

22. EVALUACIÓN CONJUNTA

AVALIAÇÃO INTERMÉDIA DO FUNDO DE COOPERAÇÃO PARA ÁGUA E SANEAMENTO (FCAS)

RELATÓRIO SINTÉTICO



Edição: Julho 2017

© Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica
Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Fotos © AECID.

Avaliação realizada por: ECORYS España. Equipa da Avaliação: Javier Fernández (diretor), Ana Ballesteros, Sonia Franco, Queralt Capdevilla, Ángela García e Cecilia Spottorno

NIPO on-line: 502-17-038-7

NIPO papel: 502-17-037-1

Depósito legal: M-21182-2017

Ações e opiniões contidas neste relatório avaliação não correspondem necessariamente às do Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Podrá ser reproduzida ou transmitida de qualquer modo ou por qualquer meio, sempre que os titulares de direitos de autor e origem são citar adequadamente.

Qualquer questão sobre esta avaliação deve ser enviada para:

División de Evaluación de Políticas para el Desarrollo y Gestión del Conocimiento

Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo

*Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Serrano Galvache, 26, Torres Ágora, Torre Norte. 28071 Madrid
Tel.: +34 91 394 8808
evaluacion-sgcid@maec.es*

ÍNDICE DE CONTEÚDOS

Pag 1	1.	INTRODUÇÃO
Pag 1	1.1.	O OBJETO AVALIADO
Pag 3	1.2.	OBJETIVOS DA AVALIAÇÃO
Pag 4	1.3.	METODOLOGÍA
Pag 7	2.	CONCLUSÕES
Pag 7		PROJETO E ESTRUTURA DO FUNDO
Pag 7		SISTEMA DE ORGANIZAÇÃO E GESTÃO
Pag 9		RECURSOS ECONÓMICOS
Pag 9		RECURSOS HUMANOS
Pag 10		COORDENAÇÃO
Pag 10		IMPLEMENTAÇÃO DAS LINHAS DE ACTUAÇÃO DO FUNDO
Pag 11		SUSTENTABILIDADE
Pag 12		QUESTÕES TRANSVERSAIS
Pag 14		RESULTADOS
Pag 15	3.	RECOMENDAÇÕES
Pag 15		RECOMENDAÇÕES DIRIGIDAS À AECID
Pag 17		RECOMENDAÇÕES DIRIGIDAS À AECID E BID

ÍNDICE DE IMAGENS

Pag 2	IMAGEM 1	PAÍSES E PERCENTAGEM DE CO-FINANCIAMENTO
Pag 5	IMAGEM 2	LÓGICA DE INTERVENÇÃO

I. INTRODUÇÃO

I.1. O OBJETO AVALIADO

O **FCAS** é um **instrumento financeiro da Cooperação Espanhola** criado ao abrigo da disposição adicional sexagésima primeira da Lei 51/2007, de 26 Dezembro, do Orçamento de Estado (OE) para 2008. Este instrumento foi anunciado à comunidade internacional pelo então Presidente do Governo de Espanha durante a XXVII Cimeira Ibero-americana, que tomou lugar em Novembro de 2007 em Santiago do Chile, e traria 1.500 milhões de dólares (1.000 milhões de euros nesse momento) para os quatro anos seguintes.

O objetivo estratégico do Fundo é contribuir para a **realização do direito humano à água** e superar a meta dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) de reduzir para metade, no ano de 2015, a percentagem de pessoas sem acesso a água potável e aos serviços básicos de saneamento.

As linhas estratégicas das intervenções que se desenvolvem no âmbito do Fundo são:

- Linha estratégica 1: **gestão integrada do recurso hídrico.**
 - Linha estratégica 2: **acesso a serviços de água potável e saneamento.**
 - Linha estratégica 3: **gestão e direito humano à água e saneamento.**
- Quanto aos critérios de desempenho geográficos, na FCAS são incluídos os seguintes:
- **Países elegíveis:** os referidos no III Plano Diretivo de Cooperação Espanhola, na América Latina e no Caribe.
 - **Países prioritários:** pelo menos 85% da FCAS será destinada a países de associação abrangente ou focalizada.

Imagem 1: Países e percentagem de co-financiamento

PAÍSES DE ASSOCIAÇÃO ABRANGENTE E ATENÇÃO FOCALIZADA		PAÍSES DE RENDIMENTO MÉDIO
GRUPO 1 (países HIPC)	GRUPO 2	GRUPO 3
100% de co-financiamento	80% de co-financiamento	50% de co-financiamento
Bolívia Honduras Nicarágua Haiti	Colômbia ¹ Guatemala Equador El Salvador Paraguai Perú República Dominicana	Argentina Brasil Chile Costa Rica Cuba México, Panamá Uruguai, Venezuela

Fuente: Web FCAS

Em todas as ações da FCAS a **doação pode ascender a 50% do custo do projeto**, no caso dos países do grupo 3, **até 80% em países do grupo 2**, e **até 100% nos países do grupo 1**. Portanto, **é necessário o co-financiamento dos países sócios**.

Dentro destes países, **as zonas prioritárias são as rurais e periurbanas onde serão priorizadas as zonas com menor cobertura de água e saneamento**.

Por outro lado as entidades elegíveis são:

- **Administrações públicas nacionais, regionais ou locais** dos países, sempre que tenham capacidade institucional suficiente.
- **Organizações da sociedade civil, cooperativas ou outro tipo de associações sem fins lucrativos** dedicadas à prestação dos serviços de água e saneamento, ou tarefas relacionadas com estes serviços públicos.

A Organização institucional do Fundo é constituído por um **Departamento do Fundo de Cooperação para Água e Saneamento (DFCAS)**. Para além do Departamento, o Fundo conta com um **Comité Executivo**, que é encarregado de estudar e avaliar todas as propostas de financiamento no âmbito do Fundo que sejam apresentadas pela DFCAS, e decidir sobre a elevação para a autorização por Conselho de Ministros, através do Ministro dos Negócios Estrangeiros e Cooperação, e um **Conselho Consultivo** ligado ao Ministério dos Negócios Estrangeiros e de Cooperação através da Secretaria de Estado de Cooperação Internacional, presidido pelo Secretário de Estado de Cooperação Internacional e para a Ibero-América, cons-

¹ Colômbia é considerado um país vulnerável devido ao conflito armado, é o único país de Associação Focalizada neste quadro. Todos os outros pertencem à Associação Abrangente.

tituído por personalidades de reconhecido prestígio, espanholas e latino-americanas, no âmbito da água e recursos hídricos.

