

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO FINAL

CVE/071

Projeto de Apoio ao Programa Nacional de
Emprego e Formação Profissional
(PAPNEFP)
Pedidos de extensão e POA 2015

FICHE SYNTHÉTIQUE

Pays	Cabo Verde
Titre long du Projet	Projecto de Apoio ao Programa do Emprego e da Formação Profissional
Titre court du Projet	PAPNEFP
Code LuxDev	CVE/071
Version du Rapport	Mai 2016

NOTATION DU PROJET PAR LA MISSION D'EVALUATION

Notation globale (Efficacité)	3 Escala 1 (resultados excelentes, superando substancialmente as expectativas) a 6 (a acção de desenvolvimento não foi bem sucedida, ou a situação deteriorou-se bastante)
Notation des autres critères d'évaluation	Relevância: 2 Eficiência: 3 Sustentabilidade: 4

SUMARIO EXECUTIVO

O propósito da missão de avaliação foi proceder a um balanço final independente do projeto após o seu termo a 31 de março de 2016. De notar que se tratou de uma segunda avaliação final motivada pela necessidade de concluir uma das atividades do Projeto CVE/071, mais concretamente a conclusão da instalação de equipamentos, a infraestruturização organizativa e a criação de condições para o arranque do funcionamento do Centro de Energias Renováveis e Manutenção Industrial.

Anteriormente o Projeto CVE/071 já tinha sido objeto de uma avaliação intermédia, em março de 2011, e de uma avaliação final, em agosto de 2013, mas devido aos referidos atrasos o Governo de Cabo Verde solicitou à Cooperação luxemburguesa duas extensões temporais. No âmbito destas extensões foi elaborado um Plano Operacional Anual para o ano de 2015. Este relatório cobre o período das extensões que decorreu até 31 de março de 2016 e foca-se nas atividades integradas no Plano Operacional Anual de 2015.

O objetivo genérico da avaliação foi o de analisar e ajuizar em que medida o apoio da Cooperação luxemburguesa, através da sua agência de execução LuxDev, contribuiu para garantir o sucesso do empreendimento dos pontos de vista das funcionalidades edificadas, da infraestruturização dos sistemas organizativos e da capacitação da equipa de administração e de gestão do Centro de Energias Renováveis e Manutenção Industrial. Quanto aos objetivos específicos pretendeu-se determinar o grau de execução das atividades dos Eixos de Trabalho, analisar os resultados alcançados em termos de capacitação e analisar os processos de gestão e de acompanhamento do Centro de Energias Renováveis e Manutenção Industrial, entre outros.

O exercício de avaliação decorreu entre 12 de abril e 18 de maio de 2016, e incluiu um período de permanência na cidade da Praia, entre 18 e 29 de maio. Durante este último período contou-se com a contribuição de opiniões e de evidências proferidas pelas partes interessadas da Administração Pública, das Cooperações envolvidas direta ou indiretamente e, em primeiro lugar, com a equipa de administração e de gestão do Centro de Energias Renováveis e Manutenção Industrial. A avaliação foi assegurada pelo consultor Luís Filipe Melo.

O exercício permitiu tirar conclusões sólidas sobre o estado do Centro de Energias Renováveis e Manutenção Industrial quanto aos resultados alcançados, aos efeitos que estes resultados induzirão no seu desenvolvimento e as perspetivas de sustentabilidade do empreendimento. Também permitiu identificar um conjunto de aspetos que deverão ser considerados em novos projetos com características semelhantes.

Uma das preocupações centrais que acompanhou o período das extensões foi o fato de as autoridades nacionais terem evidenciado algumas hesitações na apropriação do projeto. De fato, o estatuto do Centro de Energias Renováveis e Manutenção Industrial foi publicado em junho de 2014, em Março de 2014 foi realizada uma sessão de inauguração com a presença do Grão Duque do Luxemburgo e só em dezembro desse mesmo ano houve lugar à nomeação formal do Presidente do Conselho de Administração.

