

Ref: 2019/405211/1

Evaluation a mis parcours du projet
"Áreas protegidas e resiliência às mudanças climáticas"
(Programme GCCA+)

Relatório Final

Preparado por:

Simone Arzeni
Michael Allen

Setembro de 2019

O projecto é financiado pela União Europeia



Implementado por



“Esta avaliação foi apoiada e orientada pela Comissão Europeia e apresentada pela Transtec. O relatório não reflecte necessariamente as visões e opiniões da Comissão Europeia”

ÍNDICE

LISTA DE ABREVIATURAS	1
1. INTRODUÇÃO	1
2. MISSÃO DE AVALIAÇÃO INTERCALAR	2
2.1 OBJECTIVOS.....	2
2.2 ABORDAGEM DA AVALIAÇÃO.....	2
2.3 FASES DA AVALIAÇÃO E CALENDÁRIO	3
2.4 PRINCIPAIS RISCOS E OPORTUNIDADES.....	4
3. O PROJECTO.....	5
3.1 CONTEXTO NACIONAL E SECTORIAL	5
3.2 CADEIA DE RESULTADOS	6
4. AVALIAÇÃO INTERCALAR DO PROJECTO	7
4.1 RELEVÂNCIA.....	7
4.2 EFICIÊNCIA.....	11
4.3 EFICÁCIA.....	14
4.4 IMPACTO	16
4.5 SUSTENTABILIDADE	18
4.6 VALOR ACRESCENTADO DA COOPERAÇÃO TÉCNICA	19
4.7 ASSUNTOS TRANSVERSAIS	21
5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	23
5.1 CONCLUSÕES.....	23
5.2 RECOMENDAÇÕES	24

Anexos em Ficheiro separado:

1. Termos de Referência
2. CVs resumidos dos peritos
3. Quadro-lógico (original, revisto e proposto)
4. Mapas
5. Lista de contactos
6. Lista de documentos
7. Detalhes das questões-chave
8. Lista de indicadores de monitoramento ecológico
9. REDD+
10. 10. Lista das ONGs e microprojectos

Lista de Abreviaturas

AT	Assistência Técnica
CAON-FED	Célula de Apoio ao Ordenador Nacional do FED
DENARP	Documento da Estratégia Nacional de Redução da Pobreza
DUE	Delegação da União Europeia
FED	Fundo Europeu de Desenvolvimento
FGB	Fundação Bio-Guiné
FREL	<i>Forest Reference Emissions Level</i>
GCCA	<i>Global Climate Change Alliance</i>
GEE	Gases Efeito Estufa
GEF	<i>Global Environmental Fund</i> – Fundo Mundial para o Ambiente
IBAP	Instituto da Biodiversidade e das Áreas Protegidas
M&MRV	<i>Monitoring & Measurement, Reporting and Verification</i>
ODS	Objectivos de Desenvolvimento Sustentável
ONGs	Organizações Não-Governamentais
PDR	Programa de Desenvolvimento Rural
PIN	Programa Indicativo Nacional
PNB	Parque Nacional de Boé
PNC	Parque Nacional de Cantanhez
PND	Parque Nacional de Dulombi
PNO	Parque Nacional de Orango
PNMJVP	Parque Nacional Marinho João Vieira e Poilão
PNLC	Parque Natural das Lagoas de Cufada
PNTC	Parque Natural Tarrafes do Rio Cacheu
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
REDD	<i>Reduction of Emission from Deforestation and Forest Degradation</i>
SEA	Secretaria de Estado do Ambiente
SIG	Sistemas de Informação Geográficos
TdR	Termos de Referência
UE	União Europeia
UICN	União Internacional de Conservação da Natureza

1. INTRODUÇÃO

O presente documento é o relatório final da missão de avaliação intercalar ao projecto financiado pelo Programa GCCA+ da União Europeia “Áreas protegidas e resiliência às mudanças climáticas” na Guiné-Bissau (referência CRIS ENV/2016/374-915), e apresenta as conclusões e recomendações dessa missão. A missão de terreno na Guiné Bissau dos consultores - Simone Arzeni e Michael Allen - decorreu entre 14 de Maio e 7 de Junho de 2019. A versão preliminar (*draft*) deste relatório foi submetida à União Europeia no dia 17 de Julho de 2019. Os comentários da Delegação da União Europeia e do IBAP a esta versão preliminar foram remetidos aos consultores no dia 4 de Setembro de 2019 e integrados na versão final.

O relatório está estruturado em 4 secções principais:

1. Introdução;
2. Missão de avaliação intercalar, que descreve a metodologia aplicada, as opções tomadas, o plano de trabalho, os principais riscos e oportunidades encontrados;
3. O projecto, que apresenta o contexto nacional e sectorial da intervenção, as seus objectivos, resultados esperados e actividades, assim como o seu arranjo institucional;
4. A avaliação intercalar propriamente dita, com a análise dos critérios de avaliação – pertinência e qualidade do desenho, eficiência, eficácia, impacto e sustentabilidade – para além do valor acrescentado e das questões transversais;
5. Conclusões e recomendações, com um resumo global da análise, as principais lições aprendidas identificadas e sugestões para a continuidade do projecto e futuras intervenções.

Anexos completam este relatório, incluindo os Termos de Referência, o calendário de missão e a lista de entidades e contactos, da documentação consultada, as questões-chave e outros elementos técnicos de apoio.

2. MISSÃO DE AVALIAÇÃO INTERCALAR

2.1 Objectivos

O objectivo desta avaliação era o de analisar de uma forma sistemática as realizações da acção, o alcance e a qualidade dos seus resultados, de maneira a poder sugerir alterações na sua estratégia e nas modalidades de implementação. A análise realizada devia ser capaz de identificar a correlação causa-efeito entre os inputs e as actividades, assim como entre os outputs e os respectivos resultados e impactos. Esperava-se portanto que a avaliação fornecesse aos serviços competentes da União Europeia, às partes interessadas da acção e aos demais parceiros, informações sobre:

- O desempenho do projecto "Áreas Protegidas e Resiliência às Mudanças Climáticas", prestando especial atenção aos seus resultados intermediários, em comparação com os objectivos esperados, e as razões que apoiam estes resultados, através de uma análise abrangente e independente;
- As lições aprendidas, as conclusões e as recomendações associadas, a fim de melhorar a acção e servir de base para a planificação de acções e intervenções futuras da UE no sector.

2.2 Abordagem da Avaliação

A metodologia da avaliação intercalar teve em conta a necessidade de dar resposta à análise dos critérios clássicos de avaliação, definindo a estratégia e as respectivas ferramentas a serem adoptadas para a recolha de informação, e identificando a repartição do tempo entre visitas ao terreno, encontros institucionais e sistematização e análise. A apreciação dos 5 critérios de avaliação – pertinência do projecto e qualidade do seu desenho, eficiência e eficácia, impacto e sustentabilidade – teve por base o conjunto de questões-chave principais definidas nos TdR e complementadas pelos consultores (ver Anexo n.º 1 e 7) e que orientaram a recolha de informação e a respectiva análise. Questões transversais são essenciais e não apenas acessórias neste tipo de avaliação, uma vez que não é possível distinguir os efeitos dos resultados alcançados sem uma visão global de processo de desenvolvimento. Particular atenção foi dedicada à integração de questões de género em todo o projecto, desde a sua concepção até à sua implementação, assim como aos aspectos relacionados com a comunicação e visibilidade, em termos de gestão do conhecimento.

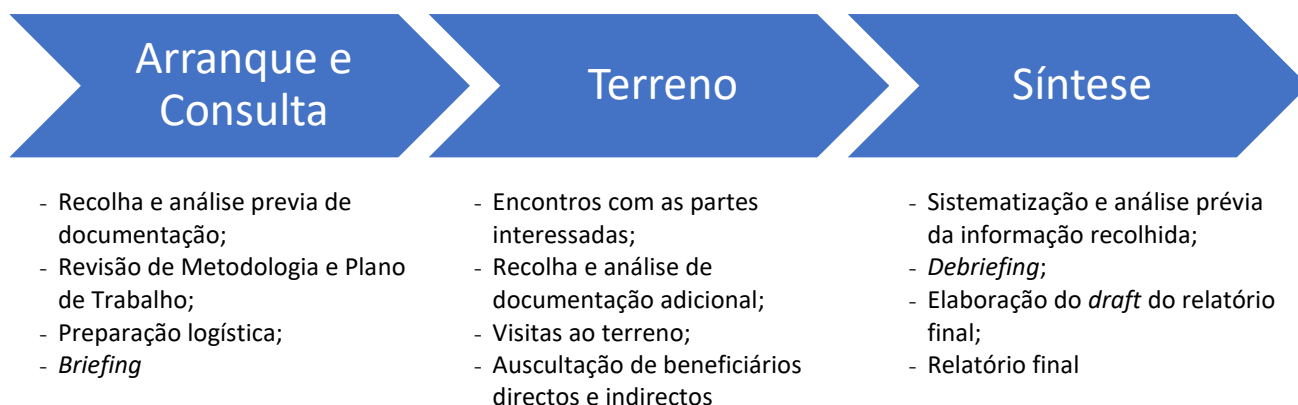
A abordagem da avaliação teve em conta uma matriz participativa, de aprendizagem e troca de experiências com os implementadores e beneficiários da acção, de responsabilização e apropriação, de apoio à gestão e à tomada de decisão. Os consultores entenderam que a importância de uma avaliação desta natureza consiste em ser capaz de aportar valor acrescentado em função das expectativas e necessidades de cada parte interessada: sobre a coerência da acção e dos seus efeitos para a União Europeia, sobre a gestão e a performance de implementação para o IBAP e outras instituições envolvidas, sobre a cooperação e as complementaridades para as entidades governamentais, sobre os benefícios e impactos para a população. Tal implica auscultar diferentes fontes de informação de modo a complementar a análise, aferi-la e consolidá-la, tendo em conta as diferentes perspectivas e expectativas, de maneira a validar e consubstanciar as conclusões e recomendações que daí foram surgindo. Assim, a estratégia de auscultação teve em conta a diversidade de actores envolvidos, desde as partes directamente interessadas – em particular o IBAP, mas também os demais grupos-alvo da acção e integrantes do Comité de Pilotagem, os assistentes técnicos (neste caso à distância), assim como a DUE –, aos seus beneficiários directos e indirectos (em particular as populações que residem nas áreas protegidas e seus entornos), passando também pela consulta com outros actores sectoriais, como organizações da sociedade civil nacionais e internacionais, outros parceiros de desenvolvimento, etc. (ver a Lista de Entidades no Anexo n.º 5). A consulta da documentação de projecto recebida antes e ao longo da missão e de outras informações temáticas encontradas pelos consultores completou a recolha de informação para subsidiar a análise.

Quanto à repartição do tempo na missão ao terreno, os consultores entendem oportuno dedicar quanto mais tempo possível às visitas às áreas protegidas onde os efeitos da acção se fazem sentir. Neste sentido, embora os Termos de Referência indicassem que pelo menos 3 áreas protegidas deveriam ser visitadas pela equipa, em consenso com o IBAP foi definido um programa de trabalho que permitiu visitar 6 áreas protegidas de modo a cobrir os diferentes ecossistemas: marinho, costeiro e terrestre. Esta opção de dar prioridade e dedicar mais tempo às visitas ao terreno teve duas razões de fundo: 1) conhecer melhor o contexto e ter a possibilidade de

ver directamente a implementação das acções e assim verificar os seus efeitos junto das populações beneficiárias, melhor do que seria possível através de qualquer relatório; 2) facilitar a discussão com os implementadores e partes interessadas, uma vez que durante as viagens cria-se mais empatia e, em geral, as visitas fluem com mais naturalidade, espontaneidade e honestidade o que permite uma melhor compreensão de contexto e das dificuldades, assim como ir esclarecendo dúvidas e posições. Isto permitiu ter uma visão mais abrangente da realidade das diversas tipologias de áreas protegidas na Guiné-Bissau, podendo identificar as respectivas características, avaliar oportunidades e constrangimentos, e assim fazer recomendações técnicas para as equipas de gestão desses parques, o IBAP e as demais partes interessadas.

2.3 Fases da avaliação e calendário

A avaliação foi dividida em 3 fases principais, cujas respectivas tarefas estão detalhadas abaixo. O plano de trabalho sugerido nos TdR e na proposta metodológica foi respeitado em termos de calendário, distribuindo os 35 dias disponíveis entre um perito principal (25 dias) e um segundo perito (10 dias). No entanto, graças à disponibilidade do segundo perito, que aceitou acompanhar a missão na Guiné-Bissau durante toda a sua duração, e ao rearranjo orçamental concedido pelas entidades contratadas e entre consultores, foi possível definir um plano de trabalho que permitiu alongar o período de estadia da equipa e portanto de visitas ao terreno. Isto trouxe benefícios evidentes para a qualidade e homogeneidade da recolha de informação, assim como da sua análise e preparação conjunta das conclusões e recomendações.