A configuração do Fundo é complementada com a **presença do Instituto de Crédito Oficial (ICO)** que formaliza, em nome e representação do Governo de Espanha e por conta do Estado, as convenções de financiamento correspondentes, a serem assinadas com os beneficiários do Fundo.

Desta forma, ao longo do seu tempo em vigor o Fundo constituiu comissões de gestão com vários organismos. Entre elas é destacada a comissão subscrita **desde 2014 com Tragsatec** (anteriormente com P4R e Expansão Exterior) cujo objetivo é o apoio à gestão, acompanhamento e coordenação dos programas do Fundo e, em segundo lugar, as comissões subscritas **em 2012 e 2014 com o Centro de Estudos e Experimentação de Obras Públicas (CEDEX)**, esta última para o período 2014-2016, com o fim de prestar assistência técnica à FCAS nos programas que a necessitem, especialmente nas áreas de planificação hidrológica e gestão integrada de recursos hídricos, abastecimento de água potável, saneamento, tratamento das águas residuais e proteção contra inundações.

O Fundo é estruturado em **dois portefólios**: Um bilateral, administrado diretamente pelo escritório da FCAS (portefólio bilateral) e outro, o multilateral, que é administrado através do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e através da FECASALC. Num total, o Fundo já geriu e /ou gere até à atualidade um total de 66 programas/projetos, dos quais 19 são multilaterais e 47 bilaterais.

1.2. OBJETIVOS DA AVALIAÇÃO

O **objetivo geral** é analisar quais os fatores que potenciam e dificultam a execução e avanço dos programas e avaliar a adequação do projeto inicial e os mecanismos de gestão para cumprir objetivos. Os **objetivos específicos** são:

1. Saber se a FCAS e os programas estão elaborados para contribuir para o objetivo geral e objetivos específicos: melhorar o direito humano à água e saneamento da população mais pobre da América Latina.
2. Saber se o FCAS foi fornecido com mecanismos de gestão adequados que contribuam para os seus objetivos. Conhecer a eficácia e eficiência da FCAS na gestão e execução dos recursos a partir da análise dos procedimentos e mecanismos institucionais. Em particular, será analisada a coordenação entre os diferentes níveis de gestão e intervenientes da FCAS, a coerência entre os programas bilaterais e multilaterais e se a FCAS foi fornecida com mecanismos para incorporar na sua gestão as dimensões do direito humano à água e saneamento.

1.3. METODOLOGIA

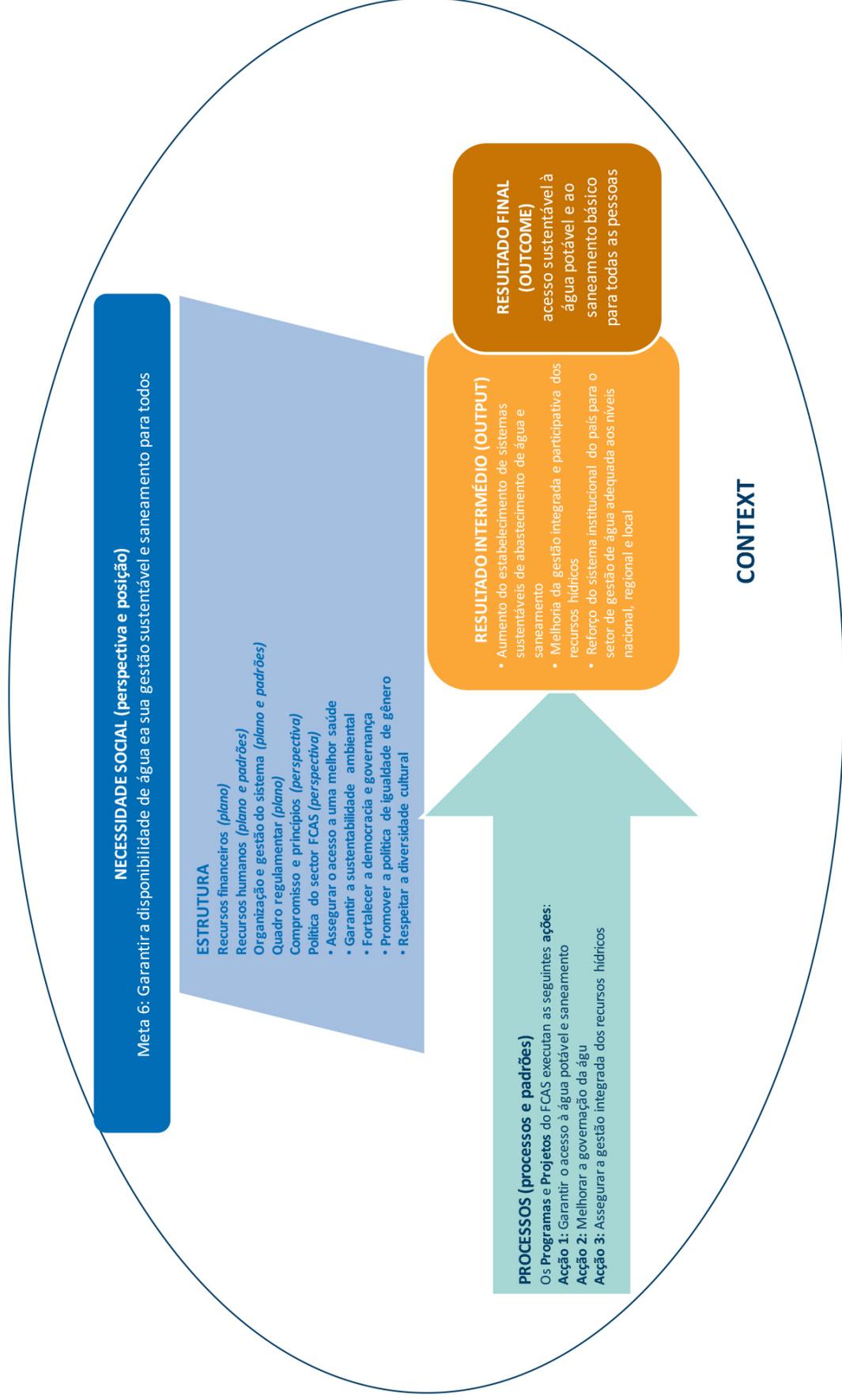
PROPOSTA ADOTADA

A proposta metodológica da avaliação foi configurada à volta de três abordagens que permitiam uma aproximação adequada, ao objeto avaliado – FCAS como instrumento estratégico da Cooperação Espanhola e ao mesmo tempo como um amplo conjunto de programas e projetos – como dar resposta aos objetivos da avaliação. De forma resumida, as abordagens adotadas foram:

- a) **A avaliação de estratégias.** A natureza do FCAS levou a uma visualização deste em que os aspetos mais estratégicos se conceptualizaram seguindo as quatro categorias de análise de estratégias de Mintzberg (2007) em termos de perspetiva, posição, padrões e processos. Ao longo da avaliação, através da metodologia e técnicas propostas foi compilada informação, tanto ao nível global como ao dos programas, para avaliar em que medida (tendo em conta o caráter intermédios da avaliação e os seus objetivos), os padrões de comportamento desenvolvidos até agora pelos intervenientes nos diferentes níveis têm dado consistência à perspetiva ou posição inicialmente proposta.
- b) **Avaliação orientada pela teoria.** A avaliação orientada pela teoria quer identificar como funciona a intervenção e que resultados pretende obter construindo um modelo teórico de operação e estrutura de todo o processo de investigação a partir desse modelo teórico. Com ele no terreno, será avaliada a consecução dos resultados da intervenção, mas também que mecanismos causadores levaram a isso. Dados os objetivos da avaliação e o seu caráter intermédio, foi considerado que esta proposta é a que apresenta uma melhor resposta aos objetivos propostos. A partir daqui, as diferentes fases respeitaram esta lógica de intervenção e tentaram compreender o seu funcionamento com vista a um melhoramento futuro do funcionamento do FCAS.
- c) **Avaliação orientada aos acionistas.** Com este modelo de avaliação foram identificadas as necessidades dos diferentes intervenientes implicados na intervenção. Na avaliação do FCAS, as perguntas foram previamente facilitadas nos TdR e respondiam a um processo consultivo anteriormente desenvolvido pela própria instituição. A isto, foi acrescentado, que durante a primeira fase de avaliação, serão desenvolvidas algumas entrevistas iniciais com o fim de ajustar ou priorizar as necessidades informativas dos intervenientes implicados.

Em resumo, para este exercício avaliativo foi desenhado um modelo lógico do Fundo a partir de uma perspetiva sistémica onde foram introduzidas quatro categorias de análise de estratégias onde se procurou incorporar a participação dos principais intervenientes da FCAS (Imagem 2).

Figura 2: Lógica de Intervenção



Técnicas utilizadas e principais limitações da avaliação

Durante o desenvolvimento da avaliação foi utilizado uma grande variedade de técnicas. Para além da revisão documental de um vasto número de documentos de diferente tipologia e natureza, foram feitas entrevistas em Espanha a diversos intervenientes em relação ao Fundo e foi levada a cabo uma pesquisa online com os principais intervenientes dos países onde a FCAS conta com programas de execução. Juntamente a isso, foi realizada um “benchmarking” ou análise comparativa a outras ações assimiláveis à FCAS como objetivo de reter boas práticas das mesmas que possam ser aplicáveis ao Fundo. Por último, a avaliação foi enriquecida com a visita a quatro países da América Latina, selecionados como casos de estudo.

Contudo, também foi detetado uma série de limitações de natureza diversa durante o desenvolvimento da avaliação. Estas limitações, dizem respeito fundamentalmente, às técnicas aplicadas, em particular à reduzida taxa de resposta recebida no questionário online dirigido às entidades que fazem parte do FCAS. Por último, é necessário salientar a limitada possibilidade de avaliação do FCAS, manifestada na ausência de informação suficiente e de qualidade para avaliar adequadamente os resultados alcançados até ao momento, assim como abordar algumas questões específicas da avaliação, em particular, no que diz respeito à consideração dos aspetos transversais do Fundo.

2. CONCLUSÕES

Projeto e estrutura do Fundo

1. **A criação do Fundo respondeu a distintos fatores**, entre os quais conta com a disponibilidade do Governo de Espanha para destinar 0,7% do PIB à Ajuda Oficial de Desenvolvimento, o interesse específico do governo da altura para que fosse na América-Latina por motivos de política exterior, o facto do continente americano contar com uma estrutura de cooperação presente ativa e com o firme propósito de ser mais eficiente em cooperação internacional para o desenvolvimento concentrando a ajuda numa região e num setor.
2. **Observa-se um alto grau de adequação e relevância no projeto do Fundo com os princípios inspiradores deste** estabelecidos no artigo 4.3 do Decreto Real 1460/2009 em relação às regiões, áreas geográficas e linhas prioritárias de atuação. Desta forma foi desenvolvido em linha com os planos diretores (PD) da Cooperação Espanhola (II, III e IV) que estavam em vigor durante o desenvolvimento do FCAS assim como o Plano de Atuação Sectorial (PAS) de Água e Saneamento e dos Marcos de Associação do País (MAP) de cada Estado onde o Fundo atua, se bem que é importante destacar que alguns deles foram desenvolvidos posteriormente à implementação do Fundo e aprovação de uma parte importante dos programas.
3. **Os programas da FCAS alinham-se de forma geral, com os planos de desenvolvimento** (caso existam) dos organismos competentes no âmbito da água e saneamento dos diferentes países da região onde está implementado o Fundo.
4. Sem prejuízo ao estabelecido na avaliação da FECASALC, o Fundo (portefólio bilateral) foi implementado, através da Guia POG, um **mecanismo para a medição dos resultados dos programas**, desenvolvendo uma matriz de resultados que é constituída como guia principal para o seguimento e gestão dos resultados dos diferentes programas. Na dita matriz, para cada resultado esperado é associado indicadores de resultados, indicadores de produtos, indicando assim, para cada um deles a sua linha de base, a sua unidade de medida, metas intermédias e finais, bem como fontes de informação. Toda a informação anterior é avaliada por uma equipa de avaliação de forma muito positiva, já que vai proporcionar uma ferramenta comum que permite a homogeneidade na avaliação dos resultados das intervenções da FCAS de forma agregada a nível do programa, país e Fundo no seu conjunto.

