

## AVALIAÇÃO INTERCALAR

**CVE/082**

Programa de Apoio ao Sector de Água  
e Saneamento (PASEA)

### FICHA SINTÉTICA

País	Cabo Verde
Título longo do Programa	Programa de Apoio ao Sector de Água e Saneamento
Título curto	PASEA
Código LuxDev	CVE/082
Versão do Relatório	Novembro 2018

### CLASSIFICAÇÃO DO PROGRAMA PELA MISSÃO DE AVALIAÇÃO

Classificação global (Eficácia)	<b>3</b> Escala de 1 (resultados excelentes, ultrapassando consideravelmente as expectativas) a 6 (a ação de desenvolvimento falhou ou a situação se agravou).
Classificação dos outros critérios de avaliação	Relevância: <b>3</b> Eficiência: <b>3</b> Sustentabilidade: <b>4</b>

## RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Em 2018, a Direção de Cooperação para o Desenvolvimento e Ação Humanitária do Ministério dos Negócios Estrangeiros e Europeus e a Agência luxemburguesa para a Cooperação para o Desenvolvimento - LuxDev **encomendaram um relatório de avaliação intercalar do Programa de apoio ao sector de água e saneamento - PASEA (CVE / 082).**

Este relatório foi solicitado no contexto da revisão intercalar do IV Programa Indicativo de Cooperação 2016-2020 entre a República de Cabo Verde e o Grão-Ducado do Luxemburgo, confiada à consultora independente EY.

O objetivo deste relatório técnico de avaliação é triplo:

- fazer **um balanço do existente** para avaliar as realizações do programa no momento da avaliação;
- **avaliar este programa com base nos critérios** do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (relevância, eficácia, eficiência, sustentabilidade) e temas transversais (governança para o desenvolvimento, igualdade de género, ambiente e alterações climáticas, reforço das capacidades);
- formular **recomendações realistas e pragmáticas** para introduzir melhorias no programa atual, a fim de reforçar a luta contra a pobreza, o desenvolvimento sustentável e a qualidade e eficácia da Cooperação luxemburguesa.

Este relatório foi preparado após uma missão no terreno em Cabo Verde, realizada entre 25 de Junho e 12 de Julho, que reuniu cerca de 15 pessoas no sector de água e saneamento envolvidas na implementação do PASEA entre as quais intervenientes do Luxemburgo (Ministério dos Negócios Estrangeiros e Europeus, LuxDev), instituições cabo-verdianas (ministérios, agências nacionais), outros atores que operam no sector (Fundação Cabo-verdiana de Acção Social Escolar, Entidade Gestora em particular). A avaliação também realizou observações no terreno (formação e visitas a duas escolas que beneficiaram de instalações sanitárias na ilha de Santiago) e baseou-se em entrevistas transversais conduzidas no âmbito da revisão intercalar do IV Programa Indicativo de Cooperação (Embaixada do Luxemburgo, Direção Nacional do Plano, Ministério dos Negócios Estrangeiros e Comunidades, etc.).

**Com um orçamento total de 8,3 milhões de euros para o período 2016-2020, o objetivo geral do PASEA é melhorar o acesso da população de Cabo Verde à água potável e ao saneamento.** Para este fim, está dividido em três áreas de ação correspondentes aos resultados do programa CVE/082:

- a sustentabilidade financeira do sector e a disponibilidade de dados sectoriais são melhoradas;
- as empresas que fornecem água potável e serviços de saneamento são mais eficientes;
- os serviços de saneamento prestados pelas instituições responsáveis são melhorados em quantidade e qualidade.

O programa foi revisto em 2017 para ter em conta a alternância política e mudanças no ambiente institucional. Um aumento do orçamento estimado em 3 150 000 euros permitiu a introdução de um apoio ao processo de melhoramento da qualidade da água a nível nacional e a implementação da regulamentação legal e contratual (resultados 2.3 e 2.4) e a requalificação de instalações sanitárias e sistemas de água potável em 100 escolas em vez das 25 originalmente previstas (revisão do resultado 3.3).

No final da avaliação, a missão faz as seguintes observações:

- **relevância:** o PASEA é um programa relevante, embora possa ser melhorado:
  - está harmonizado com os instrumentos jurídicos e de planeamento do sector de água e saneamento em Cabo Verde, em particular o Plano Estratégico Nacional de Água e Saneamento, o Código de Água e Saneamento, e os respetivos planos diretores e planos de investimento das ilhas em que opera em particular (Fogo e Brava). De acordo com o processo de reforma do sector de água e saneamento iniciado em 2010, cuja ambição é facilitar a operacionalização e aprofundar os impactos, o PASEA responde a necessidades óbvias, particularmente marcadas por todos os seus subsectores de intervenção (financiamento, qualidade dos serviços, eficiência energética, saneamento, higiene e saúde escolar, etc.),
  - o PASEA é uma continuação do programa de apoio ao sector implementado pelo *Millenium Challenge Corporation / Millenium Challenge Account* entre 2013 e 2017 e dos programas financiados pela Cooperação luxemburguesa no quadro de Programas Indicativos de Cooperação anteriores,
  - no entanto, o PASEA padece de falta de coerência global. Com um orçamento relativamente pequeno em comparação com os programas anteriores, cuja abordagem foi mais focada num plano geográfico e / ou temático, o PASEA visa intervir em inúmeras áreas e junto a um grande número de atores a diferentes níveis (nacional, local) à escala de diferentes geografias. A cadeia de causalidade entre produtos, resultados / efeitos intermédios e finais nem sempre é óbvia,
  - por último, as modalidades de financiamento estão em consonância com o perfil de risco e as capacidades de gestão dos intervenientes. A avaliação realça, no entanto, que o programa não teve em conta o prazo necessário para o estabelecimento de certas condições, em particular sobre o financiamento do sector (Fundo de Água e Saneamento);
- **eficácia:** a obtenção de resultados ao nível esperado dos indicadores é difícil de avaliar nesta fase, devido à falta de dados ou devido a um acompanhamento insuficiente à data deste relatório, uma vez que o PASEA não definiu metas de médio prazo para a sua implementação. No entanto, a avaliação constata que, para a maioria dos objetivos específicos, os produtos são implementados a um ritmo satisfatório e os primeiros resultados são perceptíveis, com contribuições diferenciadas e mais ou menos diretas em termos de capacitação das partes interessadas, qualidade dos serviços de água potável e melhoria dos serviços de saneamento. Uma série de questões transversais limitam o progresso do programa e a obtenção dos resultados esperados:
- **por um lado, a avaliação constata progressos** do lado de Aguabrava na melhoria do desempenho técnico e comercial da empresa, em particular reduzindo os custos de consumo de energia para a produção e distribuição de água (apesar de lacunas persistentes na governação e na capacidade de gestão do desempenho). O PASEA também apoia a melhoria da qualidade da água nas Ilhas do Fogo e Brava, e a implantação do processo de recolha e monitorização de indicadores sectoriais a nível nacional, com o apoio à publicação de Relatórios Anuais dos Serviços de Água e Saneamento em 2016 e 2017,
  - **por outro lado, os progressos são mais limitados noutros aspetos do PASEA:** pouca atividade visando diretamente o aumento da capacidade do sector de atrair novos financiamentos pôde ser implementada nesta fase, devido ao “Novo Fundo de Água e Saneamento” ainda não operacional, e o resultado de apoios mais abrangentes à capacitação dos intervenientes nacionais ainda não foi confirmado. Em termos mais gerais, a avaliação constata que há um processo de reforma ainda inacabado, com uma sobreposição entre as missões de Agência Reguladora Económica, Agência Nacional de Água e Saneamento e Direção Nacional do Ambiente, funções de gestão e regulação serem reforçadas, mais geralmente, falta de recursos atribuídos para apoiar a regulamentação técnica dos serviços. Esta situação representa nomeadamente um risco para o uso adequado dos meios de reforço de capacidades,
  - o PASEA também padeceu de uma redução de interesse (temporariamente) pela contraparte após um período de redefinição das orientações estratégicas do país (através do Plano Estratégico para o Desenvolvimento Sustentável) e de um período de seca (2016) que mobilizou a atenção dos interlocutores nacionais (especialmente Ministério da Agricultura e Meio Ambiente e Agência Nacional de Água e Saneamento) e orientou suas preocupações para temas não abrangidos pelo programa (gestão de recursos para a agricultura),

- o PASEA sofre de uma falta de coordenação sectorial que limita a realização de sua ambição final e dificulta sua implementação. As medidas postas em prática (governança e mecanismo de direção do programa) permitem fazer avançar o programa e não garantem a sua apropriação final ou a sua sustentabilidade,
  - a avaliação constatou uma monitorização reforçada desde o início do programa, mas que deve ser melhorada, sistematizada e comunicada para além dos únicos participantes nos comités de pilotagem,
  - finalmente, os temas transversais (reforço de capacidades, género e ambiente / alterações climáticas) foram tidos em consideração na formulação e implementação do programa, apesar de não estarem sujeitos a uma monitorização específica; a recomendação resultante da triagem ambiental, que visava a realização de uma avaliação específica na fase de execução, ainda não foi implementada;
- **eficiência:** o PASEA tem uma taxa de implementação satisfatória, apesar das dificuldades que afetam certos eixos do programa. A eficiência do programa CVE/082 é apoiada por boas práticas no sistema de gestão de projetos (governança relevante tendo em vista as mudanças institucionais e as dificuldades encontradas no avanço de certas questões) e a organização da gestão do programa pelo Escritório da LuxDev em Cabo Verde (agrupamento de recursos a nível de LuxDev). A sua abordagem ampla, no entanto, não favorece a concentração de recursos ou a mobilização de sinergias, uma vez que a multiplicidade de eixos de intervenção (resultados esperados) e de beneficiários em diferentes escalas dificultam a gestão do projeto;
  - **sustentabilidade:** a abordagem participativa de formulação e implementação do programa facilita sua apropriação e aumenta as possibilidades de sustentabilidade. No entanto, esta sustentabilidade é prejudicada pela falta de uma plataforma nacional de coordenação sectorial, pela transição política, pela instabilidade institucional e pela falta de financiamento do programa pela parte nacional.

Com base nas constatações feitas, a avaliação faz as seguintes recomendações:

- estudar formas de apoiar ainda mais as empresas intermunicipais que mais precisam, em particular a Águas de Santiago (sendo realista em relação aos meios muito limitados disponíveis para o programa para este tipo de apoio), e prever uma estratégia de consolidação de resultados e de saída do apoio orçamental (empresa apoiada de longa data);
- racionalizar e concentrar os esforços nas áreas de intervenção mais eficazes;
- superar os desafios da implementação, reforçando a coordenação sectorial e garantindo / apoiando a realização das "pré-condições" identificadas na fase de formulação;
- reforçar a monitorização do programa e integrar um acompanhamento específico para levar em conta temas transversais;
- consolidar a visibilidade da Cooperação luxemburguesa através do programa, utilizando novos canais.