

AVALIAÇÃO FINAL
CVE/082
Programa de Apoio ao Sector de Água e Saneamento

FICHA SINTÉTICA

País	Cabo Verde
Título longo do projeto	Programa de Apoio ao Sector de Água e Saneamento
Título curto do projeto	PASEA
Código LuxDev	CVE/082
Versão do relatório	Juho 2022

CLASSIFICAÇÃO DO PROJECTO PELA MISSÃO DE AVALIAÇÃO

Classificação global (Eficácia)	3 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: 4 Coerência: 2 Eficiência: 3 Sustentabilidade: 3

SUMÁRIO EXECUTIVO

Introdução e objetivos

O objetivo do relatório é apresentar as principais constatações, conclusões e respetivas recomendações resultantes da avaliação final do **Programa de Apoio ao Sector de Água e Saneamento (PASEA) - CVE/082**, em nome da Cooperação Luxemburguesa, bem como das suas contrapartes. Neste contexto, o relatório:

- analisa os resultados e os objetivos específicos alcançados no momento da avaliação;
- analisa os resultados alcançados em termos de Capacitação;
- analisa a gestão e monitorização do programa;
- analisa o programa/projeto utilizando critérios de avaliação *Development Aid Committee (OCDE)*, tendo em conta aspetos transversais;
- analisa as questões de avaliação descritas nos termos de referência;
- identifica as aprendizagens alcançadas bem como as recomendações para a continuação do programa.

A equipa de avaliação identificou diferenças significativas entre a matriz do quadro lógico do programa incluída nos documentos de formulação (particularmente ao nível dos objetivos, resultados e indicadores), a matriz de monitorização utilizada a partir de 2018 e no relatório final provisório. Esta evidência constitui um constrangimento significativo à avaliação do desempenho do PASEA. Assim, se os indicadores do projeto forem avaliados como definidos no sistema de monitorização/relatório (e não no quadro lógico nos documento técnico e financeiro), conclui-se que a eficácia do projeto é muito limitada. No entanto, se for feita uma avaliação com base nas informações qualitativas de cada objetivo e resultado, será possível chegar a uma conclusão diferente.

Objetivos específicos e resultados:

O **objetivo geral definido para** o programa foi melhorar o acesso à água e ao saneamento dos cabo-verdianos, alcançando 3 objetivos específicos através da persecução dos resultados correspondentes:

- **objetivo específico 1:** Melhorar a sustentabilidade financeira do sector e a disponibilidade de dados (**R1.1** - Reforço das capacidades do sector para mobilizar recursos externos, **R1.2** - Reforço das capacidades do sector para mobilizar recursos internos, **R1.3** - Reforço das capacidades de recolha, processamento, análise e utilização dos dados do sector);
- **objetivo específico 2:** Melhorar o desempenho dos prestadores de serviços de água e saneamento (**R2.1** - O consumo de energia dos sistemas de abastecimento de água foi melhorado; **R2.2** - O desempenho comercial dos prestadores de serviços de água foi melhorado; **R2.3** - A qualidade da água foi melhorada; **R2.4** - O enquadramento legal, regulamentar e contratual foi implementado);
- **objetivo específico 3:** Melhorar a qualidade e quantidade dos serviços de saneamento (**R3.1** – As capacidades de aconselhamento, planeamento e monitorização da Agência Nacional de Água e Saneamento no sector do saneamento foram reforçadas; **R3.2** - As capacidades dos municípios e dos prestadores de serviços de saneamento intermunicipais (no local e fora do local) foram melhoradas; **R3.3** - O componente PromoSan do programa Escolas Promotoras de Saúde alcançou um nível significativo de implementação).