Sistema de organização e gestão

5. **A identificação, aprovação e projeto de um número muito importante de programas foi levado a cabo num momento em que a estrutura do FCAS (portefólio bilateral), as ferramentas e o ciclo de gestão dos programas não se encontravam suficientemente consolidados.**A sua formação e ferramentas, tais como as guias ROP e POG ou os sistemas de rastreio do portefólio bilateral e a sua estrutura,

foram construídos gradualmente ao longo dos anos.

A motivação de envolver o Banco Interamericano de Desenvolvimento no Fundo a partir da constituição dos portfólios dentro do FCAS, uma bilateral administrada pela AECID e outra multilateral administrada pelo BID, veio em parte motivada pela **falta de uma experiência técnica consolidada por parte da AECID** na gestão de um Fundo destas características. A decisão foi tomada também, em linha com os documentos do programa da Cooperação Espanhola, como o Plano Diretor em vigor, que davam indicações de forma a apostar pelo multilateralismo, assim como o facto de o Banco acumular uma grande experiência na região do setor da água e saneamento, assim como uma grande presença estratégica em vários países e uma comprovada capacidade de agregação de recursos adicionais e com estes aumentar o impacto do Fundo no setor.

6. **Os procedimentos do portefólio bilateral do Fundo representam um esforço claro na unificação e standardização da gestão e seguimento dos programas.** Porém, na sua configuração atual **não parecem estar convenientemente adaptados às diferentes realidades nacionais** dos países e da diversidade da capacidade das partes, carregando uma importante carga burocrática para as entidades gestoras dos programas.
7. **O Fundo tentou desenvolver uma ferramenta (modelo matriz dos produtos e resultados) que permite uma homogeneidade no rastreio e avaliação dos resultados** das intervenções do FCAS de forma agregada a nível do programa, país e Fundo no seu conjunto a partir da definição de uma lista de resultados e indicadores de resultado comum que deviam ser utilizados no projeto dos programas. Porém, na prática têm existido uma série de limitações que não permitiram que até ao dia de hoje o Fundo, mesmo existindo esforços importantes nessa direção, conte com um marco de resultados específicos, formulado e aplicado, para medir a contribuição real do Fundo e os seus programas no setor da água e saneamento da região latino-americana.
8. **O esforço em termos económicos e humanos realizados pela Cooperação Espanhola nos últimos anos em matéria de água e saneamento pode ter continuidade assumindo um papel mais vinculado com a formação técnica ou o fortalecimento institucional**, e enquanto o progresso está a ser feito para o desenvolvimento de ferramentas de gestão do conhecimento (gestão documental na sede, ferramentas em questões de género, levando a cabo a formação e intercâmbio do âmbito dos programas, apoiando o plano de formação da CODIA, RALCEA, CapNet), muitas destas ferramentas não se encontram, hoje em dia, suficientemente desenvolvidas, não permitindo o máximo de aproveitamento e capitalização do conhecimento e experiências geradas no âmbito dos programas.
9. **O Fundo tem trabalhado de forma eficaz para criar redes e alianças que permitiram aproveitar o grande conhecimento e experiência das instituições espanholas no âmbito da água.** Neste sentido, a criação do Conselho Executivo ou o trabalho com a CEDEX, CENTA ou MAGRAMA são avaliadas de forma positiva e servem tanto para criar sinergias como para capitalizar a experiência. Porém, em certas alturas a falta de procedimentos e ferramentas concretas que delimitem e guiem o trabalho de colaboração com estas entidades, tem como consequência o não aproveitamento ao máximo do grande potencial de trabalho conjunto.

10. O processo de desembolso unitário, após a assinatura do acordo pelo beneficiário assegura que os programas bilaterais, de caráter plurianual e que têm sido alvo de extensões frequentes sobre a planificação inicial, **possam continuar a ser executados apesar da situação de cortes que se tem vivido na AOD espanhola**. Porém, este desembolso unitário pode não ser o melhor dado este caráter plurianual e das frequentes extensões dos projetos, unido à complexidade da implementação, que pode acarretar modificações ou ajustes de orçamento, assim um procedimento com um sistema de desembolsos periódicos poderia resultar mais se fosse adaptado à realidade. Finalmente, conclui-se que o **conjunto de ferramentas desenvolvidas para o projeto e gestão do portefólio bilateral do Fundo resultaram num passo à frente para a cooperação espanhola, constituindo** um dos primeiros esforços para a geração de documentos comuns para uma multiplicidade de programas e para uma diversidade de escritórios, para assim ser favorecida a estruturação e uniformidade nos mecanismos de gestão dos programas.

Recursos económicos

- 11. Em termos gerais, o total de recursos investidos por programa foram suficientes para levar a cabo as atividades previstas e os planos de trabalho consignados**, apenas algumas exceções foram identificadas em programas pontuais onde se pode observar algumas tensões orçamentais, motivadas em parte pelo facto dos orçamentos fixados no momento da aprovação dos programas bilaterais fossem estimados sem contar com estudos prévios e projetos atualizados e detalhados.
- 12. As contribuições anuais ao Orçamento do FCAS concentraram-se em grande medida durante os primeiros três anos do Fundo**, anos nos quais se aprovaram a maioria dos programas e comprometeram quase a totalidade dos 790 milhões de Euros investidos pela FCAS até à data.
- 13. O compromisso dos países de co-financiar parte dos programas**, combinada com a busca de outras estratégias complementares para a reunião de recursos, é avaliada muito positivamente porque permitem contar com mais entradas económicas e contribuem para a apropriação e criação de sinergias.

