

iv) Serviço civil institucionalizado: sendo uma noção já posterior à concepção de uma organização tradicional de Weber, a ideia de que a administração pública deverá ser um serviço profissional e diferenciado e gerido como uma entidade empresarial tem vindo a ser questionada reflectindo também a introdução de uma maior instabilidade nos quadros do Estado, resultado do

recurso a novas formas de contratação, como as contratações a prazo. Como consequência, os novos funcionários poderão deixar de ter um conjunto de valores que têm caracterizado o serviço público.

v) Regulação interna: muitos dos obstáculos que são identificados à prestação do sector público são atribuídos ao excesso de controlo e de regras impostas sobre o seu funcionamento. Face a essa constatação, surge a hipótese que a eficiência e eficácia do sector poderiam ser melhoradas caso os funcionários e administradores tivessem liberdade para aplicar as suas competências livremente, procurando assim instituir algum nível de desregulação.

vi) Igualdade: Diversos tipos de reforma põem também em causa a concepção tradicional de que o tratamento dos cidadãos pela administração deverá ser tão idêntico quanto possível e os resultados produzidos uniformes. Em alternativa, as reformas inspiradas no mercado defendem como consequência da descentralização que propõem, uma maior autonomia aos gestores, concedendo também maior discricionariedade aos funcionários no exercício das suas funções, melhorando o serviço prestado principalmente nos domínios da acção social. Outros propõem uma solução oposta, assente na delegação de mais poder ao cliente para que possam tomar as suas próprias decisões (Peters, 1996: 4-12).

A reforma da administração pública é reconhecida por inúmeros autores como necessária e inerente a uma sociedade moderna e se bem que a ênfase colocada nos motivos que a justificam possa variar consoante a perspectiva teórica, ou consoante o país em questão, é possível identificar um padrão comum na sua fundamentação (Peters, 2001). Mozzicafreddo discrimina esses fundamentos entre factores extrínsecos à administração, como o contexto económico e financeiro, as expectativas dos cidadãos ou as mudanças estruturais do Estado, e factores intrínsecos como o aumento e complexidade das funções que lhe são atribuídas (Mozzicafreddo, 2001b).

Peters (2001), por sua vez, categoriza as justificações da reforma contínua essencialmente entre razões administrativas e políticas. A primeira categoria justifica-se pelas consequências administrativas que a reforma implica, criando geralmente a necessidade de reformas subsequentes, que podem ser motivadas pela desilusão com os efeitos alcançados, ou pelo contrário, por se ter sido conseguido algum êxito, conduzindo assim a uma tendência a perpetuar a tentativa de transformação. Relativamente às razões políticas, consubstanciam-se em questões como a ênfase na qualidade dos serviços prestados, que muitas vezes, como Peters faz notar, se depara com uma dificuldade paradoxal na medida em que essa melhoria da qualidade que tem sido uma preocupação presente nas reformas recentes, pode não ser devidamente percebida pelos cidadãos devido ao aumento dos mecanismos de intervenção que estão hoje ao dispor dos cidadãos e cujo aumento da exigência contribui para a preocupação com a eficácia e responsabilidade. Outros factores incluídos nas justificações políticas prendem-se com a mudança de partido ou de ideologia que pode originar a tendência de inverter as reformas realizadas pelo governo anterior, ou os dividendos que podem resultar de uma contestação à dimensão do sector público, por ser uma posição frequentemente valorizada mesmo quando este seja eficiente

Assim, motivados pela procura de formas inovadoras de melhorar o funcionamento do Governo e de melhor servir a sociedade, desde as últimas décadas do século XX as administrações públicas dos países da OCDE, isto é, os Governos e os indivíduos que os compõem, têm vindo a participar num processo quase contínuo de reforma e de reorganização das relações tradicionais entre o Estado, a economia e a sociedade. O facto de muitos dos esforços com vista à reforma administrativa terem origem interna à administração, demonstra que o sector público não é resistente à mudança, e em muitos casos é quem a lidera. Este tem demonstrado a sua vontade e a possibilidade de abandonar a tradicional cultura administrativa de mera aplicação de normas e adoptar uma cultura de gestão e de avaliação do desempenho, sem que isso implique necessariamente o abandono dos valores próprios do serviço público. Tal não significa no entanto que não exista também alguma objecção a medidas impostas do exterior (Pitschas, 2003; Peters, 1996:2; Gomes, 2003: 396).

Face à evolução das funções do Estado, Pitschas (1993: 650-51) defende uma reforma administrativa de larga escala e que tenha como objectivos simplificar as estruturas organizacionais e os procedimentos administrativos como forma de melhorar a governação e reformar as autoridades burocráticas; readaptar a organização interna, introduzindo uma abordagem gestionária de promoção da utilização eficiente dos recursos financeiros e humanos. e promover a orientação da acção administrativa para o utilizador, exercendo-a ao nível mais próximo destes quanto possível.

De acordo com a noção de reforma administrativa de Caiden (citado por Araújo, 2000), esta tem como objectivo central a promoção da melhoria dos serviços públicos existentes, através da eficiência, eficácia e responsabilidade, consistindo numa actividade orientada para os processos que actua do exterior para o interior, de forma incremental, contemplando processos políticos, técnicos e comportamentais e acções concretas direccionadas à mudança do sistema administrativo noção no entanto não estabelece uma relação entre a reforma administrativa e o desenvolvimento do país. Em contrapartida, a noção mais abrangente preconizada pelas Nações Unidas atribui como fim último da reforma administrativa o desenvolvimento económico, definindo-a como «o uso deliberado da autoridade e influência para aplicar novas medidas a um sistema administrativo de forma a mudar as suas metas, estruturas, e procedimentos tendo em vista o seu melhoramento para fins de desenvolvimento» (ONU, citado por Araújo, 2000: 40).

Assim, seguindo a análise de Pollitt e Bouckaert (2004: 67-92), podemos avaliar a forma que as reformas administrativas têm assumido no que refere a quatro dimensões:

- i) Financeira, tendo como objectivo a poupança de recursos, consubstanciada na restrição ao aumento da despesa pública e na melhoria da prestação do sector público;
- ii) Pessoal, a fim de aumentar a flexibilidade e capacidade de resposta do sector público, procuram-se funcionários orientados para os resultados, com mais competências e em menor número;
- iii) Organizacional, a fim de se proceder à reestruturação da organização, são implementadas medidas que promovam a especialização, a coordenação, a descentralização ao nível político ou administrativo, competitiva ou não-competitiva e interna ou externa e em termos de escala;

iv) Medição de desempenho, introdução de sistemas de medição e ampliando o seu âmbito de aplicação.

Embora a reforma administrativa tenha assumido direcções e contornos diferentes entre os vários países, são identificáveis alguns padrões que permitem categorizar os países entre um grupo *core* do NPM (Austrália, Nova Zelândia, Reino Unido, e em teoria os EUA) defensor de uma reestruturação do sector público inspirada nas formas e técnicas do sector privado, e o grupo dos modernizadores da Europa continental (Alemanha, Bélgica, Finlândia, França, Itália, Países Baixos e Suécia) que continuam a considerar o Estado insubstituível enquanto força integradora da sociedade, e que pela sua personalidade jurídica e sistema de valores não pode ser reduzido aos valores típicos do sector privado como eficiência, competitividade e satisfação do cliente (Pollitt e Bouckaert, 2004: 96-99).

Contrariando a visão negativa que classifica este último grupo como países que se atrasaram a «apanhar o comboio do NPM», Pollitt e Bouckaert consideram antes que estamos perante um modelo de reforma distinto, identificando-os como Estados neo-Weberianos. Estes apresentam elementos característicos da organização tradicional de Weber (reafirmação do papel do Estado, como principal facilitador de soluções para os novos desafios; da democracia representativa, como elemento de legitimação; do direito administrativo, na preservação dos princípios essenciais da relação cidadão-Estado; e da noção de serviço público, com estatuto, cultura e condições próprias) apresentando também novos elementos (mudança de orientação do interior, centrado em regras burocráticas, para o exterior, focado nos cidadãos; complemento mas não substituto da democracia representativa através da introdução de mecanismos de consulta; gestão orientada para os resultados em vez do mero cumprimento de regras; e profissionalização do serviço público, tornando-se o funcionário mais do que um técnico um gestor orientado para o cliente). O modelo de reforma neo-Weberiano caracteriza-se assim não pela rejeição dos princípios tradicionais de Weber, mas pela sua modernização, assumindo-os como uma base que é complementada com novos elementos (Pollitt e Bouckaert, 2004: 98-100).

No que refere em particular a administração portuguesa, Tavares apresenta um diagnóstico dos principais problemas que o sector público enfrenta e que justificam essa necessidade de reforma a nível nacional: rigidez, verticalização, descoordenação, complexidade, burocracia, encargos elevados, centralismo (Tavares, 2004).

As especificidades da realidade da reforma administrativa nos países em desenvolvimento é também analisada por Peters, notando que em muitos destes países a reforma é motivada, ou mesmo imposta, pelas agências internacionais de ajuda ao desenvolvimento como uma condição à concessão de assistência. Em contraste com as características do modelo tradicional, nestes países os funcionários públicos exercem também influência ao nível político, na medida em que são muitas vezes responsáveis pela elaboração de políticas e de assessoria aos representantes políticos. Relativamente à introdução de novas formas de gestão inspiradas no sector privado como forma de

aumentar a eficiência, Peters nota a importância de se continuar a assegurar a continuação do respeito pelos valores do serviço-público, sob pena dessas reformas contribuírem para o aumento da corrupção. A questão da introdução de novas formas de organização não tão permanentes como a administração pública se tem caracterizado até aqui ganha uma particular relevância nestes países onde o Governo é o principal empregador para o pequeno segmento profissional e com maior nível de educação da sociedade, pelo que pode ser complexo despedir funcionários, assim como contratar novos. Da mesma forma, também a desregulação preconizada por alguns autores para a reforma do sector público nos países desenvolvidos poderá não representar uma mais-valia neste contexto, pois as prioridades dos países em desenvolvimento deverão continuar a ser a melhoria da previsibilidade e da responsabilização dos serviços públicos (Peters, 1996: 2-11).

Nas últimas décadas, a tendência da reforma administrativa tem percorrido a maioria dos Governos por todo o mundo, numa escala sem precedentes, se bem que de forma assimétrica quanto à sua substância, ficando muitas vezes aquém dos resultados esperados (Peters, 1996: 16). Tal situação pode ser atribuída, na opinião de Peters, à ausência de uma visão clara e de uma estratégia integrada conforme é evidente na opção de alguns Governos em implementar reformas “pré-formatadas”, baseadas num conjunto de pressupostos enquanto simultaneamente implementam medidas baseadas em pressupostos por vezes contraditórios. Da mesma forma, tem se tornado evidente que a defesa que alguns apologistas da reforma têm feito do «one size fits all» não é solução. Parece no entanto incontestável que o *status quo* deixou de ser uma opção no sector público (Peters, 1996: 16-17).

Quando enquadrada numa perspectiva tradicional burocrática, a reforma administrativa é condicionada pela noção de que a burocracia é o único modelo organizativo possível para a administração, limitando-se esse processo à auto-estruturação que as organizações sejam capazes de efectuar de forma a melhorar o seu funcionamento, através da reorganização e introdução de novas técnicas e processos (Araújo, 2000).

Atendendo a esta limitação, esta tendência é sucedida por mudanças mais profundas ao nível dos valores e das normas que orientam o processo de reforma e de acordo com a abordagem managerial, surge a introdução de métodos de mercado e modelos de gestão privada, tendo como objectivo a redução da dimensão do Estado, através da integração de noções como eficiência na utilização dos recursos públicos, da busca pelo aumento da produtividade, da transferência para o mercado do fornecimento de determinados serviços públicos, e da introdução da concorrência nos sectores não privatizáveis, sendo assim a reestruturação da administração pública influenciada por pressões ideológicas, económicas e orçamentais (Araújo, 2000; Rocha, 2000). Rocha sintetiza esta aplicação da teoria do NPM à reforma administrativa como uma passagem do Estado-providência ao “Estado managerial”, deixando de ser interveniente e planeador para assumir funções de regulamentação da acção dos outros participantes no processo político-administrativo.

No entanto, no âmbito destas teorias, não são devidamente reconhecidas características como a complexidade, uma vez que a reforma consiste na reorganização da administração em função dos

objectivos que a motivaram, ou a conflitualidade, atendendo a que está em causa a delimitação das funções atribuídas ao Estado, ou seja, a definição do que se entende por interesse público. Como tal, surge a noção de que o processo de reforma administrativa deve ser analisado num contexto de discussão sobre o modelo de Estado mais adequado e sobre a definição de interesse público, uma vez que esse processo só será efectivamente implementado caso seja compreendido e a sua legitimidade reconhecida pelos cidadãos e para tal importa que seja percebido como imparcial e equitativa no contributo que desempenha para a prossecução desse interesse (Mozzicafreddo, 2007).

A reforma tem assim que ser analisada em articulação com a evolução das funções do Estado, uma vez que a evolução e complexidade da sociedade exigem ao Estado novas funções de coordenação e de regulação e uma nova forma de se relacionar com a sociedade. Importa no entanto ter presente a noção de que «não existe um modelo óptimo (“*one best way*”) de reestruturar a administração pública» (Rocha, 2000:14) e que as medidas implementadas nos últimos anos têm origem em diferentes modelos de modernização, complementando-se, uma vez que essas iniciativas «foram sendo desenvolvidas em termos mais pragmáticos do que programáticos» (Mozzicafreddo, 2001b: 19).

Podemos pois dizer que o processo de reforma é influenciado consoante os diferentes modelos administrativos, os quais abordámos ao longo deste capítulo e que o âmbito da reforma administrativa ultrapassa as meras questões da simplificação dos procedimentos e do aumento da eficiência. Ou seja, a preocupação com a vertente gestonária não é a sua única motivação, pois as questões que estão na sua origem inserem-se também num contexto mais amplo de modernização do poder político, estando associadas igualmente a questões do âmbito da legalidade e da legitimidade. Elas são igualmente reflexo das tendências de transformação da estrutura do Estado e estão também dependentes da definição e vontade política nesse sentido, sendo assim condicionadas, e simultaneamente condicionando, a reforma do Estado e as suas funções (Mozzicafreddo, 2001b).

Além do mais, uma administração verdadeiramente ao serviço do cidadão não poderá consistir apenas na melhoria de procedimentos, mas também na democratização, imparcialidade e equidade das políticas públicas, sob pena da imagem de uma administração eficiente perder a sua relevância para os cidadãos, sendo que a reforma da administração só será efectivamente implementada caso seja devidamente compreendida e a sua legitimidade seja reconhecida pelos cidadãos (Mozzicafreddo, 2007).

CAPÍTULO II - Cooperação entre Administrações Públicas dos Países da CPLP no Domínio Ambiental

Introdução

Neste segundo capítulo procede-se à apresentação do modelo de dinamização da Rede CPLP Ambiente e Território. De forma a enquadrar o projecto desenvolvido no âmbito da reforma administrativa descrito anteriormente, o capítulo inicia com uma breve abordagem à importância das redes com instrumentos de governança e como resposta à crescente complexidade da função governativa e à necessidade de modernização. Atendendo a que o âmbito do presente trabalho se insere no contexto das atribuições do Gabinete de Relações Internacionais do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território segue-se uma apresentação deste organismo. Procurando dar a conhecer o contexto em que o trabalho de projecto é desenvolvido, efectua-se uma caracterização detalhada do enquadramento institucional da cooperação no âmbito da CPLP no domínio ambiental, tanto ao nível das actividades desenvolvidas no âmbito da Reunião de Ministros do Ambiente, como das actividades promovidas no contexto CPLP, a qual permitirá realizar uma análise crítica e a identificação de disfuncionalidades e oportunidades que estão na base das propostas apresentadas. Segue-se finalmente a proposta de modelo de funcionamento da Rede CPLP Ambiente e Território, com a descrição dos respectivos objectivos, estrutura e modelo de funcionamento.

1. As redes como instrumentos de governança

A complexidade, fragmentação e dinamismo que, como vimos no capítulo anterior, caracterizam os sistemas políticos actuais, tornam evidente a insuficiência dos modelos neo-liberais apologistas da máxima “menos Estado, mais mercado” na prossecução de uma governação pró-activa, orientada para o colectivo e baseada em objectivos comuns e na confiança mútua. Tal faz surgir um novo modelo de acção pública, a governança, que vai além dos limites impostos pelo debate “Estado vs. mercado”. Ganham assim relevância formas de governança negociada, que não se limitam às tradicionais instituições políticas e administrativas, reconhecendo que a formulação e implementação das políticas públicas envolve uma diversidade de actores públicos e privados (Soresen e Torfing, 2008: 1-6) e segundo as quais «o Estado procura garantir um papel determinante não através da imposição da sua vontade aos restantes actores sociais, mas antes identificando e explorando padrões de cooperação nas relações público-privadas» (Gomes, 2003: 389).

Tal transformação é classificada por alguns autores (Machete, citado por Gomes, 2003: 394) como uma reestruturação e não recuo ou desaparecimento do Estado. Perante a limitação da esfera da sua actuação, a governança implica uma actuação mais eficaz no âmbito dos parâmetros que lhe são definidos (Gomes: 2003, 390). O Estado desempenha ainda um papel essencial nos processos políticos ao nível local, nacional e internacional, mas deixa de fazer sentido a noção de uma sociedade governada de acordo com uma perspectiva *top down*, dando assim lugar a uma governança policêntrica

e em rede, caracterizada por valores como interdependência, negociação e confiança (Sorensen e Torfing, 2008: 3).

De acordo com a caracterização de Gomes (2003: 390, 395), o conceito de governança pode ser entendido enquanto modo como um poder legítimo é exercido em interação com diferentes componentes da sociedade, tendo como objectivo final o bem comum, contemplando novas formas interactivas de governo na formulação de políticas e constituindo assim do ponto de vista procedimental uma acção de orientação e de coordenação. Como tal, em resposta à questão de como governar, no âmbito do conceito de governança surgem diversas modalidades “estruturais”, nomeadamente a “governança por redes”³ Gomes (2003: 395).

O recurso às redes de governança surge pois como possível resposta aos dilemas com os quais os governantes públicos se deparam, resultantes por um lado do aumento das exigências dos cidadãos, com vista a uma governação mais pró-activa, flexível, estratégica, direccionada e com melhor capacidade de resposta e, simultaneamente, do aumento da complexidade, fragmentação e dinamismo da sociedade. O facto dos processos de governação já não serem totalmente controlados pelo governo, tendo necessariamente que ser sujeitos à negociação entre uma variedade de actores, resulta que essas interacções, dêem origem a um padrão relativamente estável de elaboração de políticas, que constitui um modo policêntrico de coordenação, denominado como rede de governança (Sorensen e Torfing, 2008: 3, 4).

Seguindo a conceptualização de Sorensen e Torfing (2008: 9), por redes de governança entende-se a articulação horizontal, relativamente estável, de actores interdependentes mas autónomos do ponto de vista operacional, que interagem através de negociações, ocorridas no âmbito de um enquadramento auto-regulado, dentro dos limites definidos por agentes externos, contribuindo para a realização de um objectivo público.

Não se pretendendo entrar em detalhe sobre as correntes teóricas enquadradoras das redes enquanto instrumentos de governança, seguindo a caracterização de Sorensen e Torfing (2008:18-19), podemos identificar quatro correntes principais e complementares entre si:

i) Segundo a teoria da interdependência, estas redes constituem um meio inter-organizacional de mediação de interesses entre actores interdependentes mas conflituais, em que cada um possui regras e recursos próprios. São resultado de acções estratégicas de actores independentes que interagem devido à sua mútua dependência de recursos, indo contra a fragmentação institucional característica do NPM, formando-se através de processos *bottom-up* incrementais, sendo por vezes utilizadas como instrumentos de elaboração de políticas públicas;

ii) A teoria da governabilidade define redes de governança como uma coordenação horizontal entre actores autónomos que interagem através da negociação, tendo como motivação as vantagens

³ Outras modalidades referidas incluem a “governança por hierarquias”, “governança por mercados” e “governança por comunidades”.

associadas à conjugação de recursos e à implementação de acções conjuntas. São vistas como resposta à crescente complexidade e diversidade da sociedade moderna que coloca em causa os métodos tradicionais de governação, assentes em hierarquias e no mercado e como forma de melhorar a governabilidade;

iii) De acordo com a teoria da integração, representam campos de interacção relativamente institucionalizados entre actores relevantes e envolvidos na questão que constitui o âmbito da rede, integrados numa comunidade definida por normas e percepções comuns. A sua integração processa-se através da construção de laços de solidariedade e identidade e quadros de referência comuns;

iv) A teoria da governabilidade não apresentando uma definição clara de redes de governança, tem implícita uma noção que as concebe como uma tentativa do Estado mobilizar e moldar as acções livres de actores auto-governados, envolvendo uma diversidade de actores no governo de determinadas áreas, contribuindo dessa forma para a descentralização do poder. Segundo esta corrente, as redes de governança são uma resposta política à falha do neo-liberalismo em cumprir o seu objectivo de menos estado e mais mercado.

As redes não obedecem a um modelo único, podendo assumir diferentes formas, consoante o contexto político e institucional em que surgem e a função a que se destinam, variando consoante o país e o domínio temático em questão (Sorensen e Torfing, 2008: 11; Peters, 2008: 75). Podemos assim encontrar redes auto-construídas ou resultado de uma decisão hierárquica superior, com uma composição inter ou intra-organizacional, abertas ou fechadas, dominadas por contactos formais ou informais, de curta ou de longa duração e de âmbito específico ou mais alargado. A sua diversidade é de resto «testemunho da ampla relevância do conceito na descrição de formas contemporâneas de governança social» (Sorensen e Torfing: 2008: 11).

Não obstante as diferentes características que as redes de governança possam assumir, o seu sucesso implica o desenvolvimento e manutenção de um determinado grau de compromisso por parte dos seus membros, bem como a capacidade de tomar decisões que deem resposta às suas necessidades e de cumprir os objectivos comuns a que se propõem. Estas condições são ainda mais relevantes ao longo do decorrer da existência da rede, e não apenas a quando do momento da sua formação, de forma a que possa resistir às várias pressões que surjam durante a sua existência (Peters, 2008: 75).

Com base na teoria institucional⁴, Peters (2008: 62) considera que a explicação do processo de desenvolvimento das redes de governança não está completa quando considerados apenas como factores relevantes os actores envolvidos e as competências da sua liderança, devendo igualmente ser abordados outros factores estruturais, tais como a natureza da organização de forma colectiva, as funções desempenhadas pela rede e o ambiente político em que se insere. Com esse fim, partindo do

⁴ Segundo a teoria institucional, as redes de governança não são organizações nem instituições *stricto sensu*, mas sim enquadramentos relativamente institucionalizados de interacções negociadas, no âmbito das quais os actores envolvidos discutem, tomam decisões conjuntas, estabelecem compromissos políticos e coordenam acções concretas (Sorensen, Eva e Jacob Torfing, 2008b: 27)

esquema analítico desenvolvido por Oliver (1992), identifica um conjunto de variáveis que influenciam o desenvolvimento positivo ou negativo das redes:

i) Factores políticos, na medida em que de forma a contribuir para o sucesso da rede, as práticas instituídas devem ser bem aceites pelos membros e fomentar o seu envolvimento no funcionamento da rede, nomeadamente através da criação de entendimentos e linguagens comuns, procurando eliminar o “diálogo de surdos” que pode ter lugar quando existam diferentes compreensões diferentes das funções da rede;

ii) Factores funcionais, pois não obstante a importância de ser alcançado um elevado nível de integração no seio da rede, esse aprofundamento pode colocar em causa o sucesso do seu objectivo final quando este implique uma elevada capacidade de coordenação entre políticas e de integração entre diferentes áreas. Como tal, o sucesso da rede dependerá da obtenção de um equilíbrio entre a atenção dada à construção de uma consistência interna forte e à sua capacidade de trabalhar eficazmente com outras redes, tanto no seu âmbito de acção como noutras áreas relacionadas;

iii) Pressões sociais, exercidas sobre a rede e sobre outras com as quais a rede interaja, nomeadamente mudanças ao nível do ambiente de elaboração de políticas, como a alteração das prioridades políticas, que poderão resultar numa diminuição da eficácia do modelo de governança assente em redes;

iv) Características dos membros, tais como: a consistência dos seus membros, a existência de uma base comum de conhecimentos, a capacidade da própria rede controlar a sua composição, ou o nível de igualdade entre os seus membros;

v) Ambiente de actuação, nomeadamente a sua complexidade, a amplitude do seu âmbito de actuação e a existência de outras redes com as quais tenha que interagir.

v) Natureza das funções exercidas, dependendo a complexidade das suas funções se estas se cingem à implementação de políticas ou se são também responsáveis pela sua elaboração.