De seguida é apresentado o detalhe do calendário da missão ao terreno, em particular das visitas às áreas protegidas:

Data	Local	Noite
20/5	Parque Nacional Marinho João Vieira e Poilão	João Vieira
21/5	Poilão e Imbone (Parque Nacional de Orango)	Orango
22/5	Anôr (Orango) e comunidade Eticoga	Orango
23/5	Orango e Bubaque	Bubaque
24/5	Encontros institucionais Bubaque	Bubaque
27/5	Apresentação Chimbo(Boé) e Encontros em Bissau	Bissau
28/5	Parque Natural Tarrafes do Rio Cacheu	Cacheu
29/5	Parque Natural Tarrafes do Rio Cacheu	Bissau
30/5	Encontros em Bissau	Bissau
31/5	Encontros em Bissau	Bissau
2/6	Saída para Cantanhez	Cantanhez
3/6	Parque Nacional de Cantanhez	Buba
4/6	Parque Natural das Lagoas de Cufada	Buba
5/6	Parque Nacional de Dulombi	Bissau
6/6	Preparação para o <i>debriefing</i>	Bissau
7/6	<i>Debriefing</i>	Bissau

2.4 Principais riscos e oportunidades

Não se tinham identificado riscos que pudessem impedir a priori a boa execução da missão de avaliação. As condições para que a missão fosse devidamente conduzida estavam criadas, tanto em termos de competências técnicas mobilizadas, recursos humanos e financeiros, serviços de apoio, documentação disponibilizada. No entanto, existiam alguns aspectos a serem tomados em conta uma vez que poderia influenciar o sucesso efectivo da missão, tendo sido necessário adoptar medidas de mitigação dos mesmos:

- Disponibilidade efectiva dos actores em serem auscultados em função do calendário de trabalho dos consultores. Nas primeiras fases da missão ficou evidente que todos os principais actores foram alertados pela DUE mas que nem todos se encontram no país ou estavam disponíveis para se encontrarem pessoalmente com os consultores por questões de agenda. Nestes casos, houve contacto prévio com a maioria deles, tendo sido reagendados encontros em função das disponibilidades ou então foram realizadas entrevistas à distância, por audioconferência (caso dos assistentes técnicos e do Director Geral do Ambiente) ou por e-mail;
- Disponibilidade dos actores a serem auscultados em função do seu interesse relativamente ao projecto. Foi este o caso em particular da Secretaria de Estado e Direcção Geral do Ambiente cujo descontentamento sobre o andamento do projecto ficou logo evidente por este não corresponder às suas expectativas. Apesar disso, e com a intervenção do Director do IBAP, foi possível sensibilizar estes actores para a importância de contribuírem para o processo de avaliação;
- Disponibilidade das comunidades e beneficiários em encontrar a equipa em função das suas actividades e obrigações na agricultura (campanha do caju em curso), pesca ou actividades domésticas. Os consultores tiveram que adequar os seus horários em função dessa disponibilidade (por exemplo, reuniões cedo ou à noite com as comunidades, como no caso de Eticole).
- Disponibilidade de informação sobre o sector e o projecto. Em geral esta informação estava disponível e actualizada, tendo sido complementada pelos próprios consultores em função do seu conhecimento do contexto, trabalho prévio em outros projectos e contacto com outros parceiros e iniciativas;
- Condições atmosféricas para a missão ao terreno. O aproximar-se da época de chuvas colocava alguns riscos relativamente às devidas condições para deslocar-se para as áreas protegidas, com particular incidência nas viagens em mar. O calendário foi revisto priorizando a visita às ilhas em relação às áreas terrestres e a missão foi executada da melhor forma.

Igualmente, existiam algumas oportunidades que foram aproveitadas para atingir os resultados esperados:

- Bom conhecimento pelos consultores do contexto nacional e sectorial, dos actores, do território, das características ambientais, económicas, sociais e culturais nas regiões de intervenção;
- Familiaridade com o contexto institucional e com as temáticas do projecto, nomeadamente sobre áreas protegidas e sua gestão;
- Disponibilidade de ambos os consultores por permanecer no país durante todo o tempo da missão (e mesmo depois, no caso de chefe de missão), de forma a aumentar a recolha de informação e proceder à análise em conjunto e restituição para as partes interessadas, inclusive para completar posteriormente os encontros não realizados na fase de terreno;
- Apoio logístico do IBAP para as visitas ao terreno, embora salvaguardando a necessária autonomia e independência da avaliação externa, e disponibilidade da DUE em fornecer todas as informações necessárias para a avaliação;
- Bom conhecimento das línguas de trabalho e algum conhecimento da língua local.

3. O PROJECTO

3.1 Contexto nacional e sectorial

Tal como referido nos TdR, a Guiné-Bissau é um pequeno país (36.145 km²) com uma população estimada de 1.800.000 habitantes. Apesar do país contar com abundantes recursos naturais, favoráveis para um bom desenvolvimento da agricultura, pecuária e pesca, é extremamente vulnerável a problemas ambientais, incluindo desmatamento acelerado, mudanças climáticas e degradação costeira. Junta-se a isto, uma crónica instabilidade político-institucional: o Estado, estruturalmente fraco e ausente para além de Bissau, revela-se incapaz de assegurar as suas funções de soberania e de prestar serviços sociais básicos a uma população empobrecida. Assim, a Guiné-Bissau é um dos países mais pobres do mundo, figurando em 2015 na 178^a posição dentre os 187 países avaliados no Índice de Desenvolvimento Humano da ONU. A sua economia baseia-se principalmente na exploração dos recursos naturais e continua a ser essencialmente uma economia de subsistência onde a agricultura representava um total de 49% do PIB e continua a ser a actividade económica dominante para mais de 80% da população.

No que se refere aos ecossistemas, a Guiné-Bissau tem uma biodiversidade global significativa em particular em dois biomas principais: o cinturão florestal e o complexo costeiro e marinho. A parte sul e sudeste do país representa a região do cinturão florestal, muito importante em termos de biodiversidade global e regional. A área florestal total do país, incluindo ecossistemas de mangal, florestas abertas, florestas sub-húmidas, palmeiras naturais e savanas de árvores, foi estimada – há quase 10 anos – entre 1,5 e 2 milhões de hectares (entre 44 e 56% da superfície total do país). No entanto, a floresta está sendo submetida a um elevado desmatamento, com uma taxa estimada de 40.000 a 60.000 ha por ano, em particular para instalação de novas plantações de caju, mas também pela crescente procura externa de madeira nos últimos anos e a insuficiente capacidade de controle. Mais de 70.000 m³ de madeira foram exportados ilegalmente para a China em 2014, enquanto a exportação legal média anual no período 2001-2007 terá sido inferior a 2.000 m³. O governo da Guiné-Bissau progrediu entretanto no combate a estas ameaças¹, protegendo áreas críticas através de um Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP). Actualmente, o SNAP da Guiné-Bissau representa 26,3% do território nacional (era de apenas 15% em 2015) e abrange todas as diferentes tipologias de ecossistemas naturais e da diversidade biológica da Guiné-Bissau (marinha, costeira, terrestre, florestal, zonas húmidas, mangal). No entanto, permanecem debilidades em termos de capacidades institucionais, financeiras e humanas para gerir eficazmente as florestas e as áreas protegidas.

O Instituto de Biodiversidade e Áreas Protegidas (IBAP) é a entidade do Estado com o mandato de gerir as áreas protegidas e a conservação da biodiversidade através do SNAP. O IBAP desenvolve as suas actividades em todo o território nacional, tendo como campo de acção todas as áreas de actuação da biodiversidade e da protecção ambiental, que incluem reservas naturais ou parques e florestas classificadas. Estas actividades centram-se no reforço da gestão eficaz, colaborativa e integrada dos ecossistemas, baseada numa perspectiva de conservação da biodiversidade e no apoio ao desenvolvimento sustentável. Isto inclui: (i) promover a gestão participativa, envolvendo todas as partes interessadas; (ii) desenvolver e aprovar planos de gestão para cada AP; (iii) estabelecer um zoneamento rigoroso com áreas de preservação e áreas de desenvolvimento sustentável; (iv) criar um sistema eficaz de sinalização e monitorização; (v) investir na formação do seu pessoal; (vi) identificar os custos das oportunidades perdidas e dos impactos da vida selvagem sobre as populações; (vii) apoiar ONGs e comunidades locais que desenvolvam iniciativas de desenvolvimento sustentável (especialmente o ecoturismo); e, (viii) discriminar positivamente as populações mais desfavorecidas. Apesar de ter sido criado em 2004, o IBAP é uma instituição ainda relativamente jovem, que precisa de um apoio muito próximo para a realização das suas actividades, cujo acompanhamento estreito e apoio estrutural são elementos-chave para a sua consolidação e sustentabilidade, ainda condicionada pela disponibilidade financeira ainda assegurada pela ajuda externa e projectos pontuais de cooperação (entre os quais se destaca o apoio da União Europeia). O Instituto detém autonomia administrativa, financeira e patrimonial, estando sob a tutela da Secretaria de Estado para o Ambiente. Esta Secretaria é a entidade responsável pela integração das mudanças climáticas nas políticas intersectoriais, coordenando a participação do país nas convenções

¹ Nomeadamente através da deliberação do Conselho de Ministros (comunicado de 1 de Abril de 2015) pela se pretendeu "reiterar e confirmar a sua decisão de proibição do corte de madeira em toda a extensão do território nacional".

internacionais sobre mudança climática, além de ser a autoridade nacional designada do REDD e de participar em projectos de adaptação e mitigação.

3.2 Cadeia de resultados

O projecto “Áreas protegidas e resiliência às mudanças climáticas”, objecto desta avaliação, representa uma acção substancial da UE para as alterações climáticas e o ambiente no país. É implementado pelo IBAP através de uma subvenção de 3,9 M€ financiados pelo Programa GCCA+, com uma duração de 48 meses que teve início formal a 13 de Maio de 2016. O seu **objectivo geral** é “*reduzir a vulnerabilidade das populações e melhorar a sua resiliência às mudanças climáticas, apoiar o país nos seus recentes esforços para um desenvolvimento com baixa emissão de carbono e resiliente às mudanças climáticas*”. O seu **objectivo específico** é de “*reforçar as capacidades nacionais no combate às alterações climáticas através do reforço de sistemas de governação do SNAP e redução do desmatamento e da degradação florestal, nas áreas protegidas*”.

A acção aborda os problemas identificados através de **duas componentes principais** (Resultados Esperados):

i. Reforço de Capacidades: “Investimentos e projectos ligados às mudanças climáticas são coordenados e as capacidades são reforçadas para apoiar um desenvolvimento resiliente às mudanças climáticas”. Neste âmbito, o projecto pretendia apoiar todas as actividades técnicas necessárias para a criação (sujeita a aprovação do Conselho de Ministros) e operacionalização de um Secretariado Nacional para as alterações climáticas, ligadas a resultados concretos e mensuráveis.

- ✓ R1A1: Apoiar o funcionamento de um Secretariado de Mudanças Climáticas.
- ✓ R1A2: Desenvolver as capacidades técnicas e humanas.
- ✓ R2A1: Sensibilizar e desenvolver o controlo comunitário das florestas.

ii. Mitigação/mitigação com benefícios de adaptação: “Redução do desmatamento no Sistema Nacional das Áreas Protegidas (SNAP), em particular em três áreas protegidas e os seus arredores”. Esta componente (depois de adenda) inclui a implementação do sistema de monitoramento do SNAP entre 2018 e 2019 em 3 áreas piloto (Parque Nacional de Cantanhez - PNC, Parque Natural das Lagoas de Cufada- PNLC e Parque Natural dos Tarrafes de Cacheu - PNTC), com base nos resultados da primeira fase alcançada em 2015; o aumento do orçamento alocado para cada acção de resiliência com prioridade nas áreas protegidas; actividades específicas de formação para apoiar o actual processo de verificação (MRV) de créditos de carbono nos Parques de PNTC e PNC, como parte de um projecto piloto de REDD +; planos de gestão para PNTC e PNLC de acordo com modelos de gestão internacional e práticas para melhorar a conservação da biodiversidade.

- ✓ R2A1: Sensibilizar e desenvolver o controlo comunitário das florestas.
- ✓ R2A2: Promover actividades que reduzem a pressão sobre os recursos florestais, contribuindo para adaptação e gerando co-benefícios para o desenvolvimento.
- ✓ R2A3: Implementar um sistema de monitorização, medição, notificação e verificação (M & MRV) para o SNAP.

4. AVALIAÇÃO INTERCALAR DO PROJECTO

O exercício de avaliação intercalar analisa os critérios clássicos adoptados metodologicamente: relevância e qualidade do desenho, eficiência, eficácia, impacto e sustentabilidade. Ainda é feita uma apreciação do valor acrescentado da contribuição da UE em termos de cooperação técnica e da inclusão de questões transversais. Esta análise é conduzida com base na documentação recolhida, os encontros efectuados com as diferentes partes interessadas e, em particular por observação directa nas visitas ao terreno e auscultação dos beneficiários.

Antes de entrar na avaliação dos referidos critérios, importa sublinhar como a análise realizada foca-se em duas dimensões diferentes mas paralelas e complementares, indissociáveis por estarem necessariamente relacionadas: por um lado, o projecto – portanto uma avaliação clássica relativa à sua pertinência, ao seu progresso e performance –, por outro o IBAP e a conservação e protecção dos recursos naturais e da biodiversidade, para as quais o projecto se pretende que contribua.

A necessidade desta clarificação reside no facto que uma avaliação exclusiva do projecto enquanto tal seria condicionada por aspectos metodológicos cujo alcance não permitiria uma análise completa e integrada dos processos em curso, do contexto, dos constrangimentos e das oportunidades. Não se pretende assim realizar uma avaliação do IBAP – para a qual deveria ser efectuado um exercício específico de diagnóstico institucional, levantamento de necessidade e recomendações organizacionais – mas sim subsidiar uma reflexão mais ampla sobre a relação existente entre o projecto específico e a sua inserção nos processos nacionais ligados ao estabelecimento do sistema de áreas protegidas, a interacção do IBAP com as populações locais e ao dualismo existente entre conservação e uso (sustentável) dos recursos naturais.

De seguida é portanto apresentada esta avaliação por critério, tentando, sempre que possível e oportuno, distinguir a análise específica sobre o projecto com aquela mais abrangente sobre os processos e a respectiva interligação e contribuição.

4.1 Relevância

Sob este critério se analisam dois aspectos distintos: por um lado a pertinência do projecto face à análise de problemas e necessidades, assim como a sua coerência com o programa GCCA+ e às políticas de cooperação da União Europeia e nacionais sectoriais; por outro a qualidade do seu desenho, isto é se a sua lógica de intervenção é consistente com essa análise e portanto se a acção é capaz de resolver os problemas identificados e assim contribuir para o alcance dos objectivos que foram definidos. Esta distinção é importante, ainda mais no caso deste projecto, porque, como é analisado à frente, a lógica de intervenção veio a ser alterada no tempo, adequando-a ao contexto e às necessidades. Doutra forma e sem ter isso em consideração, esta avaliação seria condicionada e poderia apontar para conclusões incorrectas, pouco relevantes e pouco úteis.

Relevância: reconstruindo a análise de problemas a partir da formulação dos objectivos e resultados, verificou-se que duas questões de base tinham sido identificadas como problemas principais que o projecto pretendia enfrentar: 1) a reduzida capacidade das instituições em prol da protecção do meio ambiente e 2) os efeitos das mudanças climáticas. Estes problemas, teriam como efeitos a vulnerabilidade e a resiliência reduzida às mudanças climáticas das populações na Guiné-Bissau, identificando como causas: por um lado as insuficientes capacidades técnicas e humanas nas instituições (nomeadamente no IBAP) e o não funcionamento do Secretariado de Mudanças Climáticas; e por outro, o insuficiente controlo comunitário das florestas, a pressão sobre os recursos florestais e a ausência de um adequado sistema de monitorização, medição, notificação e verificação (*M&MRV – Monitoring & Measurement, Reporting and Verification*) para o Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP).