Recursos humanos

- 14. No momento da implementação do FCAS, a Cooperação Espanhola não contava com experiência concreta na gestão de marcos orçamentais específicos com características semelhantes no setor da água e saneamento. Para fazer frente a isso, a AECID, tanto na sede como no terreno, tem vindo ao reforçar a sua estrutura ao longo dos anos, com contratação de pessoal especializado**, através do mecanismo de encomendas de gestão e assistências técnicas, modelo que, que se se veio a mostrar útil para fazer frente à gestão do Fundo, não contribuiu para o fortalecimento institucional e o reforço das capacidades dentro da Agência.

15. O número de profissionais da DFCAS foi variando, foi aumentado e ajustado às funções ao longo do tempo, mesmo quando estrutura do pessoal não foi considerado no projeto organizativo que, sobre a base das necessidades detetadas em relação ao volume e perfil, foi configurado um sistema que fosse respondendo adequadamente aos requisitos do Fundo, assim o aumento de pessoal deve-se ao aparecimento de oportunidades ou movimentos de pessoal não relacionado diretamente com as necessidades explícitas e derivadas de uma proposta clara de estrutura organizativa na qual foi recolhida adequadamente o perfil profissional requisitado.

Coordenação

16. A coordenação dentro da AECID e entre AECID sede e terreno é avaliada positivamente e, embora às vezes não esteja devidamente sistematizada, tem utilidade aos diferentes intervenientes envolvidos. Porém, em ocasiões, centra-se demasiado em questões de procedimentos e administrativas, deixando de lado outros aspetos de maior valor acrescentado como a provisão por parte do DFCAS de linhas estratégicas claras em questões importantes como os aspetos transversais ou o foco nos direitos humanos à água, saneamento e GIRH.

17. A coordenação da Cooperação Espanhola e as partes no terreno é estreita, sistematizada e avaliada como útil, existindo dinâmicas de trabalho conjuntas e contínuas entre as OTC e as partes.

18. A coordenação entre as sedes do BID e AECID está estruturada e dispõe de mecanismos para a implementação. Porém, **no terreno a coordenação entre estas duas organizações deve ser melhorada** para que naqueles casos em que não é fluída, sejam alcançados os níveis desejados de interação entre as instituições contribuindo para alcançar uma complementaridade total entre o portefólio bilateral e multilateral.

Implementação das linhas de atuação do Fundo

19. As três linhas de atuação do Fundo (acesso à água e saneamento, gestão da água e GIRH) foram incorporadas de forma geral no projeto da maioria dos programas, mas ao longo do processo de implementação dos mesmos, foi visto que a ênfase fundamental nas primeiras fases e nas fases intermédias de execução, é posta em termos de recursos humanos, económicos e de impulso para a implementação, no acesso à água e saneamento.

É observado que a consideração e análise de riscos durante a fase de projeto da intervenção não teve o grau de profundidade e qualidade necessária, de tal forma que, além de alguns aspetos globais, esta questão não foi suficientemente tratada. Desta forma, a gestão de riscos não teve a natureza de estar ligada à melhoria na planificação e asseguramento de uma gestão adequada visando os problemas de uma forma eficiente que deveria ter.



20. Em termos gerais **existem limitações em relação às capacidades técnicas, de gestão, e de coordenação das partes, tanto em relação ao número de RRHH como ao perfil ou experiência destes.** O alto nível de rotação dos profissionais limita também a força das entidades na hora de executar os programas. Estas limitações não foram definidas com clareza durante a fase de identificação e projeto dos programas bilaterais e tiveram como consequência atrasos na gestão dos programas e podendo chegar a comprometer a sustentabilidade das intervenções.
21. **Existe um número importante de programas que recorreram à conformação de unidades executoras específicas** dentro das partes debilitando a apropriação, fortalecimento das estruturas do país e sustentabilidade das intervenções.

Sustentabilidade

22. Se bem que a sustentabilidade é uma **questão abordada de forma adequada e concreta na maioria dos documentos do projeto dos programas, esta não foi suficientemente tomada em consideração durante o início da implementação dos programas onde o foco foi centrado na própria execução dos programas.** A sustentabilidade é uma questão que tem ganho importância à medida que os programas foram avançando na sua execução, coincidindo com o aparecimento de certos riscos que despertaram uma crescente atenção para este aspeto.

23. A vertente socioeconómica e institucional da sustentabilidade em matéria de acesso à água e saneamento não parece estar a ser abordada suficientemente no marco da execução dos programas, nem no que toca ao momento da sua implementação, nem em relação aos recursos destinados a este aspeto. Se bem que foram levadas a cabo medidas dirigidas à sensibilização, formação e fortalecimento das comunidades, os CAPeS e, em alguns casos, os municípios participantes nos diferentes programas não têm provas para mostrar os resultados das mesmas. Tão pouco foram implementadas medidas a nível nacional que garantam e ponham em prática de forma global, os mecanismos institucionais e estipulados que garantam a sustentabilidade, manutenção e qualidade da prestação do serviço.

Questões Transversais

24. Apesar da Cooperação Espanhola introduzir tradicionalmente as questões transversais nos seus documentos estratégicos e operativos e que mudou para os documentos do Fundo e dos programas, na prática não foram implementados organismos necessários para a integração completa destes focos, salvo algumas atuações pontuais.

25. Em relação à GIRH, em primeiro lugar, devemos sublinhar que a relevância que esta tem no marco do Fundo, não foi transferido na mesma medida nem nos discursos e nem nas práticas dos intervenientes encarregados da sua implementação nos países. Em segundo lugar, por parte das OTC não foi promovido nos países nem nas estruturas interinstitucionais nem na articulação dos intervenientes adequados. Em terceiro lugar, a abordagem de todos os aspetos que implica o seu desenvolvimento em países, entendido como "um processo que promove a gestão e desenvolvimento coordenado da água, a terra e recursos relacionados, com o fim de maximizar o bem-estar social e económico resultante de forma equitativa, sem comprometer a sustentabilidade dos ecossistemas" no dia de hoje, é de facto, muito limitado.

26. Com respeito ao meio-ambiente, entre as linhas de atuação do Fundo é incluído o apoio específico à GIRH, que na atualidade é desenvolvido num contexto marcado, cada vez mais, pelos péssimos efeitos das mudanças climáticas. Diante disso, e dada a baixa consciência ambiental por muitos setores da população e as autoridades competentes, o Fundo não está a responder corretamente. Isto pode ser observado de forma clara, quando se constata a pouca importância atribuída em várias ocasiões pela OTC ao conhecimento sobre a gestão da água nos programas onde estão inseridos, o que levou ao descuido das fontes principais de água, detetando-se uma baixa preocupação, em muitos casos sobre a importância crucial que existe para garantir a viabilidade de uma gestão adequada das bacias.

