

AVALIAÇÃO FINAL
CVE/083
Programa de Apoio ao Sector de
Energias Renováveis

FICHA SINTÉTICA

País	Cabo Verde
Título longo do projeto	Programa de Apoio ao Sector de Energias Renováveis
Título curto do projeto	PASER
Código LuxDev	CVE/083
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: 3 Coerência: 2 Eficiência: 2 Sustentabilidade: 4

SUMÁRIO EXECUTIVO

Introdução e objetivos

O objetivo do relatório é apresentar as principais descobertas, conclusões e respetivas recomendações resultantes da avaliação final do **Programa de Apoio ao Sector de Energias Renováveis (PASER) - CVE/083**, em nome da Cooperação Luxemburguesa, bem como dos seus pares. 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.

Objetivos específicos e resultados:

O **objetivo geral** do programa é contribuir para o acesso universal a energia adequada, fiável, moderna e acessível, com a consequente melhoria da independência energética através da melhoria da gestão, regulação e condições de mercado do sector das energias renováveis (**objetivo específico**). Foram definidos dois **resultados** complementares:

- uma gestão forte do sector de energias renováveis ;
- uma melhor capacidade do sector de energias renováveis para mobilizar recursos

O programa PASER apresentou grande parte dos seus resultados, como demonstrado pelos indicadores realizados, expressos no relatório final provisório. No entanto, existe uma necessidade imperativa de colocar em prática as recomendações dos relatórios para a revisão e melhoria da política de recrutamento de recursos humanos do sector, bem como a criação de uma estrutura institucional mais alinhada, especialmente do ponto de vista da visibilidade política, com os objetivos da transição energética do país, e onde o sector de energia renovável ocupa uma posição proeminente.

É também consensual que os resultados obtidos abrem muito boas perspetivas para o estabelecimento de um mercado energético no país, e que, neste contexto, o papel desempenhado pelo programa PASER foi essencial. No entanto, e apesar de estarem criadas as condições para algum otimismo na prossecução de um mercado efetivo de energias renováveis em Cabo Verde, ainda existe um longo caminho a percorrer. Neste ponto, ainda há muito a ser feito no contexto da mobilização de recursos para um maior compromisso do sector financeiro e definição de regras para todas as partes envolvidas. Aqui, deve ser sublinhada a força de bloqueio que constitui a ELECTRA, Empresa Pública de Eletricidade e Água, sediada em Cabo Verde, tal como é organizada e gerida, uma vez que é o maior operador na produção de eletricidade e é o concessionário da rede de distribuição.

Pontuações de avaliação e comentários

Pontuação	Comentários
Relevância: 2,65	O programa foi alinhado com as prioridades nacionais, atendendo às necessidades reais do sector, mas a taxa final é fortemente penalizada pela formulação deficiente, sistemas de monitorização ineficazes, relatórios não informativos e estruturas de direção que se concentram nas atividades e não na estratégia.
Coerência: 2,33	O PASER é coerente e complementar às intervenções dos outros parceiros de desenvolvimento presentes no sector das Energias Renováveis em Cabo Verde e procurou uma melhor articulação e coordenação sectorial, sendo uma das suas prioridades. A coerência do programa foi também assegurada pelos esforços de harmonização com outros parceiros técnicos e financeiros existentes no sector. A complementaridade com intervenções de outros parceiros de desenvolvimento poderia ter sido mais bem definida ao nível da definição de premissas.
Eficácia: 3,29	O programa entregou o que podia controlar (resultados, particularmente ao nível do enquadramento jurídico e do sistema de informação sobre energia), mas enfrentou mais dificuldades em produzir os resultados esperados. Não foram criados prestadores de serviços, nenhum Produtor Independente de Energia em Energias Renováveis, os projetos “Brava Ilha Sustentável” e Armazenamento de Energia por Bombagem ainda não estão a ser implementados. O crédito ao sector de investidores privados teve um aumento limitado.
Eficiência 2,35	Os meios utilizados na formulação e implementação foram adequados para os objetivos pretendidos e resultaram na conquista de praticamente todos os indicadores.
Sustentabilidade: 3,61	Não foi alcançado o objetivo de criar um enquadramento institucional adequado. A atual Direção Nacional da Indústria, Comércio e Energia tem um pequeno número de funcionários, o que poderia ter representado um retrocesso nos progressos alcançados na transição energética, se não tivesse havido uma continuação do programa, embora com outro formato, também financiada pela cooperação luxemburguesa, que tinha começado recentemente.
Impacto: 3,54	A taxa é severamente penalizada pela não criação do Instituto da Energia e Indústria e pela reestruturação do ELECTRA. Ainda assim, o programa criou uma série de disposições legais e regulamentares que permitiram avançar na participação privada na integração de energias renováveis nos sistemas energéticos do país. O programa permitiu ainda uma sensibilização muito valiosa do sector financeiro para projetos de energias renováveis e criou condições para a organização de Produtor Independente de Energia e Empresas de Serviços de Energia no país, embora tal não tenha ocorrido durante o programa. Mas o facto é que o investimento privado no sector continua modesto e não foram criados prestadores de serviços relevantes.