Relativamente à componente relacionada com capacidades institucionais, considerava-se que o IBAP já detinha capacidades institucionais instaladas, boa qualidade de recursos humanos, em particular a nível central, mas ainda apresentava debilidades na sua capacidade de cumprir na plenitude com o seu mandato enquanto entidade responsável pela conservação da biodiversidade e gestão das áreas protegidas no país. Por outro lado, considerava-se que a não existência de um mecanismo de coordenação sectorial era uma das razões pela insuficiente capacidade de implementar políticas públicas, agravado pela crónica instabilidade

política e institucional que afecta o país. Assim, o estreitamento de relações entre a Secretaria de Estado do Meio Ambiente, o IBAP e as demais instituições relevantes, com o funcionamento de um Secretariado de Mudanças Climáticas era visto como uma necessidade para reforçar esta capacidade. Questiona-se no entanto se estas considerações tiveram de facto por base uma adequada análise institucional que pudesse sustentar a lógica de intervenção subsequente, em termos de relevância das soluções propostas, de adequação da intervenção às efectivas necessidades e de viabilidade, inclusive política e institucional, da estratégia sugerida. Não foram encontradas evidências neste sentido, pelo contrário, entende-se que, se para o IBAP a nível central era admissível considerar que existia um bom nível de capacidades, o mesmo não se poderia afirmar em relação à capacidades existentes nas áreas protegidas, menos ainda em termos de relações interinstitucionais e de viabilidade da existência e funcionamento efectivo do referido Secretariado para Mudanças Climáticas.

Quanto os aspectos relacionados com mitigação (ou adaptação) às mudanças climáticas – segunda componente do projecto –, considerava-se que havia um conjunto de factores que afectavam negativamente a conservação dos recursos naturais. Entre estes, a insuficiente sensibilização das comunidades para o seu uso sustentável, aumentando assim a pressão interna e externa sobre os recursos florestais e marinhos inclusive em áreas protegidas, assim como as debilidades no sistema de controlo (fiscalização) e de monitorização (e seguimento) para promover uma adequada gestão das áreas e por consequência da capacidade de conservação da biodiversidade e dos recursos naturais, com base em modelos internacionais (incluindo REDD+ e crédito de carbono). Verificou-se que os planos de gestão dessas áreas necessitavam de revisão e de actualização face ao contexto socioeconómico e demográfico em mudança e face aos efeitos das alterações climáticas.

Desta análise global, resultava que o nível de vulnerabilidade das populações às mudanças climáticas estava a aumentar enquanto que a sua capacidade de resiliência estava a diminuir. Tornava-se assim necessária uma intervenção para combater as referidas causas, alinhada com as estratégias nacionais e complementar a outras iniciativas.

Em termos de coerência com as políticas e estratégias nacionais, o projecto foi concebido numa altura de esperanças subsequentes à transição democrática ocorrida com o estabelecimento dum governo resultante de eleições legítimas em 2014. Essa conjuntura, tal como referido no documento de projecto, oferecia *“uma oportunidade para criar um Estado democrático real que permitirá a valorização dos recursos naturais e culturais do país de forma a permitir um crescimento socioeconómico sustentável e inclusivo. Apesar do positivo desenvolvimento político recente, a Guiné-Bissau continua a enfrentar desafios enormes de desenvolvimento, incluindo a necessidade de transitar de um país propenso a conflitos a um Estado moderno viável. O contexto político e os esforços anteriores do país para combater as alterações climáticas podem ser aproveitados através da coordenação de iniciativas e apoio institucional, bem como por meio de apoio técnico para o desenvolvimento de sistema de monitoramento credenciado.”* Nessa altura, tinha sido lançado pelo Governo o Plano Estratégico e Operacional 2015-2020 “Terra Ranka”, programa que atribuía um valor inequívoco e central à conservação da biodiversidade para tornar a Guiné-Bissau um modelo de desenvolvimento sustentável, como consta da sua Visão: “Uma Guiné-Bissau positiva, politicamente estabilizada pelo desenvolvimento inclusivo, boa governação e preservação da biodiversidade.” Infelizmente, o regresso da instabilidade política a partir de 2015 não permitiu a implementação do Terra Ranka e das principais políticas sectoriais. Apesar da instabilidade já várias vezes referida, é um facto que existe um conjunto de políticas e estratégias a nível nacional² que enquadram a conservação dos recursos naturais e com as quais o projecto está alinhado. Ainda são de referir

²Entre as principais, se destacam:

- Decreto-Lei Nº 3/97 Lei-quadro das Áreas Protegidas revista pelo Decreto-lei Nº 5-A/2011.
- Estratégia e Plano de Acção Nacional para a Biodiversidade 2000 - Ministério de Desenvolvimento Rural e Agricultura, Recursos Naturais e Ambiente;
- Programa de Acção Nacional para Adaptação às Alterações Climáticas 2006 e Terceira Comunicação Nacional 2018 – Ministério do Ambiente;
- DENARP II – Segundo Documento da Estratégia Nacional de Redução da Pobreza 2011-2015 – Ministério da Economia, Plano e Integração Regional;
- Relatório Nacional para a Cimeira Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável Rio+20 2012 - Secretaria de Estado do Ambiente e do Turismo.
- Estratégia Nacional para as Áreas Protegidas e a Conservação da Biodiversidade na Guiné-Bissau 2007-2011 e 2014-2020 - IBAP;
- Decretos-Lei de criação dos parques.
- Outras: Decreto-Lei Florestal n.º 5/2011; Lei Geral das Pescas n.º 10/2011, Regulamento da Pesca Artesanal (Decreto-Lei n.º 24/2011), Lei do ambiente, Lei da terra; Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

os vários acordos e convenções internacionais ratificadas pela Guiné-Bissau, relevantes para as temáticas em questão³.

Qualidade do desenho: a lógica de intervenção proposta para esta acção tinha em conta a análise acima referida, relacionada com a necessidade de reforçar as capacidades institucionais das entidades mandatadas para a gestão da biodiversidade, das áreas protegidas e de acções de mitigação às mudanças climáticas (Componente de Capacitação) e com a necessidade de melhorar a gestão dessas áreas protegidas, promovendo a redução do desmatamento e da pressão sobre os recursos naturais, melhorando o controlo e monitoramento (Componente de Mitigação/mitigação com benefícios de adaptação). O objectivo específico reparte-se assim em dois resultados esperados paralelos, cujas complementaridades não são evidentes e cuja coerência não é evidente na lógica de intervenção (e de facto na implementação). A estratégia está mais relacionada com mitigação das mudanças climáticas, numa perspectiva de protecção do meio ambiente (do ponto de vista institucional e em termos de acções de controlo e redução do desmatamento), quando o objectivo geral foca-se na redução da vulnerabilidade das populações e no aumento da resiliência, o que eventualmente se consegue através de medidas de adaptação às mudanças climáticas e por gestão sustentável dos recursos naturais e não por mitigação.

Esta dicotomia encontra-se ao longo de todo o projecto e de alguma forma também na actuação das instituições envolvidas, inclusive no IBAP central e local, tal como será analisado no capítulo relativo à eficácia do programa. Isto terá também influenciado a consistência da lógica de intervenção e a coerência do conjunto de actividades propostas, assim como da estratégia adoptada, mesmo tendo em conta as alterações no contexto nacional, político e institucional, mas também económico, que se verificaram desde a identificação inicial da intervenção e que levaram à reformulação do programa e à elaboração das respectivas adendas.

A primeira componente – de capacitação – previa inicialmente um apoio consistente para o funcionamento do Secretariado para Mudanças Climáticas, o qual veio a ser abandonado à medida que se tornou evidente que este Secretariado não tinha condições políticas e institucionais para ser efectivamente instalado e coordenar o sector como se pretendia (o que denota uma certa debilidade na análise institucional em fase de formulação do projecto). A já escassa participação da Direcção Geral do Ambiente, muito ocupada nas suas actividades internacionais relacionadas com convenções e protocolos sobre mudanças climáticas, veio a diminuir ainda mais à medida que o projecto ia sendo implementado e levando um rumo que não correspondia às expectativas originais desta entidade. O IBAP, juntamente com a DUE, tentou promover esta participação e a discussão de propostas para revisão da lógica da intervenção, terminando por focar mais no papel já desempenhado por este Instituto e em assegurar o seu funcionamento. Mesmo excluindo o referido Secretariado, esta componente de capacitação, que previa um orçamento de 262.000 Euros, continua indefinida⁴, sem um plano de capacitação efectivo, nem para o IBAP, que apenas agora estaria em fase de elaboração por orientação do último Comité de Pilotagem. Isto representa portanto uma oportunidade ainda perdida para apoiar o desejado reforço institucional, o qual deveria passar por um diagnóstico inicial de capacidades e de necessidades organizacionais e dos seus recursos humanos. Esta capacitação deveria ter sido funcional para reforçar a implementação das demais componentes e assim facilitar a consolidação dos conhecimentos individuais e das capacidades institucionais.

Quanto à segunda componente – chamada de mitigação – a estratégia previu 3 tipologias de actividades: o apoio ao controlo (fiscalização, também com base comunitária), ao monitoramento (incluindo a montagem do sistema, o seguimento de espécies e a recolha de informações científicas) e microprojectos comunitários. Se o controlo e monitoramento são consistentes com os objectivos do projecto, questiona-se a coerência dos

³ Convenção sobre a Diversidade Biológica (CBD); Convenção sobre as Espécies Migradoras da Fauna Selvagem (CMS); Tratado *African-Eurasian Waterbird Agreement* (AEWA); Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies Ameaçadas (CITES); Convenção sobre o Património Mundial; Convenção sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC); Convenção da Luta contra a Desertificação (CCD); Convenção de Ramsar sobre as Zonas Húmidas (com a Lagoa da Cufada e o Arquipélago dos Bijagós classificados enquanto sítios Ramsar).

⁴ De acordo com o orçamento do projecto, esta componente 6.1 incluía actividades de capacitação para o funcionamento do secretariado 6.1.1 (Elaboração de um Regulamento Interno do Secretariado e definição do papel dos membros; Reforço de Capacidade nacional sobre monitoramento (M&MRV), a FBG e o IBAP; Formação de quadros no desenho e implementação do M&MRV; Formação dos membros da FBG, da SEA e MF em sistemas de monitorização (*Climate Financing*); Formação em sistemas de monitorização para distribuição de benefícios; Criação de uma base de dados alfanumérica e georreferenciada; Coordenação de doadores no âmbito das actividades do Secretariado; Promoção de novas práticas e mecanismos de tomada de decisão nos vários sectores da economia), para desenvolvimento de capacidades técnicas e humanas 6.1.2 (Apoio à participação de dois estudantes nacionais sobre o direito internacional do clima e contabilidade do carbono; Formação de curta duração no exterior; Prestação de assistência directa à FBG para apoiar e desenvolver suas capacidades gerenciais e fortalecer seus esforços de captação de recursos; Formação sobre a utilização de tecnologia SIG) e Capacitação dos pontos focais e pessoal técnico chave sobre Mudanças Climáticas.

microprojectos. Se pode entender-se a intenção subjacente de apoiar actividades geradoras de rendimento e que possam contribuir para aumentar a resiliência das populações, há por outro lado efeitos negativos que podem estar associados a estas iniciativas e que podem ter o efeito inverso, isto é, de aumentar a pressão sobre os recursos naturais e a biodiversidade e não de a diminuir. Tal como será melhor analisado nos capítulos sobre eficácia e impacto, era possível prever alguns destes efeitos, tais como: aumento no uso de lenha para produção de óleo de palma, aumento das áreas de produção de arroz incentivada pela disponibilidade de descascadoras, aumento do desmatamento por substituição da floresta por plantações de caju graças à maior disponibilidade de rendimentos e portanto de pagar mão-de-obra, maior fixação das populações e eventualmente migração para dentro dos parques com associado aumento demográfico. A não existência de condicionalidades neste tipo de intervenções ou de outras actividades associadas de sensibilização, não permitiu mitigar estes efeitos.

A qualidade do quadro-lógico está condicionada pela referida baixa consistência na cadeia de resultados. A própria formulação de objectivos e resultados não favorece esta coerência e por sua vez a escolha dos indicadores apresenta debilidades na capacidade de medir progressos e efeitos. O quadro-lógico original foi actualizado em 2017 depois da adenda associada à reformulação da lógica de intervenção (redução das actividades relacionadas com REDD+ e com o Secretariado) mas sem resolver estas debilidades de fundo (ver Anexo n.º 3a e 3b).

Entre os indicadores existentes e aqueles propostos, aquele que mede a “Taxas de desmatamento anual no PNTC e no PNC calculada (variação) em proporção da superfície coberta por floresta” é adequado para verificar o efeito sobre a redução de desmatamento, portanto a nível de objectivo específico (e não geral, como estava). Todos os demais indicadores a nível de objectivos se referem às mudanças climáticas (emissões, financiamentos, Secretariado, etc.) pelo que não consistentes com a estratégia actual. Os demais que foram propostos (acções de resiliência, planeamento, monitoramento SNAP) são actividades ou resultados, pelo que não adequados enquanto indicadores de objectivos. Já a nível de resultados (outputs) os indicadores são mais consistentes, embora continue a existir uma certa incongruência entre objectivos e resultados, tendo sido mantida a componente de capacitação cuja implementação ainda é incerta e com indicadores relacionados com aspectos institucionais e o Secretariado de Mudanças Climáticas. No entanto, os indicadores da componente 1 – sobre base de dados georreferenciada, sistemas de MRV definidos, pessoal técnico capacitado – são mais adequados. Na componente 2 os indicadores relativos ao sistema de monitoramento no SNAP são coerentes, mas encontra-se alguma repetição relativamente às taxas de deflorestação, sendo difícil quantificar (ou mesmo qualificar) o nível de conscientização das comunidades locais na importância da conservação florestal.

Encontra-se em curso de elaboração uma proposta de alteração do quadro-lógico (ver Anexo n.º 3c) que altera parcialmente os dois resultados acima referidos e as respectivas actividades, em função da adenda aprovada em 2017. No entanto, esta proposta ainda precisa de melhorias na sua estrutura e em particular na refinação dos indicadores, definição de valores de base e metas. Recomenda-se assim proceder com esta nova reformulação quando as conclusões e recomendações desta avaliação forem validadas e adoptadas pelas diferentes partes envolvidas, de modo a reflecti-las na matriz.