27. Respeito à igualdade de género, emancipação das mulheres, tendo como referência o que assinala a Declaração de Dublin em relação ao aspeto das "mulheres tenham um papel central na provisão, manutenção e proteção da água" apesar do que é afirmado em vários documentos do programa do Fundo, a questão do género não foi adequadamente articulada no Fundo como conjunto ou em algum dos programas que o compõe. A importância de implicar tanto os homens como as mulheres na gestão da água e do saneamento foi reconhecida de forma indiscutível. Porém, nem em todos os países onde

são desenvolvidos o FCAS, tem pessoal que respeita a questão do género, nem tão pouco na maioria dos países, se pode encontrar ferramentas adequadas para estender a todos os âmbitos a questão do género no setor da água e saneamento, nem no que diz respeito ao trabalho sistemático, nem no que diz respeito aos sistemas adequados de rastreio.

- 28. Foram observadas diferenças significativas na prática em relação à questão transversal da igualdade de género e emancipação da mulher entre os programas de âmbito rural e de âmbito urbano**, sendo observado que nos primeiros se podem identificar algumas atividades ou iniciativas que têm tendência a abordar este tema, enquanto nos programas em âmbito urbano este é abordado mais regularmente.
- 29. Existe um abrangente campo de melhorias em relação aos direitos humanos à água e saneamento não como algo desejável mas sim como obrigatório**, com o objetivo no qual o desenvolvimento impulse o reconhecimento do princípio da igualdade e não discriminação, e que permita pôr um ênfase especial nas pessoas mais vulneráveis. Assim será reforçada a eficácia da ajuda, ao passar de uma estratégia baseada em oferecer serviços, a uma estratégia com intervenções baseadas na construção das capacidades locais. Neste sentido, após a análise realizada, são geradas dúvidas a respeito se o Fundo está realmente consciente de que devia centrar-se mais nos projetos que nos objetivos, com o ênfase na participação, visto que não está a ser apresentado o direito a água e saneamento como marco coerente, que reforça as boas práticas, e que concede legitimidade às intervenções de desenvolvimento.
- 30. Podem ser evidenciados alguns passos positivos em relação aos direitos humanos à água e saneamento**, como a existência de seminários de formação interna sobre esta temática para abordar o facto que não existe pessoal especializado nesta matéria, mesmo considerando que o pessoal do Fundo está suficientemente sensibilizado na atualidade.
- 31. No que diz respeito à diversidade cultural e dos povos indígenas e afro-descendentes, partimos do princípio em que o direito à água potável e ao saneamento impõe aos Estados o dever de garantir o acesso a tais bens a “todas as pessoas, sem discriminação”.** Neste sentido, **conclui-se que a AECID alinha-se sempre ao tratamento dado pelo Estado à questão da diversidade cultural sem questionar**, assim, no caso de que as práticas que possam violar os seus direitos pelo Estado, não existem plano de contingência a este respeito, no qual faz que o princípio de alinhamento possa, em ocasiões, entrar em contradição com a apropriação democrática, uma vez que não foi feita uma reflexão por parte do Fundo em relação a esta questão.
- 32. Existe uma limitação importante para a avaliação dos resultados do FCAS devida à falta de uma ferramenta e um marco global que permite avaliar o avanço e cumprimento dos resultados a nível de país e de Fundo.** O fato de encontrarmos uma avaliação intermédia com uma percentagem de execução inferior a 50 % condiciona também a análise dos resultados obtidos por diferentes programas até à data.

Resultados

- 33. O nível de consecução de resultados (ou a probabilidade de serem alcançados) varia em relação à função das áreas temáticas do Fundo.** Neste sentido, pode afirmar-se que o Fundo está a contribuir para aumentar o acesso sustentável aos serviços básicos de água e saneamento (mesmo que estes não possam ser quantificados) e, em menor medida, a reforçar o sistema institucional dos países para uma gestão adequada do setor da água que favoreça a sua gestão.
- 34. No que diz respeito aos resultados obtidos com a GIRH, embora que a princípio apareçam mais limitados e relacionados com a elaboração de planos mais específicos da GIRH,** deve ser realçado no contexto da presente avaliação intermédia o facto do FCAS, mediante as atuações de acesso à água e saneamento, se vá aproximando de uma gestão integrada dos recursos hídricos na medida em que aumenta a eficácia no uso da água ao diminuir as perdas graças a uma melhoria nas infraestruturas de AeS, melhores resultados económicos e de bem-estar social ao dar água e saneamento às populações que não dispunham dos mesmos e ajuda a preservar o meio ambiente ao melhorar a gestão das águas residuais através do saneamento.
- 35. Em alguns países o Fundo teve impacto ao nível normativo e de conformação de políticas públicas a partir do apoio à realização de planos, estratégia, normativas e leis de água,** destacando o caso da Bolívia, El Salvador, República Dominicana ou Uruguai, onde o FCAS apoiou diretamente o governo na elaboração de planos e estratégias nacionais relacionadas com água e saneamento.

3. RECOMENDAÇÕES

RECOMENDAÇÕES DIRIGIDAS À AECID

Recomendação 1: Fortalecer o sistema de identificação e projeto dos programas

Foram detetadas limitações durante o processo de identificação e projeto dos programas, as quais levaram a atrasos na execução e a necessidade de revisão de programas, tanto na sua vertente técnica como financeira.

Neste sentido, recomenda-se fortalecer o processo através de medidas, tais como, assegurar que os recursos destinados à formulação da intervenção uma vez aprovada a ficha de identificação sejam adequadas e suficientes, incidir na necessidade de incluir todos os estudos de viabilidade e diagnósticos requisitados, assegurar que os dados estejam atualizados, e que as partes recebam o apoio suficiente para que as capacidades sejam adequadas para formulação, garantir as visitas ao terreno por parte da equipa de formulação assim como o envolvimento das comunidades e intervenientes locais.