As redes de governança são actualmente amplamente reconhecidas como resposta adequada aos desafios complexos e conflituais que afectam a implementação das políticas públicas (Peters (2008, 75, Soresen e Torfing, 2008: 4). A sua criação permite tornar o processo governativo mais eficaz, na medida em que a inclusão de actores relevantes contribui para ultrapassar problemas relacionados com a fragmentação social e a resistência à mudança de políticas, contribuindo também para melhorar a legitimidade democrática da governação e a elaboração e implementação de políticas públicas. Constituem ainda um complemento às tradicionais formas de governação hierárquica e de mercado (Soresen e Torfing, 2008: 4, 298).

As propostas apresentadas neste trabalho de projecto, com vista à dinamização da Rede CPLP Ambiente e Território, são assim fundamentadas nos méritos reconhecidos por diversos autores às redes enquanto instrumentos de governança, procurando-se dessa forma contribuir para aumentar a eficácia e legitimidade da cooperação entre os países CPLP no domínio do ambiente. Com vista a

enquadrar as propostas, julga-se no entanto necessário apresentar o enquadramento formal em que a Rede se insere.

2. O Ponto focal nacional da Rede CPLP Ambiente e Território - O Gabinete de Relações Internacionais do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território⁵

O Gabinete de Relações Internacionais (GRI) encontra-se integrado no Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais (DPP), tendo este organismo como missão

garantir o apoio técnico à formulação de políticas, ao planeamento estratégico e operacional, bem como apoiar a concertação interministerial das políticas transversais de ambiente ao nível comunitário e internacional, dinamizar e concertar a participação activa dos vários organismos do MAOT nas instâncias internacionais, e fomentar e coordenar as acções de cooperação (Decreto Regulamentar n.º 51/2007).

Nesse âmbito, destaca-se como atribuição do GRI assegurar a coordenação e apoio técnico às actividades de cooperação para o desenvolvimento do Ministério, designadamente com os países de língua oficial portuguesa. São ainda suas atribuições apoiar directamente os responsáveis políticos na definição e execução de políticas com a União Europeia (UE), outros Governos e organizações internacionais, coordenando, apoiando e desenvolvendo actividades que se estabeleçam nesse contexto e assegurando, sempre que necessário, a representação do Ministério em reuniões internacionais. Assegura ainda, coordena e prepara o apoio técnico-jurídico e negocial nas actividades desenvolvidas pelos órgãos da UE e das outras organizações internacionais e concede o apoio jurídico necessário à instrução e gestão dos processos de pré-contencioso e contencioso comunitário, apoiando a transposição e aplicação da legislação comunitário para o direito interno. Compete-lhe ainda desencadear os mecanismos de assinatura e ratificação das convenções e acordos internacionais em matéria de ambiente e ordenamento do território e assegurar o cumprimento de todas as obrigações financeiras decorrentes daqueles instrumentos de direito internacional (Decreto Regulamentar n.º 51/2007).

Podemos assim identificar três linhas de orientação estratégicas da actuação do GRI:

- i) Dinamização da projecção internacional do Ministério nas instâncias comunitárias, bilaterais e multilaterais;
- ii) Agilização da gestão e instrução do pré-contencioso e contencioso comunitários;

⁵ Aguardando-se à data da elaboração do presente trabalho de projecto a publicação da Lei Orgânica do Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território do XIX Governo Constitucional, o trabalho teve como referência o Decreto-Lei n.º 207/2006, de 27 de Outubro, o Decreto Regulamentar n.º 51/2007, de 27 de Abril e a Portaria n.º 524/2007, de 30 de Abril.

iii) E finalmente, aquela mais relevante para o âmbito do presente trabalho, reforço da participação do Ministério na definição e execução das políticas de cooperação para o desenvolvimento.

De acordo com as atribuições do GRI, é possível identificar como seus clientes internos a tutela e os restantes organismos MAOT, cuja acção em matéria de cooperação o GRI tem como função coordenar e apoiar. Como actores externos, mas de âmbito nacional, encontramos a restante Administração Pública portuguesa, merecendo destaque pelas suas funções de coordenação da política externa nacional o Ministério dos Negócios Estrangeiros. No âmbito internacional, podemos identificar as organizações internacionais, comunitárias e multilaterais, com as quais o Ministério se relaciona no âmbito das suas competências em matéria de ambiente e de ordenamento do território, e por fim, mas com um papel essencial na implementação da política de cooperação, os organismos homólogos dos outros países, em particular os da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) (DPP, 2011a: 14).

Figura 2.1: Diagrama de clientes do GRI



Fonte: Adaptado com base no Plano de Actividades 2011 do DPP

A relação com os países da CPLP constitui uma das prioridades das intervenções do Ministério, quer essas intervenções se enquadrem no âmbito da cooperação bilateral, nomeadamente através de projectos desenvolvidos directamente pelos organismos do Ministério com os seus homólogos, como quando enquadrados numa abordagem multilateral no âmbito das instituições internacionais em que Portugal participa. Acresce que no exercício das funções do DPP, o reforço da sua interligação com entidades externas e a sua integração em redes assume um papel fundamental,

como forma de partilhar e facilitar o acesso ao conhecimento disponível, sendo esta uma forma de potenciar a actividade do organismo (DPP, 2010: 5).

O presente trabalho de projecto é assim enquadrado pelas competências do GRI no âmbito da Rede da CPLP Ambiente e Território, ambicionando a constituir um contributo para a melhoria do seu funcionamento.

3. Caracterização do enquadramento institucional da cooperação no âmbito da CPLP no domínio ambiental

3.1 As actividades desenvolvidas no âmbito da Reunião de Ministros do Ambiente da CPLP

As preocupações com as questões ambientais estão presentes no âmbito da CPLP desde a criação da Comunidade. Nesse sentido, em 1996, a Declaração Constitutiva da CPLP estabelece como um dos objectivos a prosseguir o incentivo à «cooperação bilateral e multilateral para a protecção e preservação do meio ambiente nos Países Membros, com vista à promoção do desenvolvimento sustentável» (Declaração Constitutiva da CPLP, 1996). Da mesma forma, desde os seus auspícios que a Comunidade tem igualmente identificado como seu objectivo «promover a coordenação das actividades das diversas instituições públicas e entidades privadas, associações de natureza económica e organizações não-governamentais empenhadas no desenvolvimento da cooperação entre os seus Países» (Declaração Constitutiva da CPLP, 1996).

Com vista a tornar mais eficaz a concertação das acções em matéria de cooperação, por ocasião da revisão dos Estatutos da CPLP adoptados na Conferência de Chefes de Estado e de Governo em Brasília, em 2002, as Reuniões Ministeriais são instituídas enquanto um dos órgãos da Comunidade⁶ competindo-lhe «coordenar em nível ministerial, ou equivalente, as acções de concertação e cooperação nos respectivos sectores governamentais» (Estatutos da CPLP, 2007)⁷.

Reconhecendo a particular vulnerabilidade dos países da CPLP aos fenómenos com impactos no ambiente, a promoção de um modelo de desenvolvimento sustentável tem sido uma preocupação da cooperação neste âmbito, procurando comprometer-se com a protecção do ambiente e a melhoria da

⁶ No acto de criação da CPLP foram estabelecidos como órgãos a Conferência de Chefes de Estado e do Governo, o Conselho de Ministros, o Comité de Concertação Permanente e o Secretariado Executivo e em 2007 foi ainda adicionada a Assembleia Parlamentar. Na mesma revisão dos Estatutos foi ainda constituído como órgão a Reunião dos Pontos Focais de Cooperação, competindo-lhe «assessorar os demais órgãos da CPLP em todos os assuntos relativos à cooperação para o desenvolvimento no âmbito da Comunidade» (Estatutos da CPLP, 2007).

⁷ Embora com periodicidade variável, realizaram-se já Reuniões Ministeriais nos seguintes domínios: Administração Interna; Administração Pública; Agricultura; Ambiente; Assuntos do Mar; Assuntos Parlamentares; Ciência e Tecnologia; Correios e Telecomunicações; Cultura; Defesa; Desporto; Economia; Educação; Finanças; Igualdade de Género; Justiça; Juventude; Pescas; Propriedade Industrial; Saúde; Trabalho e Assuntos Sociais; Turismo.

qualidade de vida das suas populações. Essa cooperação de resto está enquadrada pelos compromissos internacionais assumidos por estes países, que têm o seu expoente máximo nos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), nas Convenções do Rio e outros Acordos Multilaterais de Ambiente a que estão vinculados e no Plano de Implementação de Joanesburgo.

Testemunho da atenção da Comunidade às temáticas ambientais é a realização logo em 1997, em Lisboa, da 1ª Conferência Interministerial sobre Ambiente da CPLP. A Conferência de Lisboa proporciona pela primeira vez uma oportunidade para a troca de impressões formal e de concertação política entre os Ministros do Ambiente dos então sete Estados membros, sendo nessa ocasião a Conferência de Ministros institucionalizada como o fórum de excelência para a consulta, partilha de informações e experiências e avaliação da cooperação no domínio do ambiente e do desenvolvimento sustentável e para a concertação de políticas no âmbito dos diversos *fora* internacionais de ambiente (Declaração de Lisboa, 1997) (*Vide Anexo A*).

Antes disso, as primeiras reuniões sectoriais da CPLP no domínio do ambiente têm a sua origem nos Ateliers sobre Ambiente e Desenvolvimento Sustentável em que participam os Países de Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), Guiné-Equatorial, Brasil e Portugal. Estes encontros proporcionam pela primeira vez um fórum ao nível técnico para a discussão, avaliação e perspectiva sobre a actividade no domínio da cooperação entre estes países em matéria de ambiente e desenvolvimento sustentável. O VI Atelier precedeu a realização da 1ª Conferência Ministerial tendo nessa ocasião sido decidido que os Ateliers passariam a assumir a função de reunião técnica preparatória das reuniões ministeriais. (Acta final do VI Atelier, 1997).

Não obstante a amplitude de acção que a cooperação no domínio ambiental poderia permitir, a limitação do âmbito da cooperação à actividade das administrações públicas ocorre logo desde a 1ª Conferência de Ministros, através da identificação de áreas prioritárias da cooperação como a partilha de informação e a formação de capacidades, no domínio dos recursos humanos e jurídico-institucional e de planeamento e organização sectorial (Declaração de Lisboa, 1997).

Neste primeiro encontro, os Ministros acordam desde logo no reforço das relações e dos instrumentos de cooperação no domínio do ambiente, os quais, segundo ficou instituído pela Declaração de Lisboa, deverão seguir linhas de acção prioritárias devidamente alinhadas com os interesses da CPLP e as principais linhas estratégicas definidas no âmbito das Nações Unidas (Declaração de Lisboa, 1997). Podemos por isso notar que pese embora a definição de uma linha de actuação de acordo com algumas prioridades esteja prevista desde as primeiras iniciativas de concertação, nomeadamente na Conferência de Lisboa, foi deliberadamente concedida suficiente “flexibilidade” para uma decisão política, delimitada apenas por uma orientação de alinhamento com as principais tendências identificadas noutros *fora* multilaterais.

Os domínios prioritários são posteriormente definidos na 2ª Conferência Interministerial sobre Ambiente da CPLP, que teve lugar em Maputo, em 2001, que identifica como áreas nas quais devem

ser desenvolvidas linhas de acção concretas nos seguintes domínios temáticos (Declaração de Maputo, 2001) (*vide* Anexo B):

- i) Abastecimento de água e saneamento de águas residuais;
- ii) Gestão de resíduos;
- iii) Gestão integrada de recursos hídricos;
- iv) Protecção do solo.

Identificando também como áreas prioritárias de actividade:

- v) Elaboração legislação ambiental;
- vi) Capacitação institucional e técnica;
- vii) Educação ambiental.

A Declaração de Maputo concede uma atenção em particular à necessidade de definir objectivos prioritários e respectivas linhas de acção e calendarização, prevendo que para cada um dos domínios que identifica como prioritários sejam desenvolvidos planos estratégicos, com a definição de metas, calendários de implementação e a identificação dos meios financeiros necessários.

No entanto, um dos constrangimentos que podemos observar à implementação destas orientações políticas prende-se com a ausência de uma actuação orientada para a concretização dos objectivos através de actividades concretas, num horizonte temporal devidamente definido, ou, quando existe essa tentativa de definir uma calendarização para essas actividades, verifica-se diversas vezes o “deslizar” dos prazos estabelecidos, como é exemplo o incumprimento da realização das reuniões ministeriais nas datas inicialmente indicadas⁸. Não existindo ainda um Regimento vigente que estabeleça as regras de funcionamento das Reuniões de Ministros do Ambiente⁹, por ocasião da 3ª Reunião de Ministros do Ambiente, os Ministros acordaram em realizar uma Reunião Ministerial a cada dois anos (Declaração de Brasília, 2006), não obstante, a sua convocação está pendente da manifestação da disponibilidade dos Estados-membros em recebê-la, e a sua data sujeita à existência das condições necessárias no país anfitrião.

Atendendo a que o processo de cooperação no domínio do ambiente se caracteriza por estar fortemente baseado no impulso político emanado das Reuniões Ministeriais, a inconstância na

⁸ A excepção foi a 4ª Reunião que decorreu em Luanda, em 2008, cumprindo assim o que havia sido estabelecido pela Declaração de Brasília. A Declaração de Lisboa determinava que a 2ª Conferência tivesse lugar em 1999, o que só veio a acontecer em 2001; a Declaração de Maputo convocou a Conferência seguinte para 2003, a qual só teve lugar em 2006; e a Declaração de Brasília, reiterada pela Declaração de Luanda, convocou a 5ª Reunião para 2010, em Cabo Verde a qual até à data não teve ainda lugar, tendo igualmente estabelecido que em 2012 deveria ter lugar a 6ª Reunião, na Guiné Bissau.

⁹ O Conselho de Ministros da CPLP adoptou na sua XIV Reunião Ordinária, em 2009, uma Resolução sobre a Adopção de um Quadro Orientador para a Elaboração dos Regimentos Internos das Reuniões Ministeriais da CPLP. Na sequência dessa recomendação, uma das tarefas emanadas da 4ª Conferência Interministerial de Luanda consistia na elaboração até Outubro de 2008 de uma proposta do Regimento Interno da Reunião dos Ministros do Ambiente da CPLP, mas que até ao momento ainda não foi adoptado.

periodicidade da sua realização tem naturalmente consequências negativas na planificação e implementação dos compromissos assumidos.

Com vista à implementação das decisões adoptadas, ainda na Conferência de Lisboa, os ministros comprometem-se a encetar esforços com vista à criação de uma estrutura que designam por Observatório Comum de Ambiente, o qual deverá ser orientado pela Reunião Interministerial e constituído por uma rede de pontos focais de organismos homólogos na dependência dos Ministérios do Ambiente. Surge assim a primeira estrutura com o desígnio de constituir «um espaço de intercâmbio de experiências e ideias, de monitorização e avaliação e de aconselhamento quanto ao acompanhamento da implementação das grandes linhas e prioridades definidas nas Reuniões Interministeriais» (Declaração de Lisboa, 1997).

A necessidade de reforço da cooperação em matéria de ambiente no âmbito da CPLP é reiterada em 2001, na 2ª Conferência, sendo dado um passo adicional nessa direcção, com a decisão dos Ministros em «estabelecer um sistema de pontos focais, apoiado por uma rede de internet permanentemente actualizada, para apoiar a cooperação e a troca de informação entre os países da CPLP» (Declaração de Maputo, 2001). Esta decisão surge no seguimento da recomendação emanada do Segmento Técnico que antecedeu a Reunião Ministerial, que efectuou uma avaliação do grau de implementação da Declaração de Lisboa e salientou a importância de operacionalizar e reforçar o apoio mútuo entre os membros da CPLP.

Não obstante a questão do reforço da cooperação ser abordada em todas as Reuniões Ministeriais, verificava-se que os avanços nos intervalos das reuniões eram escassos, ao qual se somava ainda a inconstância na periodicidade das reuniões, facto ao qual já aludimos. Como tal, a fim de aprofundar e conceder continuidade aos contactos entre as entidades responsáveis pelas relações internacionais e a tornar o exercício das suas funções mais produtivo e eficaz, de forma a dinamizar da cooperação em matéria de ambiente entre os países da CPLP, há necessidade de estabelecer um sistema de pontos focais para a cooperação no domínio do ambiente. Dando assim cumprimento ao disposto na Declaração de Maputo, o GRI apresenta no 2º Encontro Lusófono¹⁰, em 2005, uma primeira proposta de criação da Rede Ambiental da CPLP, a qual é o principal objecto do presente trabalho de projecto.

A Rede Ambiental da CPLP, conforme proposta no 2º Encontro Lusófono e reiterada pelos Ministros na 3ª Reunião de Ministros do Ambiente, em Brasília, posteriormente revista por ocasião do

¹⁰ Realizado em Lisboa, de 4 a 6 de Setembro de 2005, por iniciativa do GRI, o 2º Encontro Lusófono do Ambiente reuniu os dirigentes dos países da CPLP responsáveis pelas questões da água, das alterações climáticas e da cooperação. Apesar da sua designação, previamente a este Encontro havia sido organizado em Setembro de 2001 o 1º Curso Lusófono Sobre Gestão Ambiental. O Curso destinou-se a dirigentes e quadros técnicos superiores com responsabilidades na área do ambiente dos países da CPLP, e Timor Leste, tendo sido abordados os temas de ambiente mais relevantes no contexto internacional. O Curso teve ainda como finalidade promover uma maior troca de informações e experiências, entre os países da CPLP, bem como uma maior concertação de posições, nos diferentes fora internacionais de ambiente.

3º Encontro Lusófono Ambiente e Território, em 2009, tem como objectivo o reforço das relações entre as administrações públicas da CPLP em matéria de ambiente e ordenamento do território, pretendendo ser um instrumento de apoio à promoção da cooperação, comunicação e divulgação de informação, com vista a:

- i) Manter um diálogo efectivo e permanente entre os países da CPLP;
- ii) Promover a partilha regular de informação, experiências e boas práticas;
- iii) Fomentar a criação de capacidades e conhecimento;
- iv) Identificar projectos de cooperação;
- v) Facilitar a articulação de posições nos *fora* internacionais de negociação (www.ambiente-territorio-cplp.org).

Dando cumprimento ao estabelecido na Declaração de Maputo, a rede dispõe de um site na internet¹¹ que constitui simultaneamente uma ferramenta de apoio às administrações públicas dos países da CPLP, nomeadamente ao exercício da actividade dos pontos focais da cooperação, bem como de disseminação de informação aos cidadãos, representando a sua dimensão com maior visibilidade. O site, na sua maioria de acesso aberto, compreende igualmente uma área de acesso reservado aos pontos focais. Disponibiliza os principais documentos de referência em matéria de ambiente da CPLP, como as conclusões das reuniões ministeriais e dos encontros lusófonos, uma secção de notícias, agenda de principais eventos internacionais.

No seguimento do lançamento da Rede Ambiental, no 2º Encontro Lusófono, cada país identificou o seu ponto focal, correspondente à entidade responsável pelas relações internacionais do Ministério com competências em matéria de ambiente. Foi igualmente decidido que os pontos focais seriam responsáveis por contribuírem para a actualização permanente do site.

A criação da Rede constitui um importante progresso ao estabelecer pela primeira vez uma estrutura de concertação que desempenha um papel único enquanto fórum de contacto ao nível técnico, tendo por isso um potencial que importa aproveitar devidamente.

A constituição de redes temáticas da CPLP no domínio do ambiente e do ordenamento do território tem sido uma tendência crescente. Disso é exemplo desde logo o aditamento da vertente do ordenamento do território à Rede Ambiental da CPLP que ocorre no 3º Encontro Lusófono do Ambiente e do Território¹², sendo por isso alterada a designação da Rede para a sua designação actual de Rede CPLP Ambiente e Território, de forma a evidenciar a constituição nessa ocasião da Rede da CPLP para o Ordenamento do Território e o Desenvolvimento Urbano, composta pelos organismos

¹¹ www.ambiente-territorio-cplp.org

¹² O 3º Encontro Lusófono Ambiente e Território decorreu em Lisboa, de 27 a 29 de Abril de 2009, e reuniu os Directores-Gerais responsáveis pela cooperação, ordenamento do território, cartografia e cadastro, as Autoridades Nacionais Designadas para o Mecanismo de Quioto, os Pontos Focais do Protocolo de Montreal e representantes de Organizações Não Governamentais de Ambiente.

públicos responsáveis pela prossecução dessas políticas. Nesse âmbito institui-se a Reunião Anual dos Directores responsáveis por esses domínios enquanto

«fórum privilegiado de consulta e informação mútua, troca de experiências e identificação e programação de acções e actividades bilaterais e multilaterais que sejam consideradas pelos membros da Rede como sendo de interesse para a cooperação entre os respectivos países nos domínios do ordenamento do território e do desenvolvimento urbano» (Estatuto da Rede CPLP para o Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano, 2009).

Nessa ocasião é ainda decidido lançar um processo tendente à criação de um Comité Permanente de Informação Geográfica da CPLP (Declaração de Intenção sobre a constituição de um Comité Permanente de Informação Geográfica dos Países da CPLP, 2009).

Ao nível de iniciativas sectoriais existentes destacam-se ainda a Rede de Organismos de Alterações Climáticas da CPLP (RELAC), criada formalmente em Setembro de 2005, em Lisboa por ocasião do 2º Encontro Lusófono de Ambiente¹³, bem como a Rede dos Recursos Hídricos, cuja primeira reunião decorreu em 2007¹⁴. Também à margem da Conferência de Luanda decorreu a 2ª Reunião de Pontos Focais de Educação Ambiental da CPLP, tendo sido elaborado um Programa de Educação Ambiental da CPLP. De referir ainda que à margem da Conferência de Luanda, realizou-se a 1ª Reunião de Representantes das Redes Ambientais da CPLP, tendo a Declaração de Luanda acolhido a intenção da sociedade civil de aprofundar a sua participação no processo de implementação das áreas temáticas prioritárias da Plataforma de Cooperação da CPLP na Área Ambiental (Declaração de Luanda, 2008).

Mais recentemente, na 1ª Reunião de Alto Nível sobre Resíduos no âmbito da CPLP, realizada em Luanda, a 24 e 25 de Maio de 2011, os Ministros decidiram promover a criação de uma Rede de resíduos da CPLP, tendo realçado o papel da Comunidade na promoção de acções de cooperação em matéria de gestão integrada de resíduos (Declaração da 1ª Reunião de Alto Nível sobre resíduos, 2011)¹⁵. A realização de uma Conferência de Alto Nível sobre a temática dos resíduos demonstra que pese embora o interesse que a temática representa para os países da CPLP, a temática não tem sido adequadamente abordada no âmbito do sistema institucional, uma vez que o trabalho a desenvolver deveria ter um acompanhamento ao nível técnico e ministerial no âmbito da Reunião de Ministros do Ambiente.

¹³ Tem como objectivo principal promover o intercâmbio de pontos de vista e experiências e elaboração de propostas comuns que facilitem e promovam o combate às alterações climáticas, no âmbito da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas e do seu Protocolo de Quioto.

¹⁴ No seu âmbito foram já constituídas sub-redes de prevenção e mitigação de eventos hidrológicos críticos e para o desenvolvimento de acções comuns, no âmbito da hidrometeorologia e das bacias transfronteiriças, possuindo um site próprio: <http://www.ana.gov.br/portalcplp/>

¹⁵ Os Ministros destacaram como temas centrais para o desenvolvimento de acções de cooperação em matéria de resíduos a produção legislativa, a educação ambiental e a gestão de fluxos de resíduos de embalagens. Cabo Verde disponibilizou-se a receber a 2ª Reunião de Alto Nível sobre Resíduos, em Junho de 2012.

A multiplicidade de redes técnicas demonstra que existe de facto disponibilidade e interesse por parte organismos públicos em cooperar com os seus homólogos da CPLP, e o reconhecimento da mais-valia dessas colaborações no âmbito do desempenho das suas funções e revela também a necessidade da existência de um enquadramento institucional para essa cooperação. Apesar da existência de uma estrutura genérica enquadradora da cooperação em matéria de ambiente, a Plataforma de Cooperação da CPLP na Área Ambiental, a qual se irá abordar seguidamente, é relevante o facto do funcionamento de todas as Redes instituídas até ao momento passar por uma estrutura informal assente num contacto periódico entre os Directores-Gerais responsáveis por essas áreas nos vários países.

De forma a dar seguimento às decisões que haviam sido tomadas quer ao nível ministerial como técnico, e a conceder um enquadramento adequado à cooperação no domínio ambiental entre os países da CPLP, na 3ª Reunião de Ministros do Ambiente da CPLP em Brasília, em Maio de 2006, é criada a Plataforma de Cooperação da CPLP na Área Ambiental.

A Plataforma surge do interesse em «aprofundar a concertação político-diplomática (...) [entre os países da CPLP] como forma de dar expressão crescente aos interesses e necessidades comuns no seio da comunidade internacional» (Declaração de Brasília, 2006), procurando contribuir para dar cumprimento a um dos objectivos da CPLP de promoção de um desenvolvimento sustentável, através do incentivo à cooperação no domínio do ambiente.