Os objetivos do PASEA foram apenas parcialmente alcançados - Houve uma melhoria muito limitada do desempenho financeiro do sector, mas uma melhoria relevante da disponibilidade de dados, promovendo o reconhecimento pelas instituições do sector relativamente à importância de recolher e analisar dados de qualidade. No entanto, a ausência de um Relatório Anual dos Serviços de Água e Saneamento 2019 oficial e o facto de o de 2020 não estar disponível, prejudica a obtenção destes objectivos (objetivo específico 1). Tal é ainda evidenciado pelos constrangimentos institucionais e operacionais que a Agência Nacional de Água e Saneamento e, mais proeminentemente, a Agência Reguladora Multisectorial da Economia parecem sofrer para garantir a continuidade da produção de Relatório Anual dos Serviços de Água e Saneamento.

O PASEA estabeleceu uma base para que os operadores e reguladores de água e saneamento melhorassem a sua intervenção, embora os avanços reais não tenham sido consistentes entre as instituições, nem em todos os domínios - ou seja, uma melhoria significativa no consumo de energia, conquistas modestas no desempenho comercial e progresso limitado na qualidade da água. (objetivo específico 2). A contribuição mais significativa do PASEA para o sector de saneamento foi a PromoSan, que melhorou consideravelmente o acesso em 100 escolas em todo o país. O Programa também reforçou a capacidade do regulador e de alguns Prestadores de Serviços de Água e Saneamento, mas faltou intensidade e profundidade para garantir uma melhoria efetiva e sustentada da qualidade e quantidade dos serviços de saneamento prestados.

Ao nível dos **resultados**, a avaliação concluiu que:

Resultados não alcançados - Não houve mobilização de recursos externos por organizações sectoriais (R.1.1).

Resultados que não foram alcançados embora tenham sido feitos alguns progressos - Houve alguma melhoria da capacidade da Agência Nacional de Água e Saneamento, Agência de Regulação Multisectorial da Economia e Águas de Santiago de mobilizar recursos internos (R.1.2), mas isto teve um impacto muito limitado na mobilização real dos recursos financeiros, embora as informações sugiram que a Agência Nacional de Água e Saneamento aumentou o nível de custos operacionais cobertos pelos recursos que gera. Apesar da contribuição do PASEA para a definição das condições para uma monitorização adequada da qualidade da água, não houve evidência de melhoria na qualidade da água na Águas de Santiago, Água e Energia do Maio e Águas da Brava (R.2.3). Embora o PASEA tenha contribuído para a consolidação das capacidades dos municípios e dos prestadores de serviços de saneamento intermunicipais dentro e fora do local (R.3.2), as intervenções foram principalmente focadas na capacitação, estudos técnicos e pouquíssimas obras e alterações substanciais na operação real

Resultados do PASEA que mostram algum nível de realização - Houve uma melhoria na capacidade da Agência Nacional de Água e Saneamento, Agência de Regulação Multisectorial da Economia e *Water and Sanitation Service Providers* de recolher, processar, analisar os dados do sector. (R.1.3), mas os resultados não parecem estar consolidados, uma vez que as intuições parecem demonstrar alguma falta de motivação/autonomia para sustentar os resultados alcançados. Parece ter havido um aumento da capacidade, nomeadamente na Águas de Santiago e Água e Energia do Maio, para melhorar o desempenho comercial dos serviços de água (R.2.2) graças a novos processos, ferramentas, equipamentos e reforço de competências. No entanto, tal ainda não se refletiu nos indicadores globais do *Water and Sanitation Service Providers* (conforme Relatório Anual dos Serviços de Água e Saneamento 2019), principalmente devido à escala limitada de intervenção e à necessidade de maior consolidação das conquistas (e replicação de boas práticas). O PASEA contribuiu de forma relevante para o reforço institucional da Agência Nacional de Água e Saneamento como reguladora do sector de saneamento, destacando-se no seu papel de prestador de assessoria, planeamento e monitorização de operadores (R.3.1), embora subsistam riscos significativos em relação à capacidade das instituições de sustentar e consolidar os resultados alcançados.

