

## 1. SUMARIO EXECUTIVO

O presente relatório apresenta a síntese da missão de avaliação final do projecto CVE/069 efectuada por Jean-Charles Belley e José Henrique Vera-Cruz de 2 a 9 de Novembro de 2009 por conta da Lux Développement, dando seguimento à missão de avaliação intermédia realizada por Lionel Huet em Novembro de 2008.

Os objectivos desta missão eram designadamente fazer um balanço dos pontos seguintes:

- O desenvolvimento das capacidades de gestão do SAAS de São Domingos, para uma exploração rigorosa e durável,
- A evolução dos desempenhos da gestão técnica e comercial, e da qualidade do serviço prestado do ponto de vista clientela
- O impacto do ambiente institucional no projecto e nomeadamente sua sustentabilidade
- A pertinência e a eficácia da abordagem adoptada para o saneamento

A algumas semanas do término do projecto, o balanço geral do projecto é bom com nomeadamente um alcance global do conjunto dos objectivos fixados, graças nomeadamente a uma tomada em consideração das recomendações feitas aquando da Missão Intermédia.

O objectivo global de contribuir para a melhoria geral do sector da água e do saneamento é um sucesso reconhecido não somente pelas autoridades locais e nacionais mas igualmente devido ao seu eco junto dos diferentes organismos internacionais (AFD, UE, Cooperação Espanhola, etc....) trabalhando actualmente em apoio ao Governo Cabo-verdiano nas áreas da água e saneamento. A originalidade de associar a um programa de investimentos uma componente importante de melhoria de gestão, componente que faltava ao projecto anterior (CVE/054) e destinada a funcionar no sentido do desenvolvimento sustentável, de facto um modelo do género já aplicado na Aguabrava por Lux Development mas também em breve sobre Santa Catarina pela AFD. Além disso, excepto este novo modelo de cooperação, o projecto trouxe ideias e instrumentos concretos ao Governo Nacional em termos nomeadamente da avaliação tarifária ou da apresentação de soluções adaptadas para o desenvolvimento do saneamento individual em zonas urbanas e rurais com fraca disponibilidade de recursos de água.

O objectivo específico de conduzir o SAAS de São Domingos sobre a via da eficácia operacional duradoura é atingido globalmente ainda que a noção de sustentabilidade signifique claramente uma tomada de consciência e uma vontade política e institucional de querer efectivamente consolidá-la e considerá-la como a passagem obrigatória para o desenvolvimento sustentável. A este nível, o Projecto pôde instaurar os instrumentos de gestão necessários mas, com pouco tempo disponível para ter um suficiente recuo. Contudo um bom número de indicadores evoluiu estes últimos meses no bom sentido (facturação, redução de perdas físicas e comerciais, redução de custos de exploração,...) o que, juntamente com a boa receptividade do pessoal do SAAS para com os novos instrumentos de trabalho e de procedimentos instaurados, constituem sinais favoráveis para o futuro.

O resultado No. 1 «O SAAS de São Domingos aplica uma grelha tarifária coerente ao conjunto dos utentes» foi positivo no sentido que o Projecto desenvolveu um modelo de cálculo tarifário que foi aprovado pelos representantes do sector (tanto a CNAG como a ARE e o Município) e que este instrumento deveria poder servir de base, ou mesmo ser directamente aplicável em certos casos, para uma uniformização dos critérios de cálculo e avaliação das tarifas dos SAAS. Contudo o aumento da tarifa esperado por Hydroconseil e globalmente aceite pelo Município não recebeu o acordo por parte do CNAG, quer seja a nível da água potável quer da água de irrigação. Este semi-malogro explica-se em parte pelo procedimento seguido para a apresentação do pedido e pela sua formulação, pondo na realidade em evidência as insuficiências de organização e procedimentos da regulação actual do sector: qual a entidade que aprova as tarifas? Quais critérios adoptar para a definição das tarifas e das subvenções? Quanto à formulação, não parece ter sido suficientemente precisa e desenvolvida em termos de justificação dos custos operacionais (... e a sua redução no âmbito de uma política de eficácia duradoura) para permitir ao CNAG compreender como o SAAS que dispõe actualmente de tarifas elevadas podia solicitar um aumento do seu preço de venda da água de 14 para 20% segundo o caso.