Em resumo, a concepção inicial apresentava algumas debilidades em termos de coerência na sua lógica de intervenção face à análise de problemas. Olhando para a forma como o projecto foi adaptado e às componentes e actividades que foram efectivamente mantidas, pode-se afirmar que o projecto é pertinente por permitir assegurar o funcionamento do IBAP (mais de metade do orçamento anual deste instituto é coberto por este projecto), em particular pagando salários dos funcionários a nível central e nos parques de modo a manter as competências instaladas, financiando as actividades de fiscalização e aquelas de monitoramento. A incoerência dos microprojectos, a indefinição de um plano de capacitação e a insuficiente consistência da lógica de intervenção em termos de contribuição para redução da vulnerabilidade e aumento da resiliência (objectivo geral) são aspectos menos positivos em termos de pertinência.

De modo a evitar repetições na análise, a apreciação sobre a pertinência e adequação dos recursos humanos e financeiros é descrita na secção relativa à eficiência (4.2), sobre as complementaridades na eficácia (4.3) e sobre a relevância e desempenho da assistência técnica no valor acrescentado (4.6).

4.2 Eficiência

O nível actual de execução técnica e financeira do projecto não é satisfatório quando se compara a implementação das actividades previstas com aquelas realizadas e em relação aos gastos efectuados. É um facto que o projecto sofreu vários atrasos na sua implementação devido à necessidade de sua reformulação e aos ajustes para adaptar a sua estratégia ao contexto existente. No entanto, excluindo o pagamento de salários para o funcionamento do IBAP, a assistência técnica e as actividades específicas de fiscalização e monitoramento, assim como para aquisição de alguns equipamentos, a maioria das demais actividades encontra-se atrasada face ao plano de trabalho e muitos fundos ainda ficaram para ser utilizados. No período 01/05/2016 a 15/03/2018, referente ao primeiro relatório financeiro, que cobre praticamente os primeiros dois anos de implementação, a taxa global de execução rondava os 29%, tendo subido para cerca de 52% até 31/01/2019, data de fecho de segundo relatório financeiro. Como o período de implementação operacional do projecto decorre entre 13/05/2016 e 12/05/2020 (48 meses), já transcorreram cerca de ¾ do tempo com apenas metade das despesas incorridas.

A execução detalhada das despesas encontra-se na tabela seguinte:

Rubrica	Orçamento (após adenda)	Executado até 2018	Executado até 2019	Execução (%)
1. Subtotal Recursos humanos				57,61%
1.1 Salários (pessoal local)				66,37%
1.2 Salários (pessoal expatriado/internacional)				35,93%
1.2.2.1. Assistente Técnico Principal				71,59%
1.2.2.2. Assistente Técnico 1				62,50%
1.2.2.3. Assistente Técnico 2				0,00%
1.3 Ajudas de custo para deslocações em serviço				37,59%
2. Subtotal Viagens				19,53%
2.1. Viagens internacionais				16,87%
2.2 Transporte local				42,93%
3. Subtotal Equipamentos e fornecimentos				98,03%
3.1 Compra ou aluguer de veiculos, vedetas, motorizadas				98,17%
3.2 Mobiliário, equipamentos informáticos				82,94%
3.3 Máquinas, ferramentas, etc.				1372,04%
4. Subtotal Escritório local				68,99%
5. Subtotal Outros custos, serviços				44,87%
5.1 Publicações				0,72%
5.6. Apoios Financeiros para acções de resiliência				48,66%
5.7. Infra-estrutura				103,07%
5.8. Custos de verificação de despesas				0,00%
5.9. Custos de avaliação				
5.10. Tradução, interpretação				0,00%
5.11. Serviços financeiros (custos de garantia bancária, etc.)				109,68%
5.12. Custos de conferências/seminários				17,08%
5.13. Ações de visibilidade				114,10%
5.14. Plano monitoria SNAP				19,87%
5.15. Plano gestão parques				0,00%
6. Subtotal Outros				47,07%
6.1. CAPACITAÇÃO				0,00%
6.1.1. Apoiar o funcionamento do Secretariado				
6.1.2. Desenvolver capacidades técnicas e humanas				
6.2. MITIGAÇÃO				61,08%
6.2.1. Sensibilizar e desenvolver controle comunitário das florestas				66,25%
6.2.2. Promover actividades que reduzem a pressão sobre os recursos florestais.				32,86%
6.2.3. Capacitação				43,61%
7. Subtotal custos elegíveis directos da acção (1-6)				53,43%
8. Custos indirectos (máximo 7 %)				
9. Total custos elegíveis directos da acção (7+ 8)				53,43%
10. Provisão de reserva para imprevistos				17,91%

11. Total custos elegíveis (9+10)		51,74%
13. Total dos custos aceites da acção		51,74%

Das rubricas orçamentais, é possível verificar que as principais despesas foram realizadas para compra de equipamentos e infra-estruturas (3 - veículos, barcos, motorizadas e 5.7, cuja alocação está praticamente esgotada), para pagamento de salários – (1) quer dos funcionários do IBAP, quer dos assistentes técnicos internacionais - e para actividades de fiscalização (6.2.1). Isto demonstra quanto já afirmado, que o projecto tem servido fundamentalmente para assegurar fundos para o funcionamento do IBAP, pagando salários, custos directos das actividades recorrentes e fiscalização, estruturas e despesas correntes. Igualmente pode-se verificar que não houve gastos na componente 1 de capacitação, ainda a zero (implicando também um sub-gasto nas viagens internacionais), nas componentes de acções concretas para plano de monitoria (5.14) e planos de gestão (5.15), nas publicações (5.1), conferências/seminários (5.12). Apenas recentemente foram iniciadas actividades importantes para acções de resiliência junto das comunidades (5.6), o que justifica o facto de a execução desta rubrica ficar ainda em cerca de metade do valor disponível. Interessante também verificar que a rubrica para assistência técnica de curto prazo (1.2.2.3), que tem uma alocação importante e um potencial interessante para o projecto, não foi ainda utilizada.

Resumindo, vê-se que o projecto tem financiado fundamentalmente actividades de conservação através da operação do IBAP (48% do total, 40% em recursos humanos) e 19% em capital (equipamentos e infra-estruturas). Um quarto dos gastos actuais se refere à componente "mitigação": sensibilização ao nível das comunidades, formações em SIG, FREL, cambio climático e diminuição de emissões de CO₂ e fiscalização. A isto acrescenta 10% do orçamento total do projecto (cerca de 380.000 Euros) alocados para microprojectos, as "acções de resiliência" implementadas através de subvenções a ONGs nacionais em curso de execução. A componente de capacitação não teve qualquer execução tal como referido.

Verificou-se também que, embora haja uma repartição de fundos para pagamento de salários do pessoal na sede e nos parques, assim como para financiar actividades de monitoramento e de fiscalização, ainda existe um certo desequilíbrio nas despesas a favor do nível central, nomeadamente pela insuficiência de pessoal de apoio nas áreas protegidas. Apesar de se entender a necessidade de ter uma sede forte, principalmente tendo em conta as debilidades políticas e institucionais na Guiné-Bissau, a protecção da biodiversidade e dos recursos naturais acontece nas áreas protegidas, onde ainda existem fortes debilidades de actuação. A fiscalização é ainda deficitária, implicando capacidades e disponibilidades financeiras importantes, o monitoramento não é regular e efectivo tal como seria necessário.

Olhando especificamente para cada uma das componentes, verifica-se que a capacitação não veio a ser implementada no seu todo, não aproveitando portanto a oportunidade proporcionada pelo projecto. Não foi elaborado um diagnóstico de necessidades nem um plano de capacitação, do IBAP e das entidades relevantes, para implementar esta actividade. Na opinião dos avaliadores, existem funções que requereriam capacitação, como a fiscalização e o monitoramento, ou mesmo a planificação e gestão das áreas, regulamentos internos, entre outros. Estas tarefas deveriam ser apoiadas pela assistência técnica (quer de longa, quer de curta duração) e terem sido implementadas logo no início da acção, de maneira a aproveitar os seus efeitos ao longo da execução das demais componentes.

A fiscalização é uma das actividades de maior custo, em particular nas zonas marinhas, pelo logística implicada em meios, combustível, ajudas de custo, com uma alocação inicial de 500.000 Euros e um gasto até 31/01/2019 de 326.079 Euros (65%). Por esta razão, as patrulhas de fiscalização não são regulares, têm geralmente frequência semanal, condicionadas pela disponibilidade de meios e de agentes⁵ (da guarda nacional que acompanham os guarda-parques do IBAP e os membros da comunidade). Acontecem essencialmente durante o dia, por falta de equipamentos (nomeadamente nos barcos para navegação nocturna), o que reduz a capacidade de controlo das áreas protegidas, uma vez que pescadores e caçadores furtivos aproveitam esta limitação por actuarem durante a noite. Por outro lado, apesar desta irregularidade na fiscalização, as patrulhas

⁵ Membros da guarda-nacional armados acompanham as patrulhas do IBAP, juntamente com representantes das comunidades, em média 2 pessoas por cada actor. Foi recentemente assinado um protocolo entre o IBAP e a guarda-nacional para este tipo de missões de fiscalização, no sentido de melhor enquadrar esta participação, inclusive em termos de custos (referiam directores do IBAP que o pagamento das ajudas de custos à guarda-nacional, cerca de 50.000 FCFA por missão, era um dos constrangimentos para a realização desta actividade).

são facilmente previsíveis, sendo fácil para os potenciais infractores evitá-las. O facto da maioria dos guarda-parques serem originais da zona onde actuam cria também alguns constrangimentos para a fiscalização, uma vez que pode haver uma certa tendência em não querer prejudicar os membros das suas mesmas comunidades ou até familiares, mesmo que isto possa acontecer de forma indirecta ou involuntária, pela informação disponível localmente sobre a realização das patrulhas. Apesar destes factores, há muitas infracções detectadas, materiais apreendidos e multas passadas, o que faz questionar qual o nível real de infracções face a um sistema de fiscalização com estas debilidades. Seria assim importante que a assistência técnica (eventualmente especializada, de curta duração) apoiasse a revisão e melhoria deste mecanismo de fiscalização nos parques, trazendo experiências, metodologias e ferramentas de outras realidades e assegurando um programa de capacitação e formação para os fiscalizadores (por exemplo em métodos de fiscalização, apreensão, rigor, etc.). Em paralelo, as capacidades de fiscalização do IBAP (em cooperação com a FISCAP fora das áreas protegidas) também deveriam ser reforçadas em termos de meios e equipamentos, embora seja necessário encontrar modelos auto-sustentáveis (por exemplo, cobertos pelas multas). O reforço da frota náutica em termos de equipamentos adequados para fazer face a fiscalização nocturna e reforçar em novas tecnologias como por exemplo, sistema de fiscalização por drones ou sistema de radar, VMS etc, é evidentemente desejável, mas terá que ser visto com base em uma análise geral de opções "low-tech" tanto como as "high-tech". A final, é a presença de fiscalizadores para prender infractores que os dissuade. A própria revisão das regras nos parques e dos valores das multas deve ser tomada em consideração para que sejam efectivos dissuasores para os potenciais infractores, uma vez que os actuais valores são relativamente baixos e podem compensar o risco de ser apanhado.

O sistema de monitoramento do SNAP é a componente que mais tem avançado proporcionalmente às demais. Está praticamente finalizada a montagem da base de dados georreferenciada, a informatização das fichas de recolha de informações e a bateria de indicadores (ver Anexo n.º 9 com a lista dos indicadores definidos para o monitoramento da saúde ecológica dos parques). Este sistema está a ser complementado em termos de informação pelo inventário florestal realizado e pelo estudo FREL (*Forest Reference Emissions Level*) cujos dados detalhados servem de base para projectos REDD e para aceder ao mercado de carbono. Esta componente tem recebido forte apoio por parte da assistência técnica, através de um AT específico para SIG que tem montado a base de dados georreferenciada e preparado as fichas para recolha de informação, trabalhando em estrita relação e capacitando os técnicos da unidade SIG do IBAP. A AT Principal também teve um papel importante apoiando a especialista em monitoramento do IBAP na revisão dos indicadores e no desenho do sistema. O projecto também tem financiado a aquisição de equipamentos e a realização de missões de monitoramento no terreno (com participação comunitária).

No que se refere à componente de microprojectos, estes são implementados através de subvenções geridas por Organizações Não-Governamentais (ONGs) nacionais, uma por cada um dos parques⁶. De uma forma geral, foram encontradas deficiências técnicas na maioria das iniciativas apoiadas, o que foi relacionado de forma proporcional à competência e à capacidade das mesmas organizações em providenciar o necessário seguimento. Por exemplo, a localização das hortas visitadas não era a mais adequada em termos de disponibilidade de água ou de fertilidade do solo, as instalações para extracção de óleo de palma tinham problemas no desenho ou na higiene, a venda de sabão natural não cobria os custos de produção, a gestão dos equipamentos colectivos ainda não estava bem definida. Estranha-se que as assistências técnicas ao projecto não tenham identificado estas debilidades e apoiado em corrigi-las. De qualquer forma, e não se olhando para as questões relacionadas com o efeito e a sustentabilidade destas iniciativas, pode-se afirmar que a sua relação custo/benefício pode ser potencialmente positiva, nomeadamente para a transformação de produtos (arroz, óleo de palma, sal solar) em termos de redução de tempo e de custo, embora muitas melhorias possam ser introduzidas (ver conclusões e recomendações).