Resultados que foram alcançados na sua maioria - Houve uma melhoria significativa no desempenho da Águas de Santiago, Água e Energia do Maio e AB no que se refere ao consumo de energia de alguns equipamentos/infraestruturas dos sistemas de abastecimento de água (R2.1.). Isto teve um impacto substancial nos custos globais de produção de água da Água e Energia do Maio, algum impacto na AB, mas um impacto limitado na Águas de Santiago, principalmente devido à grande dimensão dos sistemas, face aos recursos mobilizados para estes resultados. Adicionalmente, a instalação de uma nova central de dessalinização a energia solar ainda está em curso na ilha de Brava. Houve um contributo significativo para a melhoria do enquadramento legal e regulamentar do sector (R.2.4), através da produção de documentos e capacitação. Ainda assim, persistem alguns riscos em relação à sustentabilidade, que podem limitar toda a extensão dos ganhos alcançados.

Resultado plenamente alcançado - O PromoSan foi implementado com sucesso em 100 escolas (R3.3), com um forte envolvimento e empenho das contrapartes nacionais. Vale a pena referir que a conclusão tardia de algumas infraestruturas pode ter limitado a consolidação de alguns processos (nomeadamente no que diz respeito à boa utilização, manutenção, etc.).

Pontuações de avaliação e comentários

Pontuação	Comentários
Relevância: 3,90	Um dos pontos mais fracos do programa, refletindo uma conceção deficiente, fraca monitorização e dificuldades óbvias em ajustar o modelo lógico a um contexto em mudança
Coerência: 2,22	O programa está totalmente alinhado com os planos estratégicos nacionais, refletindo um diálogo próximo com as partes interessadas relevantes. As sinergias podem ser mais exploradas no futuro.
Eficácia: 2,83	O programa teve um conjunto misto de conquistas entre resultados e objetivos, com o R.3.3. alcançando os melhores resultados (pontuação 1), seguido pelos R.2.1, R.2.4 e R.3.1 (pontuação 2), enquanto o R.1.2, R.2.3 e R.3.2 tiveram um desempenho inferior (pontuação 4) e o R.1.1 ainda menor (5)
Eficiência 3,00	A fragmentação do projeto limitou a possibilidade de avaliar plenamente a eficiência. A maioria das alterações ao orçamento e à duração do projeto foram justificadas e documentadas. A duração do projeto foi afetada pela pandemia de COVID, o que pode ter contribuído para que algumas atividades apenas estivessem em curso no final do projeto
Sustentabilidade: 2,92	Apesar de alguns resultados muito positivos em alguns domínios - R.2.1 (Pontuação 1) e R.2.4, bem como o R3.3 (pontuação 2), a dispersão da intervenção limitou a consolidação de algumas conquistas. Alguma falta de compromisso e recursos de contrapartes/beneficiários nacionais também constituem riscos significativos para a sustentabilidade
Impacto: 4,00.	O objetivo geral do PASEA, de melhorar o acesso à água e saneamento, foi definido ao nível da “população de Cabo Verde”, mas a intervenção não teve uma escala que pudesse, de facto, visar este âmbito nacional.