As actividades ligadas ao resultado No. 2 (que visam a uma gestão eficaz e duradoura do SAAS) foram objecto de um esforço especial do CTP durante este último ano do projecto. Embora com atraso, os sistemas de gestão já estão instalados e doravante permitem demonstrar o seu contributo com

nomeadamente uma nítida melhoria da eficácia da gestão comercial observada com a instauração do novo sistema de gestão clientela e nesta ocasião o apuramento e actualização da base de dados clientela. O impacto deste novo sistema em termos de facturação é ainda difícil de se avaliar devido á falta de tempo de espera, de controlo e de análise dos números saídos da primeira facturação operada com este sistema mas o impacto deveria de todo o modo ser significativo. Os procedimentos e fichas de função propostos foram implantados parcialmente: o processo segue por conseguinte o seu curso. O relatório de indicadores de exploração cobre doravante a totalidade dos sectores operacionais do SAAS e viu a fiabilidade das informações que o alimentam aumentar graças a um trabalho de formação e de sensibilização importante tanto sobre a obtenção das informações como sobre a análise dos indicadores decorrentes. A contabilidade analítica não está enquanto tal ainda operacional por razões de atrasos na incorporação dos dados registados desde o início do ano. Regista-se por conseguinte ainda uma insuficiência de tempo de espera para se poder julgar dos efeitos concretos da organização e instrumentos de trabalho instaurados mas também para a análise das evoluções dos indicadores operacionais para a tradução em tomadas de decisão e plano de acções: este aspecto é naturalmente primordial para permitir a durabilidade das acções de melhoria empreendidas com o projecto.

No que respeita à organização do serviço e sua governança, uma primeira limitação corresponde ao seu estatuto de SAAS, que de facto é o de um serviço totalmente integrado no Município: isto gera por conseguinte uma intromissão muito normal do Presidente da Câmara Municipal nas decisões do SAAS e uma limitação importante da autonomia do Director Delegado. Esta situação não poderá ser corrigida ou melhorada senão na condição de se transformar o SAAS numa entidade autónoma ou seja numa empresa integralmente dotada de um Conselho de Administração não unicamente composto de funcionários públicos representantes da Administração Municipal. O segundo factor de momento limitante é a capacidade do Director Delegado de poder precisamente delegar para os seus responsáveis de departamentos: isso faz parte do trabalho de fundo da “Gestão da Mudança” que foi começado pela equipa do projecto mas deve ser prosseguido pelo SAAS. Esta situação de não delegação explica-se também pela ausência actual de objectivos e estratégia concreta do SAAS: a adopção de um Plano de Médio Prazo (5 anos) deveria permitir melhorar esta situação na medida em que constituiria um guia de orientações coerente com o plano de melhoria e de desenvolvimento sustentável, permitindo isso a instauração de objectivos anuais e indicadores de desempenho por departamento que constituem assim os objectivos específicos dos diferentes sectores do serviço. O quadro de controlo instaurado pelo CTP deverá por conseguinte ser adaptado pelo próprio SAAS em função do seu PMP de maneira a medir e acompanhar os efeitos da nova política de gestão.

As actividades do resultado No. 3 « O SAAS de São Domingos dispõe de infraestruturas de acordo com suas capacidades de gestão» correspondentes à execução de trabalhos para a melhoria dos custos de produção e de distribuição por um lado, pelo aumento das receitas por outro lado, desenrolaram-se em duas etapas principais: uma destinada principalmente a fiabilizar as instalações e as informações técnicas cujos resultados puderam ser observados a partir de 2009 e a outra orientada para a extensão do serviço e para a baixa dos custos do camião cisterna, cujos efeitos só poderão ser visualizados precisamente nos próximos meses devido à recepção tardia dos trabalhos.

Convém recordar a importância de acompanhar este programa de trabalhos pela colocação em serviço de um terceiro furo a conectar ao sistema principal a fim de poder aumentar a capacidade de produção do SAAS que deverá tornar-se necessário devido à extensão da rede de distribuição (modificação esperada do nível de demanda dos utentes actuais dos chafarizes quando passarem a ser servidos pela rede). Este reforço da capacidade de produção condiciona naturalmente a manutenção da qualidade do serviço oferecido aos utentes nitidamente melhorada desde o arranque do projecto. A gestão dos recursos hídricos a longo prazo permanece um dos pontos fracos do projecto na ausência de um plano de gestão dos recursos de água que deveria definir as capacidades actuais das águas subterrâneas e orientar a sua mobilização ou o desenvolvimento de recursos alternativos (águas superficiais ou dessalinização) afim de se assegurar o conjunto das necessidades em água potável e irrigação.