Outra das preocupações diz respeito ao esforço da contraparte nacional nas contribuições de financiamento para um adequado funcionamento do Centro de Energias Renováveis e Manutenção Industrial. O processo de financiamento não tem sido suficiente para os custos de operação e não houve sinais claros de como o governo pretendia por em marcha uma política de financiamento. Face às dificuldades financeiras do país, teme-se que a perceção de que o Centro de Energias Renováveis e Manutenção Industrial é um custo e não um investimento possa vir a por em causa o necessário empenhamento nacional.

Recentemente foi empossado um novo governo na sequência de eleições democráticas e não são conhecidas ainda as opções governamentais sobre o papel que deverá a ser atribuído ao Centro de Energias Renováveis e Manutenção Industrial. Mas os sinais parecem querer indicar que haverá uma nova focagem no desenvolvimento económico transferindo-se uma lógica da infraestruturização do país para um lógica da utilização desses recursos na promoção de investimentos, nomeadamente do investimento direto estrangeiro. Neste contexto, o Centro de Energias Renováveis e Manutenção Industrial pode-se constituir como uma peça importante se o entendimento for direcionado para a necessidade de o país possuir recursos humanos qualificados para os setores industriais que envolvam as energias renováveis, a eficiência energética ou a manutenção industrial.

Dadas as circunstâncias observadas no fim de 2014, é bem possível que a solução encontrada para o Plano Operacional Anual 2015 dificilmente poderia ter sido diferente, mas a sua composição foi demasiada ambiciosa porque contemplou projetos/atividades estruturantes que durariam um prolongado tempo de execução e que influenciariam outras projetos/atividades a jusante relativas à concretização das ofertas formativas e complementares. Estamos a referir ao Plano de Negócios que, por sua vez, dependeria dos estudos dos mercados da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental e dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e da reflexão sobre as atividades de Investigação & Desenvolvimento potenciais.

Estas atividades deveriam ter sido desenvolvidas ainda antes da inauguração do Centro de Energias Renováveis e Manutenção Industrial, isto é, durante o ano de 2014, para que a fase de instalação se concentrasse na infraestruturização organizacional, na constituição das equipas e na preparação de um plano de execução das ofertas. Por esta razão, muitas atividades não poderiam/deveriam ser executadas uma vez que as opções tomadas poderiam colidir com as opções e as estratégias de desenvolvimento prescritas no Plano de Negócios.

Todavia, não foi só por esta razão que a execução de atividades ficou aquém daquilo que seria expeável. De fato, a quantidade, diversidade e experiência da equipa constituída para a administração e a gestão do centro de formação profissional ficou aquém do que seria necessário para um empreendimento de tamanha dimensão. E estamos em crer que a metodologia a que se recorreu para a capacitação não conseguiu desenvolver e promover as competências e capacidades para que, em tempo útil, fossem possíveis as respostas necessárias à promoção do sucesso do Centro de Energias Renováveis e Manutenção Industrial, no que diz respeito à quantidade/diversidade de ofertas e à sua qualidade. Este défice de capacidade gestonária manifestou-se também nas ausências de um plano de ação global, de um plano de formação, de um relatório de atividades e de um relatório de prestação de contas.

Para a execução do Plano Operacional Anual 2015 a Cooperação luxemburguesa, através da sua agência de execução LuxDev, contribuiu com uma equipa de especialistas permanente e de peritos consultores de curta duração disponibilizando apoio técnico à equipa de administração e de gestão do Centro de Energias Renováveis e Manutenção Industrial. Foi também criado um Comité de Pilotagem constituído por 9 elementos dos quais 7 são representantes de setores ministeriais; é presidido pelo Presidente do Conselho de Administração do Centro de Energias Renováveis e Manutenção Industrial que é acompanhado na vice-presidência pelo Encarregado de Negócios da Embaixada do Luxemburgo.

O Centro de Energias Renováveis e Manutenção Industrial é um empreendimento altamente relevante pois a sua conceção refletiu as preocupações e necessidades espelhadas nos documentos "Cabo Verde 50% Renovável - Um Caminho até 2020", "Plano Nacional de Ação para as Energias Renováveis", "Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética" e no Programa do Governo e incorpora a pretensão estratégica do Governo de Cabo Verde de posicionamento do país na região da África Ocidental.