Lições aprendidas com este Programa

- a flexibilidade é uma característica positiva da intervenção da LuxDev, nomeadamente no que diz respeito à definição de pequenos projetos de âmbito geográfico limitado, cuja organização (*Water and Sanitation Service Providers*) se pode ajustar à sua necessidade e, posteriormente, estender-se a outras regiões, com base na experiência adquirida;
- a dispersão temática e geográfica limita a consistência e a profundidade das conquistas, reduzindo assim o impacto e a eficiência;
- a promoção da eficiência energética e de energias renováveis é um foco muito relevante em termos de impacto sustentável;
- alcançar resultados significativos em saneamento nos *Water and Sanitation Service Providers* é muito difícil com iniciativas pontuais, dado que o atraso do sector requer intervenções profundas;
- estudos, nomeadamente para a instalação de equipamentos, sem acompanhamento posterior, não são uma boa prática, dado que as premissas de base (como preços, etc.) podem alterar à medida que as fases seguintes são efetivamente implementadas, reduzindo assim o impacto e a eficiência;
- o envolvimento dos beneficiários em todas as etapas do processo de concurso contribui para o empoderamento e propriedade, bem como para a capacitação do pessoal dos *Water and Sanitation Service Providers*;
- usar a experiência adquirida pela liderança dos *Water and Sanitation Service Providers* na adaptação de ferramentas, procedimentos, etc., a outros *Water and Sanitation Service Providers* e promover a partilha de conhecimentos criou um efeito indireto e promoveu o sentido de propriedade.
- o investimento no PromoSan permitiu a definição de padrões de conceção que podem ser replicados;

- exigir que os *Water and Sanitation Service Providers* contratem uma equipa técnica importante antes de beneficiar de um apoio específico é uma boa prática, caso contrário, a transferência e consolidação de conhecimentos é impossível;
- a formulação deficiente contamina a implementação de uma forma dramática: i) Resultados pouco claros sobre os bens e serviços a disponibilizar à população; ii) Indicadores, em alguns casos indisponíveis ou não mensuráveis, e linhas de base e metas não definidas; e iii) Hipóteses vagas, e não baseadas em evidências recolhidas durante a análise do contexto;
- como consequência, a monitorização ficou abaixo do padrão e os relatórios não foram informativos. A prestação de contas vê-se afetada, assim como a transparência;
- as sinergias entre os programas luxemburguês e os programas do governo e de outros parceiros de desenvolvimento não são totalmente exploradas, quer na formulação quer na implementação.

Recomendações

- as equipas de formulação devem incluir sempre competências sólidas de gestão de projetos. O conteúdo técnico é fundamental para o sucesso dos programas, mas sem uma estrutura de gestão bem concebida não atingirá o seu potencial;
- os estudos de formulação devem considerar orçamentos específicos para sistemas de monitorização, avaliação e aprendizagem, bem como tempo dedicado à monitorização no terreno e à distância;
- durante a fase de formulação, a divisão de trabalho entre as partes interessadas do Luxemburgo também devem ter em consideração estes limites: i) As estruturas políticas e diplomáticas (representadas pela embaixada) devem estar envolvidas em tarefas estratégicas a montante, incluindo a definição de objetivos e metas correspondentes; e ii) As estruturas operacionais (representadas pela LuxDev) devem estar envolvidas nas tarefas a jusante como afinção de resultados, definição de atividades e orçamentos detalhados;
- a LuxDev deve reforçar as suas próprias competências de monitorização interna para garantir que as mesmas estão a dirigir os sistemas de M&A dos programas. Ter a simples capacidade de fazer as perguntas corretas às equipas de gestão de projetos dará um enorme contributo para orientar os sistemas de implementação;
- os modelos de relatórios devem ser revistos para garantir que são informativos e providenciam evidências suficientes para a tomada de decisões.
- as estratégias de sinergia devem ser implementadas por meio do planeamento conjunto de atividades com os programas e projetos a montante e a jusante que foram identificados nas premissas. Sempre que possível, o planeamento conjunto de atividades deve reduzir os custos de transação (iniciativas comuns, formações partilhadas, implementação partilhada de estudos relevantes, atividades comuns de recolha de dados, etc.);
- aumentar as ligações aos agentes de decisão política e à alta administração de instituições alvo (por exemplo, Agência Nacional de Água e Saneamento, Agência de Regulação Multisectorial da Economia) para garantir que os resultados do projeto são aceitáveis e entram em vigor. Efetuar também uma avaliação inicial da aprovação e implementação de cada Legislação, Regulamento, Tarifa e incorporar a conclusão e recomendações em programas futuros;
- consolidar o processo de preparação de Relatório Anual dos Serviços de Água e Saneamento. Tal deve incluir o esclarecimento das responsabilidades entre a Agência Nacional de Água e Saneamento e a Agência de Regulação Multisectorial da Economia, a mobilização de ambas as Direções para garantir a alocação de recursos técnicos e financeiros, a operacionalização dos sistemas de TI e a melhoria da capacidade de auditoria dos dados relatados (além da verificação administrativa);
- priorizar fortemente ações para reduzir as perdas de água (técnicas e comerciais), em vez de aumentar a mobilização de mais recursos hídricos, que mais tarde se perdem e representam um aumento (desnecessário) da exploração de recursos escassos;