O resultado No. 4 « O SAAS de São Domingos promove sistemas autónomos e semi-colectivos de tratamento das águas residuais e excrementos» atingiu os objectivos fixados: o projecto permitiu propor esquemas de saneamento individual adaptados às condições locais (população de baixos rendimentos e necessidade de sistemas de fraco consumo de água) e a campanha de promoção realizada foi um sucesso dado que já quase 100 famílias dispõem de uma sanita “seca” e mais de 400 outras inscreveram-se numa lista de pré-selecção para disporem de um conjunto financiado pelo projecto. Este contributo é muito importante visto que constitui uma primeira experiência nacional explorável pelo governo cabo-verdiano para desenvolver uma política de melhoria de condições sanitárias adaptada a um país onde actualmente mais de 80% da população não tem acesso a uma casa de banho.

## Conclusões et recomendações

O projecto, pela sua concepção de associar um programa de reforço de gestão a um plano de execução de obras, é pertinente e inovador e em si um sucesso incontestável porque constitui um esquema de cooperação que compatibiliza uma estratégia de ajuda sectorial com uma política de ajuda ao desenvolvimento sustentável.

Contudo é claro que a durabilidade não depende unicamente dos instrumentos instaurados pelo projecto mas sim dos homens e de uma real vontade política de apoiar esta iniciativa de autonomia de um serviço fundamental para a população e cujo controlo é politicamente uma vantagem. Neste contexto, parece indispensável que o SAAS possa evoluir o mais rapidamente possível de um estatuto de Serviço Municipal para o de sociedade inteiramente (de capital público ou misto).

A fim de consolidar o trabalho feito e por conseguinte contribuir para aumentar as possibilidades de durabilidade do Resultado No 2, sugere-se prever um esquema de acompanhamento ligeiro ao longo de um período estimado de 18 a 24 meses e justificada pelas razões seguintes:

- A integração de todos os instrumentos de gestão não pôde ser efectiva senão no fim do projecto: isso significa a necessidade de um tempo de espera para verificar se os resultados esperados foram bem atingidos ou se ajustamentos menores não deveriam ser feitos nos próximos meses
- Estes instrumentos significam uma nova cultura de gestão se se deseja que o SAAS aproveite ao máximo e se encaminhe para uma eficácia duradoura: isto significa não somente uma adesão dos dirigentes e empregados nesta mudança de mentalidade mas também a assimilação de novas técnicas de análise e de tomada de decisões. Este trabalho de formação permanece ainda por fazer e não pode ser efectivo através duma sessão pontual mas sim por via de uma assistência periódica e prolongada no tempo. O resultado final não pode ser garantido porque dependente da vontade e capacidade pessoal do pessoal existente, mas este acompanhamento é em todo caso uma condição necessária para se esperar atingi-lo.
- A terceira razão é mais subjectiva e destinada a tentar alterar as mentalidades dos beneficiários dos donativos: contrariamente a um empréstimo, os donativos não necessitam por parte do beneficiário de um esforço especial posterior... Seu compromisso é simplesmente o de tentar valorizar o melhor possível o contributo técnico correspondente mas sem consequência directa para ele em caso de insucesso. É desejável que o doador manifeste junto do beneficiário “uma pressão moral” significando pela sua presença e acompanhamento a importância de constatar os resultados do projecto no decorrer dos primeiros anos após o seu encerramento.

Para além disso, o desenrolar do projecto permitiu identificar lacunas importantes do lado da Administração Nacional em termos de política e regulação do sector da água (tarificação, organismo de controlo, normas e procedimentos, política de gestão dos recursos hídricos, política de subvenções, aspectos energéticos, etc...). É indispensável para permitir um real desenvolvimento sustentável, com base por exemplo no esquema SAAS São Domingos, que o estado cabo-verdiano invista fortemente numa reforma eficaz e pragmática do sector da água, iniciativa que poderia ser apoiada pela Cooperação Luxemburguesa. Um dos pontos fundamentais para isso deverá ser a elaboração da situação precisa dos recursos de água de cada local e a análise prospectiva dos balanços necessidades-recursos por sector geográfico e daí a procura de soluções técnicas permitindo satisfazer as necessidades da população a nível doméstico continuando a participar na promoção do desenvolvimento agrícola fornecendo-lhe os recursos hídricos necessários.