A Plataforma foi criada com a finalidade de constituir o pilar central da estrutura de cooperação entre os países da CPLP de forma a reforçar os vínculos que os unem nomeadamente pelos compromissos que partilham em matéria de qualidade de vida da população e protecção do ambiente (Declaração de Brasília), a fim de ser um instrumento para a implementação de iniciativas e a promoção da troca de experiência, acções e projectos que contribuam para uma gestão ambiental eficaz e para o desenvolvimento sustentável (Declaração de Luanda, 2008). Os seus objectivos, áreas temáticas e meios de implementação estão previstos no anexo à Declaração de Brasília (*Vide Anexo D*).

A coordenação da Plataforma é atribuída ao país responsável pela organização da próxima Reunião de Ministros do Ambiente da CPLP, apoiado pelo país que organizou a reunião anterior, em articulação com o Secretariado Executivo da CPLP. É ainda constituído um sistema de pontos focais, responsável pelo acompanhamento e implementação da Plataforma tendo cada país identificado um ponto focal institucional, competência que em Portugal pertence ao GRI¹⁶. Não obstante estas

¹⁶ Os restantes pontos focais são os seguintes: o Gabinete de Intercâmbio Internacional do Ministério do Ambiente de Angola; a Assessoria de Assuntos Internacionais do Ministério do Meio Ambiente do Brasil; a Direcção-Geral do Ambiente do Ministério do Ambiente, Habitação e Ordenamento do Território de Cabo Verde; o Gabinete de Relações Internacionais da Secretaria de Estado do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável da Guiné-Bissau; o Departamento de Cooperação Internacional do Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental de Moçambique; a Direcção-Geral do Ambiente do Ministério das Obras Públicas e Recursos

disposições, na sua constituição não são definidas competências concretas do país coordenador ou dos pontos focais.

Com vista à definição de actividades de cooperação, foram identificadas áreas temáticas prioritárias para a implementação da Plataforma, sendo a liderança de cada tema atribuída a dois países, em coordenação com o país que detenha a presidência da Plataforma, devendo cada Estado-membro indicar técnicos com vista a serem formados grupos de trabalho temáticos para cada uma das áreas, a fim de apoiarem os países líderes, medida que até ao momento não foi implementada. Assim, a Declaração de Brasília define as seguintes áreas prioritárias para a cooperação, e os respectivos países responsáveis pela sua condução:

- Biodiversidade (Guiné-Bissau e Angola);
- Combate à desertificação e mitigação dos efeitos da seca (Moçambique e Cabo Verde);
- Ecoturismo (Cabo Verde e Brasil);
- Educação Ambiental (Angola e Brasil);
- Gestão Ambiental Marinha e Costeira (Brasil e Guiné-Bissau);
- Gestão de Resíduos (São Tomé e Príncipe e Brasil);
- Gestão Integrada de Recursos Hídricos (Portugal e Brasil);
- Alterações Climáticas (Portugal e Moçambique).

A identificação dessas áreas foi uma opção política dos responsáveis do domínio do ambiente nos países da CPLP, não tendo sido baseada numa avaliação prévia específica para o efeito, ou alvo de uma consulta em preparação da Reunião Ministerial. Correspondem a algumas das principais áreas genéricas em matéria de ambiente, mas não houve uma definição de domínios prioritários de acção no âmbito de cada uma delas, o que poderia orientar o trabalho da comunidade em sectores que considerasse mais relevantes, deixando-se à discrição dos Estados-membros por liderarem os temas do modo que considerassem mais adequado.

Em comparação com os temas que haviam sido inicialmente identificados como prioritários, na 2ª Conferência Ministerial, em Maputo em 2001, verificamos que três áreas então seleccionadas se mantêm (gestão de resíduos, gestão integrada de recursos hídricos e educação ambiental) podendo ainda efectuar-se um paralelo entre a área então designada de protecção do solo e a área temática identificada em Brasília combate à desertificação e mitigação dos efeitos da seca. Além destes quatro domínios, a Declaração de Brasília introduz ainda outras quatro novas áreas temáticas (biodiversidade, ecoturismo, gestão ambiental marinha e costeira e alterações climáticas) reflectindo a tendência e destaque que estas matérias foram ganhando no contexto internacional na última década. Verifica-se ainda que o domínio do abastecimento de água e saneamento de águas residuais já não constam das áreas identificadas como prioritárias.

Naturais e Ambiente de São Tomé e Príncipe e a Direcção-Nacional para os Assuntos Ambientais Internacionais da Secretaria de Estado para o Ambiente de Timor-Leste.

Posteriormente, em 2008, por ocasião da 4ª Reunião de Ministros do Ambiente da CPLP, na listagem de temas prioritários da Declaração de Luanda (*Vide* anexo E) existe uma maior delimitação dos temas centrais para o desenvolvimento de acções de cooperação para o período 2008-2010, resultando na concentração em três das áreas prioritárias da plataforma e introduzindo novamente a área do saneamento:

- Combate à desertificação e mitigação dos efeitos da seca;
- Alterações climáticas;
- Saneamento;
- Educação ambiental, enquanto temática transversal (Declaração de Luanda, 2008).

É assim evidente que a margem de flexibilidade na identificação das áreas temáticas prioritárias através de um processo meramente político, embora legítimo, tem resultado numa constante flutuação em cada Reunião Ministerial, com consequências prejudiciais para o planeamento e continuidade dos trabalhos. Acresce ainda, que não são evidentes as consequências da identificação de determinado tema como prioritário, em termos de número de projectos ou de recursos financeiros alocados.

Aquando da constituição da Plataforma determinou-se que os resultados alcançados com a sua implementação seriam «avaliados» e «monitorizados» por ocasião da Reunião de Ministros do Ambiente que deveria ocorrer a cada dois anos. A fim de facilitar essa tarefa, e de permitir acompanhar os progressos das actividades, os países líderes cada um são incumbidos de elaborar um relatório anual referente à respectiva área prioritária, com vista a ser apresentado até 31 de Janeiro do ano seguinte, no qual deverão ser indicadas as actividades realizadas, constrangimentos sentidos e acções futuras. O país coordenador da Plataforma deveria posteriormente consolidar os relatórios temáticos com vista à sua discussão e avaliação na Reunião de Ministros (Declaração de Brasília, 2006).

Desde a instituição desta obrigação de reporte, em 2006, até ao momento, cada país apresentou apenas um relatório, os quais foram apresentados e discutidos na 4ª Reunião de Ministros em Luanda, em 2008, ou seja, o prazo anual de apresentação dos relatórios anuais não tem sido cumprido, facto para o qual também contribui o sucessivo adiamento da 5ª Reunião de Ministros. Relativamente aos relatórios apresentados em Luanda, estes são de extrema utilidade permitindo-nos a sua análise retirar diversas conclusões. Não obstante o seu valor e o esforço empregue na sua elaboração por todos os Pontos Focais da Plataforma, a lógica preconizada pela Declaração de Brasília previa a elaboração de relatórios pelos Estados-membros, de acordo com as áreas prioritárias de que são responsáveis, o que não foi cumprido, pois os relatórios foram elaborados maioritariamente numa lógica nacional, existindo diversas discrepâncias entre si.

Angola, por exemplo, na área em que foi identificada como líder (educação ambiental) apenas apresenta as actividades bilaterais de que foi beneficiária, identificando o Brasil no seu relatório outras actividades que tiveram lugar neste domínio. Além deste, e dos outros domínios que lidera (gestão ambiental marinha e costeira e gestão de recursos hídricos), o Brasil inclui também no seu relatório

referência a actividades na área do combate à desertificação e mitigação dos efeitos da seca. Cabo Verde e Timor-Leste apresentam uma caracterização genérica sobre o acompanhamento nacional do domínio do ambiente. Guiné Bissau apresenta as actividades das quais beneficiou em diversos domínios, tal como São Tomé e Príncipe. Portugal por sua vez restringe o seu relatório às actividades desenvolvidas sobre alterações climáticas, não referindo a outra temática pela qual também era responsável, a gestão dos recursos hídricos, sendo esta abordada no relatório do Brasil.

Da análise destes relatórios, podemos concluir o seguinte relativamente às actividades desenvolvidas: No domínio da educação ambiental, apesar de Angola apenas mencionar as actividades de que foi beneficiário, realizaram-se de facto actividades transversais aos países da CPLP, conforme evidenciadas pelo Brasil. Na área de gestão ambiental marinha e costeira, apesar da manifestação inicial de interesse de alguns países em avançar na elaboração de projectos, essas intenções não foram concretizadas, não tendo sido realizada qualquer actividade neste domínio. O mesmo aconteceu nos domínios do ecoturismo, da biodiversidade e da gestão de resíduos. No âmbito do combate à desertificação e mitigação dos efeitos da seca, dá-se nota de diversas actividades desenvolvidas e previstas, nomeadamente no âmbito da Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação¹⁷, cuja coordenação ficou a cargo do Brasil, embora o tema tenha sido inicialmente atribuído a Moçambique e Cabo Verde. A gestão integrada dos recursos hídricos foi das matérias que registaram maior evolução, nomeadamente a nível institucional¹⁸. Em matéria de alterações climáticas, Portugal apoiou a realização de diversos projectos bilaterais, bem como de âmbito alargado a todos os países da CPLP como o apoio à participação em reuniões.

Conclui-se assim que a identificação de países líderes por área temática constituiu essencialmente uma identificação formal e que teve resultados díspares. Embora seja um conceito que originalmente tem como objectivo contribuir para apropriação do processo por todos os países, importa avaliar se o modelo delineado foi realmente bem sucedido e ponderar uma eventual revisão. Podemos ainda considerar se o facto dos recursos hídricos e alterações climáticas terem sido das áreas mais desenvolvidas poderá estar relacionado com a constituição de Redes temáticas nestes dois domínios.

Relativamente aos constrangimentos identificados, os relatórios em apreço apresentam um conjunto de dificuldades comuns a todos os países, como a falta de recursos humanos e institucionais devidamente capacitados, recursos financeiros e condições infra-estruturais necessárias à implementação de actividades. Diversos Estados-membros referem também limitações na conjugação

¹⁷ A Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação nos Países Afectados por Seca Grave e ou Desertificação, particularmente em África é das três Convenções do Rio a única cujo ponto focal nacional é o Ministério da Agricultura.

¹⁸ Neste domínio destaca-se a realização em 2007 da 1ª Reunião de Directores-Gerais da Água, na qual se identificaram temas para futuras acções de cooperação, com respectivos países líder, e foi proposta a criação de uma rede temática no âmbito da CPLP, cuja constituição teve lugar na 2ª Reunião decorrida em Luanda em 2008.

de esforços, a falta de instrumentos comuns de trabalho e a necessidade de uma articulação mais eficaz entre todos os pontos focais e do empenho na intervenção de cada país nas tarefas de coordenação das áreas pelas quais são responsáveis.

A fim de dar resposta aos obstáculos identificados nos relatórios apresentados pelos Estados-membros, e com vista à efectiva implementação da Plataforma de Cooperação, na 4ª Conferência de Ministros do Ambiente da CPLP, que teve lugar em Luanda, a 24 de Abril de 2008, e que constitui a última Reunião Ministerial até à data devido aos sucessivos adiamentos que o agendamento da 5ª Reunião tem sido alvo¹⁹, os Ministros adoptaram o Plano de Acção da Plataforma de Cooperação (*Vide* Anexo F) acordado pelo segmento técnico que antecedeu a Conferência, o qual identifica oito acções, a respectiva calendarização para a sua concretização e as entidades responsáveis por cada uma delas.

Das tarefas identificadas em Luanda, em resposta aos constrangimentos e dificuldades identificadas pelos países nos relatórios apresentados, destaca-se o reconhecimento dos Ministros sobre a necessidade de melhorar a articulação e continuidade do trabalho promovido no âmbito das Reuniões Ministeriais, indo de encontro às Resoluções do Conselho de Ministros da CPLP²⁰ que reconhece que não obstante o contributo significativo que estas reuniões têm representado para o consolidar da actividade da CPLP, o acompanhamento e a execução das decisões tomadas nesses órgãos têm-se deparado como alguns obstáculos. Como tal, recomendam

«que as Reuniões Ministeriais se dotem de mecanismos permanentes de coordenação e acompanhamento que assegurem a preparação e organização das reuniões assim como o seguimento das deliberações adoptadas e, paralelamente, funcionem como elo de ligação com o Secretariado Executivo» (Resolução da X Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da CPLP, 2005).

Partindo desta Recomendação, na Reunião de Luanda os Ministros vão ainda mais além, reconhecendo a necessidade da criação de um mecanismo permanente de coordenação e de acompanhamento da Plataforma de Cooperação (Declaração de Luanda, 2008). De acordo com o Plano de Acção de Luanda, a elaboração dessa proposta do mecanismo foi atribuída a Portugal, Brasil e ao Secretariado Executivo e deveria ter sido apresentada até ao final de Agosto de 2008. Posteriormente, no 3º Encontro Lusófono do Ambiente, Portugal assumiu o compromisso de submeter uma proposta nesse sentido (Relato da Reunião dos Directores da Cooperação, 2009), que no entanto

¹⁹ De acordo com o estabelecido na Declaração de Luanda, Cabo Verde ofereceu-se a acolher a V Conferência de Ministros do Ambiente da CPLP em 2010 e foi tomada nota da disponibilidade manifestada pela Guiné-Bissau em organizar a VI Reunião em 2006 (Declaração de Luanda, 2008:4) No entanto, até à data, não está ainda agendada a V Conferência.

²⁰ Resolução da X Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da CPLP, Luanda, 19 e 20 de Julho de 2005 que viria a ser reiterada pela Resolução da XIV Reunião Ordinária do Conselho de Ministros, Cidade da Praia, 20 de Julho de 2009.

não foi até ao momento formalizada. Na mesma ocasião, foi ainda referida a necessidade de se desenvolverem esforços, nomeadamente junto da CPLP, no sentido de reforçar a função dos Gabinetes de Relações Internacionais na sua qualidade de coordenadores da cooperação responsáveis pelo acompanhamento da implementação dos compromissos da Plataforma (Relato da Reunião dos Directores da Cooperação, 2009).

De acordo com a descrição dos objectivos do «mecanismo permanente de coordenação e de implementação da Plataforma», este vai de encontro ao âmbito de competências da Rede da CPLP Ambiente e Território que, embora com uma natureza informal, tem como objectivo o reforço das relações entre as administrações públicas da CPLP em matéria de ambiente e ordenamento do território, pretendendo ser um instrumento de apoio à promoção da cooperação, comunicação e divulgação de informação. Como tal, a concretização do mandato dos Ministros do Ambiente emanado da Reunião de Luanda, implicará ter cautela em particular com vista a evitar a duplicação de estruturas e definir claramente as competências de cada uma delas, ou, conforme se propõe nos capítulos seguintes do presente trabalho de projecto, ponderar uma possível revisão do enquadramento institucional da cooperação em matéria de ambiente da CPLP que passe eventualmente pelo reforço das competências da Rede CPLP Ambiente e Território, de forma a que passe a desempenhar as funções de mecanismo de coordenação aludidas na Declaração de Luanda, evitando assim a criação de estruturas adicionais, e, simultaneamente, dinamizando e melhorando o desempenho da Rede.

Este é assim um dos fundamentos para o modelo que se apresenta neste trabalho de projecto, pretendendo-se apresentar uma proposta de modelo para um mecanismo permanente de acompanhamento e articulação entre as actividades decorrentes da Reuniões de Ministros e os restantes órgãos da CPLP.

3.2. O Ambiente no âmbito das actividades de cooperação da CPLP

A comemoração do décimo aniversário da CPLP, em 2006, constituiu um marco para a actividade de cooperação da Comunidade. Nesse ano foi adoptada a primeira Estratégia Geral de Cooperação da CPLP²¹, orientada pelo compromisso da comunidade internacional de cooperar com vista ao cumprimento dos ODM e tendo como finalidades definir as linhas de orientação geral da cooperação na Comunidade, coordenar e sistematizar as políticas de cooperação com vista a uma melhor eficácia da sua actuação e melhorar a coerência interna do apoio a prestar pelo Secretariado Executivo aos Estados-membros (Proposta de Estratégia de Cooperação Geral da CPLP, 2006). A Estratégia identifica um conjunto de princípios orientadores à elaboração dos programas, introduzindo preocupações com a subsidiariedade, coordenação, pertinência, seguimento e avaliação, defendendo

²¹ Através da Resolução da XI Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da CPLP, Bissau, 16 e 17 de Julho de 2006.

que as acções programadas sejam acompanhadas por indicadores que permitam medir os seus resultados e avaliar os seus efeitos.

Com vista a sua operacionalização e à integração das suas orientações, propôs-se a elaboração de um Programa Indicativo de Cooperação da CPLP²², que com um carácter plurianual identifica os eixos de cooperação, objectivos e linhas de acção prioritárias, a serem executadas através do Fundo Especial da CPLP. Em consonância com a finalidade última da cooperação no seio da Comunidade de contribuir para a prossecução dos ODM, o ambiente é uma das áreas contempladas, através do 7º Objectivo que consiste em “Garantir a sustentabilidade ambiental”. No entanto, apenas uma das quatro metas associadas a este Objectivo²³ é referida no âmbito do Programa Indicativo, definindo-se assim como prioritária a integração dos princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais e inversão da actual tendência para a perda de recursos ambientais. Como tal, no domínio ambiental, é identificada como principal linha de acção para a cooperação a desenvolver pela CPLP até 2010 o apoio à capacitação institucional para a gestão das ameaças ambientais globais (alterações climáticas, biodiversidade, desertificação e educação ambiental) (Programa Indicativo de Cooperação da CPLP, 2007: 12).

A coordenação geral da execução do Programa Indicativo de Cooperação²⁴ é responsabilidade do Secretariado Executivo, que reporta à Reunião de Pontos Focais de Cooperação e ao Conselho de Ministros sobre o progresso na implementação das acções prioritárias. Conforme mencionado previamente, no Programa Indicativo de Cooperação são identificadas as acções a financiar pelo Fundo Especial da CPLP.

²² O Programa Indicativo de Cooperação foi inicialmente aprovado para o período 2007-2008 (Resolução da XII Reunião Ordinária do Conselho de Ministros, 2007), tendo sido prolongado até 2010 de forma a reflectir a nova Estratégia de Cooperação que então estava prevista, passando a designar-se Programa Indicativo de Cooperação a médio prazo (Relatório Final da XVIII Reunião de Pontos Focais da Cooperação, 2009).

²³ As quatro metas associadas ao 7º ODM são as seguintes: Integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas dos países nacionais e inverter a actual tendência de perda dos recursos ambientais; Reduzir a perda de biodiversidade, alcançando até 2010, um aredução significativa da taxa de perda; Reduzir para metade, até 2015, a percentagem de população sem acesso sustentável a água potável e saneamento básico; Alcançar, até 2020, uma melhoria significativa nas vidas de pelo menos 100 milhões de habitantes de bairros de lata. (www.ipad.mne.gov.pt)

²⁴ Presentemente está em preparação a elaboração do Programa Indicativo de Cooperação da CPLP 2012-2015 sendo expectável a sua conclusão até Março de 2012, no qual o ambiente deverá continuar a ser um dos sectores presentes, no âmbito de uma actuação orientada para o cumprimento dos ODM (Nota à Comunicação Social da XXIII Reunião de Pontos Focais de Cooperação, 2011).

O Fundo Especial da CPLP²⁵ é constituído por contribuições voluntárias, públicas ou privadas, sendo a sua finalidade apoiar actividades que promovam os objectivos gerais da CPLP, procurando ser o «instrumento primordial» do seu financiamento (Revisão do Regimento do Fundo Especial da CPLP, 2011). Destina-se pois a consolidar a organização, a projectar a imagem da comunidade, a promover a Língua Portuguesa, a fomentar a cooperação entre os Estados membros e mobilizar recursos para a cooperação, podendo o seu potencial ser aproveitado não só no âmbito da cooperação bilateral e multilateral no seio da CPLP, mas também no contexto internacional mais amplo, servindo de plataforma para a “recepção” de fundos internacionais.

São consideradas elegíveis para financiamento pelo Fundo Especial da CPLP actividades²⁶ que prossigam áreas de intervenção resultantes de Decisão da Conferência de Chefes de Estado e de Governo, de Resoluções do Conselho de Ministros e que dêem sequência a Planos Estratégicos de Cooperação Sectorial às quais os Pontos Focais da Cooperação não se oponham. Para esse efeito, a entidade proponente deve apresentar ao Secretariado Executivo um Documento de Projecto²⁷ que após parecer dos seus Serviços o remete aos Pontos Focais da Cooperação para concertação com os Pontos Focais Sectoriais e aprovação técnica, no caso das actividades autónomas, ou para não objecção no caso das actividades derivadas. A aprovação de actividade de valor inferior a €12.000 é competência do Secretariado Executivo, até ao limite anual de 50% do total dos recursos livres no final do exercício anterior, sendo as actividades acima desse valor aprovadas pelo Comité de Concertação Permanente da CPLP. O Secretariado Executivo é responsável pela monitorização intercalar ou final das actividades financiadas, devendo para esse efeito ser elaborado um Relatório intercalar ou final de Projecto.

O Fundo pode receber contribuições dos Estados-membros, mas também de privados e de organizações internacionais, contribuições essas que poderão ser tidas como recursos livres, ou como recursos consignados a actividades ou áreas de intervenção específicas, desde que resultantes de

²⁵ O Fundo Especial foi constituído na IV Reunião do Conselho de Ministros da CPLP, Cascais, 22 de Julho de 1999, tendo o seu Regulamento sido revisto na XVI Reunião do Conselho de Ministros da CPLP, Luanda, 22 de Julho de 2011.

²⁶ Por actividades entendem-se as seguintes modalidades: “Acção pontual, actividade destinada à produção de um resultado único”; “Projecto, conjunto de actividades articuladas para produzir um determinado produto, que visam alcançar um objectivo, num horizonte temporal delimitado” e “Programa, grupo de acções pontuais ou projectos que visam um objectivo ou um conjunto de objectivos, que incentivem alterações estruturais sustentadas”. Estas designam-se por “Actividades Derivadas” quando dêem cumprimento a decisões dos órgãos da CPLP, nos quais se inserem as reuniões ministeriais, ou “Actividades Autónomas” quando os seus objectivos não tenham fundamento numa decisão dos órgãos (Revisão do Regimento do Fundo Especial da CPLP, 2011).

²⁷ Modelo disponível em: <http://www.cplp.org/Default.aspx?ID=2332>

Resoluções do Conselho de Ministros da CPLP ou de Planos Estratégicos de Cooperação aprovados pelas Reuniões Ministeriais²⁸.

Em 2009, a CPLP revê a sua Estratégia de Cooperação, com a adopção pelo Conselho de Ministros²⁹ do documento “Cooperação na CPLP – Uma Visão Estratégica de Cooperação Pós-Bissau”, que constitui assim a base estratégica da cooperação da CPLP para o período 2010-2012. A fundamentação para a sua revisão baseia-se na avaliação que é feita desde a adopção da Estratégia inicial, em 2006, concluindo-se que pese embora o trabalho desenvolvido de acordo com os pilares identificados para as actividades de cooperação, «os impactos esperados e visíveis não terão atingido os fins e objectivos que este tipo de actuação poderia antecipar» (Cooperação na CPLP – Uma Visão Estratégica de Cooperação Pós-Bissau, 2009:11), atribuindo-se esse facto à “distância” que separa os projectos identificados das necessidades reais e da realidade no terreno dos países beneficiários.

Como tal, a Visão Estratégica pós Bissau tem como finalidade propor uma nova metodologia de trabalho que privilegie o alinhamento dos projectos com as linhas de orientação da cooperação da CPLP e que igualmente promova a apropriação pelos beneficiários e a sustentabilidade dos projectos, apresentando as seguintes propostas:

i) Introdução de uma nova tipologia de projectos, baseados num processo prévio de levantamento de necessidades, nomeadamente a sua identificação através da elaboração de Planos Estratégicos de Cooperação, que constituiriam a principal ligação entre os ministérios sectoriais e o Secretariado Executivo e que permitiram ao Secretariado Executivo adquirir capacidades para desenvolver iniciativas e apresentar anualmente uma carteira de iniciativas para aprovação nas Reuniões de Pontos Focais de Cooperação ou nos Conselhos de Ministros;

ii) Instituição de mecanismos de coordenação e harmonização entre as Reuniões Ministeriais e a Reunião dos Pontos Focais de Cooperação a fim que estas sejam previamente consultadas e apreciem os projectos a serem propostos nos Planos Estratégicos de Cooperação, permitindo que os Pontos Focais de Cooperação funcionem como garante da coordenação entre os projectos que resultem das diferentes sectoriais;

iii) Criação pelas Reuniões Ministeriais de Secretariados Técnicos de Acompanhamento, que funcionem como ponto de contacto com o Secretariado Executivo e permitam acompanhar as decisões das Reuniões Ministeriais, de forma a promover uma maior coerência e alinhamento da cooperação no âmbito da Comunidade (Cooperação na CPLP – Uma Visão Estratégica de Cooperação Pós-Bissau, 2009).