Em resumo, o projecto tem uma eficiência não satisfatória em termos de progresso na sua implementação face ao seu potencial. Existem aspectos positivos relacionados com o funcionamento do IBAP (salários, equipamentos e custos directos) para cumprimento do seu mandato, a definição e montagem do sistema de monitoramento para o SNAP e o apoio à fiscalização. Mas permanecem debilidades no que se refere ao

⁶ As ONGs contratadas são: Adctal no PNB, Palmeirinha no PND, AD no PNC, Divutec no PNLC, Amigos da Guiné-Bissau no PNTC. Os montantes das subvenções foram de 60.000 Euros cada no PNTC, PNLC, e PNC, de 50.000 Euros cada no PNB e PND. Para detalhes sobre as actividades ver Anexo 10.

aproveitamento das oportunidades proporcionadas pelo projecto, nomeadamente na capacitação dos recursos humanos, nas actividades para reduzir a pressão sobre os recursos naturais e na própria fiscalização não regular e efectiva como seria necessário. Não parece que a assistência técnica tenha conseguido cumprir com o potencial de valor acrescentado esperado, inclusive por não haver um plano de assistências técnicas de curto-prazo que possam prestar apoio especializado nas temáticas que possam ser identificadas como prioritárias em termos estratégicos para o IBAP e, em geral, para a protecção da biodiversidade e o uso sustentável dos recursos naturais. O projecto não deve limitar-se a sustentar o funcionamento do IBAP e do SNAP mas tem a capacidade de aportar conhecimento e valor-acrescentado para uma melhor gestão das áreas protegidas, pelo que é importante que estas oportunidades sejam identificadas, juntamente com o IBAP e de acordo com as suas necessidades, e ser elaborado por consequência um plano de reforço institucional com base nesta oportunidade proporcionada pelo projecto.

4.3 Eficácia

Tendo em conta que sob este critério se avalia a contribuição dos resultados para o objectivo específico, a análise varia fortemente entre as duas componentes do projecto e em relação a qual dos 3 aspectos do objectivo específico (*“reforçar as capacidades nacionais para enfrentar mudanças climáticas por meio do fortalecimento dos sistemas de governação e da redução do desmatamento e da degradação florestal, principalmente no Sistema Nacional de Áreas Protegidas”*) se refere.

Olhando para a primeira parte do objectivo específico – o **reforço de capacidades nacionais para enfrentar mudanças climáticas** – a primeira componente do projecto foi praticamente negligenciada por questões institucionais relativas ao não progresso na instalação do Secretariado de Mudanças Climáticas, à crónica instabilidade política e institucional e às relações interinstitucionais limitadas. O não engajamento por parte da Secretaria de Estado do Ambiente, descontente com as mudanças na lógica de intervenção do projecto, criou um empasse que se reflectiu num amplo atraso na implementação da primeira componente, a qual ficou em *stand-by* à espera de uma efectiva participação. Entendeu-se também que, mesmo por parte do IBAP, não houve um esforço na redefinição desta componente de capacitação, provavelmente por não estar a corresponder às expectativas individuais dos técnicos directamente envolvidos no projecto e pela insuficiente visão estratégica institucional neste sentido. Desta forma, não foi definido um plano de capacitação para o IBAP e outras partes interessadas, resultando assim num progresso quase nulo desta componente, pelo menos em termos de *soft-skills*. Considera-se portanto ser esta uma oportunidade perdida, ou pelo menos até agora não aproveitada, para reduzir as debilidades encontradas, em particular nas áreas protegidas, entre directores, guardas-parque, autoridades locais e comunidades, as quais requereriam um plano de reforço estruturado e efectivo. A capacitação que não tem acontecido a nível central, seria certamente útil e eficaz nas áreas protegidas, nomeadamente em matérias como fiscalização, monitoramento, planos de gestão das áreas, etc. Recomendações específicas neste sentido são feitas na respectiva secção 5, sendo que a assistência técnica deverá ajudar a identificar estas necessidades e a elaborar um plano de capacitação para a próxima fase.

Quanto ao **fortalecimento do sistema de governação**, avanços estão sendo conseguidos na montagem do sistema de monitoramento, com a revisão e definição dos indicadores ecológicos e a implementação do mesmo, quer em termos de ferramentas (base de dados georreferenciada, fichas de recolha da informação, estruturação do sistema de recolha com participação comunitária), quer em termos de produção de dados (inventário florestal e estudo FREL). Será esta a componente que mais evoluiu e que mais beneficiou da redução de actividades na componente de capacitação e REDD, sendo prioritária dentro do IBAP e adequadamente suportada pela assistência técnica internacional. Por outro lado, o projecto tem permitido assegurar o funcionamento do IBAP, em particular a nível central, e em parte das áreas protegidas sob a sua tutela, pagando salários, actividades de fiscalização e monitoramento. Sem o projecto, a execução da maioria destas actividades estaria fortemente condicionada ou impossível. Neste sentido, o IBAP tem demonstrado boa capacidade de conseguir fundos através de projectos, complementando e dando resposta às suas necessidades estruturais e para manter o funcionamento do sistema de governação das áreas protegidas.

Actualmente, o GCCA+ e os projectos da Fundação Mava⁷ são as fontes de financiamento que mantém a “máquina” e permitem ao IBAP cumprir com o seu mandato. No entanto, é um mecanismo que traz instabilidade e incertezas e que está sujeito à disponibilidade financeira dos doadores, ficando de alguma forma condicionado pelas respectivas estratégias de cooperação e interesses.

Tal como referido na eficiência, a fiscalização é ainda deficitária e não suficiente para assegurar uma eficaz protecção dos parques. A previsibilidade dos patrulhamentos, a falta de equipamentos para fiscalização nocturna, a limitação na disponibilidade de combustível (15-25 litros/mês por cada motorizada de guarda-parque numa área terrestre), são factores que reduzem esta capacidade. Apesar destes constrangimentos, é possível introduzir melhorias na não previsibilidade das patrulhas, tornando-as mais aleatórias em frequência, duração e percursos, mudando as equipas de fiscalização com a participação de membros de outras áreas/comunidades, fazendo actividades cruzadas entre parques. A revisão das taxas e multas com base em estudos económicos é também um aspecto a ter em conta para tornar o mecanismo de fiscalização mais eficaz, auto-alimentando-se e servindo a sua função preventiva de conservação dos recursos naturais.

A débil fiscalização e a definição de regras para gestão das áreas protegidas, tem efeitos também na terceira parte do objectivo específico, em termos de **redução do desmatamento e da degradação florestal no SNAP** (interessante verificar que as áreas marinhas não são assim abrangidas, limitando-se o projecto a financiar actividades de fiscalização e monitoramento, e ao pagamento de salários, quando os efeitos na floresta também se sentem nas ilhas, onde a expansão da fronteira agrícola é uma realidade, em particular em relação ao caju). Mesmo sem ter dados objectivos sobre a taxa de desmatamento e de degradação florestal nas áreas protegidas, há duas observações empíricas que podem ser feitas na análise desta componente do objectivo específico: por quanto tenham sido definidas tipologias de zonas dentro das áreas protegidas (de protecção, tampão e de desenvolvimento), as comunidades residentes nos parques continuam a realizar as suas actividades produtivas, utilizando práticas correntes como o corte e queima, inclusive ampliando as áreas de plantação de caju, ou praticando a pesca; por outro lado, não se encontrou no pessoal dos parques do IBAP (guarda-parques, mas também alguns directores) preocupação pelo facto de haver pressão sobre os recursos naturais nas áreas protegidas, de se fazer um uso não totalmente sustentável e dos microprojectos não promoverem práticas de conservação. O facto de as comunidades integrarem os comités de gestão e de participarem na definição dos planos de gestão das áreas protegidas é positivo e louvável. No entanto a definição desses planos e respectivos regulamentos internos deve ter uma base técnica e científica e ser assistida por especialistas que cubram as componentes ambientais, económicas e sociais, quer na questão da zonagem, na quantificação das taxas e multas, no acesso aos recursos, na quantificação e alocação dos benefícios e portanto não correspondendo apenas aos desejos das comunidades.

Em relação ao efeito dos microprojectos na redução do desmatamento e da degradação florestal, esta parece limitada sendo que, sob alguns aspectos, podem até ter efeitos negativos. Há um benefício directo para as comunidades beneficiárias, pela oportunidade de implementar actividades geradoras de rendimentos e adoptar tecnologias mais eficientes no uso do tempo e dos recursos naturais, as quais foram pensadas para apoiar a sua conservação. Há no entanto um conjunto de aspectos negativos que reduzem a eficácia destas intervenções e fazem questionar a sua pertinência. Os critérios de selecção das actividades e de escolha das *tabankas* beneficiárias não são claros, tendo sido referido que as actividades foram identificadas de acordo com os planos de gestão dos parques (e todas elas semelhantes e não inovadoras) e que as *tabankas* foram também sugeridas pelo IBAP em função de trabalho prévio, de comprometimento das comunidades mas sem que estes critérios tivessem sido explicitados à partida. O apoio técnico das ONGs seleccionadas também resultou ser insuficiente, quer no desenho técnico das intervenções, quer no seu seguimento e na assessoria que deveriam prestar às comunidades, sendo que dificilmente se poderia esperar mais de organizações que já operam naqueles parques há muitos anos e com as mesmas metodologias e estratégias (o que aliás serviu de critério para a sua selecção). Quanto às intervenções em si, foram encontradas deficiências técnicas e fundamentalmente a ausência de condicionalidades que obrigassem às comunidades receptoras de comprometer-se com alguma acção promotora da pretendida redução do desmatamento e da degradação

⁷ Se destacam dois projectos que tem permitido pagar parte da estrutura e actividades de fiscalização e monitoramento nas ilhas: o projecto de seguimento de aves limícolas e o das tartarugas. Mantendo a lógica de projecto e os objectivos pretendidos pelo financiador, o IBAP consegue “aproveitar” estes projectos para angariar fundos necessários ao seu funcionamento, ligando as actividades próprias dos projectos à sua estrutura.

florestal (moratória no corte de madeira e de abertura de novas áreas, práticas de reflorestamento, substituição de fogões tradicionais por melhorados, etc.). Se isto não será potencialmente um problema para actividades como a apicultura, porque a introdução de colmeias evita as práticas tradicionais de extracção de mel na floresta (pouco sustentáveis e com riscos de queimadas), outras actividades como a produção de arroz (descascadoras) ou de óleo de palma (prensas) podem ter um efeito directo negativo pela promoção da ampliação das áreas de produção ou uma maior extracção, inclusive um maior uso de lenha e emissões para a ferverura do óleo. Por outro lado, os aumentados rendimentos podem aumentar a capacidade de recorrer a mão-de-obra para a abertura de novas áreas e plantações de caju, o que se tem amplamente verificado nos últimos anos⁸. A estes aspectos ainda se acrescentam os problemas recorrentes destes tipos de projectos de cunho colectivo ou comunitário relacionados com a insuficiente capacidade de gestão (no manuseamento, na manutenção, nos cálculos de custos e preços – veja-se o caso do sabão vegetal cujo custo de produção supera o preço de venda -, na reintegração dos equipamentos, etc.) e de competências empresariais e comerciais num sistema de mercado muito pouco favorável. Outro efeito é a fixação das populações nos parques, onde podem encontrar mais apoios para a sua subsistência (como estes microprojectos), podendo fazer o uso tradicional dos recursos disponíveis e ficando mais protegidas de pressões externas. O que aliás se pode traduzir em um aumento da população dentro dos parques, quer pelo aumento demográfico, quer por estimular a fixação de outros grupos, sejam eles familiares de residentes, sejam migrantes de outras regiões ou países limítrofes.

Quanto às complementaridades entre intervenções, as principais se referem a outros projectos financiados pela União Europeia, assim como a acções de outros parceiros de desenvolvimento. Entre os projectos 10º e 11º FED, se destacam o UE-ACTIVA, que tem o objectivo de contribuir para a melhoria sustentável das condições económicas e sociais na Guiné-Bissau e, em especial, nas regiões de Bafatá, Quinara e Tombali (regiões onde se localizam os parques de Dulombi, Cufada e Cantanhez, respectivamente), e o UE-AINDA que tem como objectivo “Contribuir para melhorar a segurança alimentar e nutricional das populações mais vulneráveis, lutando contra a pobreza e fortalecendo a sua capacidade de resiliência”. Está em fase de arranque o novo programa 11º FED PRO-GB (landa Guiné) finalizado ao fortalecimento da resiliência e das oportunidades económicas com base em fileiras agrícolas. Mais do que explorar efectivas sinergias entre estes programas, é importante que sejam absorvidas pelo GCCA+ as lições aprendidas a partir destes e sejam identificadas as oportunidades de reforçar a resiliência dentro do respeito e do uso sustentável dos recursos naturais, em particular dentro das áreas protegidas, promovendo práticas agro-ecológicas de intensificação produtiva e reduzindo assim a abertura de novas áreas, quer em zonas de floresta, quer em zonas costeiras de mangal. É igualmente importante assegurar que seja dedicada a necessária atenção na formulação de novas iniciativas de modo a evitar potenciais efeitos negativos, como por exemplo, o aumento potencial da pressão endógena e exógena sobre os recursos naturais pelo acesso facilitado às áreas protegidas.[1]

Existem também programas de âmbito comunitário financiados pelo Small Grants Programme do GEF/PNUD mas de uma forma geral estes também têm demonstrado debilidades semelhantes àquelas encontradas nos microprojectos do GCCA+. As primeiras intervenções, que pelos vistos tiveram algum sucesso remontam às acções financiadas pelo FIAL (Fundo de Iniciativas Ambientais Locais), mas não há registos de avaliações deste programa, nem da sua sustentabilidade. O mesmo diga-se dos apoios prestados pela SwissAid e pela UICN ou por outros projectos implementados por ONGs nacionais (AD, Tiniguena, Divutec, etc.) cujos efeitos e sustentabilidade são reduzidos.

4.4 Impacto

Considerando a situação do projecto no que se refere à execução das actividades e ao progresso no alcance de resultados e do objectivo específico, a contribuição para o objectivo geral é ainda limitada e só pode ser avaliada em termos potenciais. Ora, a formulação do objectivo geral – *redução da vulnerabilidade das populações e melhoria da sua resiliência às mudanças climáticas, apoiando o país nos seus recentes esforços para um desenvolvimento sustentável com baixas emissões de carbono e resistente às alterações climáticas* – não será a mais consistente com a lógica de intervenção e do objectivo específico, como aliás já analisado no

⁸ Aparentemente, a descida do preço do caju em particular em 2019 (de preços que rondavam os 600 FCFA/kg passou-se a 250-350 FCFA/kg) terá contribuído para reduzir a taxa de crescimento das novas plantações de caju que nos últimos anos tinha tido subidas crescentes evidentes ao viajar dentro do país em todas as regiões e dentro dos parques, mesmo naquelas zonas onde a cultura do caju não era tradicionalmente a principal fonte de rendimento.

ponto sobre o desenho do projecto. Se supõem portanto impactos pelo fortalecimento institucional, pela capacitação do pessoal, pela protecção das áreas, e no desenvolvimento das comunidades e a suas atitudes com respeito aos parques. Importa verificar estas mudanças de comportamentos e se o conjunto de produtos e realizações tem contribuído, e de que maneira, para “reduzir a vulnerabilidade das populações e melhorar a sua resiliência às mudanças climáticas”. A intervenção não tem uma estratégia directa à redução da vulnerabilidade às mudanças climáticas nem para um desenvolvimento sustentável com baixas emissões e resistente às mudanças climáticas, já que não estão a ser adoptadas nem medidas de adaptação às mudanças climáticas nem de mitigação de emissões. Pelo que, neste sentido o nível de impacto da acção, mesmo em termos potenciais, não é satisfatório.