Lições aprendidas com este Programa

- a eficiência do ciclo de operações da Cooperação Luxemburguesa pode ser melhorada:
 - os estudos de formulação são considerados caros (por isso são disponibilizados recursos adequados para um trabalho de qualidade),
 - são apresentados demasiado tarde e, assim, os criadores ficam pressionados pelo tempo,
 - apesar do custo, a pressão do tempo afeta a qualidade final,
 - existe uma divisão pouco clara do trabalho entre as estruturas de cooperação e operacionais da cooperação luxemburguesa em causa que contribui ainda mais para a ineficiência;
- ter os mesmos peritos responsáveis pela conceção e gestão posterior do programa levanta várias questões. Além de possíveis problemas de reputação para a Cooperação Luxemburguesa (a seleção de gestores de programa deve ser um processo justo), não promove uma fase de arranque crítica. Uma primeira análise crítica da relevância do projeto é imediatamente contaminada;
- tal é evidente nos documentos originais do projeto. O modelo lógico por trás do projeto foi concebido de forma deficiente: os resultados não são claros em relação aos bens e serviços que os programas vão entregar à população; muitos Indicadores (20), ou estão indisponíveis, ou não são mensuráveis ou as linhas de base e metas não estão definidas; as hipóteses são vagas, não baseadas em evidências recolhidas durante a análise do contexto e até mesmo utilizadas incorretamente de um ponto de vista metodológico (hipóteses ao nível dos objetivos gerais do quadro lógico do programa);
- foi fundamental para a formulação do programa a realização de um estudo de diagnóstico sectorial, antes de lançar a fase de formulação. Tal permitiu elaborar um mapeamento detalhado, identificar

as prioridades e desafios nacionais no sector, realizar uma abordagem participativa com as partes interessadas e identificar possíveis cenários de intervenção para a Cooperação Luxemburguesa;

- o sistema de monitorização deveria ter sido a chave para abordar as limitações do projeto original. Infelizmente, tal não aconteceu por três motivos: ausência de orçamento específico para monitorização e avaliação – o planeamento original do programa não contemplava tempo e dinheiro para a monitorização (apenas avaliação); ausência de competências de gestão de projetos nas equipas do programa – que são compostas principalmente por peritos qualificados e experientes em água e saneamento, mas com conhecimentos e experiência limitados em sistemas de monitorização e avaliação: inflexibilidade em alterar o projeto original – do lado do Governo e do parceiro de financiamento devido à falta de evidências comprovativas (que deveriam ter sido geradas por um sistema de monitorização adequado);
- relatórios fracos, consequência de sistemas de monitorização limitados traduzidos em ausência de responsabilização: resultados pouco claros, indicadores alterados com metas pouco claras;
- as sinergias entre os programas de cooperação luxemburguesa e entre estes e os programas do governo e outros parceiros de desenvolvimento não foram totalmente exploradas:
 - formulação: os Documentos Técnicos e Financeiros não definem os elementos sinérgicos entre as diferentes intervenções, particularmente nos modelos lógicos correspondentes. O mesmo acontece com os programas sectoriais do governo e outros parceiros de desenvolvimento,
 - implementação: os Planos Operacionais Anuais e relatórios não referem a articulação com outras intervenções a montante ou a jusante;
- ainda assim, ocorreram importantes sinergias produzidas no terreno e durante a implementação particularmente com projetos da GIZ e do Banco Mundial. Adicionalmente, a participação de outros parceiros de desenvolvimento nos Comitês Diretores também criou um ambiente favorável a uma melhor coordenação. As sinergias aconteceram principalmente ao nível das atividades. No futuro, essas sinergias devem ser ampliadas para níveis mais elevados da cadeia de resultados (resultados e objetivos específicos);
- a sustentabilidade das conquistas do PASER pode ser dificultada pela falta de um órgão estatal para a coordenação sectorial, uma vez que o programa previa a criação do Instituto da Energia e Indústria, e tal não foi realizado. Neste contexto, pode-se acrescentar a falta de recursos da (Ministério da Indústria, Comércio e Energia), que levantou e continua a levantar a questão da capacidade da contraparte em absorver resultados. Muitas destas questões foram levantadas e discutidas em entrevistas e reuniões com pessoas das instituições visitadas. A questão da sustentabilidade dos resultados obtidos, embora atenuada em parte pela possibilidade de continuar o apoio da LuxDev ao sector, agora num programa mais amplo de transição energética, irá certamente continuar no futuro, se a questão de um quadro mais eficiente não for resolvida, com a necessária visibilidade política e autonomia administrativa e financeira, e pessoal técnico suficiente;
- a falta de recursos humanos e a falta de disponibilidade de pessoal do lado da contraparte nacional, a pedido dos documentos técnicos e financeiros , criou riscos de substituição, prejudiciais à sustentabilidade do programa;
- é muito importante que o compromisso político no sector esteja alinhado com os objetivos estabelecidos para obter os resultados esperados. No caso do sector objeto do programa, melhorar a gestão e as condições de negócios no sector de energias renováveis está ligado a um ecossistema político forte e dinâmico para tomar decisões políticas oportunas para o futuro, reformas consideradas necessárias ou mesmo indispensáveis. Este poderia ter sido o caso do Institute of Energy and Industry recomendado, cuja criação não foi alcançada durante a vigência do programa, e que deve ser, essencialmente, o objeto da nova fase da cooperação luxemburguesa na área da transição energética.