A Nova Visão Estratégica pretende assim solucionar uma dificuldade sentida da dissociação dos projectos identificados no âmbito da CPLP com as reais necessidades dos beneficiários e que muitas

²⁸ A consignação das contribuições dos Estados-membros ao Fundo Especial tem como limite até 90% do seu total, em contribuições até €250.000 e 95% em contribuições superiores a €250.000, sendo o seu remanescente contabilizado como recurso livre (Revisão do Regimento do Fundo Especial da CPLP, 2011).

²⁹ XIV Reunião Ordinária do Conselho de Ministros, Cidade da Praia, 20 de Julho de 2009.

vezes resultava na fraca execução e resultados aquém do esperado. Pretendia-se também passar de um cenário caracterizado pela selecção e execução avulsa de projectos com um contexto de programação e planificação estratégica, permitindo a articulação entre a cooperação bilateral e multilateral e evitando duplicações, manifestando para tal uma preocupação clara em melhorar a articulação entre os vários órgãos da CPLP e estabelecer procedimentos que permitam reforçar a comunicação entre as estruturas existentes e o acompanhamento das decisões tomadas nas Reuniões Ministeriais.

As propostas nela contidas representam um reforço da intervenção do Secretariado no processo de preparação dos projectos que implicará a existência de capacidade ao nível técnico para o desenvolvimento de propostas de actividades para a aprovação da Reunião de Pontos Focais de Cooperação e uma maior especialização desses órgãos. É importante ter no entanto em consideração que a cooperação é apenas um dos três pilares da Comunidade não tendo esta sido constituída apenas com o objectivo de promover a cooperação, mas também, e antes de mais, ser um fórum de concertação política e diplomática e de promoção da língua portuguesa. Como tal, embora a cooperação seja uma das vertentes que ao longo dos anos tem vindo a merecer cada vez mais atenção, não podemos ignorar que a CPLP não possui as estruturas e o mandato próprios de uma agência de cooperação (Lapão, 2011).

Assim, podemos questionar se existindo já nos ministérios sectoriais essa capacidade técnica especializada de avaliação da necessidade e pertinência dos projectos, se haverá necessidade de replicá-la no Secretariado Executivo e se não será mais eficiente recorrer às instituições que possuem os conhecimentos especializados necessários e estão em condições de realizar esse exercício ao nível mais próximo do terreno, que são os organismos responsáveis pela cooperação em matéria de ambiente em cada um dos Estados-membros.

Os Planos Estratégicos de Cooperação têm assim fundamento nesta nova Visão e no regulamento do Fundo Especial que visam incutir um modelo de funcionamento em que as actividades a financiar e executar estejam em linha com as prioridades sectoriais identificadas no respectivo Plano. Nesse sentido, o Secretariado Executivo elaborou uma proposta em formato *non paper*, do Plano Estratégico de Cooperação em Ambiente da CPLP 2011-2014 (PECA)³⁰, tendo sido decidido o seu encaminhamento aos Pontos Focais Ambiente, com vista à sua discussão técnica e coordenação e uma possível adopção na V Reunião de Ministros do Ambiente da CPLP, que deveria ter ocorrido em 2010 mas que até à data aguarda ainda agendamento (Relatório da XXII Reunião de Pontos Focais, 2011).

O PECA pretende ser um instrumento que facilite o cumprimento dos compromissos assumidos das Reuniões Ministeriais de Ambiente e que reforce e sistematize os objectivos da Plataforma de Cooperação Ambiental de acordo com uma lógica complementar e não concorrencial relativamente aos esforços bilaterais já desenvolvidos pelos Estados-membros (Lapão, 2011) a fim de harmonizar a

³⁰ Apresentado na XXII Reunião de Pontos Focais de Cooperação da CPLP Lisboa, 28 de Fevereiro a 2 de Março de 2011.

cooperação bilateral com o carácter multilateral da actividade da CPLP. Indo de encontro às áreas temáticas prioritárias de acção identificadas no âmbito da Plataforma de Cooperação Ambiental da CPLP³¹, são seleccionados como eixos estratégicos do PECA para o período 2011-2014, os seguintes temas:

- Combate à desertificação e mitigação dos efeitos da seca;
- Alterações climáticas;
- Saneamento;
- Educação ambiental.

Não se conhece no entanto que tenha sido realizada uma avaliação prévia da pertinência das áreas identificadas para o período a que o PECA refere. A opção por fundamentar essa escolha no âmbito das prioridades definidas por ocasião da criação da Plataforma, sem avaliar se as mesmas seriam as mais adequadas às necessidades dos países beneficiários para o período em questão, sujeita-se assim a perpetuar eventuais disfuncionalidades associadas ao processo de identificação das áreas prioritárias. Essa escolha ganha ainda mais importância quando, conforme já observámos, de acordo com o Regimento do Fundo Especial da CPLP, as actividades elegíveis ao financiamento do Fundo Especial deverão dar cumprimento a decisões das Reuniões dos Ministros que estejam em consonância com as áreas prioritárias identificadas nos Planos Sectoriais de Cooperação, condicionando assim às áreas supramencionadas a apresentação de actividades a implementar.

Sendo este um instrumento chave para, conforme o título indica, o planeamento estratégico da cooperação em matéria de ambiente da CPLP para os próximos anos, deverá ser uma oportunidade para avaliar o trabalho realizado, identificar caminhos a seguir e disfuncionalidades a solucionar, evitando-se repetir os mesmos erros num novo ciclo de programação, exigindo um amplo processo de consulta e de participação pelos Ministérios sectoriais de todos os Estados-membros desde a fase inicial da sua concepção.

Naquela que foi a reunião mais recente dos países da CPLP no domínio do ambiente, o 4º Encontro Lusófono Ambiente e Desenvolvimento³², decorrido em Lisboa, a 4 e 5 de Maio de 2011, os participantes concluíram que a cooperação no domínio da CPLP deveria ser reforçada e para tal será

³¹ Conforme mencionado previamente, as áreas prioritárias de acção da Plataforma de Cooperação Ambiental identificadas em 2006 na Declaração de Brasília e que no PECA são propostas como eixos estratégicos são as seguintes: Biodiversidade; Combate à desertificação e mitigação dos efeitos da seca; Ecoturismo; Educação ambiental; Gestão ambiental marinha e costeira; gestão de resíduos; Gestão integrada de recursos hídricos e mudança do clima e alterações climáticas.

³² O 4º Encontro Lusófono Ambiente e Desenvolvimento realizou-se em Lisboa, a 4 e 5 de Maio de 2011. Foi subordinado à temática “Integração do Ambiente e das Alterações Climáticas na Política de Cooperação para o Desenvolvimento” e reuniu os Directores-gerais responsáveis pela cooperação dos Ministérios do Ambiente, os Directores-Gerais da cooperação para o desenvolvimento e os Conselheiros da Cooperação das Embaixadas na CPLP.

necessária maior coordenação e envolvimento de todos os parceiros, tendo o PECA um contributo a desempenhar para esse fim (Conclusões do 4º Encontro Lusófono, 2011). De facto, a nova estratégia delineada pela CPLP tem o mérito de concorrer para uma melhor articulação entre as vertentes sectoriais e a coordenação estratégica que deverá estar reservada pelos órgãos da CPLP como os Pontos Focais da Cooperação e o Conselho de Ministros.

A existência de um Plano Estratégico de Cooperação em Ambiente será inquestionavelmente um instrumento útil para enquadrar as actividades desenvolvidas no âmbito da CPLP e fazer a necessária ponte entre os dois processos que pareciam correr em paralelo, permitindo também de resto estimular uma cooperação mais activa. No entanto, a proposta de *non-paper* apresentada pelo Secretariado Executivo carece ainda de uma detalhada discussão em sede da próxima Reunião de Ministros do Ambiente e no contexto da sua preparação ao nível técnico, sendo para tal fundamental conhecer a posição de todos os Estados-membros da Comunidade. Embora os princípios orientadores sejam inquestionavelmente meritórios, o processo com vista à sua elaboração e algumas das propostas apresentadas merecerão ainda alguma reflexão.

3.3 Análise crítica e identificação de disfuncionalidades no enquadramento institucional e funcionamento da cooperação em matéria de ambiente no âmbito da CPLP

Ao longo da caracterização do modelo de funcionamento da cooperação em matéria de ambiente que tem sido feita no presente capítulo, é possível verificar que desde meados da década de 90, altura em que foi constituída a CPLP e se realizou pouco tempo depois a primeira 1ª Conferência Interministerial sobre Ambiente, a temática tem estado continuamente presente no âmbito das actividades da Comunidade, como parte do seu compromisso de contribuir para a prossecução do cumprimento dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, proporcionando a CPLP desde o seu início uma plataforma para a cooperação entre os Estados-membros e as instituições públicas competentes nesse domínio, orientada para a promoção do desenvolvimento sustentável dos seus países. Inicialmente a força motriz dessa cooperação partiu essencialmente dos Estados-membros, através do ímpeto político concedido pelas Reuniões Ministeriais. No entanto, podemos identificar a adopção da Estratégia de Cooperação Geral da CPLP, em Bissau, em 2006, como um momento que marca a introdução de uma visão integrada na cooperação que vinha a ser promovida pelos vários sectores, noção posteriormente revista e aprofundada em 2009, com a adopção do documento Uma Visão Estratégica da Cooperação Pós-Bissau.

Os vários encontros ao nível ministerial e técnico que têm decorrido nos últimos 15 anos evidenciam a vontade e disponibilidade dos países da CPLP em colaborar e trabalharem em conjunto no exercício das suas funções nomeadamente no âmbito do cumprimento dos compromissos assumidos internacionalmente e das suas metas de desenvolvimento sustentável, tendo que ultrapassar as restrições orçamentais e dificuldades institucionais com que muitas vezes se deparam no exercício

das suas funções, contribuindo assim para o cumprimento dos objectivos de cooperação e de concertação política basilares na constituição da CPLP.

Não obstante o trabalho que tem vindo a ser desenvolvido pelos organismos das administrações públicas em matéria de cooperação no domínio do ambiente, de que são exemplo os diversos projectos e actividades que foram executados ao longos dos anos e os esforços dos vários órgãos da CPLP em desenhar uma estrutura funcional articulada, através da descrição que temos vindo a apresentar é possível verificar que persistem alguns constrangimentos e disfuncionalidades que importaria solucionar com vista a beneficiar do pleno potencial que a cooperação representa para o desempenho das funções das entidades públicas da CPLP competentes em matéria de ambiente.

Essas dificuldades são de resto reconhecidas pelos próprios intervenientes. A título ilustrativo, podemos citar o relatório elaborado pelo Brasil e apresentado na 4ª Conferência de Ministros em Luanda que apresenta a seguinte análise:

«(...) houve uma série de avanços na implementação da Plataforma. Entretanto, a desarticulação, as dificuldades de comunicação e limitações de ordem institucional são elementos que vêm enfraquecendo esse processo. As áreas temáticas têm suas iniciativas isoladamente e não tem havido a divulgação de progressos numa linha geral, o que já ocasionou, inclusive, algumas sobreposições e desentendimentos nas negociações (...).

Talvez a falta de uma liderança geral que possa atuar na articulação dos diversos temas propostos na Plataforma tenha criado uma lacuna no esforço de concertação e de implementação, como por exemplo, na busca por recursos junto a outras fontes internacionais. (...)

Na mesma linha de discussão, deve-se rever o papel dos países coordenadores, buscando propostas para otimizar os contatos e as funções de articulação. (...)

Reiterando a questão da transversalidade, consideramos interessante promover a sinergia entre as ações da área ambiental e aquelas desenvolvidas em outras áreas da CPLP, como saúde, segurança alimentar, diversidade étnico racial e redução da pobreza, já que os temas são intrinsecamente ligados. Nesse caso, o papel da Secretaria Executiva é fundamental como agente articulador e promotor da integração. (...) [A] participação da sociedade civil na implementação da Plataforma também deve ser discutida (...)» (Relatório de Progresso do Ministério do Meio Ambiente do Brasil, para a 4ª Conferência dos Ministros do Ambiente da CPLP, 2008).

Também no 3º Encontro Lusófono do Ambiente, em 2009, os Dirigentes responsáveis pela cooperação dos países da CPLP efectuaram um ponto de situação do cumprimento dos compromissos assumidos na 4ª Conferência de Ministros e inscritos no Plano de Acção de Luanda, tendo concluído que a maior parte dos compromissos não tinham sido cumpridos (Relato da Reunião dos Directores da Cooperação, 2009).

É assim evidente o reconhecimento de algumas dificuldades que colocam obstáculos à plena implementação da cooperação entre as administrações públicas e que não permitem que o potencial da Plataforma de Cooperação Ambiental e da Rede Ambiente e Território sejam devidamente

aproveitados. Assim, sintetizando a identificação dos vários constrangimentos e disfuncionalidades que temos vindo a referir, podemos agrupá-los em duas categorias:

Disfuncionalidades *formais*:

i) Inconstância na realização das Reuniões de Ministros do Ambiente da CPLP com adiamentos sucessivos, devido à dificuldade de grande parte dos países em responsabilizar-se pela preparação e pelos custos associados à organização da reunião no seu país, tendo a última Reunião decorrido em Abril de 2008 . Tal ganha particular relevância por as Reuniões Ministeriais representarem ainda o principal ímpeto do processo, com consequências para o planeamento de actividades e acompanhamento dos compromissos assumidos;

ii) Limitações de capacitação técnica, institucional e de infra-estruturas, restrições financeiras e excessiva dependência dos orçamentos de alguns dos Estados-membros da CPLP, o que contribui para a limitada apropriação e envolvimento dos países beneficiários;

iii) Dificuldades de articulação entre os intervenientes e com os restantes órgãos da CPLP de forma a garantir a coordenação, o acompanhamento e a plena execução da decisões tomadas pela Reunião de Ministros do Ambiente, estabelecendo sinergias entre o trabalho dos Ministérios sectoriais, o Secretariado Executivo e os Pontos Focais da Cooperação da CPLP;

iv) Multiplicação de estruturas e funcionamento desintegrado, em detrimento da integração de novas atribuições no âmbito do sistema já em vigor e do aproveitamento das estruturas existentes, constituindo iniciativas avulsas e inconsequentes por não resultarem de um planeamento nem possuírem um mecanismo de acompanhamento instituído, com ineficácia dos recursos empregues;

v) Pouca clareza na definição de funções atribuídas aos Estados-membros, nomeadamente no âmbito da definição de países líderes das áreas prioritárias da Plataforma de Cooperação da CPLP na Área Ambiental e falha ou atraso no cumprimento de alguns dos compromissos resultantes das Reuniões Ministeriais;

vi) Reduzida abertura à sociedade civil e participação dos sectores académico, não governamental e empresarial.

Disfuncionalidades *substanciais*:

i) Definição das áreas prioritárias de cooperação demasiado genéricas, sem uma delimitação do seu âmbito, sem resultados evidentes da sua identificação como prioridades e exclusivamente determinadas por decisão política, sem estar fundamentada numa identificação prévia de necessidades, estando assim sujeitas a variação consoante a mudança dos titulares políticos das pastas, carecendo o processo de selecção de maior envolvimento por parte dos países beneficiários;

ii) Ausência de uma programação plurianual no domínio do ambiente orientada para os resultados, que concretize as áreas prioritárias seleccionadas, através da identificação de objectivos e actividades a implementar, recursos financeiros necessários e indicadores de avaliação. Resulta por

vezes na inconsequência dos contactos iniciais e da manifestação de disponibilidade em encetar colaborações expressa pelas instituições, sem que haja qualquer concretização em termos de projectos.;

iii) Lacunas no processo conducente à elaboração da proposta do PECA e no seu conteúdo, condicionando o planeamento estratégico e actuação dos Ministérios do Ambiente da CPLP em matéria de cooperação para o período 2011-2014.

3.4 Justificação à elaboração do modelo de dinamização da Rede CPLP Ambiente e Território

Ao longo do presente capítulo temos vindo a demonstrar a necessidade de melhorar a coordenação e sistematização da cooperação da CPLP em matéria de ambiente de forma a melhorar a sua eficácia e consequentemente o desempenho dos organismos dos Estados-membros da CPLP responsáveis pela coordenação da cooperação e das relações internacionais em matéria de ambiente.

Face ao enquadramento institucional descrito nos pontos anteriores, acreditamos que a Rede CPLP Ambiente e Território teria potencial para ser reforçada e contribuir mais proficuamente para a implementação da Plataforma de Cooperação da CPLP na Área Ambiental e dos compromissos assumidos no âmbito das Reuniões de Ministros do Ambiente da CPLP e de ser o canal privilegiado para a articulação desta e dos restantes órgãos da CPLP, em particular, com o Secretariado Executivo.

A cooperação para o desenvolvimento de forma geral, e no domínio do ambiente no contexto da CPLP, em particular, constitui uma oportunidade estratégica para todos os envolvidos. Portugal deve por isso procurar maximizar o efeito dos recursos alocados à cooperação, e utilizar esses recursos como forma de potenciar o aproveitamento de outras fontes que concorram para os mesmos objectivos, criando sinergias de esforços.

Existe um conjunto de factores que tornam oportuna a revisão da organização e modelo de funcionamento vigentes em matéria de cooperação no domínio do ambiente no âmbito da CPLP e a apresentação de propostas de melhoria, como sejam:

i) A próxima Reunião de Ministros do Ambiente da CPLP³³ deverá efectuar uma avaliação da Plataforma de Cooperação, que segundo os seus estatutos deverá ser revista a cada dois anos. Deverá ainda pronunciar-se sobre a proposta do PECA apresentada pelo Secretariado Executivo;

ii) É necessário dar cumprimento à Decisão que emanou da Conferência de Luanda com vista a ser criado um mecanismo permanente de acompanhamento da implementação da Plataforma de Cooperação, tendo sido atribuído a Portugal a responsabilidade de elaborar uma proposta nesse sentido, tendo em consideração as competências dos Gabinetes de Relações Internacionais na sua qualidade de coordenadores da cooperação responsáveis pelo acompanhamento da implementação dos compromissos da Plataforma;

³³ Conforme previamente mencionado, a 5ª Reunião de Ministros do Ambiente tem vindo a ser sucessivamente adiada, sendo expectável a sua realização no decorrer de 2012.

iii) Com vista a melhorar a articulação entre as Reuniões Ministeriais, as Reuniões dos Pontos Focais para a Cooperação e o Secretariado Executivo, será necessário dar cumprimento à Recomendação do Conselho de Ministros da CPLP com vista à criação de um mecanismo permanente de coordenação e acompanhamento da Reunião de Ministros do Ambiente, que assegurem a sua preparação, organização e seguimento das suas deliberações;

iv) Decorre presentemente a preparação do próximo Programa Indicativo de Cooperação da CPLP para o período 2012-2015, sendo expectável a sua conclusão até Março de 2012. Seria de toda a utilidade que os Ministérios do Ambiente da CPLP pudessem elaborar um contributo conjunto para este documento de importância estratégica para o próximo período de programação, que reflecta efectivamente as necessidades dos países beneficiários;

v) Finalmente, decorre igualmente no contexto internacional um debate mais amplo sobre o enquadramento institucional internacional para o desenvolvimento sustentável, o qual importará ter também em conta de forma a desenhar um modelo adaptável às reformas que se avizinham, para que a CPLP possa beneficiar de uma exposição internacional reforçada, nomeadamente no contexto do reforço do pilar ambiental.

4. Proposta de modelo de funcionamento da Rede CPLP Ambiente e Território

4.1 Objectivos do modelo

O modelo proposto tem como objectivo principal dinamizar a Rede CPLP Ambiente e Território, sugerindo para tal a introdução de alterações à sua estrutura e funcionamento, com vista a melhorar o desempenho dos organismos responsáveis pelas relações internacionais dos países da CPLP em matéria de ambiente, na sua qualidade de coordenadores da cooperação, e dessa forma contribuir para a melhoria da actuação de todo o enquadramento institucional da cooperação em matéria de ambiente no contexto da CPLP.

À luz da conceptualização apresentada por Soresen e Torfing (2008: 9), já mencionada no início do presente capítulo, podemos analisar a Rede CPLP Ambiente e Território no contexto das redes de governança³⁴, na medida em que apresenta as características que os autores identificam na sua definição:

i) A Rede articula actores simultaneamente dependentes dos recursos e capacidades uns de outros mas autónomos do ponto de vista operacional, ou seja, caracteriza-se por uma relação interdependente horizontal e não vertical, não significando no entanto uma relação igualitária em termos de recursos ou de autoridade;

³⁴ Por redes de governança entende-se a articulação horizontal, relativamente estável, de actores interdependentes mas autónomos do ponto de vista operacional, que interagem através de negociações, ocorridas no âmbito de um enquadramento auto-regulado, dentro dos limites definidos por agentes externos, contribuindo para a realização de um objectivo público

ii) As negociações que caracterizam as interações na rede são enquadradas por um enquadramento deliberativo mais amplo, estabelecendo um entendimento comum que orienta as negociações e decisões tomadas;

iii) O enquadramento institucional é mais do que a soma das partes, fornecendo regras, procedimentos e funções aos actores, cria conceitos e conhecimento especializado e uma identidade e expectativas comuns;

iv) É relativamente auto-regulada, na medida em que a sua actuação é orientada pelas suas próprias decisões, no entanto inserida num determinado enquadramento político e institucional que tem que ser considerado;

v) Finalmente, a sua acção tem como fim último a realização de um objectivo público.

Como tal, ao promover-se o recurso à Rede CPLP Ambiente e Território como interface por excelência das relações de cooperação entre as administrações da CPLP no domínio do ambiente, ambiciona-se a alcançar ganhos de eficiência que estão associados este mecanismo de governança, podendo ser categorizadas a quatro níveis (Sorensen e Torfing, 2008:13):

i) Potencial para uma governança proactiva, permitindo desde cedo aos actores da rede identificar potenciais problemas, oportunidades e respostas flexíveis consoante a complexidade e variedade das situações;

ii) Instrumento útil para reunir informação, conhecimentos e avaliações que podem apoiar a tomada de decisão política;

iii) Base para a formação de um enquadramento para a construção de consensos;

iv) Redução do risco de resistência à implementação, uma vez que os actores relevantes e interessados são envolvidos no processo de tomada de decisão, contribuindo para a criação de um sentimento de responsabilidade e apropriação das decisões tomadas e para a redução dos obstáculos ao processo de implementação (Sorensen e Torfing, 2008:13).

No entanto, para que o seu potencial possa ser devidamente aproveitado é necessário que as redes de governança estejam devidamente implementadas e funcionem correctamente, sob pena de se tornarem um fórum inconsequente de discussões. Exemplos de factores que podem contribuir para tal é a mudança da composição dos actores, a existência de tensões e conflitos por resolver, uma liderança fraca e ineficaz, frustração pela ausência de resultados concretos e visíveis, bem como eventos externos à rede que deturpem o seu funcionamento (Sorensen e Torfing, 2008:13).

Com base na caracterização e no diagnóstico do actual sistema de funcionamento apresentados previamente, o modelo proposto tem os seguintes objectivos específicos:

i) Contribuir para o alinhamento da cooperação no domínio do ambiente no âmbito da CPLP com os compromissos internacionais de referência em matéria de eficácia de ajuda ao desenvolvimento, ou seja, de acordo com as cinco dimensões identificadas pela Declaração de Paris e reiteradas pela

Agenda de Acção de Acra³⁵:Apropriação; Alinhamento; Harmonização; Gestão orientada para os resultados e Responsabilidade Mútua (Declaração de Paris, 2005). Aumentando a eficácia e eficiência da Rede nas funções que lhe estão presentemente atribuídas, com demonstração de resultados ao nível do aumento do número de actividades executadas e dos seus efeitos sustentáveis, da melhoria da concertação política e do cumprimento dos compromissos assumidos ao nível ministerial;

ii) Introduzir procedimentos que permitam dar resposta a lacunas e disfuncionalidades identificadas no modo de funcionamento. Reforçando as mais-valias já existentes e aproveitando o potencial da cooperação em matéria de ambiente no contexto da CPLP, através da simplificação de estruturas e procedimentos que se tenham relevado desadequados e excessivamente burocráticos e reestruturando o funcionamento da Rede de forma articulada no contexto da cooperação da CPLP;

iii) Melhorar a coordenação e articulação entre as várias entidades participantes. Sistematizando o trabalho desenvolvido no âmbito da Plataforma de Cooperação de Ambiente da CPLP e da Reunião de Ministros do Ambiente e do Secretariado Executivo, quer ao nível vertical, ao longo dos diferentes níveis hierárquicos envolvidos no processo, como ao nível horizontal, no que respeita às várias áreas incluídas no âmbito da Rede. Atribuindo novas competências à Rede enquanto Mecanismo Permanente de Acompanhamento e Implementação da Plataforma de Cooperação de Ambiente da CPLP e de Secretariado Técnico Permanente das Reuniões de Ministros do Ambiente, evitando assim a duplicação de estruturas e procurando dar resposta às solicitações reiteradamente expressas por diferentes órgãos da CPLP (Secretariado Executivo, Conselho de Ministros, Reunião dos Pontos Focais de Cooperação, Reunião de Ministros do Ambiente) sobre a necessidade de melhorar a coordenação da cooperação em matéria de ambiente no âmbito da CPLP;

iv) Promover o envolvimento e apropriação dos países beneficiários e a cooperação triangular e a participação da sociedade civil, através do sector empresarial, universitário e científico e não governamental, promovendo o estabelecimento de sinergias entre os sector público e privado.

v) Criar as condições necessárias para o aproveitamento e potencialização da projecção internacional da CPLP, de forma a poder diversificar as fontes de financiamento. Optimizando os recursos financeiros e técnicos alocados à cooperação e potenciando o seu aproveitamento para outras finalidades que concorram para os mesmos objectivos da cooperação nos países da CPLP.