Outra análise possível é sobre a estratégia efectiva do projecto, numa perspectiva de contribuição do sistema de áreas protegidas sobre a conservação dos recursos naturais, o seu uso sustentável e portanto visando um desenvolvimento resiliente às mudanças climáticas e de baixas emissões. Neste sentido, pode-se afirmar – mesmo que empiricamente por não existirem ainda dados objectivos quantificados sobre os efeitos das áreas protegidas – que a existência de um sistema nacional de áreas protegidas tem permitido assegurar, mesmo com as deficiências já analisadas, uma certa protecção sobre os recursos naturais e a biodiversidade de pressões externas que doutra forma não seria possível. Para tal, e num contexto político-institucional frágil como aquele da Guiné-Bissau, tem contribuído a existência e o funcionamento do IBAP, dos parques, dos mecanismos de fiscalização e monitoramento, a presença das populações, a cooperação com organizações não-governamentais locais. O que se pode concluir é que sem nem esses elementos, a situação poderia ser muito pior, como aliás se tem verificado no período posterior à crise política de 2014.

No entanto, estes impactos são limitados e não parece que todo o potencial do projecto esteja a ser explorado e aproveitado. Do ponto de vista institucional, as capacidades do IBAP ao nível central são bem avaliadas, embora se considere que seja necessário proceder a uma análise institucional e à definição de uma visão institucional de longo-prazo que inclua uma estratégia de capacitação e de sustentabilidade financeira. entretanto, as capacidades do IBAP no terreno não são suficientes para cumprir na plenitude o seu mandato, assim como não são adequadas para abranger outros domínios que ultrapassem acções de conservação e de controlo (estas deficitárias) mas incluam também a gestão sustentável dos recursos naturais junto com a população. Não se trata apenas de um problema de falta de meios e de recursos humanos, mas também de sensibilização e de conhecimentos. Isto foi nítido durante as visitas efectuadas aos parques, quando se entendeu que por parte dos funcionários do IBAP é normal o uso que a população residente nos parques faz dos recursos naturais ou as tipologias de actividades apoiadas pelo projecto, cuja contribuição para a conservação é limitada.

A existência de parques, mesmo que estes possam ser consideradas áreas protegidas e não parques no conceito clássico, isto é, sem população e como zonas de protecção integrada, tem de qualquer forma um efeito dissuasor para pressões externas. Neste sentido, justifica-se a utilização do termo “parque”, que pode ter um peso superior que uma área protegida. No entanto, apesar de terem sido realizados zoneamentos e elaborados regulamentos internos, o efeito destes parques é relativo. As populações podem fazer um uso praticamente normal dos recursos (em particular naquelas que são chamadas de “zonas de desenvolvimento sustentável”), incluindo corte, queimadas e plantações, o que é considerado normal para que estas populações possam viver e desenvolver-se. Isto terá como efeito a fixação destas mesmas populações, protegidas de pressões externas, e eventualmente o incentivo para outras pessoas (familiares ou não, incluindo emigrantes) a se estabelecerem nos parques, pelos benefícios que podem aí ter (incluindo acesso a financiamento por projectos como estes). Caso ainda mais preocupante é a relação que se estabelece entre residentes – que podem fazer uso dos recursos – e operadores externos, os quais através dos residentes conseguem ter acesso a estes recursos. O projecto GCCA+ não tem uma intervenção directa neste sentido, e portanto não deveria ser objecto de avaliação, mas é um facto que existem implicações sobre as actividades apoiadas pela iniciativa, sobre a estratégia adoptada e as relações com o parceiro IBAP e os beneficiários, tendo efeito negativo sobre o alcance dos resultados e objectivo, pelo que não podem ser negligenciadas. Por exemplo, o aumento das plantações de caju é evidente, substituindo-se à floresta e deixando de haver pousio e regeneração natural.

Ainda mais grave no caso da pesca e dos recursos marinhos, onde a pressão pode ser menos visível mas os efeitos mais preocupantes⁹.

Assim, numa perspectiva de mudanças de atitudes, não se pode afirmar que o projecto tenha conseguido provocar mudanças positivas, nem por sensibilização dos técnicos, das ONGs e das populações, nem através dos microprojectos ou da introdução de práticas visada à redução do desmatamento e da degradação florestal ou de adaptação às mudanças climáticas.

4.5 Sustentabilidade

A sustentabilidade da acção está intrinsecamente ligada à existência e reforço de capacidades do IBAP e à manutenção e gestão dos parques, protegendo os recursos naturais das pressões internas e externas. As demais dimensões inicialmente concebidas no âmbito desta intervenção, em termos de redução da vulnerabilidade e adaptação às mudanças climáticas não apresentam condições de sustentabilidade por não se terem concretizado, como no caso das relações institucionais (nomeadamente o Secretariado de Mudanças Climáticas). A fragilidade do Estado e das suas instituições não permitem prever continuidade das acções em termos políticos e de disponibilidade de fundos públicos, o que aliás é pressuposto e não risco de qualquer projecto implementado neste país. A falta de compromisso efectivo do governo com a questão ambiental e com a manutenção dos parques não prometem um futuro muito estável. Para além da existência de leis, o governo não tem aportado qualquer contribuição ao projecto, nem sequer em pessoal para além da participação directa do IBAP. É possível que se trate de uma estratégia consciente (ou possível) que parte do pressuposto que seja do interesse da comunidade internacional de manter dissipadores de dióxido de carbono nas florestas tropicais para compensar a sua produção excessiva de GEE e, por isso, sempre terá financiamento.

Do ponto de vista institucional, esta reduzida intervenção do governo tem aumentado a independência e autonomia do IBAP, permitindo-lhe e ao mesmo tempo obrigando-o a procurar as suas fontes de financiamento, quer para o funcionamento interno quer para a gestão das áreas protegidas. Isto tem sido conseguido ao longo do tempo com o apoio de diferentes parceiros de desenvolvimento: historicamente, a UICN, SwissAID, a Fundação MAVA e a AFD, o Banco Mundial, a cooperação espanhola e, mais recentemente, a União Europeia agora através do GCCA+). É um facto que o IBAP, principalmente a nível central, tem conseguido juntar e manter uma equipa técnica com boas capacidades, inclusive recuperando de choques estruturais pelas doenças de alguns dos seus directores e técnicos principais. Num contexto como o da Guiné-Bissau é um êxito louvável, que deixa esperar ser mantido no longo-prazo, embora uma certa renovação geracional tenha de ser antecipada e programada no tempo. No entanto, o reforço de capacidades deve ser contínuo e progressivo, partindo de uma análise institucional e de um diagnóstico de necessidades. Neste sentido, colaborações estratégicas de longo-prazo com Universidades, centros de pesquisa e organizações especializadas podem estimular a permanência dos técnicos (não apenas os bons salários pagos) e assegurar este reforço de competências em temas específicos.

Do ponto de vista financeiro, é importante identificar uma estratégia alinhada com o mandato e a visão de longo-prazo da instituição. Se hoje o IBAP é uma instituição pública que devido a sua performance é assimilada por alguns a uma grande ONG, é necessário assegurar coerência na sua estratégia de sustentabilidade financeira e técnica, com base em um plano de longo-prazo para o qual os diferentes parceiros de desenvolvimento podem contribuir. A criação de um departamento especializado em *fund-raising* dentro do IBAP deve ser considerada, uma vez que a instituição ainda sofre da instabilidade derivada da disponibilidade de fundos e dos interesses das agências financiadoras, sejam esses interesses de tipo técnico, económico ou político.

Embora a Fundação Bio-Guiné ainda não se tenha consolidado como previsto e permaneçam questionamentos sobre a sua estrutura, a sua gestão e funcionamento, é um facto que a existência de um mecanismo de financiamento como este, que pode servir de suporte financeiro para a actuação do IBAP e para a gestão das

⁹ Foi verificado que nas ilhas a pesca artesanal é permitida aos residentes, mas que no parque de Cantanhez os pescadores residentes recebem financiamento (incluindo artes de pesca, combustível, gelo, e uma caixa de recepção junto do porto de desembarque e da nova sede do parque) de uma empresa coreana que opera na região para a pesca selectiva de Djoto. Os pescadores cedem exclusivamente este peixe à empresa que o processa e exporta, podendo guardar para consumo e venda em seu benefício o restante peixe pescado. E este é considerada pesca artesanal de residentes, portanto dentro das regras do parque. Não existem dados sobre o volume de pesca, de exportação e os efeitos sobre os stocks de peixe, nomeadamente da espécie comercializada. Mas pode-se facilmente prever que esta pressão tenha efeitos negativos.

áreas protegidas (inclusive para as actividades de fiscalização e de monitoramento), seria uma solução que pode garantir sustentabilidade no longo-prazo. É geralmente reconhecido que um parque nacional não se pode sustentar sozinho, que é um bem público que precisa de algum tipo de subvenção no tempo. No entanto, a sustentabilidade dos parques passa também por uma revisão e actualização dos planos de gestão (e de negócios) para que seja possível não apenas uma melhor gestão dos recursos existentes, mas também procurar fontes alternativas de financiamento, inclusive revendo os regulamentos internos, em termos de taxas de entrada, multas, desenvolvimento de actividades, ecoturismo, etc. Algo para o qual a assistência técnica pode contribuir.

O mesmo diga-se para a sustentabilidade dos microprojectos, que é dúbia e potencialmente muito baixa. É um facto que na maioria dos parques existem experiências apoiadas por projectos anteriores as quais na sua maioria (por não dizer na totalidade) deixaram de funcionar ou de qualquer forma não se sustentaram com o fim dos projectos que as apoiavam. Esta acção não trouxe inovações neste sentido, pelo contrário privilegiou que os microprojectos fossem seleccionados, desenhados e acompanhados por ONG que tinham experiência no local, o que se justificava pela proximidade com as comunidades beneficiárias, as mesmas que nalguns casos têm 20 anos de experiências de escasso sucesso. Não tendo havido mudanças, não se pode que esperar o mesmo resultado final, desde o sucesso limitado das acções apoiadas no imediato como da sua sustentabilidade. Os problemas clássicos de manuseamento, de falta de manutenção, de reintegração dos equipamentos, de gestão por grupos colectivos sem competências empresariais e comerciais, de falta de mercado, etc. foram encontrados ou são esperados, sem contar com as debilidades técnicas das ONGs e com os potenciais efeitos negativos sobre os recursos já mencionados anteriormente. A ausência de critérios claros de selecção técnica e de escolha das *tabankas* beneficiárias, assim como de condicionalidades na concessão destes apoios e de participação das comunidades nos investimentos não deixam prever outro destino.

Apenas do ponto de vista de governação pode-se prever sustentabilidade da intervenção através do próprio IBAP e dos mecanismos de gestão dos parques. Os comités de gestão dos parques são instâncias de governação que envolvem entidades e comunidades locais na definição dos planos de gestão, regulamentos internos, zonagem da utilização dos recursos naturais. De uma forma geral, os comités necessitam ainda de serem reforçados, nomeadamente em termos de conhecimentos e capacidades dos seus membros, em particular das comunidades, para poderem desempenhar adequadamente o seu papel e serem efectivos mecanismos de governação participativa.

4.6 Valor acrescentado da cooperação técnica

Analisa-se nesta secção a contribuição da assistência técnica (AT) ao projecto no que se refere ao apoio à implementação e ao seu expectável valor acrescentado em termos de competências e conhecimentos técnicos para reforço institucional e maximização do alcance de resultados. Distinguem-se neste caso as assistências técnicas internas, pagas pelo projecto, da assistência técnica de monitoramento externo contratada directamente pela Delegação da União Europeia através de um contrato-quadro. O orçamento do projecto prevê 2 posições intermitentes – um assistente técnico principal por 13 meses e um AT em SIG por 8 meses – e 349 dias para curtas durações. A estas acrescenta o assistente técnico para monitoria externa que presta um apoio à DUE colmatando a não disponibilidade de funcionários com experiência nas temáticas do projecto.

Houve uma opção clara de não recorrer a assistências técnicas permanentes como em muitos outros projectos, por diferentes questões: a existências de competências técnicas no IBAP mas a oportunidade de ter especialistas externos que possam trazer conhecimentos de outras realidades e facilitar as relações interinstitucionais e com a UE, uma boa capacidade de gestão de projectos financiados internacionalmente, a possibilidade de reduzir custos e de evitar que as AT fossem integradas no trabalho diário e rotineiro da instituição, substituindo-se a técnicos locais e portanto não aportando valor acrescentado e capacitação dos técnicos locais.

Analisando cada uma das posições, pode-se afirmar o seguinte:

Assistência Técnica Principal: as funções desta AT, depois de ter caído a componente de capacitação para constituição do Secretariado de Mudanças Climáticas, incidiram principalmente no apoio à coordenação e à

direcção do IBAP na gestão e implementação do projecto. O perfil não estritamente técnico da perita, associado a umas tarefas mais de acompanhamento e orientação, adequou-se às necessidades do IBAP e de interface com as demais entidades e a DUE, pelo seu conhecimento do contexto e das instituições nacionais. A sua presença no terreno regular mas intermitente e não contínua foi considerada oportuna de modo a não se substituir aos técnicos nacionais, mas sim apoiando a implementação e estabelecendo acções a serem desempenhadas durante a sua ausência. O seu papel foi relevante em impulsionar o projecto nas primeiras fases e no apoio à coordenação e gestão, assim como na preparação de propostas para adaptar o projecto às alterações institucionais e estratégicas entretanto encontradas (componente REDD, adendas, revisão de quadro-lógico, etc.). Também teve um papel activo e importante na montagem do sistema de monitoramento em estrita ligação com os respectivos departamentos, na revisão dos indicadores e das fichas, e também nas propostas de revisão do quadro-lógico.. A qualidade desta intervenção não terá sido sempre a mais desejável, por um lado, porque foi referido ter existido resistência por parte do IBAP em integrar assistentes técnicos internacionais na sua estrutura, por outro lado, porque o seu valor acrescentado do ponto de vista técnico tem sido limitado face às necessidades identificadas, por exemplo em relação ao apoio necessário na análise institucional do IBAP para definição da sua estratégia de longo prazo, na revisão dos planos de gestão dos parques e dos sistemas de fiscalização ou na selecção e implementação das actividades em favor da resiliência, cujas debilidades foram amplamente discutidas ao longo deste relatório. Cabe ressaltar que um papel importante da ATP é assegurar a coordenação e o impulso das actividades combinadas do projecto em conjunto com o pessoal do IBAP: isso para permitir que a equipa do IBAP tenha liberdade de desempenhar os seus próprios papeis, seja técnicos, seja na busca contínua de outros financiamentos à margem do projecto GCCA+. Neste sentido, reconhecendo o papel facilitador desempenhado pela AT e a utilidade para fins de projecto de ter um assistente à coordenação, verificou-se haver ainda necessidade desta ser assessorada tecnicamente por especialistas sectoriais de curta duração.