O processo de identificação deverá também assegurar o cálculo de um orçamento preciso do programa/projeto que se querem realizar. O desembolso e aprovação do programa deveria após a formulação do mesmo e dados os desafios deste tipo de intervenções e foco a longo prazo no Fortalecimento Institucional, a GIRH ou questões de género, são necessários marcos temporais realistas.

Recomendação 2: Assegurar o projeto e implementação de planos de gestão de riscos

Ao longo do exercício da avaliação foi constatado que os programas não contam com planos de gestão de riscos projetados e atualizados para identificar potenciais gargalos na execução dos programas e implementação das medidas para fazer frente aos mesmos.

Neste sentido, e com o objetivo de agilizar a gestão dos programas, pela sua natureza complexa, recomenda-se o projeto e implementação de planos de riscos. Em concreto, é importante consciencializar as partes acerca da importância de contar com estas ferramentas e que se proporcione modelos e formação para o projeto das mesmas.

Desta forma, seria desejável que desde o Fundo se leve a cabo uma análise acerca dos riscos mais frequentes nos programas e as soluções que são postas em prática para lhe dar resposta. Isto permitirá a identificação de boas e más práticas que poderiam ser úteis para serem utilizados por outros programas em contextos semelhantes.

Recomendação 3: Adaptar, dentro da medida do possível, o sistema de procedimentos do Fundo às capacidades das partes

É considerado um ponto forte do Fundo, a disponibilidade de definir procedimentos para o processo de execução e o rastreio dos programas através das ferramentas de gestão, tais como os POG, POA e relatórios de rastreio. Porém, foi detetado que as partes no contam, na maioria dos casos, com as capacidades necessárias para levar a cabo estas tarefas, necessitando um apoio importante por parte da OTC e a encomenda da gestão da Tragsatec.

Neste sentido, recomenda-se incidir no projeto o uso das mesmas com o fim de garantir que se convertam em ferramentas ágeis e operacionais e que tenham utilidade para cada um dos intervenientes implicados.

Recomenda-se tomar em consideração atividades de formação e sensibilização às partes, com o objetivo de transmitir a utilidade destes documentos e forma-los na utilização dos mesmos. Na mesma linha, é aconselhável levar a cabo uma análise crítica das ferramentas de forma a simplifica-las à medida do possível. Será fundamental, também assegurar um procedimento adequado dos dados recolhidos, de forma a serem úteis para a gestão e o rastreio.

Por outro lado, deve garantir-se que as ferramentas da recolha de informação para a gestão e rastreio incluam na maior medida possível, toda informação necessária, como o fim de minimizar as petições específicas de documentação que excedam o marco de procedimento estabelecido.

Recomendação 4: Assegurar que o esquema de recursos humanos do DFCAS contribua para o fortalecimento e reforço de capacidades da AECID

O projeto e implementação do Fundo, a seu início, não foi acompanhado de um projeto na estrutura de pessoas que servisse de suporte a um fundo deste volume e que implica a gestão de um número tão elevado de programas.

A equipa do FCAS na AECID tem vindo ao crescer para responder a estas necessidades, mas porém, um importante número de profissionais envolvidos atualmente na gestão do Fundo não dependem organicamente da AECID, o que pode levar, devido ao fim da sua relação contratual no fim dos programas, a uma perda de um volume muito importante de conhecimento e experiência adquirida durante os últimos anos.

Neste este sentido, deveria ser iniciado um processo de mudança na estrutura institucional de recursos humanos que seja mais adequada e adaptada a um Fundo desta natureza, assim como desenvolver mais a informação das funções, mecanismos, de contratação e composição de cada equipa, todo ele com fim de dar um acerta vocação de continuidade, para além de contingências que marcarão o início, de forma a responder no terreno às necessidades atuais e eventualmente às que se possam formar no futuro, incluindo capacidades no terreno da GIRH e transversais.

Recomendação 5: Fortalecer os mecanismos de coordenação entre FCAS e as instituições espanholas com experiência setorial

No marco da avaliação, foi avaliada positivamente a intenção do FCAS em criar uma rede de alianças com as instituições espanholas com experiência na matéria da água e saneamento com o objetivo do vasto conhecimento acumulado seja usado nos programas do Fundo, assim como no fortalecimento das capacidades técnicas da Cooperação Espanhola no setor. Prova disso é a conformação do Conselho Consultivo ou o trabalho que tem sido levado a cabo com instituições como CENTA, o MAGRAMA, CEDEX ou AEAS.

Porém é recomendado, incidir mais sobre o desenvolvimento de um roteiro que permita fortalecer e institucionalizar estas relações estabelecidas até à data, de forma que possam maximizar a contribuição e aproveitamento do seu conhecimento durante a implementação do Fundo e dos programas.

Para isso, é recomendado de forma concreta o projeto e implementação de ferramentas como memorandos e acordos assinados (para aquelas instituições que já não as tenham) que estabeleçam de forma específica, os objetivos e resultados esperados da colaboração, os meios, os tempos e as atividades previstas a fim de assegurar que o marco, o entendimento e o foco da colaboração é partilhado e útil para as duas partes.

No caso do Conselho Consultivo, recomenda-se também consultar o seu papel e funções, garantindo que se articulam as medidas para o maior aproveitamento das mesmas, tanto nas fases de projeto como na implementação dos programas e do Fundo.

RECOMENDAÇÕES DIRIGIDAS À AECID E BID

Recomendação 6: Avançar na implementação das ferramentas de gestão de conhecimento

O FCAS deverá avançar na consolidação das ferramentas de gestão do conhecimento que estão a ser postas em prática atualmente, assegurando uma adequada coordenação e complementaridade entre o portefólio bilateral e multilateral.

Como primeiro passo, recomenda-se chegar a um consenso relativo à gestão do conhecimento, e partir daí desenvolver a finalidade, objetivos, linhas de atuação, designar recursos económicos e humanos especializados na matéria, desenvolver um marco de atividades, um cronograma ou um roteiro a que seja anexado um sistema de rastreio e avaliação e por em marcha com maior a maior brevidade, em coordenação e aproveitando os conhecimentos e experiência da BID.