4.2. Descrição do modelo de funcionamento proposto para a Rede CPLP Ambiente e Território

A Rede teria como missão facilitar as relações entre administrações públicas dos Estados-membros da CPLP no domínio do ambiente, e entre estas e os restantes órgãos da CPLP, com vista a coordenar e

³⁵ A Declaração de Paris sobre Eficácia da Ajuda (2005) estabelece cinco princípios a observar com vista à melhoria da qualidade da ajuda ao desenvolvimento, identificando para cada dimensão um conjunto de indicadores de progresso, com metas quantificáveis. Foi reforçada em 2008 com a Agenda de Acção de Acra que com base nos progressos e constrangimentos na implementação dos compromissos de Paris, definiu um conjunto de acções prioritárias com vista a acelerar o seu cumprimento.

acompanhar a implementação dos compromissos assumidos no âmbito da Reunião de Ministros do Ambiente da CPLP.

A visão da Rede consistiria em ser reconhecida nacional e internacionalmente como um instrumento de promoção do desenvolvimento sustentável nos países da CPLP, destacando-se pelo empenho e eficiência no exercício das suas funções, em consonância com as melhores práticas internacionais de governação e cooperação, contribuindo para o aumento da eficácia e eficiência da cooperação em matéria de ambiente no contexto da CPLP e conseqüentemente para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos dos seus países.

4.2.1 Proposta de estrutura do enquadramento institucional da cooperação entre as administrações públicas da CPLP em matéria de ambiente

A missão da Rede seria operacionalizada através de um enquadramento institucional simples, recorrendo aos técnicos que compõem os organismos que participam na Rede, não implicando a criação de estruturas permanentes que requeiram a existência de recursos humanos adicionais, e flexível a fim de permitir a adaptação à evolução que as orientações políticas assim o determinem, nomeadamente a integração de novas áreas, ou exclusão de outras que não se considerem necessárias, privilegiando uma acção integrada e a criação de sinergias entre os vários ramos de actuação.

Propõe-se assim uma estrutura de enquadramento institucional alicerçada num tronco comum, representado pela (i) Reunião de Ministros do Ambiente; no centro da Rede estariam os (ii) Pontos Focais da cooperação em matéria de ambiente, os quais estabeleceriam a ligação entre todos os (iii) Grupos sectoriais e entre estes e a Reunião de Ministros, funcionando da seguinte forma:

i) Em conformidade com o determinado pelo Quadro Orientador para a Elaboração dos Regimentos Internos das Reuniões Ministeriais³⁶ e pelos Estatutos da CPLP³⁷, à Reunião de Ministros do Ambiente competirá coordenar as acções de concertação e cooperação no sector ambiental, cabendo-lhe também especificar as modalidades e instrumentos de que essa cooperação se reveste. Seria o órgão responsável pela tomada de decisão, tendo um quórum de seis Estados-membros e deliberando por consenso, devendo a realizar-se com uma periodicidade bienal, em consonância com o ciclo de Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP;

ii) No que refere à reunião dos Pontos Focais da Cooperação em matéria de ambiente, esta surgiria no seguimento dos Encontros Lusófonos do Ambiente que contam já com dez anos de experiência bem sucedida, propondo-se no entanto algumas alterações. Assim, esse encontro passaria a decorrer sob a forma de Reunião dos pontos focais para a cooperação em matéria de ambiente. Ao ser reforçado o papel da Rede no enquadramento institucional da cooperação em matéria de ambiente

³⁶ Resolução sobre a Adopção de um Quadro Orientador para a Elaboração dos Regimentos Internos das Reuniões Ministeriais da CPLP, XIV Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da CPLP, Cidade da Praia, 20 de Julho de 2009

³⁷ Estatutos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, Lisboa, 2 de Novembro de 2007

da CPLP, os organismos responsáveis pelas relações internacionais teriam as condições para o desempenho das suas funções de coordenação e facilitação da cooperação e para dinamizar a execução de projectos e respectiva monitorização e avaliação.

À margem da reunião dos pontos focais da cooperação, o Encontro Lusófono por seu lado ganharia novas funções, tendo como objectivo promover a participação da sociedade civil na Rede CPLP Ambiente e Território, sendo aberto à participação de representantes dos sectores universitário, empresarial e não governamental, e promovendo a organização de debates e conferências sobre uma temática em concreto. Dessa forma aproveitar-se-ia a experiência bem sucedida da temática do Encontro variar em cada edição, mas tal não significaria um condicionamento do funcionamento da Rede, uma vez que o encontro formal seria a Reunião de pontos focais, dando seguimento à agenda de trabalhos da Rede de acordo com a programação que será abordará no ponto seguinte³⁸;

iii) Por sua vez os grupos sectoriais reuniriam os dirigentes responsáveis por cada uma das áreas em questão, dando assim continuidade às Redes técnicas que vinham a ser formadas nos vários domínios, mas permitindo-lhes funcionar sob a alçada de uma estrutura comum que contribuiria para a sua integração e para uma melhor coordenação entre as várias áreas. Estas formações constituem o fórum privilegiado ao nível técnico e nos respectivos domínios de competência para a partilha de experiências e conhecimento, para debater os desafios mais prementes nas suas realidades nacionais e no contexto internacional, permitindo efectuar uma análise comparada e discutir possíveis soluções e apoiar a execução de actividades e projectos de cooperação nas respectivas áreas. A sua mais-valia é evidenciada pelo facto das áreas da Plataforma de Cooperação que apresentaram mais progressos terem sido aquelas em que estão instituídas redes temáticas: alterações climáticas e recursos hídricos.

Propunha-se assim alargar esta estrutura a outros sectores no domínio do ambiente que não possuam ainda um fórum de contacto entre os seus dirigentes. Sujeito ao interesse dos Estados-membros, algumas áreas que se julgaria adequado estarem representadas seriam, em aditamento às redes já constituídas nos domínios as alterações climáticas, recursos hídricos e educação ambiental: biodiversidade, ambiente (ar, resíduos, químicos, avaliações de impactos), inspecções ambientais, habitação, cartografia.

De forma a introduzir uma abordagem integrada e coordenada entre os vários elementos da Rede, e prevenir a criação de estruturas avulsas, a Presidência da Rede, desempenharia funções de Secretariado Permanente dos vários grupos temáticos, reportando às reuniões dos pontos focais para as relações internacionais, assegurando o acompanhamento dos trabalhos e contribuindo para o

³⁸ A prática corrente tem sido a realização de todos os Encontros Lusófonos do Ambiente em Lisboa. Seria extremamente benéfico que a realização do Encontro Lusófono pudesse ser descentralizada e passasse a ser realizado nos vários Estados-membros da CPLP, tal como se propõe para as restantes reuniões neste âmbito. No entanto, a alteração de formato implicaria uma organização mais exigente e com custos associados o que poderá contribuir para que os Encontros estivessem limitados a alguns Estados-membros com disponibilidade para os receber.

funcionamento da Rede com mais equilíbrio entre os seus sectores. Seria importante que as agendas das reuniões apresentassem uma forte componente técnica e que os grupos pudessem constituir uma base de consulta para a tomada de decisão ministerial devidamente fundamentada.

A Rede seria igualmente responsável pela articulação com os restantes órgãos da CPLP, através da sua ligação ao Secretariado Executivo, podendo assim acumular as funções de mecanismo permanente de acompanhamento da implementação da Plataforma de Cooperação e de acompanhamento da Reunião de Ministros do Ambiente.

Como primeiro passo para a formalização da Rede seria necessária a preparação e adopção dos seus Estatutos. A Presidência da Rede seria assegurada pelo Estado-membro que detém a Presidência das Reuniões de Ministros do Ambiente, ou seja, o Estado que assume a Presidência da Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP³⁹, coadjuvado pelo Estado-membro que irá previsivelmente assumir a mesma no ciclo subsequente. Tal poderia facilitar a criação de sinergias, nomeadamente na realização das Reuniões Ministeriais, uma vez que é previsível que durante o biénio em que assume a Presidência da Comunidade, a actividade no âmbito da CPLP constitua uma prioridade para o respectivo governo e possam existir mesmo infra-estruturas preparadas para a realização de diversas reuniões que podem ser aproveitadas.

Independentemente do país que assume a Presidência, qualquer Estado-membro poderia oferecer-se para albergar as Reuniões de Ministros ou qualquer outra reunião da Rede. Em alternativa, na eventualidade de constrangimentos orçamentais, e de forma a evitar o adiamento sucessivo como tem acontecido com as Reuniões Ministeriais, propunha-se que independentemente do nível ou âmbito, as reuniões da Rede pudessem ter lugar à margem de uma das reuniões anuais dos *fora* de que todos os países da CPLP são parte, como por exemplo as Sessões do Conselho de Governadores do Programa das Nações Unidas para o Ambiente, que de dois em dois anos tem a vantagem de decorrer na sua sede em Nairobi, ou à margem da Conferência das Partes de uma das principais Convenções internacionais.

Finalmente, é importante ter em consideração que o mandato de actuação da Rede é lhe conferido pelos Ministros do Ambiente, como tal, deveria ser ponderada a alteração da sua designação para Rede Ambiental da CPLP, que é de resto a designação original, uniformizando-a com o seu enquadramento institucional proporcionado pela Reunião de Ministros e o Plano de Acção de Cooperação em Ambiente. Tal não implicaria que a componente território deixasse de estar incluída, propondo-se mesmo aprofundar a cooperação nesse âmbito, no entanto é necessário ter presente que as actividades neste domínio deverão estar enquadradas pelo seu contributo para as políticas ambientais, uma vez que só poderão estar mandatados pelos Ministros do Ambiente.

³⁹ Presentemente a Presidência da Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP é assumida por Angola, devendo Moçambique assumir a Presidência no biénio 2012-2014.

Dada a necessidade de dar cumprimento à Recomendação do Conselho de Ministros da CPLP e à Decisão da Reunião de Ministros do Ambiente com vista a ser criado um Mecanismo Permanente de Acompanhamento e Implementação da Plataforma de Cooperação de Ambiente da CPLP e um Secretariado Técnico Permanente das Reuniões de Ministros do Ambiente atendendo à proximidade das atribuições em questão e à proximidade da natureza da Rede, considera-se que estas funções poderiam ser desempenhadas pela Rede, evitando assim a duplicação de estruturas. A caracterização dessas funções é feita no ponto seguinte.

4.2.2 Modelo de funcionamento

As alterações propostas com vista à dinamização da Rede teriam como fim último contribuir para a melhoria do desempenho da cooperação entre as administrações públicas dos países da CPLP em matéria de ambiente e como tal implicariam a introdução de alterações ao funcionamento do enquadramento institucional da cooperação no domínio do ambiente no âmbito da CPLP.

Assim, a actuação da Plataforma de Cooperação seria baseada numa programação plurianual, orientada para os resultados e geograficamente equilibrada, de acordo com o definido no Plano Estratégico de Cooperação em Ambiente da CPLP. Sendo o PECA um instrumento chave para, tal como o título indica, o planeamento estratégico da cooperação em matéria de ambiente da CPLP, deverá ser uma oportunidade para avaliar o trabalho realizado, identificar direcções a continuar e lacunas e disfuncionalidades a solucionar, evitando-se repetir os mesmos erros num novo ciclo de programação. Não obstante o trabalho já realizado pelo Secretariado Executivo com vista à elaboração do *non paper* sobre o PECA, o qual deverá ser aproveitado na medida do possível, o documento deveria ser revisto.

No âmbito das competências da Rede enquanto mecanismo permanente de acompanhamento da implementação da Plataforma de Cooperação, uma das suas funções principais seria coordenar o processo de elaboração do PECA e promover um processo amplamente participado por todos os Estados-membros, envolvendo também outros sectores da sociedade. Entende-se que essa perspectiva *bottom up*, permitiria estimular a apropriação dos beneficiários e aproveitar a mais-valia das estruturas existentes, tanto ao nível transversal envolvendo os diferentes sectores em questão, como ao nível hierárquico, através da necessária validação técnica e política que um documento desta relevância requer, para que pudesse constituir verdadeiramente a pedra basilar da cooperação em matéria de ambiente da CPLP.

A própria estrutura do documento deveria ser acordada entre os Estados-membros, propondo-se no entanto que o seu conteúdo contemplasse os seguintes aspectos:

i) Caracterização da realidade ambiental de cada Estado-membro e diagnóstico dos seus principais desafios e necessidades, fundamentados em documentos de referência internacional, elaborados pelas Comissões Económicas Regionais das Nações Unidas, pelo Programa das Nações Unidas para o Ambiente, Comissão Europeia, etc.;

ii) Definição de eixos estratégicos para o período a que se dirige, indo além da prática que tem sido mantida de referência às principais áreas temáticas da política ambiental actualmente, sem uma concretização da prioridade em questão, concretizados em objectivos concretos a alcançar para cada um dos eixos;

iii) Identificação de actividades⁴⁰ a implementar para cada um dos eixos estratégicos com vista a alcançar o objectivo definido. Para cada actividade identificada seria elaborada uma ficha de actividade, de acordo com o modelo de Documento de Projecto da CPLP⁴¹;

iv) Definição de indicadores de avaliação de desempenho que possam constituir a base da avaliação do cumprimento do PECA.

A Rede desempenharia um papel fundamental no processo de elaboração do PECA. Os pontos focais para as relações internacionais de cada país seriam os responsáveis por coordenar esse processo, que contaria igualmente com o contributo das outras estruturas, permitindo assim garantir o envolvimento de todos os Estados-membros e uma abordagem integrada que resultasse num documento equilibrado que responda realmente às necessidades dos países beneficiários. Como tal, seria necessário proceder previamente às alterações de organização do enquadramento institucional supramencionadas, a fim de ser elaborado através de um processo que compreendesse as seguintes fases:

i) Ponto focais da cooperação em matéria de ambiente procedem a consultas internas com vista à elaboração de um documento que apresente uma caracterização da realidade nacional em matéria de ambiente, identifique de necessidades e possíveis contributos que país poderá prestar ao processo;

ii) Grupos técnicos identificam nas respectivas áreas de competência os eixos estratégicos de acções a propor, os objectivos concretos a alcançar no âmbito de cada um deles e propostas de projectos;

iii) Pontos focais da Rede procedem à consolidação dos contributos dos diferentes grupos técnicos, com base na caracterização da realidade e necessidades identificadas, de forma a obter um documento equilibrado e integrado, correspondendo realmente às necessidades. Seleccionam os projectos propostos e atribuem uma ordem de prioridade de implementação, envolvendo também o Secretariado Executivo da CPLP na preparação do documento, de forma a garantir a sua articulação com os objectivos estratégicos da cooperação da Comunidade;

iv) Proposta é disponibilizada no site da Rede e divulgada pelos pontos focais em cada um dos países, sendo definido um período para a recepção de contributos do público, divulgando-se em particular junto dos sectores universitário, empresarial e não governamental com vista a incentivar a participação;

v) Proposta de PECA é apresentada à consideração dos Ministros do Ambiente para adopção;

⁴⁰ Vide tipologia referida na nota de rodapé n.º 26

⁴¹ Disponível em <http://www.cplp.org/Default.aspx?ID=2332>

vi) PECA adoptado pelos Ministros do Ambiente é submetido ao Secretariado Executivo para emissão de parecer e ser colocado à consideração dos Pontos Focais de Cooperação da CPLP, a fim de seguir os trâmites definidos para aprovação de projectos a financiar pelo Fundo Especial. Caso fosse necessário efectuar alterações ao PECA de forma a acomodar as apreciações da Reunião dos Pontos Focais de Cooperação da CPLP, essas deveriam ser apresentadas pela Rede para adopção pelos Ministros do Ambiente;

vii) Avaliação intercalar e final, a realizar pela Rede a meio e no fim do horizonte temporal do PECA, com vista à apresentação de relatório de implementação ao Secretariado Executivo e à Reunião de Ministros do Ambiente e disponibilização pública.

Tendo como referência o futuro Programa Indicativo de Cooperação da CPLP para o período 2012-2015, actualmente em elaboração, considera-se que idealmente deveria ser esse o horizonte temporal do PECA, no entanto, o trabalho prévio associado e o tempo da sua elaboração justificaria o adiamento necessário de forma a permitir uma preparação adequada, poderia por isso ter uma periodicidade trienal referente ao período 2013-2015.

Seguindo o princípio de que as acções decorrentes das Reuniões Ministeriais sectoriais deverão ser financiadas por fontes por elas identificadas, podendo nomeadamente ser financiadas pelo Fundo Especial da CPLP quando incluídas nos Planos Estratégicos de Cooperação, essa seria a principal fonte de financiamento das actividades decorrentes do PECA. Atendendo a que o Regimento do Fundo Especial da CPLP prevê a possibilidade da existência de contribuições consignadas a actividades derivadas de área de intervenção específica, decorrentes de Resolução da Conferência de Chefes de Estado e de Governo ou do Conselho de Ministros da CPLP ou de Planos Estratégicos de Cooperação adoptados pelas Reuniões Ministeriais, considera-se que seria vantajosa a constituição de um fundo específico para o ambiente no âmbito do Fundo Especial da CPLP, a fim de financiar as actividades executadas no âmbito do PECA e dar cumprimento às decisões da Reunião de Ministros. O fundo seria alimentado através das contribuições de todos os Estados-membros, na medida das suas possibilidades, de acordo com o compromisso assumido em sede de Reunião de Ministros do Ambiente, contribuindo para aumentar a apropriação por parte de todos os países beneficiários, mas também por outras fontes de financiamento, nomeadamente através de instituições internacionais e da abertura à sociedade civil e às empresas, incentivando por exemplo o recurso ao mecenato no âmbito de iniciativas de responsabilidade social empresarial.

A diversificação de fontes de financiamento constitui um aspecto fundamental para a sustentabilidade da cooperação da CPLP e em particular em matéria de ambiente, como tal, a fim de ser possível encetar esforços nesse sentido, seria essencial garantir um modelo de funcionamento de acordo com os compromissos internacionais de referência em matéria de eficácia de ajuda ao desenvolvimento. A identificação de prioridades e a programação plurianual facilitaria o estabelecimento de parcerias com as principais institucionais internacionais em matéria de ajuda ao

desenvolvimento e ambiente, devendo para tal o PECA ter em consideração aquelas que representam as principais áreas de financiamento presentemente disponíveis no contexto internacional.

A programação e implementação das resoluções ministeriais seriam também facilitadas por existir um conhecimento prévio da estimativa dos recursos necessários e disponíveis no Fundo ambiente. As actividades identificadas no PECA seriam então implementadas de acordo com a prioridade que lhes havia sido atribuída e consoante os recursos financeiros estivessem disponíveis.

As actividades incluídas no PECA teriam que obedecer aos princípios orientadores e critérios de adopção definidos no Regimento do Fundo Especial. Não obstante, considera-se que poderia ser equacionado o critério relacionado com o facto dos projectos da CPLP por princípio têm que envolver três parceiros. O facto dos países da Comunidade se localizarem em quatro continentes e nenhum deles partilhar fronteiras entre si, dificulta a elaboração de projectos no domínio do ambiente que possam ser adaptados adequadamente às diferentes realidades e necessidades destes países. Uma possibilidade seria que um projecto que apenas envolvesse dois parceiros pudesse ser de qualquer forma identificado como projecto no âmbito do PECA desde que adoptado na Reunião de Ministros, reconhecendo assim o seu mérito para a Comunidade.

Seria igualmente uma preocupação a elaboração de projectos que envolvessem outros parceiros que não apenas as entidades governamentais, dirigindo-se e contando também com a participação de outros sectores da sociedade. A reestruturação dos Encontros Lusófonos previamente abordada poderia constituir um contributo valioso na aproximação a esses actores, com vista ao estabelecimento de parcerias com entidades privadas, universidades, e organizações não governamentais.

De acordo com o modelo proposto, o papel do Secretariado Executivo da CPLP centrar-se-ia nas áreas onde poderia constituir uma mais-valia, em dois domínios fulcrais mas distintos: Por um lado, em funções associadas ao processo de acompanhamento e avaliação, competindo-lhe apreciar os relatórios intercalares e finais de implementação do PECA e de natureza administrativa, associada à execução dos procedimentos necessários ao financiamento das actividades aprovadas, permitindo assim utilizar competências de que já dispõe e evitando a necessidade de duplicá-las ao nível da Rede. Por outro lado, poderiam ser-lhe atribuídas igualmente funções de natureza mais estratégica, associadas à verificação da concordância dos objectivos e actividades estabelecidas pelos Ministros do Ambiente com os fins últimos da cooperação da Comunidade, através da emissão de parecer sobre o PECA, com vista a acompanhar o envio do documento à Reunião dos Pontos Focais de Cooperação da CPLP para sua adopção final. Teria ainda uma atribuição fundamental, de zelar pela integração das políticas ambientais nos outros domínios de cooperação da CPLP.

A Rede deveria ainda procurar reforçar a concertação de posições entre os Estados-membros nos *fora* internacionais de negociação. Sendo o acompanhamento de negociações internacionais uma competência comum a todos os membros da Rede, tal permitiria beneficiar das vantagens associadas ao facto desta congregar representantes das duas principais coligações de países em matéria de negociação ambiental internacional, como a UE e o Grupo dos 77, com particular destaque para o

Brasil que vem assumindo um protagonismo cada vez mais relevante em diversas negociações⁴². Como tal, a promoção das reuniões dos Grupos temáticos ou da reunião dos pontos focais de cooperação à margem de reuniões internacionais de referência nos respectivos domínios, permitiria alargar a outros fora aquela que tem vindo a ser a prática com a RELAC e a Rede de Recursos Hídricos, constituindo uma oportunidade para o reforço desta função da Rede, com benefícios para o desempenho das funções dos respectivos organismos.

Seriam ainda sua responsabilidade a preparação dos Encontros Lusófonos e a gestão do seu site na internet, onde seriam criadas áreas sectoriais para todos os domínios de actuação da Rede.

Relativamente às competências da Rede enquanto Mecanismo permanente de coordenação e acompanhamento da Reunião de Ministros do Ambiente, seria responsável por assegurar o acompanhamento das decisões adoptadas nas Reuniões anteriores, apoiar a Presidência na preparação e organização das Reuniões Ministeriais e técnicas preparatórias, nomeadamente a elaboração e negociação ao nível técnico da proposta de Declaração ministerial. Competir-lhe-ia também garantir, através da articulação como o Secretariado Executivo da CPLP, o acompanhamento das decisões das Reuniões de Ministros por parte dos outros órgãos da Comunidade. Para tal, teria a responsabilidade de elaborar um relatório anual sobre a implementação das decisões da Reunião de Ministros a apresentar ao Secretariado Executivo, bem como assegurar a actualização permanente da informação sobre o cumprimento dos compromissos assumidos pelos Ministros a divulgar por todos os membros da Rede.

A obrigação de reporte intercalar e no final do período do PECA seria um aspecto fundamental a reforçar. Conforme vimos no subcapítulo anterior, a entrega de um relatório anual já estava prevista aquando da constituição da Plataforma, no entanto, desde 2006, cada Estado-membro entregou apenas um relatório e com conteúdos muito díspares. Propunha-se por isso que no âmbito da Rede fosse concretizado o formato e âmbito dos contributos a apresentar por cada Estado-membro para a elaboração de um relatório único conjunto e fosse realizada uma consolidação desses documentos com vista a ser colocado à consideração da Reunião de Ministros e posteriormente ao Secretariado Executivo. Com vista a garantir a implementação efectiva desta provisão, poderiam ser instituídas algumas medidas de incentivo, nomeadamente condicionar a execução de projectos futuros à apresentação atempada do contributo de cada Estado-membro.

A apresentação destes relatórios de implementação do PECA não substituiria no entanto uma avaliação individual sobre cada uma das actividades implementadas.

⁴² O Conselho de Ministros da CPLP reconheceu de resto que «a concertação político-diplomática nos fora internacionais relevantes de ambiente é de crucial importância para o desenvolvimento e fortalecimento da identidade cultural e ambiental, bem como para a defesa de posições comuns» (Resolução da XI Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da CPLP sobre ambiente, 2006).

