

AVALIAÇÃO FINAL

CVE/070

Água e saneamento
de Fogo e Brava

FICHA SINTÉTICA

País	Cabo Verde
Título do projeto	Água e Saneamento de Fogo e Brava
Código LuxDev	CVE/070
Versão do relatório	Julho 2012

NOTAÇÃO DO PROJETO PELA MISSÃO DE AVALIAÇÃO

Nota global (Eficácia)	3 Escala de 1 (resultados excelentes, ultrapassando sensivelmente as esperanças) a 6 (a ação de desenvolvimento é infrutífera ou a situação se degradou)
Nota dos outros critérios de avaliação	Relevância: 2 Eficiência: 3 Durabilidade: 4

SUMÁRIO EXECUTIVO

Introdução

Na sequência de uma consulta internacional, LuxDev contratou ASPA Utilities para realizar a avaliação final do Projeto CVE/070 - Água e Saneamento nas Ilhas de Brava e Fogo, em Cabo Verde.

O presente relatório segue a missão realizada pelo Eng. Bertrand Dardenne em maio de 2012. Uma primeira avaliação, de médio curso, fora realizada em janeiro de 2010 pelo Eng. Jean Charles Belley.

Resultados no momento da avaliação

O projeto visa principalmente o reforço da capacidade operacional da Aguabrava, empresa responsável pela prestação dos serviços de água potável nas ilhas do Fogo e da Brava. O projeto deu sequência a uma ação anterior desenvolvida com o apoio da cooperação alemã.

O quadro lógico destacou quatro resultados. A **Tabela 1** resume a análise desses resultados.

Tabela 1
Obtenção de resultados - Balanço sintético

Meta de desenvolvimento	Contribuir para a melhoria das condições de vida e saúde das populações das ilhas do Fogo e da Brava.
Meta específica	Melhorar e garantir, num contexto sanitário apropriado, o abastecimento de água potável das populações das ilhas do Fogo e da Brava.
Resultado 1	<ul style="list-style-type: none">o resultado geral foi alcançado, na medida em que Aguabrava tem agora uma série de ferramentas e procedimentos que lhe permitam assegurar o funcionamento dos serviços de uma forma moderna e eficiente. Cabe ressaltar, no entanto, a falta de um software adequado para gestão de clientes, ferramenta imprescindível que não havia sido contemplado no projeto original e não foi reincorporado no decorrer do projeto.
Aguabrava é uma sociedade organizada com pessoal treinado e tem indicadores confiáveis de gestão técnica, comercial e financeira.	
Resultado 2	<ul style="list-style-type: none">o resultado é parcialmente atingido, pois somente um dos dois programas de obras foi finalizado até o momento. O segundo programa, que representa 42% do orçamento total do projeto, está apenas no seu início.O fim deste segundo programa de obras está agora agendado para final de 2013, ou seja 6,25 anos após o início do projeto que era para durar apenas quatro anos.
Aguabrava tem e gerência infraestruturas que garantem um abastecimento de água compatível com a sua capacidade financeira, técnica e comercial.	
Resultado 3	<ul style="list-style-type: none">o tema do saneamento foi mal dimensionado. Foi contemplado somente parcialmente no quadro do projeto. No entanto, fomentou-se uma reflexão que levou à criação de um novo projeto, mais abrangente e mais à altura do desafio.
As Câmaras municipais têm um diagnóstico e um plano de desenvolvimento estratégico para o sector de saneamento nas ilhas do Fogo e da Brava.	
Resultado 4	<ul style="list-style-type: none">o resultado não foi alcançado, sendo que a eólica não voltou a funcionar. As despesas incorridas foram mínimas e, bem como para o Resultado 3, as reflexões em torno da questão específica da eólica ajudou a construir um novo projeto mais ambicioso visando à redução dos custos de energia da Aguabrava, através da introdução de fontes de energia renováveis (no caso energia solar).
A eólica da Brava ajuda a garantir a produção e distribuição de água na ilha da Brava.	

O prazo de realização foi inicialmente fixado para quatro anos (2007 - 2010). O projeto começou formalmente em Outubro de 2007, e sua duração foi estendida por adenda até Maio de 2012 (+ 9 meses). Mas a parte dedicada às obras de ampliação da rede deve ser concluída no final de 2013, num total de 6 anos e 3 meses¹.

O compromisso financeiro inicialmente programado correspondia a um aporte em doação de 5 M EUR por parte da Cooperação do Luxemburgo (+ 225 000 EUR de contribuição local). Apesar do aumento do prazo de execução total, o orçamento deve ser mantido.