Assistência Técnica em SIG: este AT desempenhou um papel muito importante e de alta qualidade na montagem da base de dados georreferenciada dos parques e na revisão e informatização das fichas de recolha de informações, servindo de base também para verificar e quantificar o estado de conservação nos parques e cálculos para mercado de carbono (em conjunto com as informações do FREL que ainda terão que ser integradas no sistema). A definição e instalação do sistema foi bastante demorada, estando apenas agora a ser finalizado. Os dados estão sendo introduzidos e as fichas de recolha de informação começaram a ser utilizadas, pelo que será agora necessário verificar de que forma as capacidades vão ser transferidas para que a unidade adquira a necessária autonomia para poder operar no futuro sem necessitar de ulteriores assistências técnicas (o que implica uma assunção de responsabilidades também por parte do IBAP, inclusive verificando a oportunidade de manter esta como uma unidade ou passar a ser um departamento). Tendo em conta a complexidade tecnológica associada, pode-se prever manter esta AT durante o resto do projecto mas de forma intermitente para assegurar que haja uma efectiva passagem de responsabilidade, formação dos técnicos locais e a adequada manutenção do sistema.

Assistência Técnica Externa de Monitoramento: contratada para colmatar a falta de especialistas na DUE que pudessem assegurar o necessário acompanhamento da acção, tem realizado missões curtas mas não regulares de seguimento da implementação (Setembro 2017, Dezembro 2017, Março 2018, Março 2019). Os respectivos relatórios mostram como tinham sido identificadas algumas das debilidades anteriormente referidas (como a consistência de certas intervenções em resiliência ou em relação aos indicadores, embora o quadro-lógico continue com debilidades, mesmo na última versão proposta). No entanto, a partir destes relatórios e das suas observações não vieram a ser implementadas acções correctivas adequadas como medidas de mitigação. Considera-se assim que o valor acrescentado potencial que esta AT externa poderia aportar não está a ser adequadamente explorado e aproveitado. Seria necessária uma maior interligação entre ATs, a DUE e o projecto, sob a liderança do IBAP enquanto principal contraparte e beneficiário, para que em conjunto seja possível melhorar o desempenho do projecto e a sua eficácia no alcance de resultados.

Assistência Técnica de Curta Duração: foram orçamentados 349 dias de trabalho para especialistas em curta duração mas até agora esta rubrica não foi utilizada. Apesar de terem sido claramente identificadas áreas de competência que necessitariam de apoio externo que a AT actual não está em condições de fornecer, não foi definido um plano de trabalho e de mobilização deste tipo de especialistas, o que surpreende tendo em conta as discussões tidas com os AT e o IBAP e as suas recomendações. Cabe ao IBAP, com o apoio da ATP,

a elaboração dos respectivos termos de referência e procedimentos contratuais. Entre as mais urgentes, considera-se que deveriam ser recrutados especialistas para:

- Planeamento estratégico: Apoiar o IBAP no seu diagnóstico institucional, na definição de uma estratégia de longo-prazo e identificação de prioridades, tanto para uso interno institucional, como para financiadores externos (incluindo a montagem de um departamento de *fund-raising* e a estruturação da Fundação Bio-Guiné);
- Apoiar a revisão e implementação definitiva do sistema de monitoramento ecológico e dos planos de gestão, consistente com as capacidades técnicas e financeiras do IBAP, como componente fundamental da gestão de áreas protegidas (incluindo a revisão das taxas de entrada e multas);
- Realizar estudos socioeconómicos junto das populações associadas aos parques, em particular as residentes, de modo a melhor conhecer as suas condições e prioridades e a monitorar as suas actividades, orientando assim a revisão dos planos de gestão dos parques (incluindo zonagens, uso dos recursos, pousios, taxas de entrada, com base em informações científicas adicionais);
- Apoiar a melhoria do sistema de fiscalização, em métodos e modelos de patrulhamento, apreensões, comércio ilegal, detenção criminal, *intelligence*, etc. incluindo a revisão das multas e apreensões;
- Reforçar as oportunidades para o turismo de natureza, de observação de espécies (tartarugas, primatas, aves, etc. e pesca desportiva regulada), associado a actividades de pesquisa científica em colaboração com centro de investigação e universidade de renome que por sua vez possam disponibilizar estudantes e pesquisadores que recolhem informação relevante para o IBAP sob a sua orientação;
- Melhorar o sistema de gestão do conhecimento e a comunicação do projecto, promovendo a recolha e sistematização de informação técnica e científica produzida no âmbito do projecto;
- Capacitar os técnicos a nível central mas principalmente nos parques nas temáticas que vierem a ser identificadas (monitoramento, gestão, fiscalização, actividades de resiliência, etc.) de modo a reforçar competências e a gratificar e estimular os participantes.

4.7 Assuntos transversais

Embora usualmente abordados no fim da análise, os assuntos transversais deveriam ter uma consideração especial na lógica de intervenção e na implementação de qualquer projecto, tal como se tentou fazer ao longo do relatório. São aqui tomadas em conta as questões ambientais, de direitos humanos (das mulheres, dos jovens, das pessoas portadoras de deficiências,) e a governação. Nesta secção incluímos também as questões relacionadas com visibilidade e gestão do conhecimento.

Ambiente: é o foco do projecto, pelo que a sua conservação e protecção está incluída em toda a estratégia de intervenção, embora tenham sido encontrados elementos que levantaram algumas preocupações, nomeadamente na questão do acesso pelos residentes aos recursos naturais nas áreas protegidas, assim como aos microprojectos de acções em resiliência, cujos efeitos sobre o meio ambiente podem ser prejudiciais (questão largamente analisada no relatório).

Género: não existe uma estratégia definida para integrar as questões de género no projecto e assim favorecer a participação das mulheres nas actividades, a não ser alguma atenção ou preferência no caso de actividades geradoras de renda destinadas às mulheres. É um facto que a proporção de mulheres no IBAP é muito reduzida e que não há uma política de recrutamento que favoreça a integração de mais mulheres. Por exemplo, verificou-se que várias mulheres teriam interesse em serem guarda-parques mas até hoje não há qualquer mulher a cumprir com esta função (alegadamente por se tratar de tarefa dura e perigosa).

Jovens: igualmente não há uma estratégia definida para promover a participação dos jovens, com formações ou oportunidades especificamente destinadas a eles. Sejam esses jovens em idade laboral, que podem assumir responsabilidades junto das suas comunidades ou nas actividades económicas, sejam jovens em idade escolar. Neste último caso, apostando em acções de educação ambiental nas escolas poderiam ser promovidas acções relacionadas com gestão do lixo e reciclagem, com sensibilização sobre temas ambientais (biodiversidade, benefícios de serviços ecossistémicos, etc.) cujo impacto no longo-prazo e efeito multiplicador nas famílias pode ser mais alargado que através de acções individuais ou pontuais.

Pessoas portadoras de deficiências: também não há estratégia ou evidências de consideração desta questão, algo que pode ser integrado nas próximas fases e actividades, envolvendo sempre que possível e oportuno pessoas com estas condições.

Governança: o projecto tem promovido os mecanismos de gestão participativa nos parques, através dos comités de gestão que envolvem as comunidades na zonagem e planos de gestão das áreas protegidas. Estas instâncias são mecanismos participativos que ainda necessitam de reforço de capacidades para que os seus membros estejam efectivamente em condições de cumprir com o seu papel e serem verdadeiros agentes de mudança dentro das suas comunidades.

Visibilidade: difere entre o nível central – onde os equipamentos do projecto são claramente identificados pelo logo do projecto ou nas actividades de comunicação e publicações – e o nível local – onde a visibilidade do projecto é muito reduzida, quer nas infra-estruturas, quer nas actividades desenvolvidas. As comunidades beneficiárias conseguem identificar o projecto com os actores mais próximos, ONGs implementadoras e IBAP, mas não a fonte do financiamento e portanto a responsabilidade acrescida que isso implica (embora se possa aqui discutir se o facto de ser um financiamento externo, de países entendidos como “ricos”, não possa ser considerado como uma doação devida). É assim necessário melhorar a visibilidade do projecto, respeitando as regras em vigor do manual de comunicação e visibilidade da UE.

Gestão do conhecimento: estão sendo produzidas ou recolhidas pelo projecto muitas informações, de carácter científico e técnico, mas que não estão sendo sistematizadas e divulgadas para fora do IBAP e do projecto. Este conjunto de informações pode ser muito útil para os parceiros de desenvolvimento e a comunidade científica, pelo que se justifica e recomenda-se que se efectue um esforço neste sentido, eventualmente contando com o apoio de uma assistência técnica externa especializada de curto prazo.

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

De seguida são apresentadas as principais conclusões que podem ser retiradas da análise dos diferentes critérios de avaliação descrita na secção anterior. Para cada uma das conclusões, sempre que possível e oportuno é identificada uma recomendação que se propõe contribuir para maximizar os efeitos do projecto, o alcance dos seus resultados e a sua sustentabilidade.

5.1 Conclusões

- C1. O projecto é **relevante** embora tenha sido identificada uma certa falta de coerência na cadeia de resultados e de consistência na lógica de intervenção, uma vez que o projecto, quer na sua concepção original quer na sua reformulação, não tem efeitos na redução da vulnerabilidade das populações e na melhoria da sua resiliência às mudanças climáticas. O projecto tem sim efeitos, e tem sido necessário, para assegurar o funcionamento do IBAP e para apoiar financeiramente a realização de algumas actividades de fiscalização e monitorização nas áreas protegidas. No entanto, não é suficiente para permitir uma gestão do sistema nacional de áreas protegidas, o que requereria uma disponibilidade de fundos públicos e internacionais bem superiores, algo que o IBAP não consegue no longo prazo por depender de projectos e que a Fundação Bio-Guiné ainda não consegue assegurar mas que em termos potenciais e futuros poderia solucionar.
- C2. A **reformulação do projecto** face à crónica instabilidade político-institucional foi uma solução adequada para dar continuidade ao projecto, permitindo pelo menos a execução das actividades de apoio ao funcionamento do IBAP e das áreas, já que a criação do Secretariado para Mudanças Climáticas não era viável nesse contexto institucional. No entanto, foi questionada pela Secretaria (e Direcção Geral do Ambiente) esta reformulação unilateral por parte do IBAP e da DUE em relação a um projecto inicialmente concebido (e aprovado) com a participação dos diferentes actores, entretanto excluídos.
- C3. Existem **boas competências técnicas** no IBAP ao nível central, mas encontrou-se um certo desequilíbrio entre capacidades a nível central e local que o projecto não conseguiu minimizar, inclusive através de uma distribuição mais proporcional de fundos. A oportunidade proporcionada pelo projecto para reforçar estas capacidades não foi (ainda) aproveitada, não existindo um levantamento de necessidades e um plano de capacitação estruturado, embora esta componente tenha sido mantida mesmo com a reformulação do projecto. Isto vai permitir também aumentar a taxa de execução do projecto, que até a data do último relatório financeiro (Janeiro 2019, isto é cerca de ¾ do tempo), situava-se nos 52% de gastos dos recursos financeiros disponíveis.
- C4. A **gestão das áreas protegidas** requer ainda um esforço nomeadamente com a revisão e modernização dos planos de gestão e regulamentos internos que compatibilizem a conservação da biodiversidade e dos recursos naturais com o uso sustentável, minimizando as pressões internas e externas existentes. Não se encontrou no IBAP, em particular a nível de parques, suficiente sensibilidade e capacidades neste sentido, ao ponto de ser considerado normal o actual uso que a população faz dos recursos, incluindo pesca, abate de árvores, queimadas, substituição do coberto florestal por plantações de caju, etc.
- C5. É de qualquer forma reconhecido que a mera **existência dos parques** e algum controlo pela presença de populações e técnicos nas áreas, na ausência de outras estruturas do Estado, sirva de travão para pressões externas e que sem isso a situação poderia ser pior. O projecto ainda não estabeleceu um sistema adequado para medir os câmbios do uso (embora tenham sido realizados estudos de base como o inventário florestal e o FREL), o valor e os benefícios dos serviços ecossistémicos e as eventuais diferenciações dentro e fora das áreas protegidas, o que seria uma fonte importante de informação e de evidências em suporte à tomada de decisão, inclusive para financiadores que queiram apoiar a conservação dos recursos naturais no país. Neste sentido, há um potencial importante para quantificar os benefícios e através desses competir no mercado de carbono e assim aumentar a disponibilidade financeira para a gestão das áreas protegidas e consequentemente aumentar os níveis de conservação face a um benefício directo que pode chegar às comunidades.
- C6. Existe ainda a necessidade de **sensibilizar as comunidades** que residem nos parques sobre a importância da conservação e do uso sustentável dos recursos naturais, nomeadamente face ao aumento demográfico e das referidas pressões internas e externas. Estas populações fazem um uso tradicional destes recursos, sem que tenham sido adoptadas práticas e modelos melhor adaptados às mudanças climáticas e às necessidades. Neste sentido, o projecto veio a implementar actividades clássicas, pouco inovadoras, através do modelo clássico que envolve ONGs locais que já operavam nas áreas (nalguns casos há largos anos e com capacidades de actuação limitada), o qual se tem revelado pouco eficaz no

tempo. A escolha das actividades, os critérios de selecção das *tabankas* beneficiárias e os mecanismos de apoio não têm sido os mais adequados.