CAPÍTULO III - Efeitos esperados da implementação do modelo proposto e possíveis constrangimentos à sua execução

Introdução

Na sequência do modelo proposto nos últimos pontos do capítulo anterior, pretende-se neste último capítulo analisar e apresentar os efeitos que se esperam atingir com a implementação do modelo de dinamização da Rede CPLP Ambiente e Território, bem como analisar eventuais constrangimentos que se julga poderem colocar-se à plena implementação do projecto. Procurando efectuar uma síntese das principais ideias relacionadas com o projecto, o capítulo termina integrando em formato de quadro as principais ideias apresentadas ao longo destes dois capítulos, relativamente às disfuncionalidades diagnosticadas, as propostas elaboradas, efeitos esperados e eventuais obstáculos.

1. Efeitos esperados da implementação do modelo proposto

i) Alinhamento do funcionamento da Rede de acordo com os princípios internacionais de referência em matéria de eficácia de ajuda ao desenvolvimento, de acordo com o preconizado na Declaração de Paris e na Agenda de Acra, conforme se descreve de seguida:

- **Apropriação:** Os países beneficiários participariam no processo de identificação de prioridades, com base nas suas estratégias nacionais de desenvolvimento, estratégias de redução da pobreza e outras estratégias sectoriais relevantes, bem como outros documentos internacionais de referência de caracterização da realidade ambiental. Ao aproveitar as estruturas já existentes nos países e envolver os Dirigentes e os corpos técnicos desses organismos, privilegiando a partilha de conhecimentos, troca de experiências e formação de capacidades, a Rede contribuiria para a melhoria do funcionamento dessas instituições, e para a criação de condições necessárias à adequada apropriação das políticas de desenvolvimento desses países e para a consolidação do Estado de Direito. A definição de uma contribuição para o fundo especial por parte de todos os Estados-membros, consoante as suas possibilidades, contribuiria também para a apropriação dos trabalhos da Rede por todos os países.
- **Alinhamento:** Definição do PECA e das actividades de cooperação a executar de acordo com as prioridades identificadas pelos países beneficiários, dando cumprimento às estratégias nacionais de desenvolvimento. Utilização das estruturas já existentes nos países, uma vez que toda a actuação da Rede é direccionada para as instituições nos respectivos países e para a sua capacitação, instituindo um funcionamento integrado dos vários grupos sectoriais. Finalmente, também através da introdução de maior previsibilidade da ajuda concedida e de uma sistematização na programação das actividades e dos recursos financeiros disponíveis de forma plurianual, de acordo com os projectos acordados e com a definição prévia de prioridades.

- **Harmonização:** Actividades de cooperação implementadas de acordo com a programação plurianual previamente acordada. Nova estrutura da Rede reforçaria as funções dos pontos focais para as relações internacionais enquanto seus coordenadores, permitindo maior complementaridade e uma visão integrada entre sectores e actividades, evitando a fragmentação da actuação da Rede e contribuindo assim para minimizar custos e aumentar e eficácia. Através da capacitação das instituições e dos técnicos, contribuir-se-ia ainda para criar condições técnicas necessárias ao cumprimento do compromisso presente na Declaração de Paris no âmbito do princípio da harmonização, no sentido de ser reforçada a aplicação de avaliações de impacto ambiental e avaliação ambiental estratégica às actividades de cooperação e o desenvolvimento das capacidades necessárias à sua realização⁴³.
- **Gestão centrada nos resultados:** Actuação da Rede orientada para a efectiva implementação das decisões e orientações concedidas pelos ministros, através da identificação de objectivos concretos e respectivas metas de verificação e indicadores para a monitorização da sua implementação e avaliação do seu desempenho. Introdução de procedimentos de avaliação do desempenho de actuação da Rede, através da avaliação intercalar e final do PECA e de cada uma das actividades executadas, contribuindo para melhorar a sua execução e os ciclos seguintes de implementação.
- **Responsabilidade mútua:** Ênfase na prestação de contas e reforço da noção de *accountability* e de transparência na utilização dos recursos, através da avaliação dos resultados alcançados e da eficácia da utilização dos recursos e da sua disponibilização ao público.

ii) Criação de um mecanismo permanente de acompanhamento da implementação da Plataforma de Cooperação e de coordenação e acompanhamento da Reunião de Ministros do Ambiente, com resultados na melhoria da articulação entre a Reunião Ministerial, o Secretariado Executivo e os restantes órgãos da CPLP, evitando a duplicação de estruturas e de esforços e assim aumentando a complementaridade das acções promovidas pela CPLP e pelos Estados-membros e maximizando a eficiência e a eficácia das intervenções e dos recursos.

iii) Elaboração do PECA através de um processo amplamente participado, de acordo com uma perspectiva *bottom up*, fundamentando a tomada de decisão política e a identificação de prioridades e de actividades a implementar numa avaliação prévia de necessidades e de consulta aos beneficiários.

⁴³ A Declaração de Paris estabelece como compromisso conjunto dos doadores e dos países parceiros «Reforçar a aplicação das avaliações de impacto ambiental (AIA), utilizar mais sistematicamente procedimentos comuns no quadro dos projectos, nomeadamente através das consultas com as entidades interessadas, e desenvolver e aplicar abordagens comuns para a “avaliação ambiental estratégica”, a nível sectorial e nacional. Continuar a desenvolver as capacidades técnicas e as estratégias especializadas necessárias para efectuar análises ambientais e para assegurar o respeito pela legislação» (Declaração de Paris: 2006: 10).

iv) Programação plurianual da cooperação em matéria de ambiente no contexto da CPLP em consonância com prioridades definidas, tornando a sua actuação mais coesa e integrada, contribuindo para a sua sustentabilidade e para o aumento da previsibilidade, com inúmeras vantagens quer para a organização do trabalho e programação orçamental dos doadores, como para os receptores e para a racionalização de recursos disponíveis, bem como para o cumprimento dos compromissos assumidos pelos Ministros e o aumento do número de actividades implementadas.

v) Criação de sinergias quer verticalmente entre os níveis hierárquicos envolvidos no processos, como horizontalmente entre os vários sectores temáticos, em substituição do trabalho isolado que cada sector vinha a desenvolver. Também através do incentivo à cooperação tripartida e promoção da cooperação Sul-Sul, e da participação de outros sectores como o universitário, empresarial e não governamental nos Encontros Lusófonos e na elaboração e implementação do PECA.

vi) Diversificação de fontes de financiamento, concorrendo ao financiamento de instituições internacionais e ao recurso ao mecenato, enquadrado no âmbito das práticas de Responsabilidade Social Empresarial.

vii) Reforço da visibilidade do trabalho da CPLP em matéria de ambiente quer internamente em cada um dos Estados-membros, permitindo que possa ser apresentada como instrumento de *lobbying* junto dos respectivos decisores políticos, como no contexto internacional, através do aumento da concertação de posições negociais.

viii) Contributo para a reforma e modernização da administração pública dos países da CPLP, através da ênfase na capacitação dos países beneficiários.

ix) Introdução de um sistema de avaliação, através da identificação prévia de objectivos mensuráveis relativos à implementação do PECA e de cada uma das actividades executadas, contribuindo também para tornar a avaliação da política de cooperação mais objectiva e consequentemente facilitar a avaliação do serviço em que o modelo se insere.

2. Possíveis constrangimentos à implementação do modelo

Atendendo ao âmbito do modelo proposto decorrer no contexto da política de cooperação e do domínio ambiental, existem à partida dois constrangimentos principais que poderão verificar-se na plena implementação do modelo proposto. Por um lado, a escassez de recursos orçamentais alocados a qualquer um destes domínios e que pela parte de Portugal têm dificultado o cumprimento do compromisso de afectar 0,7% do Rendimento Nacional Bruto à Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) até 2015. De igual forma, o facto do ambiente não constituir muitas vezes uma prioridade política resulta na limitação da actuação dos Ministérios do Ambiente em detrimento de outras prioridades, tendo igualmente reduzida capacidade de determinar a agenda política e influenciar as prioridades nacionais da política de cooperação.

Como tal, seria essencial que uma das prioridades fosse corrigir a actual elevada dependência de um número reduzido de parceiros para o financiamento das actividades e procurar a mobilização de novos meios de financiamento, indispensável para a sustentabilidade da organização, quer através da instituição de contribuições por todos os Estados-membros, para o fundo específico para o ambiente a constituir no âmbito do Fundo Especial, quer através da diversificação de fontes, envolvendo outros actores internacionais e promovendo um maior envolvimento da sociedade civil, e do sector empresarial em concreto, nomeadamente através do mecenato e da criação de parcerias no âmbito da política de responsabilidade social de empresas.

Outros constrangimentos que deveriam igualmente ser tidos em conta seriam as carências a nível de infra-estruturas e de capacitação técnica e institucional que poderia colocar em causa a capacidade de resposta dos países beneficiários. No entanto, a transposição deste obstáculo seria um dos objectivos do modelo proposto, uma vez que a política de cooperação em matéria de ambiente no contexto da CPLP coloca particular ênfase no reforço da capacitação destes países.

Embora a aplicação do modelo não exija uma harmonização e concertação completa das políticas ambientais e da organização administrativa dos Estados-membros da CPLP, existem mais-valias na existência de aspectos comuns entre eles. Assim, as diferentes realidades político-económicas e geográficas poderão por vezes dificultar a identificação de um denominador comum e condicionar as actividades de cooperação a implementar, constituindo uma dificuldade no desenho de actividades dirigidas a mais que um beneficiário. Este aspecto é particularmente relevante atendendo à condição prevista no Regimento do Fundo Especial da CPLP que define que as actividades a financiar deverão envolver um mínimo de três países e justifica a proposta previamente apresentada no sentido de as actividades aprovadas possam envolver apenas um país beneficiário e um doador, constituindo a sua aprovação pela Reunião de Ministros, reconhecimento do seu contributo para toda a Comunidade.

Também do ponto de vista institucional uma discrepância significativa entre a competência política das áreas de trabalho da Rede poderia dificultar a identificação dos respectivos homólogos. No entanto, a experiência demonstra-nos que atendendo à proximidade dos sistemas jurídico-institucionais dos países da CPLP, essa hipótese coloca-se apenas para algumas matérias marginais, sendo a maioria das áreas em questão tuteladas pelos Ministros do Ambiente em cada um dos países.

Finalmente, um desafio que deveria já ser tido em consideração com vista a preparar a Rede e o trabalho da CPLP em matéria de ambiente para os anos vindouros diz respeito ao actual debate sobre o futuro enquadramento institucional internacional para o desenvolvimento sustentável. Atendendo a que de momento não existe ainda uma definição sobre o modelo a seguir, seria importante manter estruturas flexíveis e que a Rede fosse acompanhando de perto esta discussão⁴⁴, para que a CPLP possa potenciar a sua visibilidade e relevância na futura arquitectura institucional internacional.

⁴⁴ Nomeadamente no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) que terá lugar no Rio de Janeiro, de 4 a 6 de Junho de 2012.

Quadro 3.1 Síntese do modelo de dinamização da rede CPLP Ambiente e Território (disfuncionalidades formais)

	Disfuncionalidades	Proposta	Efeitos esperado	Obstáculo
	Inconstância na realização das Reuniões de Ministros	Reuniões Ministeriais com periodicidade bienal em consonância com ciclo de Conferência de Chefes de Estado e de Governo CPLP, de acordo com Quadro Orientador Local da realização da reunião independente do país que detém Presidência	Reforço do impulso político da cooperação Estabilidade e continuidade na acção Criação de sinergias no âmbito da Presidência da CPLP Reforço da visibilidade do trabalho da CPLP	Reduzida prioridade política concedida ao domínio ambiental Disparidade institucional
	Multiplicação de estruturas e redes temáticas desintegradas nas várias áreas ambiente e território	Criação de uma estrutura simples, alicerçada na Reunião de Ministros, nos pontos focais para a cooperação ambiente e nos grupos sectoriais temáticos	Melhoria da coordenação entre Grupos Sectoriais Temáticos e Reunião de Ministros	Limitações de capacitação técnica e institucional Disparidade institucional
<i>Formais</i>	Dificuldades de articulação com restantes órgãos da CPLP e risco de duplicação de estruturas	Acumulação de funções pela Rede de Mecanismo permanente de acompanhamento e implementação da Plataforma de Cooperação e de Secretariado técnico permanente das Reuniões Ministeriais Atribuição de funções de acompanhamento e avaliação ao Secretariado Executivo da CPLP de natureza estratégica e administrativa Elaboração de relatórios anuais sobre implementação das decisões de Ministros a apresentar ao Secretariado Executivo da CPLP	Melhoria da implementação das decisões adoptadas pelos Ministros e da articulação com restantes órgãos da CPLP Estrutura simplificada, evitando duplicações Relatórios intercalares e finais avaliados por Secretariado CPLP Integração do ambiente nas outras políticas de cooperação da CPLP	Limitações de capacitação técnica e institucional
	Indefinição das funções dos Estados-membros	Constituição das reuniões dos pontos focais para a cooperação ambiente	GRI mais capacitados para funções de coordenação, reponsáveis pela dinamização dos projectos , respectiva monitorização e avaliação.	Limitações de capacitação técnica e institucional
	Limitações de capacitação técnica e institucional	Alargamento às várias áreas temáticas das reuniões dos dirigentes dos grupos sectoriais. Reforço da concertação em matéria de negociações internacionais	Partilha de experiências e conhecimentos num número superior de temas Modernização e reforma das AP dos CPLP Fortalecimento da defesa de posições comuns	Limitações de capacitação técnica e institucional
	Limitações financeiras	Constituição de fundo específico para o ambiente no âmbito do Fundo Especial da CPLP com contribuições dos EM na medida das suas possibilidades e outras fontes de financiamento	Previsibilidade do financiamento de actividades previstas no PECA Aumento da apropriação das actividades realizadas Diversificação das fontes de financiamento	Restrições orçamentais
	Reduzida participação da sociedade civil	Novo formato dos Encontros Lusófonos aberto à participação sector universitário, empresarial, não governamental descentralizado nos vários Países Inclusão de actividades a implementar com outros parceiros	Aproximação da Rede à sociedade civil Promoção do envolvimento nas actividades da Rede	Organização mais complexa e custosa, dificultando descentralização

Fonte: Elaborado pela própria

Quadro 3.2 Síntese do modelo de dinamização da rede CPLP Ambiente e Território (disfuncionalidades substanciais)

	Disfuncionalidades	Proposta	Efeitos esperado	Obstáculo
<i>Substancial</i>	Ausência de programação plurianual	Programação plurianual das actividades da Rede de acordo com o definido no PECA Introdução da obrigação de reporte intercalar e final	Melhoria da harmonização e programação de actividades, planeamento e utilização de recursos Facilitação no estabelecimento de parcerias com instituições internacionais e de acesso a novas fontes de financiamento	Diversidade política, económica e geográfica dos países da CPLP
	Definição demasiado genérica e das áreas de cooperação prioritárias, exclusivamente orientada por critérios políticos	Definição no PECA de eixos estratégicos, concretizados em actividade e objectivos quantificáveis e indicadores de desempenho	Alinhamento com prioridades nacionais. Definição de prioridades de implementação Gestão orientada para os resultados Utilização planeada dos recursos financeiros Avaliação das actividades Responsabilidade mútua	Diversidade política, económica e geográfica dos países da CPLP
	Lacunas no processo conducente à elaboração da proposta do PECA e no conteúdo	Coordenação da elaboração do PECA pela Rede através de processo alargado de consulta a todos os Estados membros, envolvendo vários sectores da sociedade. Horizonte temporal aproximado ao PIC da CPLP (2012/13-2015) Elaboração de parecer pelo Secretariado Executivo da CPLP e adopção pela Reunião de Pontos Focais da Cooperação da CPLP	Melhoria da apropriação do processo de definição de actividades pelos beneficiários Participação da sociedade civil PECA alinhado com PIC da CPLP Melhoria da articulação entre órgãos CPLP	Limitações de capacitação técnica e institucional

Fonte: Elaborado pela própria

CONCLUSÃO

Como tivemos oportunidade de demonstrar, num contexto que nas últimas décadas tem sido marcado pela reorganização das relações entre Estado, sociedade e economia, as administrações públicas têm vindo a participar num processo quase contínuo de reforma, processo esse que pese embora a ênfase colocada nos motivos que o justificam possa variar, é amplamente reconhecido como necessário e inerente a uma sociedade moderna. Os seus fundamentos ultrapassam a mera preocupação gestionária, estando igualmente associados a questões no âmbito da legalidade e da legitimidade, em consonância com as características que diferenciam o serviço público. Como tal, a reforma administrativa tem que ser analisada em articulação com a evolução das funções do Estado, não existindo um modelo único de reestruturação administrativa adaptável a todas as realidades. Acresce ainda que a reforma de uma administração ao serviço do cidadão não poderá consistir apenas na melhoria de procedimentos, mas deverá integrar igualmente preocupações como a democratização, imparcialidade e equidade das políticas públicas.

Neste contexto, ganham particular relevância as redes de governança, consideradas como uma resposta adequada e útil à crescente complexidade, fragmentação e diversidade da sociedade, na qual não faz já sentido o debate Estado vs. mercado, e em que é necessário promover uma governação pró-activa, flexível, estratégica e com maior capacidade de resposta.

Ao longo do presente trabalho procurámos aplicar estes princípios orientadores à cooperação entre administrações públicas dos países da CPLP no domínio do ambiente, a fim de aumentar a sua eficácia, eficiência, melhoria de desempenho e legitimidade, implicando a introdução de alterações de estrutura e funcionamento do enquadramento institucional da cooperação no domínio do ambiente no âmbito da CPLP. As alterações propostas tiveram pois como fim último contribuir para a melhoria do desempenho dos organismos responsáveis pela cooperação neste domínio.

Desde a ocasião da 1ª Conferência de Minsitros do Ambiente da CPLP, em 1997, os vários encontros ao nível ministerial e técnico têm contribuído para o aprofundar das relações de colaboração entre as administrações e revelam a vontade e disponibilidade dos organismos para cooperar com os seus homólogos da CPLP, nomeadamente no âmbito do cumprimento dos compromissos assumidos internacionalmente e das suas metas de desenvolvimento sustentável, contribuindo assim para o cumprimento dos objectivos de cooperação e de concertação política basilares na constituição da CPLP.

A cooperação para o desenvolvimento de forma geral e, em particular, no domínio do ambiente no contexto da CPLP, constitui uma oportunidade estratégica para todas as partes envolvidos. Só com uma administração pública moderna e dinâmica poderão ser criadas as condições para que os recursos alocados às políticas de cooperação vão além do cumprimento dos compromissos internacionais a que o Estado português está vinculado e sejam maximizados em todo o seu potencial. A Rede CPLP Ambiente e Território teria potencial para contribuir mais proficuamente para esse fim.

As propostas apresentadas neste trabalho tiveram como objectivo contribuir para a dinamização da Rede CPLP Ambiente e Território, sugerindo-se para tal a introdução de alterações à sua estrutura e funcionamento, com vista dessa forma a contribuir também para a melhoria do desempenho dos organismos responsáveis pelas relações internacionais dos países da CPLP em matéria de ambiente, na sua qualidade de coordenadores da cooperação, fomentar a apropriação por parte das entidades envolvidas e, dessa forma, contribuir para a melhoria da actuação de todo o enquadramento institucional da cooperação em matéria de ambiente no contexto da CPLP. Não se tem a pretensão de poder solucionar todos os obstáculos que afectam a cooperação em matéria de ambiente entre os países da CPLP, pois tal implicaria uma resposta integrada e de uma escala que ultrapassa naturalmente o âmbito de actuação dos organismos em questão, no entanto, grande parte das disfuncionalidades identificadas poderia ser solucionável, através de alterações pouco complexas.

De acordo com as propostas apresentadas ao longo deste trabalho, a Rede teria como missão facilitar as relações entre administrações públicas dos Estados-membros da CPLP no domínio do ambiente, e entre estas e os restantes órgãos da CPLP, com vista a coordenar e acompanhar a implementação dos compromissos assumidos no âmbito da Reunião de Ministros do Ambiente da CPLP. Relativamente à sua visão, tal consistiria em ser reconhecida nacional e internacionalmente como um instrumento de promoção do desenvolvimento sustentável nos países da CPLP, destacando-se pelo empenho e eficiência no exercício das suas funções, em consonância com as melhores práticas internacionais de governação e cooperação, contribuindo para o aumento da eficácia e eficiência da cooperação em matéria de ambiente no contexto da CPLP e conseqüentemente para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos dos seus países.

Atendendo a que se aguarda neste momento a realização da 5ª Conferência de Ministros do Ambiente da CPLP, que deverá efectuar uma avaliação da implementação da Plataforma de Cooperação de Ambiente, que estão em preparação o PECA e o Programa Indicativo de Cooperação da CPLP para o período 2012-2015, que cumpre dar seguimento a instruções da CPLP com vista à criação de um mecanismo de acompanhamento das reuniões ministeriais e atendendo ainda à actual reestruturação do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território e à revisão da própria política nacional de cooperação para o desenvolvimento, parecem reunidas as condições ideais para que seja efectuada uma análise cuidada ao actual contexto da cooperação em matéria de ambiente no âmbito da CPLP e sejam analisadas as possíveis melhorias com vista ao seu reforço.

FONTES

- Acta final do VI Atelier dos PALOP e Guiné-Equatorial com Brasil e Portugal sobre Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, Lisboa, 20 a 23 de Fevereiro de 1997.
- Agenda para Acção de Acra, 3º Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, Acra, 2 a 4 de Setembro de 2008
- Ajuda Memória da Reunião de Diretores-Gerais da Água da CPLP, São Paulo, 30 de Novembro de 2007.
- Comunicado final da XVI Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da CPLP, Luanda, 22 de Julho de 2011.
- Conclusões do 3º Encontro Lusófono Ambiente e Território, Lisboa, 27 e 29 de Abril de 2009.
- Conclusões do 4º Encontro Lusófono Ambiente e Desenvolvimento, Lisboa, 4 e 5 de Maio de 2011.
- Cooperação na CPLP – Uma Visão Estratégica da Cooperação Pós-Bissau”, Secretariado Executivo da CPLP, XIV Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da CPLP, Cidade da Praia, 20 de Julho de 2009.
- Declaração Constitutiva da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP, Lisboa, 17 de Julho de 1996.
- Declaração da 1ª Conferência Interministerial sobre Ambiente da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, Lisboa, 22-23 de Fevereiro de 1997.
- Declaração da 1ª Reunião de Alto Nível sobre Resíduos no âmbito da CPLP, Luanda, 25 de Maio de 2011.
- Declaração da 1ª Reunião de Representantes de Redes Ambientais da CPLP, Luanda, 23 de Abril de 2008.
- Declaração da 2ª Conferência Interministerial sobre Ambiente da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, Maputo, 22 de Novembro de 2001.
- Declaração da IIIª Reunião de Ministros do Meio Ambiente da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, Brasília, 26 de Maio de 2006.
- Declaração da IVª Conferência de Ministros do Ambiente da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, Luanda, 24 de Abril de 2008.
- Declaração de Intenção sobre a constituição de um Comité Permanente de Informação Geográfica dos Países da CPLP, 3º Encontro Lusófono Ambiente e Território, Lisboa, 28 de Abril de 2009.
- Declaração de Lisboa sobre o Estabelecimento de uma Rede de Cooperação Técnica da CPLP nos domínios do Ordenamento do Território e o Desenvolvimento Urbano, 3º Encontro Lusófono Ambiente e Território, Lisboa, 27 e 29 de Abril de 2009.
- Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento, Fórum de Alto Nível, Paris, 28 de Fevereiro-2 de Março de 2005.
- Declaração sobre os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio: Desafios e Contribuições da CPLP, VI Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP, Bissau, 17 de Julho de 2006.
- Estatuto da Rede da CPLP para o Ordenamento do Território e o Desenvolvimento Urbano, 3º Encontro Lusófono Ambiente e Território, Lisboa, 27 e 29 de Abril de 2009.
- Estatutos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, Lisboa, 2 de Novembro de 2007.
- Estratégia da CPLP para os Oceanos, versão de 20 de Julho de 2009.
- Manual Operativo do Fundo Especial da CPLP, XVI Reunião do Conselho de Ministros da CPLP, Luanda, 22 de Julho de 2011.
- Nota à Comunicação Social sobre a XXII Reunião de Pontos Focais de Cooperação da CPLP, Luanda, 18 e 19 de Julho de 2011.
- Plano de Acção para a Eficácia da Ajuda (De Paris a Acra), MNE/IPAD, Outubro de 2009.
- Plano Estratégico de Cooperação em Ambiente da CPLP 2011-2014, *non paper* apresentado na XXII Reunião de Pontos Focais de Cooperação da CPLP, Lisboa, 28 de Fevereiro a 2 de Março de 2011.
- Plataforma de Cooperação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa na Área Ambiental, Brasília, 26 de Maio de 2006.
- Programa Indicativo de Cooperação da CPLP a Médio Prazo, 2007
- Proposta de Estratégia de Cooperação Geral da CPLP, XIII Reunião dos Pontos Focais de Cooperação da CPLP, Bissau, 12 e 13 de Junho de 2006.
- Relato da Reunião dos Directores da Cooperação, 3º Encontro Lusófono de Ambiente e Ordenamento, Lisboa, 27 a 29 de Abril de 2009.
- Relato síntese do Segmento Técnico da IV Conferência de Ministros do Ambiente da CPLP, Luanda, 22-23 de Abril de 2008.
- Relatório de Progresso do Ministério do Urbanismo e Ambiente de Angola, para a 4ª Conferência dos Ministros do Ambiente da CPLP, Luanda, 21-24 de Abril de 2008.