Os resultados gerais da avaliação

O projeto CVE/070 tinha a particularidade de associar como parceiro direto do acordo de cooperação a sociedade Aguabrava, empresa de estatuto privado que pertence aos quatro municípios que dividem o território das duas ilhas. Este arranjo teve a vantagem de facilitar a execução e aumentar o impacto das ações técnicas da empresa operadora, graças à excelente cooperação entre a Aguabrava e a assistência técnica. Em contrapartida, esta solução contribuiu para deixar pairar algumas dúvidas com relação ao quadro institucional: o estatuto de parceiro reforça a ideia de que Aguabrava é uma emanação "política" das câmaras municipais, enquanto deveria ser considerada como uma empresa "técnica" que atua por gestão delegada.

O projeto, todavia, foi bem administrado até agora: a assistência técnica pôde funcionar eficazmente, permanecendo dentro do orçamento, apesar das dificuldades associadas a várias substituições de peritos e apesar de derrapagem no calendário.

Relevância

A relevância do projeto não faz dúvida. Além de melhorar as condições de vida dos habitantes de ambas as ilhas (o objetivo específico do projeto "oficial"), cabe lembrar o aspecto pioneiro a nível nacional do modelo de gestão de serviços estabelecido em torno de uma empresa intermunicipal. Através do seu apoio a esta experiência, a cooperação do Luxemburgo contribui muito visivelmente ao debate atual sobre a reorganização dos serviços de água e saneamento em todo o país.

Eficácia

Os resultados foram apenas parcialmente cumpridos, e ainda é muito cedo para emitir um julgamento definitivo sobre a eficácia das ações tomadas:

- a implementação de ferramentas e dos procedimentos que foram programados para reforçar a capacidade da Aguabrava foi exi tosa de maneira geral. Os resultados operacionais da companhia têm melhorado significativamente nos últimos anos, mas o balanço real dos esforços empreendidos somente poderá ser feito após a assistência técnica ter sido concluída, quando a Aguabrava der provas de que assimilou os ensinamentos para poder continuar o seu desenvolvimento sozinha ;
- a parte de execução de obras não está completa. Apesar de tudo estiver organizado de modo que a fase final do projeto seja comprida (Junho de 2012 - Dezembro de 2013), uma grande parte das obras (53% do orçamento Tarefa 3) ainda não foi empreendida ;
- os dois últimos objetivos, embora secundários em termos de orçamento, não foram cumpridos. O programa de ação foi suspenso, tanto na elaboração de planos estratégicos para saneamento quanto na recuperação da eólica da Brava. Portanto o saldo não é negativo, já que as reflexões em torno do projeto abriram espaço para redimensionar esses temas de forma mais abrangente e, provavelmente, mais relevante. Os temas da política de saneamento e da redução dos custos energéticos serão incluídos com amplitude mais adequada num novo projeto que dará sequência ao CVE/070.

¹ Apesar do título, a presente avaliação não chega a ser meramente "final", sendo que 34% do orçamento não foi ainda desembolsado.

Eficiência

Os meios mobilizados no orçamento programado parecem ter sido adequados. O orçamento foi controlado, embora os prazos tivessem sido largamente ultrapassados.

Tabela 2
Situação orçamentária do projeto em maio de 2012

Activités	Budget initial	Déboursé	Programmé	Budget actuel	Solde
T0 Organisation & Gestion du projet	989 085	865 333	59 400	924 733	64 352
T1 Renforcement des capacités Aguabrava	873 365	893 197	45 300	938 497	-65 132
T2 Analyses technique & commerciale	40 150	27 482	730	28 212	11 938
T3 Réalisation d' ouvrages sur le réseau	2 909 700	1 409 774	1 577 719	2 987 493	-77 793
T4 Assainissement	77 700	40 806		40 806	36 894
T5 Eolienne de Brava	110 000	39 617	34 500	74 117	35 883
Total	5 000 000	3 276 210	1 717 649	4 993 859	6 141

Dois pontos merecem destaque:

- o fornecimento e a implementação de um software de gestão de clientes e de um Sistema de informação geográfica (*Geographic Information System*) não tinham sido considerados no projeto. Esse descuido penaliza o cumprimento do Resultado 1, uma vez que falta uma ferramenta essencial na panóplia de meios colocados à disposição da Aguabrava. Além disso, o sistema de informação obsoleto e precário com a qual o trabalho teve que ser desempenhado trouxe muito ineficiência para as demais ações ;
- dificuldades e atrasos nas decisões institucionais têm penalizado a conduta e reduzido o alcance das ações técnicas realizadas. De fato, teria sido oportuno incluir na construção do projeto um componente específico de apoio institucional. As dúvidas e incertezas que persistem nesta área (incluindo a ausência de contratos entre municípios e Aguabrava, as dúvidas sobre os mecanismos de tomada de decisão e do tratamento contábil das imobilizações) são uma espada de Dâmocles que ameaça os progressos realizados no reforço da capacidade técnica da Aguabrava.