Recomendações

- a LuxDev deve melhorar a gestão do seu ciclo de operações caminhando para um verdadeiro sistema de gestão do conhecimento:
 - os estudos de avaliação devem ser finalizados antes do início da formulação de novos programas para beneficiar da experiência e das lições aprendidas,
 - devem ser aplicadas recomendações de avaliações a médio prazo, caso contrário, tornam-se uma mera formalidade; os parceiros de implementação devem ser responsabilizados por essa implementação e fornecer evidências de apoio,
 - um melhor planeamento do ciclo aumentará o custo-benefício dos estudos de formulação e uma implementação mais sólida (mais tempo com o mesmo dinheiro deve abrir caminho a uma melhor qualidade);
- as equipas de formulação devem incluir sempre competências sólidas de gestão de projetos. O conteúdo técnico é fundamental para o sucesso dos programas. Mas conteúdo técnico sem uma estrutura de gestão bem projetada não alcançará todo o seu potencial;
- a formulação e a implementação devem envolver diferentes peritos, não apenas por razões de transparência e para evitar conflitos de interesse que possam prejudicar a reputação da LuxDev, mas também para garantir que é feita uma primeira análise crítica do desenho do projeto na fase de arranque;
- os estudos de formulação devem considerar orçamentos específicos para monitorização, bem como tempo dedicado à monitorização no terreno e à distância. Sem tempo e dinheiro é impossível ter sistemas de monitorização adequados;
- a LuxDev deve reforçar as suas próprias capacidades de monitorização interna para garantir que estas orientam os sistemas de monitorização e avaliação 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;
- tanto a Embaixada como a LuxDev devem reforçar a articulação com o sistema e ferramentas de Planeamento Nacional ao longo do ciclo das políticas públicas, da formulação à avaliação, passando pela implementação;
- esta articulação reforçada com os Sistemas Nacionais e a melhoria na utilização das ferramentas correspondentes para uma abordagem baseada na Teoria da Mudança exige uma clara divisão de tarefas entre as estruturas da Cooperação Luxemburguesa para um trabalho colaborativo eficaz;
- as estratégias de sinergias devem ser estabelecidas desde o início da fase de formulação. A análise das intervenções relevantes do Governo e de outros Parceiros de Desenvolvimento deve fazer parte da análise do contexto e alimentar as premissas políticas, comportamentais e operacionais baseadas em evidências. A interdependência entre o programa e outras intervenções relevantes deve ser claramente identificada no modelo lógico através das premissas. Tal definirá os elementos e momentos em que o projeto deve interagir com outras intervenções relevantes;
- 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.);
- existe uma necessidade absoluta de obter aprovação política para a criação de uma instituição pública qualificada com todos os requisitos para uma boa gestão do sector das energias renováveis/energia em geral, dotada de recursos humanos tecnicamente qualificados, em número e qualidade, com autonomia suficiente para desconcentrar recursos para cobrir todo o território nacional;

- deve ser feita uma sensibilização contínua do sector financeiro para o apoio necessário às iniciativas dos operadores, a fim de reforçar todas as valências na formação do mercado de energia, o que permite ao sector privado desempenhar o papel fundamental que tem no desenvolvimento de projetos para a produção de eletricidade e água exaustivamente utilizados no potencial de energias renováveis do país, bem como na experimentação e instalação de cenários tecnológicos para o armazenamento de energia intermitente. Apenas assim poderá aumentar a percentagem de energias renováveis no sector de produção de energia e na sua utilização final, possibilitando a obtenção das metas que o país propõe nos seus planos de transição energética e climática.