- Relatório de Progresso Ministério do Meio Ambiente do Brasil para a 4ª Conferência dos Ministros do Ambiente da CPLP, Luanda, 21-24 de Abril de 2008.
- Relatório de Progresso do Ministério do Ambiente e Agricultura de Cabo Verde para a 4ª Conferência dos Ministros do Ambiente da CPLP, Luanda, 21-24 de Abril de 2008.
- Relatório de Progresso do Ministério dos Recursos Naturais e Ambiente da Guiné-Bissau para a 4ª Conferência dos Ministros do Ambiente da CPLP, Luanda, 21-24 de Abril de 2008.
- Relatório de Progresso do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional de Portugal para a 4ª Conferência dos Ministros do Ambiente da CPLP, Luanda, 21-24 de Abril de 2008.
- Relatório de Progresso do Ministério dos Recursos Naturais e Ambiente de São Tomé e Príncipe para a 4ª Conferência dos Ministros do Ambiente da CPLP, Luanda, 21-24 de Abril de 2008.
- Relatório de Progresso do Ministério da Economia e do Desenvolvimento, Secretaria de Estado para o Ambiente de Timor-Leste para a 4ª Conferência dos Ministros do Ambiente da CPLP, Luanda, 21-24 de Abril de 2008.
- Relatório do Secretariado Executivo da CPLP ao Segmento Técnico da IV Reunião de Ministros do Ambiente da CPLP, Luanda 22 a 24 de Abril de 2008.
- Relatório Final da XVIII Reunião de Pontos Focais de Cooperação da CPLP, Lisboa, 3 e 4 de Março de 2009.
- Relatório Final da XXII Reunião de Pontos Focais de Cooperação da CPLP, Lisboa, 28 de Fevereiro a 2 de Março de 2011.
- Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas 60/1, Cimeira Mundial 2005.
- Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas 55/2, Declaração do Milénio.
- Resolução da IV Reunião do Conselho de Ministros da CPLP sobre o Regimento do Fundo Especial da CPLP, Cascais, 22 de Julho de 1999.
- Resolução da X Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da CPLP sobre a coordenação das reuniões ministeriais da CPLP, Luanda, 19 e 20 de Julho de 2005.
- Resolução da XI Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da CPLP sobre a Estratégia Geral de Cooperação da CPLP, Bissau, 16 e 17 de Julho de 2006.
- Resolução da XI Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da CPLP sobre o Ambiente, Bissau, 16 e 17 de Julho de 2006
- Resolução da XII Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da CPLP sobre a Aprovação do Programa Indicativo de Cooperação para o Médio Prazo (PIC), Lisboa, 2 de Novembro de 2007.
- Resolução da XIV Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da CPLP sobre a Adopção de um Quadro Orientador para a Elaboração dos Regimentos Internos das Reuniões Ministeriais da CPLP, Cidade da Praia, 20 de Julho de 2009.
- Resolução da XIV Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da CPLP sobre o Documento “Cooperação na CPLP – Uma Visão Estratégica da Cooperação Pós-Bissau”, Cidade da Praia, 20 de Julho de 2009.
- Resolução da XVI Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da CPLP sobre a Revisão do Regimento do Fundo Especial da CPLP, Luanda, 22 de Julho de 2011.
- Uma visão estratégica para a cooperação portuguesa – Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Fevereiro 2006.

LEGISLAÇÃO

- Decreto-Lei nº 207/2006, de 27 de Outubro
- Decreto Regulamentar nº 51/2007, de 27 de Abril
- Portaria nº 524/2007, de 30 de Abril
- Resolução do Conselho de Ministros 196/2005, de 22 de Dezembro

SÍTIOS INTERNET

- www.ambiente-territorio-cplp.org
- www.cplp.org
- www.ipad.mne.gov.pt
- <http://www.ana.gov.br/portalcplp>

BIBLIOGRAFIA

- Alves, André e Luís Tavares (2005), “The Future of Portuguese Public Administration and a New Agenda for Public Administration Sciences in the 21st Century”, em João Figueiredo *et al* (orgs), *Processos de Mudança na Administração Pública: Cultura de Direcção, Novos Modelos de Formação e o Futuro das Ciências da Administração*, Oeiras, Instituto Nacional de Administração.
- Araújo, J. Filipe (2000), “Tendências Recentes de Abordagem à Reforma Administrativa”, *Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, I, (1).
- Bilhim, João (2008), “Políticas Públicas e Agenda Política”, *Revista de Ciências Sociais e Políticas*, (2).
- Bovaird, Tony e Elke Löffler (2003), “Evaluating the Quality of Public Governance: indicators, models and methodologies”, *International Review of Administrative Sciences*, LXIX (3), Londres, Sage Publications.
- Denhardt, Robert e Janet Denhardt (2003a), *The New Public Service – Serving, not Steering*, Nova Iorque, M. E. Sharp, 3-63
- Denhardt, Robert e Janet Denhardt (2003b), “The New Public Service: An approach to reform”, *International Review of Public Administration*, VIII, (1).
- Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais (2010), *Plano de Actividades 2010 do Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território*, Fevereiro de 2010, Lisboa
- Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais (2011a), *Plano de Actividades 2011 do Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais, do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território*, Março de 2011, Lisboa
- Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais (2011b), *Relatório de Actividades 2010 do Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais, do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território*, Abril de 2011, Lisboa
- Esping-Andersen, Gosta (2002) “Towards the Good Society, Once Again?”, em Gosta Esping-Andersen (org.), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford, Univeristy Press.
- Farrell, Catherine (2000), “Citizen Participation in Governance”, *Public Money & Management*, Janeiro – Março, CIPFA.
- Figueiredo, João e Luís Valadares Tavares (2005), “Novos Desafios para a Formação dos Dirigentes Públicos”, em João Figueiredo *et al* (orgs), *Processos de Mudança na Administração Pública: Cultura de Direcção, Novos Modelos de Formação e o Futuro das Ciências da Administração*, Oeiras, Instituto Nacional de Administração.
- Flora, Peter e Jens Alber (1984) “Modernization, Democratization and the Development of Welfare States in Western Europe”, em Peter Flora e Arnold Heidenheimer (edit.), *The Development of Welfare States in Europe and America*, Londres, Transaction Publishers.
- Giauque, David (2003), “New public management and organizational regulation: the liberal bureaucracy”, *Internacional Review of Administrative Sciences*, Sage Publications.
- Gabinete de Relações Internacionais (2005), “Rede Ambiental da CPLP”, apresentação no 2º Encontro Lusófono de Ambiente, 5 a 7 de Setembro de 2005, Lisboa.
- Gomes, João Salis (2007), “O conceito de interesse público no contexto da gestão pública contemporânea”, em Juan Mozzicafreddo *et al* (orgs.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Lisboa, Celta Editores.
- Gomes, João Salis (2003), “A Avaliação de Políticas Públicas e a Governabilidade”, em Juan Mozzicafreddo, *et. al.* (org.), *Ética e Administração: Como modernizar os Serviços Públicos?*, Oeiras, Celta Editores.
- Gomes, João Salis (2000), “Qualidade da regulação jurídica e redefinição estratégica da gestão pública”, separata da *Revista de Administração Local*, (179).
- Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento I.P. (2011), *Cooperação Portuguesa: Uma leitura dos últimos quinze anos de cooperação para o desenvolvimento 1996-2010*, Lisboa
- Jesus, Júlio de (2011), “Integração do ambiente nas políticas de apoio ao desenvolvimento”, apresentação no 4º Encontro Lusófono Ambiente e Desenvolvimento, 4 e 5 de Maio de 2011, Lisboa.
- Lapão, Manuel (2011), “Cooperação na CPLP – Uma Visão Estratégia de Cooperação Pós Bissau”, apresentação no 4º Encontro Lusófono Ambiente e Desenvolvimento4 de Maio de 2011, Lisboa.

- Mozzicafreddo, Juan (2009), “O Papel do Estado na Sociedade”, *Colóquio Pilares da Estratégia Nacional*, Lisboa, Instituto de Defesa Nacional.
- Mozzicafreddo, Juan (2007), “Interesse público e funções do Estado”, em Juan Mozzicafreddo, *et al* (orgs.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Lisboa, Celta Editores.
- Mozzicafreddo, Juan (2003) “A Responsabilidade e a Cidadania na Administração Pública”; em Juan Mozzicafreddo, *et al* (orgs.), *Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2001a), “Modernização da Administração Pública e Poder Político”, em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.), *Administração e Política. Perspectivas da Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2001b), “O papel do cidadão na administração pública”, *Reforma do Estado e Administração Pública Gestionária, Fórum 2000 – Renovar a Administração*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Mozzicafreddo, Juan (2000), “Cidadania e Administração Pública em Portugal”, *Colóquio A Reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Lisboa, ISCTE.
- Mozzicafreddo, Juan (2000, 2ª edição), *Estado-providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora.
- Peters, Guy (2008), “Virtuous and Vicious Circles in Democratic Network Governance”, em Eva Sorensen e Jacob Torfing (org.), *Theories of Democratic Network Governance*, Roskilde, Palgrave Macmillan.
- Peters, Guy (2001), “De Mudança em Mudança, Padrões de Reforma Administrativa Contínua”, em Juan Mozzicafreddo, *et al* (org.), *Administração e Políticas – Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Lisboa, Celta Editores.
- Peters, Guy (1997), “Policy Transfers Between Governments: The Case of Administrative Reforms”, em *West European Politics*, XX, (4), Londres, Frank Cass.
- Peters, Guy (1996), *The Future of Government: Four Emerging Models*, University Press of Kansas.
- Pitschas, Rainer (2007), “Gestão do valor público”, em Juan Mozzicafreddo, *et al* (orgs.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Lisboa, Celta Editores.
- Pitschas, Rainer (2003), “Reformas da administração pública na União Europeia: Porque necessitamos de mais ética no serviço público”, em Juan Mozzicafreddo *et. al.* (org.), *Ética e Administração: Como modernizar os Serviços Públicos?*, Oeiras, Celta Editores.
- Pitschas, Rainer (1993), “Aspects of Max Weber’s Theory on Bureaucracy and New Public Management Approach”, *The Indian Journal of Public Administration*, XXXIX, (4).
- Pollitt, Christopher e Geert Bouckaert (2004, 2ª edição), *Public Management Reform – A Comparative Analysis*, Oxford University Press.
- Rocha, J. A. Oliveira (2001), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Instituto Nacional de Administração.
- Rocha, J. A. Oliveira (2000), “Modelos de Gestão Pública”, *Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, I, (1).
- Sorensen, Eva e Jacob Torfing (2008), *Theories of Democratic Network Governance*, Roskilde, Palgrave Macmillan.
- Stivers, Camilla (1990), “Active citizenship and public administration”, *Refounding Public Administration*, Sage Publications.
- Tavares, Luís Valadares (2004), *O Novo Quadro Legal da Administração Pública. Inovação e Mudança Cultural*, Oeiras, Instituto Nacional de Administração.
- Weber, Max (1971), “Os Fundamentos da Organização Burocrática: Uma Construção do Tipo Ideal”, in Edmundo Campos (org.) *Sociologia da Burocracia*, Rio de Janeiro, Zahar Editora.
- Weber, Max (1968), “Bureaucracy and Political Leadership”, in Reinhard Bendix (org.) *State and Society*, Berkeley, University of California Press.
- Zürn, Michael e Stephan Leibfried (2005), “A New Perspective on the State – Reconfiguring the national constellation”, em Stephan Leibfried e Michael Zürn (edit.), *Transformations of the State?*, Cambridge, University Press.

ANEXOS

ANEXO A –Declaração da 1ª Conferência Interministerial sobre Ambiente da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, Lisboa, 22-23 de Fevereiro de 1997

Reunidos em Lisboa, nos dias 22 e 23 de Fevereiro de 1997, os Ministros da Área do Ambiente da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) expressam a sua satisfação pela oportunidade proporcionada de, pela primeira vez no âmbito da CPLP, procederem a uma ampla troca de impressões, propiciadora do estabelecimento de consensos em torno de pontos objectivos por que se pautará a cooperação futura entre os sete Estados representados e entre eles e países terceiros, bem como o entendimento comum em torno de vectores essenciais com vista à 5ª sessão da Comissão de Desenvolvimento Sustentável e, sobretudo, à Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas, de Junho de 1997.

Os Ministros da Área do Ambiente da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) congratulam-se pela presença na conferência da Directora do Bureau Regional para África do PNUA e bem assim registam com agrado o bom êxito dos trabalhos realizados nos dias 20 e 21 de Fevereiro durante o VI Atelier dos PALOP e Guiné Equatorial com Brasil e Portugal sobre Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

Os Estados da CPLP reconhecendo a importância desta reunião interministerial acordam em:

- 1º Institucionalizar a Conferência Interministerial sobre Ambiente da CPLP, enquanto *forum* privilegiado de consulta, permuta de informações e experiências, avaliação ao mais alto nível, da cooperação no domínio do Ambiente e do Desenvolvimento

Sustentável entre os Estados da CPLP e de concertação de políticas e esforços nos diversos *fora* internacionais, designadamente no respeitante à CDS, ao PNUA.

2º Reforçar os laços e instrumentos de Cooperação no domínio do Ambiente, com definição de linhas de acção prioritárias, em consonância com os interesses da CPLP e os grandes eixos de actuação acordados no sistema das Nações Unidas em matéria de desenvolvimento sustentável e ambiente, num propósito concertado de construção de uma verdadeira parceria lusófona para o desenvolvimento sustentável, em harmonia com os princípios universalmente aceites da Declaração do Rio de 1992.

Para a implementação e cumprimento destes desígnios os Ministros da Area do Ambiente da CPLP propõem-se desenvolver concertadamente linhas de acção concretas, por forma a:

1. Instituir um Observatório Comum de Ambiente, entendido como sendo constituído pela rede dos pontos focais entre organismos homólogos na dependência dos Ministérios do Ambiente dos Países da CPLP, de que a Reunião Interministerial, com periodicidade bienal, será o *forum* superior, de orientação e permuta de ideias e experiências.

O Observatório Comum do Ambiente da CPLP assumir-se-á como um espaço de intercâmbio de experiências e ideias, de monitorização e avaliação e de aconselhamento quanto ao acompanhamento da implementação das grandes linhas e prioridades definidas nas Reuniões Interministeriais.

2. Criar instrumentos operacionais adequados ao desempenho de acções comuns específicas, alocando para tanto os meios humanos, técnicos, científico e financeiros capazes de assegurar o cabal desenvolvimento do esforço comum da CPLP nas áreas operativas abrangidas pelo âmbito de actuação da Conferência Interministerial;
3. Aprofundar os mecanismos de intercâmbio informativo, acompanhamento e avaliação dos projectos de cooperação, no seio da CPLP, emprestando maior eficácia e rentabilidade aos esforços produzidos conjuntamente, num espírito de verdadeira parceria.

4. Definir como áreas prioritárias da cooperação no domínio do Ambiente, no seio da CPLP, a troca de informação e a formação de capacidades, sejam elas em recursos humanos, ou no quadro jurídico-institucional, ou ainda no planeamento e organização básica sectorial e intersectorial.

Também o planeamento e implantação de infraestruturas básicas essenciais constituirão prioridade na cooperação em matéria ambiental da CPLP.

5. Encetar uma acção concertada de incentivo e sensibilização dos cidadãos, tendente ao aprofundamento da participação da sociedade civil nos processos de tomada de decisões em matéria de Ambiente, nomeadamente através do estímulo à intervenção e intercâmbio de associações de base e das ONGs e associações de base num quadro de direitos e obrigações prévia e amplamente debatidos. Para tanto, encetar-se-ão diligências que permitam um intercâmbio de ideias e experiências das ONGs e associações de base existentes no seio da CPLP.
6. Articular esforços por forma a contribuir com avanços decisivos durante os trabalhos da 5ª Comissão de Desenvolvimento Sustentável (CDS) e da Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas (UNGASS), instituindo um sistema de consultas mútuas sobre as questões em apreciação.
7. Destacar de entre os temas da AGENDA 21 em apreciação no processo preparatório da 5ª CDS/UNGASS os OCEANOS, entendidos como um recurso integrado, abarcando as zonas costeiras, os recursos vivos marinhos, a navegação e todas as suas interações com a biodiversidade e as variações climáticas.

Igualmente a gestão racional de resíduos deve merecer especial enfoque tendo também em vista uma consequente alteração de comportamentos a nível local, nacional e global;

8. Dar novos e mais eficazes impulsos aos temas do Combate à Seca e à Desertificação, da Floresta, dos Recursos Hídricos e Saneamento sustendo situações degradadas, potenciando e regulando novas soluções técnicas e impulsionando um quadro de relações internacionais mais aberto e igualitário;

9. Concertar esforços com o objectivo de tornar mais eficazes os instrumentos internacionais legais, não só através de uma mais adequada coordenação da sua aplicação, como pelo aprofundamento negocial dos seus quadros de implementação, designadamente as Convenções da Biodiversidade, das Alterações Climáticas, do Combate à Seca e Desertificação, do Direito do Mar, de Basileia e de Bamako;
10. Tendo ainda em consideração que a resolução dos problemas ambientais a nível global, regional e local constituem, no mundo de hoje, um imperativo de segurança, mais do que nunca os princípios da solidariedade e da cooperação transfronteiras exigem um novo impulso.

Decidem, por fim, convocar para o 1º trimestre de 1999 o I Atelier Técnico sobre Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, bem como a próxima Conferência Interministerial de Ambiente da CPLP, aceitando a disponibilidade manifestada pelo Governo da República de Moçambique para que esta decorra na cidade de Maputo.

ANEXO B - Declaração da 2ª Conferência Interministerial sobre Ambiente da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, Maputo, 22 de Novembro de 2001

Reunidos aos 22 dias do mês de Novembro, em Maputo, os Ministros responsáveis pelo Ambiente da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa(CPLP):

Considerando os objectivos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, de cooperação nos domínios económico, social, cultural, jurídico e técnico-científico,

Considerando as iniciativas anteriores no sentido de implementar um processo de cooperação no domínio do ambiente no âmbito da CPLP e, designadamente, a 1ª Conferência Interministerial de Ambiente da CPLP, ocorrida em Lisboa, em Fevereiro de 1997;

Considerando a necessidade e a vontade política dos Estados-Membros da CPLP de reforçar a sua cooperação no domínio do Ambiente;

I

Quanto à Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável

Tendo em conta os compromissos assumidos na Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio Janeiro, em Junho de 1992 e os respectivos desenvolvimentos posteriores;

Tendo em conta as Conclusões das Reuniões Ministeriais Regionais realizadas no âmbito do processo de preparação da Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, que terá lugar em Joanesburgo, em Setembro de 2002, nomeadamente as da Europa e América do Norte, que teve lugar em Genebra, de 24 a 25 de Setembro 2001; a de África, que teve lugar em Nairobi em 18 de Outubro 2001 e a da América Latina e Caraíbas, que teve lugar no Rio de Janeiro, de 23 a 24 de Outubro 2001;

Realçando a importância da paz, da estabilidade e da boa governação e reconhecendo a necessidade de promover o diálogo entre as nações e no seio das mesmas, de modo a encontrar formas pacíficas e democráticas de resolução dos seus diferendos, condição indispensável para assegurar a protecção do ambiente e contribuir para o desenvolvimento sustentável;

Resolvem:

1. Sublinhar a pertinência da Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, a realizar em Joanesburgo, de 2 a 11 de Setembro de 2002, por forma a reforçar a implementação dos compromissos assumidos na Conferência do Rio e a enfrentar os novos desafios que se colocam à promoção de um desenvolvimento verdadeiramente sustentável;
2. Realçar a importância da participação dos países membros da CPLP na Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável ao mais alto-nível político,
3. Estabelecer entre si procedimentos de troca de informações e diálogo, tendo em vista uma aproximação das posições dos Estados-Membros da CPLP quanto à Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável e, quando adequado a definição de uma contribuição específica destes Estados para o sucesso da Cimeira;
4. Destacar como áreas prioritárias seleccionadas para a Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável:
 - a) Implementar os princípios do Rio, nomeadamente o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas, em matéria de ambiente;

- b) Desenvolver formas e mecanismos para assegurar que a globalização contribua para o desenvolvimento sustentável, designadamente nos domínios do comércio, dos investimentos e do desenvolvimento tecnológico, incentivando formas mais eficazes de governação ambiental internacional e de aplicação dos respectivos mecanismos financeiros;
 - c) Contribuir para a erradicação da pobreza e promover a saúde pública, explorando as interdependências entre o ambiente, o comércio, a segurança e o desenvolvimento;
 - d) Incentivar a produção e o consumo sustentável, por forma a dissociar o desenvolvimento sócio-económico do agravamento das pressões sobre o ambiente e os recursos naturais de base e melhorar a eficiência do uso da energia;
 - e) Promover a gestão dos recursos naturais, salvaguardando a protecção da diversidade biológica e o combate à seca e desertificação;
 - f) Assegurar o acesso generalizado das populações a serviços de abastecimento de água e de saneamento adequados;
 - g) Promover iniciativas para assegurar que o ordenamento do território e o desenvolvimento urbano assegurem a protecção do ambiente, a conservação dos recursos naturais e a melhoria da qualidade de vida.
5. Apelar para que da Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável resulte o reforço e a reorientação das ajudas financeiras ao desenvolvimento, incluindo através das instituições financeiras internacionais, por forma a viabilizar projectos de promoção do desenvolvimento sustentável.
 6. Sublinhar a especial urgência do apoio financeiro internacional à promoção do abastecimento de água e do saneamento adequados aos países em desenvolvimento, por forma a assegurar a melhoria dos padrões da saúde pública e de protecção ambiental, combatendo a poluição, a perda de biodiversidade e a degradação dos recursos.

II

Quanto à Cooperação Ambiental no âmbito da CPLP

Tendo em conta as recomendações anexas do Segmento Técnico da 2ª Conferência Interministerial do Ambiente da CPLP, realizada nos dias 20 e 21 de Novembro de 2001, que aprovam, e registam o êxito dos trabalhos;

Lamentando, por outro lado, a ausência do Secretariado da CPLP nesta Conferência Interministerial;

Reconhecendo a importância da Conferência Interministerial como contribuição para a cooperação ambiental entre os Estados-Membros da CPLP e para estimular a aplicação de políticas de desenvolvimento sustentável a todos os níveis;

Resolvem:

1. Reconhecer e promover a Conferência Interministerial de Ambiente da CPLP como fórum privilegiado de consulta, permuta de informação e experiências e avaliação ao mais alto nível da cooperação no domínio do ambiente e do desenvolvimento sustentável;
2. Promover formas e instrumentos de cooperação no domínio do Ambiente, contribuindo para o desenvolvimento sustentável, designadamente através da definição de objectivos prioritários e respectivas linhas de acção e calendarização, em consonância com os interesses da CPLP e as prioridades da comunidade internacional, estabelecida no âmbito das Nações Unidas
3. Reforçar os objectivos da CPLP em matéria de cooperação no domínio do ambiente e envidar todos os esforços para que o Secretariado da CPLP dinamize este *forum*, e valorizar o sector do ambiente na cooperação a desenvolver no seio da comunidade, dotando-a dos meios técnicos e financeiros necessários;

4. Consolidar a concertação de políticas e intervenções nos diferentes fora internacionais, designadamente no que respeita a:
 - a) Preparação da Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável,
 - b) Reforço da Governação Ambiental Internacional e dos mecanismos financeiros para efectiva implementação da Agenda 21 e dos acordos e convenções ambientais;
 - c) Aplicação e desenvolvimento dos acordos e convenções multilaterais de ambiente e apoio à respectiva ratificação por todos os países da CPLP;
 - d) Desenvolvimento de convenções e acordos internacionais nos domínios das águas transfronteiriças e dos oceanos;

5. Desenvolver, concertadamente, linhas de acção concretas nos seguintes domínios prioritários por forma a:
 - a) Dotar os países da CPLP de sistemas apropriados de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais, através do desenvolvimento prioritário de planos estratégicos de abastecimento de águas e saneamento de águas residuais, com a definição de metas, calendários de implementação e definição dos meios financeiros necessários;
 - b) Dotar os países da CPLP de sistemas apropriados de gestão de resíduos, designadamente resíduos sólidos urbanos, resíduos hospitalares e resíduos industriais, de planos estratégicos de gestão de resíduos, com a definição de metas, calendários de implementação e definição de meios financeiros necessários;
 - c) Dotar os países da CPLP de programas de medidas e acções para a gestão integrada dos recursos hídricos, incluindo medidas e acções para a minimização dos riscos das cheias e de secas, através da elaboração de planos de protecção e uso sustentável de recursos hídricos considerando as bacias hidrográficas como unidade de gestão, bem como, no caso dos países com bacias hidrográficas transfronteiriças, apoiar o desenvolvimento de instrumentos de cooperação internacional no quadro dessas bacias hidrográficas;
 - d) Dotar os países da CPLP de programas de medidas e acções para a protecção do solo contra a erosão e a poluição, designadamente através da integração destas questões nos planos de ordenamento do território e nos planos de desenvolvimento sectoriais;
 - e) Promover a cooperação na elaboração de legislação ambiental;
 - f) Reforçar as capacidades institucionais e técnicas através de cursos, seminários, jornadas técnicas e estágios de formação profissional;
 - g) Reforçar a educação ambiental, designadamente assegurando que os temas do ambiente sejam adequadamente tratados nos currícula de todos os graus do ensino formal e promover acções de sensibilização ambiental, permitindo um envolvimento mais activo e esclarecido da população e dos principais grupos de interesses;
 - h) Estabelecer um sistema de pontos focais, apoiado por uma rede de internet, permanentemente actualizada, para apoiar a cooperação e a troca de informação entre os países da CPLP.