Os objetivos do Centro de Energias Renováveis e Manutenção Industrial alinham-se com as prioridades do Eixo III - Capital Humano do Documento Estratégico de Combate e Redução da Pobreza, para o período 2013-2016. Contribui para o aumento de competências profissionais dos recursos humanos e responde potencialmente às necessidades emergentes de novas profissões, contribuindo assim para o aumento da empregabilidade e, conseqüentemente, para a redução da pobreza e o desenvolvimento do país

O Plano Operacional Anual 2015 estabeleceu como resultado intermédio "a plena apropriação nacional do Centro de Energias Renováveis e Manutenção Industrial é adquirida e são estabelecidas as condições para o Desenvolvimento Sustentável da atividade do Centro de Energias Renováveis e Manutenção Industrial " para o qual foram estabelecidos 4 indicadores/metras relativos à constituição da equipa de administração e gestão, à afetação de um orçamento nacional, ao número de parcerias e aos instrumentos de gestão estratégica. De acordo com estes indicadores a eficácia alcançada ficou aquém do que seria desejável.

Foram realizadas 6 ações de formação para formadores e em dezembro de 2015 arrancaram 5 cursos de formação inicial para jovens, com durações compreendidas entre 1645 e 1790 horas. Todavia, de salientar que, na sua quase totalidade, estas ações foram organizadas recorrendo a recursos externos. A taxa de ocupação das instalações e o recurso aos apoios técnicos disponibilizados pelos técnicos da LuxDev e do Centro para as Energias Renováveis e Eficiência

Energética da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental por parte da Administração ficaram aquém do pretendido. Por estas razões a eficiência alcançada também não obteve as metas inicialmente desejadas. Apesar de tudo, as atividades inscritas no Plano Operacional Anual 2015 tiveram um papel determinante no desenvolvimento do Centro de Energias Renováveis e Manutenção Industrial porque contribuíram decisivamente para que fossem reunidas as condições necessárias ao arranque das atividades.

No que diz respeito à sustentabilidade existem algumas incertezas quanto ao futuro do Centro de Energias Renováveis e Manutenção Industrial, nomeadamente relacionadas com as opções do novo Governo sobre o seu papel, as dificuldades financeiras que o país atravessa e a implicação que isto poderá ter no apoio ao financiamento do Centro. Apesar de tudo tem-se expectativas de que a missão contemplada no Quadro Estratégico aprovado possa ter um efeito positivo na sustentabilidade do projeto. A eventual afetação de uma percentagem de uma nova taxa de energia também poderá ser um fator importante no financiamento do Centro de Energias Renováveis e Manutenção Industrial contribuindo para a sua sustentabilidade.

O Quadro Estratégico do Centro de Energias Renováveis e Manutenção Industrial aprovado pelas autoridades nacionais, a partir de uma proposta apresentada pela Cooperação luxemburguesa, alarga a missão inicialmente proposta contemplando a formação profissional especializada mas também a execução de políticas públicas, agindo na qualidade de supervisor, regulador e certificador para o setor elétrico. Esta opção pode vir a revelar-se necessária face à inexistência de um mercado de formação que permita a viabilidade a curto prazo e a sustentabilidade a médio prazo do Centro de Energias Renováveis e Manutenção Industrial. Contudo, esta solução poderá conter riscos, nomeadamente a criação de estruturas paralelas na Administração Pública, desequilíbrios entre as duas áreas de missão ou o não respeito pelo princípio da segregação de funções.

O tipo de envolvimento da Cooperação luxemburguesa evidenciou-se por uma postura de apoio, isto é, promoveu e financiou a produção de estudos com o acompanhamento da contraparte nacional, entregou os produtos destes estudos para validação e adaptação às conveniências nacionais e disponibilizou meios humanos para apoio à equipa do Centro de Energias Renováveis e Manutenção Industrial. Esta ajuda vai ter continuidade no novo Programa Indicativo de Cooperação IV através do projeto CVE/083 - Assistência Técnica para o Apoio à Política de Energias Renováveis de Cabo Verde 2016-2020 e do projeto CVE/081 "Emprego/Empregabilidade".