- na prestação de serviços de saneamento, deve ser dada prioridade à melhoria da utilização das ETAR, sempre que possível visando a produção de água para consumo não humano, reduzindo assim a necessidade de mobilização de novos recursos brutos. Adicionalmente, assegurar a coordenação com a ADR, a nova agência responsável pela água para agricultura e pecuária;
- os investimentos em *Water and Sanitation Service Providers* devem seguir um plano estratégico, evitando assim ações *ad hoc* cujo custo-benefício e prioridades possam ser questionáveis. Tal também contribuirá para o reforço da importância do planeamento, implementação e monitorização dentro do *Water and Sanitation Service Providers*;
- evitar investir em estudos que não tenham as condições necessárias para serem posteriormente implementados, dado que correrão o risco de não avançarem sem os projetos de apoio subsequente (ou seja, a implementação de um novo operador de água) ou apenas de ficar desatualizados e as suas premissas de base mudarem (variação de preços em estudos técnicos para a implementação de equipamentos, onde os preços variam ao longo do tempo);
- focar a consolidação das competências técnicas, de gestão e de liderança em todos os níveis das instituições do sector para capacitar as equipas para enfrentarem os vastos desafios do atual processo de reestruturação do sector. No que diz respeito aos *Water and Sanitation Service Providers*, focar-se naqueles que estão mais bem equipados para alcançar um nível relevante de autonomia e liderança do sector e concentrar a intervenção em áreas estratégicas chave para maximizar o impacto;
- usar a experiência adquirida com a promoção da Eficiência Energética e de Energias Renováveis para reduzir os custos de produção de água e melhorar a sustentabilidade financeira dos *Water and Sanitation Service Providers*. Ter em conta, contudo, o potencial efeito negativo que tais intervenções podem ter na redução da, já pequena, base de clientes das empresas de energia;
- na prossecução do PromoSan, deve ser enfatizada a consolidação dos procedimentos de gestão e monitorização associados à manutenção das infraestruturas já instaladas, incluindo as ligações entre as escolas (agrupamento) e o Ministério, para garantir que os processos estão implementados e são recolhidos dados sólidos para apoiar a tomada de decisões (e melhor orçamentação). Adicionalmente, efetuar alguns ajustamentos à conceção da infraestrutura PromoSan, nomeadamente melhorando a qualidade/adequação de alguns dos equipamentos, como autoclismos e torneiras de água de cozinha, uma vez que estes parecem excessivamente frágeis para o uso a que se destinam;
- (continuar a) permitir alguma flexibilidade para ajustar as ações às necessidades de mudança e valorizar pequenos projetos internos nos *Water and Sanitation Service Providers* que podem ser replicados dentro da organização e em outros *Water and Sanitation Service Providers*, promovendo a troca de conhecimentos entre pares;
- vincular intervenções-chave a compromissos realistas por contraparte, nomeadamente no que diz respeito à mobilização de recursos-chave (humanos, financeiros ou materiais) para garantir a continuidade dos resultados;
- definir e implementar uma abordagem abrangente de Capacitação, com base na avaliação de necessidades, articulada com outras iniciativas de formação (da LuxDev e outras) e acompanhar os progressos alcançados.