Decidem por fim convocar para o 2º semestre de 2003, a próxima Conferência Interministerial de Ambiente, aceitando a disponibilidade apresentada pelo Brasil, para que esta decorra em Brasília.

Maputo, 22 de Novembro de 2001

ANEXO C – Declaração de Ministros do Ambiente dos Países de Língua Portuguesa, Brasília, 26 de Maio de 2006

Os Ministros de Meio Ambiente de Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe, e Timor-Leste, reunidos em Brasília, no dia 26 de maio de 2006, durante o Segmento Ministerial da Reunião de Ministros de Meio Ambiente dos Países de Língua Portuguesa,

Ressaltando entre os objetivos que levaram à criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa o de incentivar a cooperação bilateral e multilateral em todos os domínios, e em especial o que se refere à proteção e preservação do meio ambiente nos Países Membros, com vistas à promoção do desenvolvimento sustentável;

Reafirmando o interesse da cooperação entre seus Países na área da concertação político-diplomática, como forma de dar expressão crescente aos interesses e necessidades comuns no seio da comunidade internacional;

Reconhecendo que nossas riquezas naturais e culturais constituem um patrimônio social e soberano de nossos povos, assim como um potencial para o desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza;

Tendo presente ainda a relevância da cooperação nos domínios econômico, social, cultural, jurídico e técnico-científico, e da implementação de projetos de promoção e difusão da Língua Portuguesa;

Reconhecendo o progresso realizado pelos Países no desenvolvimento de suas capacidades institucionais para a gestão ambiental e do desenvolvimento sustentável, mas *preocupados* com os desafios crescentes impostos pelas agendas nacionais e global relativos a, entre outros, adaptação e mitigação das mudanças climáticas; aumento da participação de fontes renováveis de energia; prevenção, adaptação, mitigação e resposta a desastres ambientais; conservação e uso sustentável da biodiversidade; gestão integrada dos recursos hídricos; proteção das zonas marinhas e costeiras; prevenção e redução das ameaças ambientais à saúde humana; e combate à desertificação e à seca.

Convencidos da importância de fomentar o intercâmbio de experiências e a cooperação em meio ambiente, bem como as sinergias entre os Países Membros para o desenvolvimento de capacidades para a gestão ambiental;

Decididos a dar seguimento aos compromissos assumidos na 2ª Conferência Interministerial sobre Ambiente da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, realizada em Maputo, em 22 de novembro de 2001;

RESOLVEM:

Reconhecer a CPLP como uma plataforma de análise, diálogo e concertação, e um mecanismo adequado para a participação, integração e cooperação no que se refere a temas ambientais e de desenvolvimento sustentável.

Continuar fortalecendo os laços de cooperação entre os Países de Língua Portuguesa como instrumento para enfrentar os problemas de desigualdade e insustentabilidade.

Promover a crescente e ampla participação de todos os setores da sociedade civil como parceiros essenciais na evolução para um desenvolvimento mais equitativo, solidário e sustentável.

Adotar a Plataforma de Cooperação entre os Países de Língua Portuguesa, contida como anexo da presente Declaração, como um importante instrumento para a implementação de iniciativas que promovam a gestão ambiental efetiva e o desenvolvimento sustentável dos Países Membros da CPLP.

Desenvolver um mecanismo de consulta periódico, no nível técnico e/ou ministerial, com vistas a definir prioridades e estratégias de implementação, bem como monitorar os avanços na implementação da Plataforma de Cooperação.

Solicitar aos países doadores, bem como às agências e instituições de cooperação e financiamento, a provisão sustentável de recursos financeiros e técnicos para apoiar os projetos e atividades desenvolvidos no âmbito da Plataforma de Cooperação entre os Países de Língua Portuguesa, particularmente aqueles em formato de cooperação triangular.

ANEXO D – Anexo à Declaração de Brasília - Plataforma de Cooperação da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) na Área Ambiental

I. Contexto

Criada em 1996, a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa reúne atualmente oito Estados – Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste – e tem como objetivos, definidos nos Estatutos da Comunidade, a concertação político-diplomática entre os seus membros; a cooperação econômica, social, cultural, jurídica e técnico-científica; e a promoção e difusão da Língua Portuguesa.

Naquela oportunidade, a preocupação com o meio ambiente se fez refletir na Declaração Constitutiva da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, que enumera, entre seus objetivos, o incentivo à cooperação bilateral e multilateral para a proteção e preservação do meio ambiente nos Estados Membros, com vistas à promoção do desenvolvimento sustentável.

Em Lisboa, em 1997, realizou-se a I Reunião de Ministros de Meio Ambiente da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, que realçou a oportunidade de ampla troca de impressões e estabelecimento de consensos que o Fórum propiciará. A Declaração de Lisboa recomendou o estabelecimento de um Observatório Ambiental destinado a analisar os principais aspectos de cooperação na CPLP, identificando à partida a gestão de resíduos e implementação dos Acordos Ambientais Multilaterais como potenciais áreas de cooperação.

Em 2000, durante a III Reunião da Cúpula da CPLP, foi aprovada a “Declaração sobre Cooperação, Desenvolvimento e Democracia na Era da Globalização”, com vistas a reafirmar os compromissos dos Países Membros da Comunidade com os valores democráticos, a erradicação da pobreza e a promoção do desenvolvimento sustentável.

A assinatura do Acordo de Cooperação entre CPLP e UNESCO, ainda em 2000, reforçou os compromissos relacionados na Declaração e estabeleceu como objetivo a promoção de cooperação nas áreas de educação, ciências exatas e naturais, ciências sociais, proteção do meio ambiente e cultura.

Em 2001, durante a II Conferência Ministerial de Ambiente da CPLP, foi aprovada a Declaração de Maputo, que priorizou os seguintes temas: Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+10), gestão de recursos hídricos (abastecimento de água e saneamento, minimização de riscos de secas e cheias), gestão de resíduos (sólidos urbanos, hospitalares e industriais), proteção do solo e reforço das capacidades institucionais e técnicas.

Em Lisboa, em 2005, o II Encontro Lusófono de Ambiente aprofundou os debates sobre questões-chaves de meio ambiente para os Países Membros, como mecanismos financeiros internacionais, água e saneamento.

A cooperação na área ambiental entre os países de língua portuguesa tem como referência o conjunto dos compromissos internacionais assumidos por essas nações. A presente plataforma, portanto, implica a renovação desses compromissos, particularmente os acordos multilaterais ambientais, o Plano de Implementação de Joanesburgo e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Em adição, a Plataforma de Cooperação da CPLP na área ambiental deverá ter sua implementação fundamentada prioritariamente em arranjos institucionais já existentes, particularmente no que diz respeito ao Plano Estratégico de Bali para Suporte Tecnológico e Desenvolvimento de Capacidades, do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, bem como nas oportunidades do Fundo para o Meio Ambiente Mundial (GEF).

Assim, e com base nas decisões que têm vindo a ser tomadas nos fóruns de ambiente da CPLP, a nível ministerial e técnico, nomeadamente, a decisão tomada no II Encontro Lusófono de Ambiente de criar uma Rede de Pontos Focais, apoiada por um sítio na Internet, materializando uma recomendação da II

Conferência Ministerial de Ambiente, decidiu-se a formalização desta Plataforma de Cooperação entre os Estados Membros da CPLP.

II. Objetivos

A Plataforma de Cooperação entre os Estados Membros da CPLP representa um dos pilares da sua integração, com potencial para reforçar e multiplicar os laços que unem esses Países, a partir do idioma, interesses, elementos históricos e culturais e compromissos comuns com a qualidade de vida e com a proteção do meio ambiente, e tem por objetivos:

- a) Consolidar e fortalecer os esforços dos Países de Língua Portuguesa no sentido de implementar programas e projetos de interesse na área ambiental e que visem ao desenvolvimento sustentável;
- b) Desenvolver iniciativas e ações em áreas prioritárias que estimulem a participação de todos setores da sociedade na implementação de atividades produtivas sustentáveis, no desenvolvimento de padrões de vida sustentáveis e a utilização sustentável de bens e serviços ambientais essenciais à vida;
- c) Promover a implementação de modelos de desenvolvimento sustentável, apoiados em políticas públicas de incentivo à ciência e à tecnologia, à conservação do meio ambiente, à capacitação de recursos humanos e ao desenvolvimento de indicadores de sustentabilidade adequados às condições sociais, económicas, ambientais e políticas de cada país;
- d) Contribuir, como marco referencial político, para a identificação e priorização de mecanismos financeiros, técnicos e institucionais para a efetiva implementação desta Plataforma, facilitando a transferência, o acesso e o desenvolvimento de tecnologias, e conhecimentos, e promovendo a adoção de marcos regulatórios adequados;
- e) Identificar propostas de cooperação e linhas de convergência para maximizar esforços com outras regiões, tais como a Iniciativa Ambiental da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD) e a Iniciativa Latino-americana e Caribenha para o Desenvolvimento Sustentável (ILAC), a fim de trocar experiências e promover novas oportunidades de cooperação;
- f) Estimular ações que incentivem o acesso e a difusão da informação e a comunicação de iniciativas ambientais, bem como o fortalecimento da educação e a conscientização das populações sobre as questões relativas ao meio ambiente;
- g) Envolver o setor privado, sociedade civil e setor académico no desenvolvimento de atividades ambientalmente sustentáveis e que busquem a proteção da natureza, estimulando o uso de tecnologias limpas;
- h) Fortalecer as relações de cooperação com Organizações Internacionais e Agências Especializadas das Nações Unidas.

III. Áreas Temáticas Prioritárias para Cooperação

Os Estados Membros acordam as seguintes áreas prioritárias para cooperação, as quais terão como responsáveis pela sua condução, em articulação com o País Coordenador desta Plataforma, os países indicados entre parênteses:

- a. Biodiversidade (Guiné Bissau / Angola)
- b. Combate à desertificação e mitigação dos efeitos da seca (Moçambique / Cabo Verde)
- c. Ecoturismo (Cabo Verde / Brasil)
- d. Educação Ambiental (Angola / Brasil)
- e. Gestão Ambiental Marinha e Costeira (Brasil / Guiné Bissau)
- f. Gestão de Resíduos (São Tomé e Príncipe / Brasil)
- g. Gestão Integrada de Recursos Hídricos (Portugal / Brasil)
- h. Mudança do Clima (Portugal / Moçambique)

IV. Formas de Cooperação

Como formas de alcançar os objetivos da presente Plataforma, incluem-se, entre outras, as seguintes ações:

- a) intercâmbio de informações por meio eletrônico, por correspondência, por meio de cessão de material técnico-informativo e bibliográfico, e pelo compartilhamento de sistemas de informação;

- b) aperfeiçoamento profissional, mediante a realização de cursos e programas de visitas ou estágios de especialização;
- c) fortalecimento da capacitação em gestão ambiental;
- d) implementação de projetos conjuntos nas áreas temáticas acordadas nesta Plataforma;
- e) intercâmbio de técnicos, consultores e pesquisadores;
- f) organização de seminários, simpósios e conferências;
- g) envio de equipamentos e material necessário à realização de projetos específicos; e,
- h) qualquer outra forma de cooperação que for acordada entre os Estados Membros.

V. Meios de implementação

Em suas ações para alcançar o objetivo desta Plataforma de Cooperação e implementar suas disposições, os Estados Membros da CPLP deverão orientar-se pelo seguinte:

- a) incorporação da componente ambiental nas políticas setoriais e inclusão das considerações ambientais nas tomadas de decisões que se adotem em âmbito nacional e regional para fortalecimento da integração, com base nos princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio;
- b) tratamento prioritário e integral às causas dos problemas ambientais;
- c) promoção da efetiva participação da sociedade civil no tratamento das questões ambientais;
- d) fomento à internalização dos custos ambientais por meio do uso de instrumentos econômicos e regulatórios de gestão; e,
- e) promoção da cooperação triangular entre países, organismos internacionais, agentes financiadores e os Estados Membros, visando particularmente ao fortalecimento da cooperação sul-sul.

VI. Coordenação e Sistema de Pontos Focais

A coordenação da Plataforma, em cada período de dois anos, é de responsabilidade do estado membro anfitrião da próxima Reunião de Ministros de Meio Ambiente da CPLP, com apoio e suporte do País sede da reunião anterior, e em articulação com o Secretariado da Comunidade.

Para coadjuvar a coordenação da Plataforma e para seu acompanhamento e implementação é estabelecido o sistema de pontos focais, resguardadas as atribuições e competências de outras entidades em temas específicos, composto:

Por Angola, Ministério do Urbanismo e Ambiente, por meio do Gabinete de Intercâmbio Internacional.

Pelo Brasil, o Ministério do Meio Ambiente, por meio de sua Assessoria de Assuntos Internacionais;

Por Cabo Verde, o Ministério do Ambiente e Agricultura, por meio da Direção-Geral do Ambiente.

Pela Guiné-Bissau, o Ministério dos Recursos Naturais, por meio da Direção-Geral do Ambiente.

Por Moçambique, o Ministério para a Coordenação da Ação Ambiental, por meio do Departamento de Cooperação Internacional.

Por Portugal, o Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, através do Gabinete de Relações Internacionais.

Por São Tomé e Príncipe, o Ministério dos Recursos Naturais e Ambiente, por meio do Gabinete do Ambiente.

Pelo Timor Leste, Secretaria de Estado para Coordenação Ambiental, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Físico, por meio da Direção Nacional dos Serviços do Meio Ambiente.

VII. Disposições Gerais

Esta Plataforma será revisada a cada dois anos, por ocasião da Reunião de Ministros de Meio Ambiente da CPLP.

Para efeitos de acompanhamento do progresso relativo às actividades da Plataforma de Cooperação serão elaborados relatórios anuais de acordo com as áreas prioritárias definidas neste documento. A responsabilidade da elaboração de cada um dos relatórios é de cada um dos países líderes pelas áreas prioritárias. Os relatórios anuais, a apresentar até 31 de Janeiro do ano seguinte, deverão conter informações sobre as actividades realizadas, os constrangimentos e as acções futuras.

Brasília, 26 de maio de 2006

ANEXO E – Declaração da IV Conferência de Ministros do Ambiente da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), Luanda, 24 De Abril De 2008

Os Ministros de Ambiente de Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor Leste, e seus representantes, reunidos em Luanda, no dia 24 de Abril de 2008, durante a IV Conferência de Ministros de Ambiente da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa;

1. *Decididos* em dar seguimento aos compromissos assumidos nas reuniões anteriores dos Ministros do Ambiente da CPLP, nomeadamente Lisboa em 1997, Maputo em 2001 e Brasília em 2006;
2. *Realçando* o importante papel da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa na promoção de acções de carácter bilateral e multilateral em todos os domínios, e em especial no que se refere à protecção do ambiente e gestão equilibrada dos recursos naturais nos países membros, e que visem o desenvolvimento sustentável;
3. *Reafirmando* o papel fundamental que a Reunião dos Ministros do Ambiente tem na tomada de decisões políticas que garantam a implementação efectiva das prioridades da Plataforma de Cooperação na Área Ambiental e contribuam para dar resposta aos desafios da CPLP na área do ambiente;
4. *Conscientes* da crescente dinamização da cooperação entre os Estados Membros da CPLP fundamentada na concretização das acções das áreas prioritárias de cooperação contidas na Plataforma de Cooperação da Comunidade de Países de Língua Portuguesa na Área Ambiental;
5. *Congratulando-se* com as acções implementadas desde a Reunião de Brasília, no âmbito da Plataforma de Cooperação;
6. *Tendo presente* a designação pela Organização das Nações Unidas do ano de 2008, como Ano Internacional do Planeta Terra e Ano Internacional do Saneamento, cujas acções contribuem para o alcance dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio;
7. *Considerando* importante a participação e o envolvimento do Secretariado Executivo da CPLP nessa reunião, e reconhecendo a necessidade do seu reforço para o acompanhamento das acções de implementação da Plataforma de Cooperação na Área Ambiental;
8. *Congratulando-se* pela realização em paralelo da II Reunião dos pontos focais de educação ambiental da CPLP, da segunda reunião dos directores nacionais de recursos hídricos e da primeira reunião de representantes de redes ambientais da CPLP;

DECIDEM

9. *Dar* continuidade ao fortalecimento dos laços de cooperação entre os Países de Língua Portuguesa como instrumento para melhorar a qualidade de vida e do ambiente dos povos da CPLP enfrentando os problemas de desigualdade e insustentabilidade;
10. *Redobrar* os esforços para a concretização da Plataforma de Cooperação da CPLP na Área Ambiental, tendo em conta as áreas temáticas prioritárias, como um importante instrumento para a implementação de iniciativas e a promoção da troca de experiências, acções e projectos com sucesso, que promovam a gestão ambiental efectiva e o desenvolvimento sustentável;
11. *Incentivar* os países da CPLP a contribuírem de forma efectiva e permanente para o funcionamento da página de Internet da Rede Ambiental da CPLP como instrumento de apoio ao reforço da cooperação, comunicação e divulgação de informação;
12. *Destacar* como temas centrais para o desenvolvimento de acções de cooperação para o período 2008-2010, o combate à desertificação e mitigação dos efeitos da seca, as alterações climáticas, o saneamento e a educação ambiental como temática transversal;
13. *Desenvolver* esforços no sentido de reforçar a capacidade do Secretariado Executivo da CPLP para viabilizar a implementação das acções constantes na Plataforma de Cooperação na Área Ambiental e dos instrumentos adoptados para a sua implementação;

14. *Reconhecer* a importância do reforço da cooperação com agências e instituições de cooperação e financiamento de forma a estabelecer um mecanismo de diálogo permanente e identificar as linhas de financiamento para o cumprimento dos objectivos da Plataforma;
15. *Reconhecer* a necessidade da criação de um mecanismo permanente de coordenação de acompanhamento da Plataforma de Cooperação, conforme resolução sobre a coordenação das reuniões ministeriais da CPLP, adoptada pelo Conselho dos Ministros da CPLP na sua X Reunião Ordinária, realizada em Luanda em Julho de 2006;
16. *Definir* o regimento interno da reunião ministerial do ambiente em conformidade com o artigo XXIV dos estatutos da CPLP;
17. *Reafirmar* a importância das iniciativas de educação ambiental no âmbito da Plataforma de Cooperação com destaque para a elaboração de um Programa de Educação Ambiental da CPLP, a criação de salas verdes e a realização de uma campanha integrada sobre a temática relativa às alterações climáticas.
18. *Recomendar* a elaboração de proposta de criação do Observatório de Ambiente da CPLP;
19. *Saudar e apoiar* a implementação das resoluções sobre energias renováveis e protecção do ambiente e sobre o desenvolvimento de uma política de oceanos na CPLP, adoptadas na XII Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da CPLP, realizada em Lisboa aos 2 de Novembro de 2007;
20. *Aderir* à iniciativa do Programa das Nações Unidas para o Ambiente denominada por *Plantemos para o Planeta: Campanha de 1 Bilhão de Árvores* reforçando as campanhas de arborização designadamente através do lançamento de uma iniciativa conjunta no espaço da CPLP;
21. *Recomendar* um maior engajamento do sector privado na gestão ambiental e uma maior promoção do investimento responsável tendo em conta as áreas temáticas da Plataforma de Cooperação da CPLP na Área Ambiental;
22. *Acolher* com satisfação a decisão do estabelecimento de um Secretariado Técnico no âmbito da Reunião de Directores de Recursos Hídricos e com a implementação do portal de recursos hídricos na página de Internet da Rede Ambiental da CPLP, para partilha e troca de informação técnica específica;
23. *Reforçar* os compromissos de cooperação no domínio dos recursos hídricos, com destaque para a criação da rede de prevenção e mitigação de eventos hidrológicos críticos e desenvolvimento de acções comuns, no âmbito da hidrometeorologia e das bacias transfronteiriças.
24. *Acolher* a manifestação da sociedade civil no sentido de aprofundar sua participação no processo de implementação das áreas temáticas prioritárias da Plataforma de Cooperação da CPLP na Área Ambiental e instar que as associações de carácter ambiental se constituam em rede de ONGs do ambiente da CPLP.
25. *Reconhecer* a importância da celebração do Dia 25 de Abril como símbolo da liberdade para Portugal e países de expressão portuguesa;
26. *Felicitar* a República Federativa do Brasil pela iniciativa de criação da Universidade da CPLP;
27. *Tomar* nota das conclusões constantes do relatório do segmento técnico e aprovar o respectivo relatório e plano de acção;
28. *Aceitar* a oferta de Cabo Verde de acolher a V Conferência dos Ministros do Ambiente da CPLP em 2010, bem como tomar nota da disponibilidade da Guiné Bissau em organizar a VI Reunião, no ano de 2012;
29. *Aprovar* uma Moção de Agradecimento ao Governo de Angola pelas excelentes condições de trabalho criadas para a realização da IV Conferência dos Ministros do Ambiente da CPLP.

Feito em Luanda, aos 24 de Abril de 2008

ANEXO F - Plano de Acção da Plataforma de Cooperação da CPLP na Área Ambiental

#	Actividade	Etapas	Periodicidade	Responsabilidade	Recursos/Notas
1	Aprimorar o sistema efectivo de informação das acções em curso nas diversas áreas temáticas através do estabelecimento da rede de comunicação entre os pontos focais	Actualização constante dos Pontos Focais de Cooperação Ambiente e das áreas temáticas da Plataforma CPLP Site CPLP Ambiente	Contínua	Gestão do Site com Portugal Comum (dos pontos focais de cooperação da plataforma e técnicos dos países com palavra chave)	Site CPLP Ambiente (Fórum) Pontos Focais de Cooperação Ambiente
2	Elaborar os Termos de Referência da Coordenação da Área Temática Prioritária	Elaboração do draft Contributos dos países da CPLP Elaboração da proposta final	Até 30 de Junho 2008 (draft) Até 30 de Outubro 2008 (final)	Moçambique	Aprovação on line (ver Fórum do Site Ambiente CPLP)
3	Elaborar o Regimento Interno da Reunião dos Ministros do Ambiente da CPLP	Elaboração do draft Contributos dos países da CPLP Elaboração da proposta final	Até 30 de Junho 2008 (draft) Até 30 de Outubro 2008 (final)	Cabo Verde	Possibilidade de aprovar regimento na COP da UNFCCC em Dezembro 08
4	Criar um Banco de Dados sobre os Especialistas no Domínio Ambiental	Elaboração de Critérios e Ficha de Especialistas Elaboração da Lista de Especialistas	Até 30 de Maio 2008 (ficha e critérios) Até 30 de Junho 2008 (lista)	Moçambique (ficha e critérios) Portugal (actualização on line) Comum (fornecimento de dados)	Divulgação on line no Site Ambiente CPLP
5	Adoptar mecanismo permanente de coordenação de acompanhamento da implementação da plataforma de cooperação de ambiente da CPLP	Elaboração de uma proposta de mecanismo (procedimentos) de seguimento e implementação incluindo os aspectos de financiamento e cooperação, etc.	Até 30 de Junho 2008 (draft) Até 30 de Agosto 2008 (final)	Portugal, Brasil e Secretariado Executivo	Divulgação on line no Site Ambiente CPLP e Distribuição por Correio Electrónico
6	Criar um observatório do ambiente para avaliar e seguir a evolução do estado do ambiente na CPLP	Elaborar proposta de observatório	Até 30 de Julho 2008 (draft) Até 30 de Setembro 2008 (final)	Cabo Verde, Angola e Secretariado Executivo da CPLP	Divulgação on line no Site Ambiente CPLP e Distribuição por Correio Electrónico
7	Elaborar proposta de reforço do Secretariado Executivo da CPLP na área do ambiente	Elaborar perfil/TdR Identificar recursos e mecanismos para contratação de especialista ambiental	Até 30 de Junho 2008 (draft) Até 30 de Agosto 2008 (final)	Angola e Secretariado Executivo da CPLP	Divulgação on line no Site Ambiente CPLP e Distribuição por Correio Electrónico
8	Definir prioridades dentro dos temas definidos na plataforma do ambiente da CPLP	Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca Alterações Climáticas Educação Ambiental (transversal)			