Houve dois aspetos que mereceram especial atenção do projeto: a igualdade de género e o meio ambiente e mudanças climáticas. Relativamente à igualdade de género verificou-se uma baixa taxa de feminização na participação nas ações de formação constituindo-se um aspeto a integrar nos futuros planos de ação. Quanto às questões ambientais, o Centro foi projetado para ser um modelo de construção em Cabo Verde sob diferentes pontos de vista: (i) do respeito pelo ambiente, (ii) da eficiência energética, (iii) da eficiência de custos na construção e manutenção do edifício, tomando em consideração o ciclo de vida dos materiais e equipamentos. Durante o primeiro ano de funcionamento de sistemas próprios de produção de energia foram gerados 476.078 KWh correspondendo a uma redução da emissão de CO₂ em 428.470 kg.

No balanço final do exercício de avaliação apresentam-se 8 sugestões decorrentes das lições aprendidas: 4 referentes ao modelo de conceção e gestão de novos empreendimentos com a mesma dimensão e complexidade do Centro de Energias Renováveis e Manutenção Industrial e 4 referentes ao desenvolvimento imediato do Centro de Energias Renováveis e Manutenção Industrial:

- Lição 1 - O Centro de Energias Renováveis e Manutenção Industrial como um projeto autónomo: se, em situações futuras, as negociações iniciais com as autoridades nacionais indicarem um projeto de complexidade e dimensão semelhante à do Centro de Energias Renováveis e Manutenção Industrial recomenda-se que se avalie a necessidade de criar um projeto (ou subprojecto) autónomo com uma equipa dedicada exclusivamente à formulação de uma versão preliminar do Quadro Estratégico, ao planeamento da obra e ao acompanhamento e apoio à fase de arranque do funcionamento ;
- Lição 2 - A elaboração de um documento com o Quadro Estratégico preliminar: na fase de elaboração de um novo Programa Indicativo de Cooperação recomenda-se que seja elaborado uma versão preliminar do Quadro Estratégico a analisar e concertar com as autoridades nacionais. Este documento deverá evoluir para uma versão final com vigência a partir do momento anterior à fase de instalação ;

- Lição 3 - A elaboração de um Plano de Negócios e de um Plano de Ação: os primeiros documentos do Quadro Estratégico e do Plano de Negócios são instrumentos fundadores e, como tal, devem ser elaborados ainda antes da fase de instalação pelo que se recomenda que a sua calendarização respeite com rigor esta prescrição ;
- Lição 4 - A transferência de know how: esta questão deve ser considerada numa fase anterior ao arranque de um centro de formação profissional de maneira a se estudar qual o melhor método para a transferência de *know how*, pelo que se propõe que o modelo de gestão do centro e da coordenação das áreas de formação profissional e técnicas seja analisado e concertado com a contraparte nacional, tendo como imperativo a capacitação humana, organizacional e tecnológica de gestores e técnicos locais ;
- Lição 5 - A evolução da missão do Centro de Energias Renováveis e Manutenção Industrial: é necessário concertar com o Governo atual as disposições contempladas no Quadro Estratégico do Centro de Energias Renováveis e Manutenção Industrial e clarificar as suas opções relativas à Missão do Centro de Energias Renováveis e Manutenção Industrial e o seu desenvolvimento estratégico ;
- Lição 6 - Demandas dos setores público e privado: deve ser dada uma especial atenção aos estudos sobre as necessidades dos setores privado e público para disponibilizar ofertas ajustadas e reunir as competências profissionais necessárias à missão do Centro de Energias Renováveis e Manutenção Industrial ;
- Lição 7 - A identificação de indicadores para avaliação da proficiência organizativa: após a estabilização das opções quanto à missão do Centro de Energias Renováveis e Manutenção Industrial e ao seu Quadro Estratégico com o Governo recomenda-se a criação de um sistema de indicadores recorrendo à metodologia do Quadro Lógico ou à metodologia do Balanced Scorecard ;
- Lição 8 - Catálogo Nacional de Qualificações: sugere-se que o Centro de Energias Renováveis e Manutenção Industrial constitua um grupo de trabalho que, de uma forma reforçada, acompanhe o desenvolvimento dos trabalhos na área da certificação e que comece imediatamente a preparar os planos curriculares de cursos naquelas áreas envolvendo a Unidade de Coordenação do Sistema Nacional de Qualificações.