- C7. Os apoios fornecidos para **actividades geradoras de rendimento** com a expectativa de que desta forma se reduziria a pressão sobre a floresta não têm até agora demonstrado serem capazes de cumprir com esta função. Aliás vários aspectos negativos foram identificados (directos ou potenciais) que colocam dúvidas sobre a sua relevância e coerência com os objectivos pretendidos, uma vez que podem ter efeitos opostos, no sentido de poder aumentar a pressão e não de reduzi-la. Isto implica a necessidade de reconsiderar não apenas a tipologia de intervenções mas também o modelo adoptado.
- C8. A **integração de aspectos transversais** na intervenção tem sido bastante limitada, não existindo uma estratégia clara neste sentido. Em relação às questões de género, há uma certa atenção às mulheres e ao seu envolvimento nas actividades produtivas (sabão, óleo de palma, hortas) mas fundamentalmente porque se trata de actividades normalmente sob a sua responsabilidade. No entanto, não foram encontradas evidências ou outras acções específicas direccionadas a promover a participação das mulheres, a empregar mais mulheres (por exemplo como guarda-parques ou eco-guias) ou a fortalecer o seu papel.
- C9. A **visibilidade** do projecto é respeitada nos logos, relatórios e equipamentos (por exemplo o novo barco) mas é reduzida e precisa de ser melhorada no que se refere aos microprojectos e às realizações físicas, mas também do próprio IBAP, cujo funcionamento é em grande parte suportado por fundos da UE. Para além da visibilidade, a comunicação também pode ser mais efectiva e não há uma sistematização da informação produzida (do ponto de vista técnico, científico, dados socioeconómicos, do sistema de monitoramento, de seguimento de espécies e da fiscalização) que permita a sua publicação e difusão, tanto para divulgação dos conhecimentos, de evidências sobre os resultados e benefícios obtidos, assim como em suporte à tomada de decisão.
- C10. O conjunto de conclusões acima descrito leva também a questionar o valor acrescentado da **assistência técnica** (AT) ao projecto. Se a AT especializada para a montagem do sistema de informação geográfico e monitoramento tem trazido efeitos directos positivos, com um sistema que está a ser montado com boa qualidade, não parece que o potencial da AT tenha sido totalmente aproveitado. A AT principal tem tido um papel mais activo no apoio à coordenação e a gestão do projecto, assim como no desenvolvimento do sistema de monitoramento, mas menos no reforço do IBAP do ponto de vista estratégico enquanto instituição e no cumprimento do seu mandato para o funcionamento do SNAP. A AT externa para monitoramento tem realizado missões regulares de seguimento, mas que não parecem ter-se traduzido em contributos efectivos para a melhoria do projecto, da sua estratégia e a maximização dos seus resultados. Por fim, não foi definido um plano de AT de curto prazo que possa prestar assessoria especializada em temáticas específicas em função de debilidades previamente identificadas.

5.2 Recomendações

- R1. **IBAP:** A primeira recomendação, por ser considerada mais relevante em termos de efeitos e de sustentabilidade futura da intervenção, refere-se ao IBAP e à necessidade de se proceder a um diagnóstico institucional que permita definir a sua visão e estratégia de longo-prazo. Isto deve levar à elaboração de um plano de acção, com actividades prioritárias e respectiva orçamentação, e incluir um levantamento de necessidades relativo ao mandato e à respectiva estrutura em recursos humanos. O projecto ainda poderá apoiar, no período que resta de implementação operacional, o desenvolvimento institucional, começando pela montagem e efectivação de um plano de capacitação que até agora não foi desenvolvido e a desenvolver uma estratégia clara e abrangente de recursos humanos (incluindo de níveis salariais, de formação contínua e progressão na carreira, de retenção dos técnicos e de alargamento da equipa em função da estrutura necessária). Face a natureza do IBAP e pelo facto de depender de financiamento externo, recomenda-se que seja criado um departamento de *fund-raising* dedicado à captação de fundos com conhecimentos dos mecanismos existentes e capacidade para dialogar com financiadores e de elaborar propostas e candidaturas alinhadas com a visão e o plano estratégico de acção da instituição. A assistência técnica pode ter um papel importante em apoiar estas actividades e servir de *mentoring* para o pessoal do IBAP.
- R2. **Acções:** É importante descentralizar ao máximo a intervenção para as áreas protegidas que é onde existe pressão sobre os recursos naturais e onde existe maior necessidade de assegurar controlo e de adoptar e implementar estratégias de redução da vulnerabilidade para as populações que sejam adequadas para assegurar modos de vida e de produção compatíveis com os objectivos de conservação. Neste sentido, recomenda-se por um lado reforçar a sensibilidade das comunidades, os conhecimentos dos técnicos e

melhorar os instrumentos de gestão (planos e regulamentos). A oportunidade de estabelecer protocolos de cooperação e de formação com Universidades e centros de pesquisa internacionais deve ser explorada, uma vez que a baixo custo (ou sem custo, ou até com benefício no caso de se conseguirem projectos financiados de investigação) pode-se conseguir o apoio de professores e de estudantes (pós-graduações) quer nas formações, quer nas actividades científicas de monitorização e seguimento. Esta solução permite manter os técnicos em funções nos seus postos de trabalho e ao mesmo tempo aproveitar de formações de alta qualidade.

- R3. **Sistemas:** Isto pode também ajudar a reforçar e efectivar os sistemas de monitorização e de seguimento, outra recomendação, para que estejam disponíveis informações sobre o estado e saúde ecológica das áreas (incluindo dados sobre demografia, condições sociais e económicas). É necessário produzir evidências que permitam quantificar os benefícios e os serviços ecossistémicos proporcionados pelas áreas protegidas. Esta informação é essencial para a tomada de decisão, para a definição de planos de gestão, de zonagem, de uso, para sensibilizar as populações sobre os benefícios efectivos (e ao contrário sobre os prejuízos do uso não sustentável dos recursos) e para procurar ulteriores apoios. Será com base na disponibilidade de dados quantitativos objectivos e fiáveis, em particular de gestão e monitorização florestal, que será possível aceder ao mercado de carbono e assim conseguir financiamento para as áreas protegidas, as instituições e para as populações, de modo a promover um efectivo processo de conservação com benefício económico directo.
- R4. **Fiscalização:** Isto passa também por um reforço efectivo da fiscalização nas áreas protegidas, com a definição de planos de patrulhamento menos previsíveis aos potenciais infractores, preferencialmente com guarda-parques que não sejam ligados à zona e suas populações, e equipando adequadamente as patrulhas (barcos, GPS, equipamento para fiscalização nocturna, etc.). A recente assinatura do protocolo entre IBAP e Guarda Nacional poderá facilitar a fiscalização, embora um maior envolvimento de outras entidades (FISCAP, Brigada Costeira, Brigada da Protecção da Natureza e do Ambiente, Polícia, Exército, etc.) e das mesmas comunidades seria desejável. Uma assistência técnica especializada de curto prazo para apoiar na formulação deste sistema e respectivos planos poderá ser prevista.
- R5. **Regulamentos internos:** Recomenda-se também a revisão desses regulamentos e dos escalões de multas (assim como do destino dos materiais apreendidos) para que sejam efectivas em desestimular os potenciais infractores. Esta revisão deveria ter em conta também um ajuste nas taxas de entrada nos parques, de modo a que sejam promovidas actividades turísticas (por exemplo reduzindo as taxas de observação de animais, incentivando assim mais turistas em visitar as áreas) e sejam aumentadas as receitas de actividades desportivas (nomeadamente no caso da pesca desportiva praticada por pescadores europeus, cujos praticantes poderão estar dispostos a pagar taxas mais elevadas, cujo valor de qualquer forma continuaria não significativo quando comparado ao custos total do pacote de viagem e ao benefício desportivo pela sua prática). Isto poderá exigir um estudo comparativo entre parques e a nível internacional para situar melhor a oferta turística nas áreas protegidas da Guiné-Bissau.
- R6. **Microprojectos:** introduzir critérios claros de selecção das comunidades beneficiárias (eventualmente na base de candidaturas das mesmas com previsão de contrapartida) e condicionalidades nos microprojectos de modo a aumentar a eficácia destas intervenções e de minimizar os potenciais efeitos negativos sobre o meio ambiente. Sugere-se, nomeadamente como lição aprendida para futuras intervenções e estratégia de saída, que ainda no âmbito deste projecto sejam definidos estes critérios e elaborado um guia de intervenções juntos das comunidades e que tenham em consideração os aspectos acima referidos, vinculando os apoios a um compromisso claro da comunidade em adoptar práticas de conservação (por exemplo uma moratória voluntária no corte de madeira, na abertura de novas áreas, na pesca, na adopção de fornos melhorados, da agro-ecologia, o reflorestamento, etc.) e associados a campanhas de sensibilização. Perante a falta de capacidade (e mandato) do IBAP e das ONGs seleccionadas, o projecto deveria assegurar um maior acompanhamento destas actividades, desde o seu desenho, selecção e implementação. Isto com o apoio da assistência técnica e de pessoal especializado no IBAP, uma figura de socio-economista e desenvolvimento comunitário (que também estaria em apoio à revisão dos planos de gestão e regulamentos internos). É igualmente importante que a DUE assegure a complementaridade e coerência global das intervenções por si apoiadas, prestando particular atenção aos possíveis efeitos indesejados das diferentes iniciativas.
- R7. **REDD+ comunitário:** uma solução ao problema de encontrar um vínculo claro para as comunidades das áreas protegidas entre as actividades de conservação e os benefícios concretos pode passar pela elaboração de projectos REDD+ comunitários, tal como foi feito noutros países (ver Anexo n.º 9). Na essência, seria estabelecido um acordo entre REDD+ e cada comunidade para que as receitas sejam directamente relacionadas ao êxito em proteger o meio ambiente. Se trata de um processo algo complexo,

mas possível, que parece muito apropriado à situação dos parques da Guiné-Bissau, onde o IBAP e a AT do GCCA+ poderia fornecer apoio técnico.

- R8. **Resiliência:** a redução da vulnerabilidade das populações tem de passar por uma adopção de práticas agrícolas e de gestão dos recursos naturais adaptadas às mudanças climáticas, incluindo a difusão de sistemas agro-florestais, de práticas agro-ecológicas, de intensificação da produção em vez da abertura de novas áreas, de medidas de conservação do solo e da água. Este trabalho de extensão não é de competência do IBAP mas seria importante conseguir sinergias com outras entidades (mesmo que débil o Ministério de Agricultura através das delegacias regionais pode prestar este apoio), com outros projectos (inclusive da UE) ou com institutos regionais/internacionais de pesquisa e extensão agrícola (WARDA, IITA, CIRAD, etc.). O foco nas mulheres, jovens e líder comunitários é importante para ganhar apoios.
- R9. **Visibilidade e gestão do conhecimento:** é necessário reforçar a visibilidade do projecto assim como do financiamento da União Europeia, em particular através do website institucional do IBAP onde devem estar disponíveis informações, documentos e serem publicadas as oportunidades existentes (convocatórias, termos de referência, etc.). Maior visibilidade deve ser dada às acções, nomeadamente identificando as actividades realizadas como os microprojectos e em termos de delimitação dos parques. Por outro lado, o esforço feito na montagem do sistema de monitoramento e na implementação do projecto deve ser capaz de produzir e sistematizar informações que sirvam como conhecimento técnico e científico para os parceiros nacionais e para a comunidade internacional. Esta informação é única e pode ser útil para muitos actores, científicos, políticos e do desenvolvimento.
- R10. **Aspectos transversais:** desenhar uma estratégia específica para integrar questões de género, identificando acções dirigidas às mulheres, promovendo a sua formação e aumentando a sua capacidade de participar nos processos de governação dos parques, melhorando as suas competências na gestão de recursos naturais e de actividades económicas, incentivando-as a concorrer para posições de guarda-parques e eco-guias. Focar especialmente os jovens e incluir os estudantes nas campanhas de sensibilização, através de acções de educação ambiental nas escolas locais (com formação de professores).
- R11. **Assistência Técnica:** de modo a acrescentar valor a esta componente e maximizar os efeitos do projecto, a AT principal dever-se-ia concentrar no apoio estratégico ao IBAP e não nas actividades de coordenação e gestão do projecto, apoiando o diagnóstico institucional, a reflexão interna sobre planificação estratégica e a sua estruturação e implementação. A AT em SIG deve ser mantida até finalizar a montagem e instalação do sistema, de preferência no mesmo formato intermitente para responsabilizar a equipa local. A AT de monitoria externa deveria ter um papel mais activo na supervisão técnica da definição e implementação das actividades, nomeadamente nas áreas protegidas. Deveria ser definido um plano de assistências técnicas especializadas de curto prazo a ser implementado até ao fim do projecto, de acordo com as necessidades identificadas, entre elas: *fund-raising*, actualização dos planos de gestão e regulamentos internos, planos de negócios das actividades geradoras de rendimento, adopção de práticas agro-ecológicas e agro-florestais, melhoria do sistema de fiscalização, de monitoramento e de gestão do conhecimento, capacitação técnica, etc.
- R12. **Adenda:** o conjunto de recomendações acima proposto implicaria uma certa revisão da logica de intervenção e da alocação de recursos, o que passará por uma nova adenda que permita uma redistribuição de actividades e fundos de acordo com as necessidades. Isto deverá também ser reflectido numa nova versão do quadro-lógico e respectivos indicadores, de modo a tornar a cadeia de resultados mais coerente. Não se recomenda desde já uma extensão do período de implementação operacional do projecto, mas considera-se que esta opção deve ser mantida em aberto em função desta referida revisão e do progresso na implementação das actividades e no alcance de resultados, estando condicionada a um aumento na taxa de execução e ao cumprimento de condições que possam vir a ser acertadas entre parceiros (como a existência de um plano de capacitação e de assistências técnicas de acordo com o diagnóstico institucional do IBAP, a consolidação e uso do sistema de monitoramento e de fiscalização, a existência de condicionalidades nos microprojectos, a revisão de planos de gestão e regulamentos internos, etc.).

ANEXOS (em ficheiro separado)

- 1. Termos de Referência**
- 2. CVs resumidos dos peritos**
- 3. Quadro-lógico (original, revisto e proposto)**
- 4. Mapas**
- 5. Lista de contactos**
- 6. Lista de documentos**
- 7. Detalhes das questões-chave**
- 8. Lista de indicadores de monitoramento ecológico**
- 9. REDD+**
- 10. Lista das ONGs e micro-projectos**