Recomendação 7: Apoiar e incentivar a geração de estruturas institucionais para a abordagem da GIRH

O foco da gestão integrada do recurso hídrico na altura da implementação dos programas, encontra-se num estágio pouco avançado, e por isso o Fundo devia apostar no apoio à geração destas estruturas interinstitucionais, contribuindo para uma articulação adequada do conjunto de intervenientes que, em cada país tem competência na matéria, de tal forma que, independentemente de quem seja a parte em concreto do projeto, todos os níveis institucionais que, de forma direta ou indireta, permitam organizar esta integralidade estejam presentes.

No marco desta recomendação, as entidades consultadas em Espanha que são peritas nesta questão, como o MAGRAMA ou o CEDEX, confirmaram esta necessidade e indicaram mais ainda, que certos projetos concretos como o desenvolvimento em El Salvador, o estado de avanço é limitado. Portanto, poderá ser pensado em utilizar o Programa Salvadorenho como uma primeira referência e utilizá-lo, dentro da medida do possível, como uma fonte de informação e experiência recente na região.



Recomendação 8:Assegurar e reforçar a integração dos princípios transversais

De forma geral, e dado o compromisso da Cooperação Espanhola que sempre mostrou respeito às questões transversais diante das evidências limitadas dos resultados da aplicação prática destes princípios no programa do Fundo, recomenda-se a implementação de iniciativas dirigidas e fortalecer a integração destes princípios transversais.

Recomenda-se, desta forma, aos programas em fase de projeto a integrar estes planeamentos de forma mais explícita desde o início dos mesmos. Para os programas em execução dever-se-á levar a cabo as mudanças necessárias para considerar a realização de diagnósticos iniciais respetivos a estas questões, a inclusão de indicadores de rastreio e incluir a realização de avaliações temáticas que permitam avaliar em que medida e mediante que mecanismos são integrados estes focos, assim como os principais resultados alcançados.

É recomendado também que ponham à disposição, por parte da GFCAS, as OTC e os programas de recursos humanos especializados, ferramentas e metodologias com elementos concretos para a aplicação dos princípios transversais.

No contexto da igualdade de género, existe uma necessidade de formação específica na qual se recomenda abordar, tendo pessoal especializado, ferramentas para os diferentes intervenientes adaptados ao setor, assim como aos diferentes contextos periurbanos e rurais. O foco deveria ser integral e não centrado em atividades que incorporem mulheres

Em relação ao aspeto dos povos indígenas e afro-descendentes, que é considerado especialmente relevante tomando em conta que os povos podem ver afetados os seus direitos tanto pelas instalações e medidas adotadas para o abastecimento de água e saneamento, como por diversos projetos de desenvolvimento e inversão que possam ter impacto sobre os seus recursos naturais e/ou territórios, no marco dos programas bilaterais deveriam ser realizados os processos de consulta e participação exigidos pelas normas internacionais, concretamente o Acordo 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e na jurisprudência, entre outros, do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Em terceiro lugar, como indicado na seção de conclusões, os direitos humanos como água e saneamento não estão incorporados de forma efetiva como um foco. Se abordados, deverá ser efetivamente implementado e para a sua articulação pode ser tomada como referência o trabalho das ONGs como ONGAWA, assim como continuar com o trabalho conjunto realizado com o BID.

Recomendação 9:Assegurar a implementação de medidas de sustentabilidade desde o início dos programas

Garantir a sustentabilidade das intervenções é um dos desafios mais importantes que o FCAS enfrenta ou qualquer outro fundo de características semelhantes.

Para isso, é recomendado de forma concreta que durante a execução dos programas, se reforcem estratégias onde seja detalhada forma de garantir a sustentabilidade das atuações. As medidas integrantes destas estratégias devem ser desenvolvidas de forma integradas e não isoladas, e sempre vinculadas a um plano global de sustentabilidade elaborado pelo próprio programa.

A formação daqueles que serão encarregados de elaborar estes planos de sustentabilidade, é também outro aspeto que parece ser chave, e neste sentido é recomendado trabalhar com uma visão estratégica para garantir o fortalecimento de capacidade das instituições de relevância.

Finalmente, é recomendado que as ações de sustentabilidade levadas a cabo não se circunscrevam às pequenas comunidades e áreas onde foram levadas a cabo as intervenções, atividades ou obras dos programas, mas que se abra o foco e se envolva tanto a nível local-municipal como a nível nacional, para assim desta forma assegurar que é posta em marcha os mecanismos institucionais e estipulados de forma global que garantem a sustentabilidade, mantimento e qualidade na prestação de serviços tratados

Recomendação 10: Fortalecer a coordenação entre o BID e o AECID no terreno

Naqueles casos onde não está consolidado, deveria ser melhorada a coordenação entre o BID e AECID no terreno com o objetivo de criar sinergias entre os portefólios, compartilhar experiências e boas práticas e assegurar de forma definitiva uma correta complementaridade entre o portefólio bilateral e multilateral do Fundo.

Para isso, é recomendado a implementação de mecanismos e procedimentos de coordenação e comunicação entre as partes implicadas, a celebração de reuniões periódicas, estabelecimento de mecanismos regulares de relatórios mútuos e intercâmbio de informação, assim como o projeto e implementação de uma estratégia de posicionamento comum em diferentes países.

Recomendação 11: Melhorar a avaliação do FCAS tanto na vertente macro (Fundo) como micro (programas)

O FCAS deveria por em marcha uma maior concisão no sistema de rastreio global do Fundo que está a ser desenvolvido com o fim de garantir de garantir a medição dos avanços em direção aos resultados globais, assegurar que seja compilada a informação sobre todas as linhas de atuação do Fundo, assim como dos seus aspetos transversais, e por nas mãos dos intervenientes, informação chave útil para a tomada de decisões, com uma periodicidade adequada, equilibrando assim a carga administrativa da sua gestão.

Em relação aos programas, recomenda-se destinar os recursos à construção da linha de base e recomenda-se assegurar que as partes conte, com o entendimento e capacidade de levar a cabo o rastreio dos indicadores de produto e resultado. Deveria ser considerado também a elaboração de matérias e organização de sessões de formação para assegurar que os intervenientes compreendam e utilizem, de forma adequada, o sistema global e os programas.

Pode consultar os documentos relacionados em:
www.cooperacionespanola.es/es/publicaciones