Durabilidade

A sustentabilidade dos resultados é indizivelmente ligada à sustentabilidade económica e financeira da Aguabrava. Se a empresa tem melhorado significativamente a estrutura de suas contas desde 2007, no entanto, só conseguiu atingir o pequeno equilíbrio. Atualmente, é capaz de cobrir as despesas correntes com a suas receitas próprias, mas não tem a capacidade de investir, enquanto os ativos existentes não são amortizados na prática.

Aguabrava ainda situa-se no meio do caminho. As perspectivas de médio prazo parecem boas se a empresa pode agir rapidamente nas quatro áreas que foram identificadas como prioritárias:

- reduzir os gastos de energia (com o auxílio dos resultados do próximo projeto a ser implementado com o auxílio da cooperação do Luxemburgo);
- racionalizar os seus custos salariais (com o novo status de SA, que agora é vigente);
- melhorar o rendimento da distribuição (atualmente em torno de 66%), graças às obras que estão programadas mas ainda não realizadas, e dando seguimento aos esforços de melhoria da gestão comercial;
- desenvolver a questão crítica do preço da água vendida para irrigação (problema nacional que não será resolvido no só nível da Aguabrava).

Conclusões e recomendações

O balanço do projeto é globalmente positivo, considerando-se o objetivo, os recursos mobilizados, as dificuldades inerentes ao afastamento e à pequena dimensão das duas ilhas. Com a hipótese que as obras programadas serão concluídas sem maiores problemas, o projeto fortalece significativamente a capacidade operacional da Aguabrava, assim sendo ajuda a melhorar a qualidade e a sustentabilidade do serviço de água de Fogo e Brava. Além disso, ele participa ativamente a construção de um novo modelo de gestão do serviço a nível nacional, reforçando o conceito de intermunicipalização.

Atualmente, Aguabrava tem recursos humanos e técnicos suficientes para erguer-se como uma das melhores operadoras de água em Cabo Verde. O principal desafio continua a ser a finalização do quadro institucional que regula a sua atividade, começando com o esclarecimento das relações entre a empresa e cada município.

Recomendações

- o leque de meios fornecidos à Aguabrava deve ser completado o mais breve possível com a aquisição de um software de gestão de clientes – factoração (orçamento de cerca de 150 000 EUR e prazo de um ano até à recepção definitiva) ;
- o trabalho de finalização do quadro institucional é imprescindível. Recomenda-se contratar uma empresa de consultoria especializada, para elaborar as propostas de contrato de gestão delegada, atualizar o inventário dos ativos fixos, definir o tratamento contábil das imobilizações, reestruturar o plano contábil da Aguabrava (tratamento dos ativos concedidos, regras de depreciação, contabilidade analítica, etc.). Tal ação requer um compromisso de um ano com um orçamento de cerca de 100 000 EUR. Induzirá um debate profundo mas necessário, sendo que a formalização das relações contratuais com os municípios levará a pormenorizar conceitos sobre os quais a atual convergência de pontos de vista é apenas superficial ;
- promover uma comunicação/divulgação dos resultados obtidos em Fogo e Brava, no âmbito das discussões iniciadas pelo governo nacional sobre o novo modelo de gestão da água e do saneamento em todo o país. Como tal, poderia ser útil organizar um seminário nacional antes do final de 2012, destacando as lições aprendidas a partir das duas experiências mais proveitosas: o projeto intermunicipal realizado em Fogo e Brava com o apoio da cooperação do Luxemburgo e o projeto de fortalecimento do serviço municipal empreendido em Assomada com o financiamento da AFD. O cofinanciamento de tal evento pela AFD e a LuxDev há de ser considerado (ao redor de 15 000 EUR para a parte luxemburguesa) ;
- a criação de um segundo Acordo de Parceria Operacional para realizar a tarefa T3A2 merece atenção especial. Esta ação não é uma simples reprodução da tarefa T3A1 para a qual a experiência do primeiro APO foi satisfatória. Tem outras características que exigem que o conceito de APO fosse mais bem pormenorizado ;
- enfim, parece recomendável aproveitar a oportunidade para refletir sobre a estratégia a ser estabelecida pela Aguabrava para a execução de pequenas obras corriqueiras de engenharia civil. A natureza do regime de Acordo de Parceria Operacional tem que ser reavaliada, de acordo com a estratégia da Aguabrava se pretende realizar diretamente obras como extensões de linhas de distribuição, conexões, etc., ou se prefere terceirizar esses serviços através de um mercado mais ou menos estabelecido de pequenas empreiteiras locais.