

Cabo Verde

UNDAF

2018–2022

COM POUCO SE FAZ MUITO

**Relatório
de
Avaliação
Independente**

**20
22**

Sumário executivo,
conclusões e recomendações

Conteúdos

Sumário Executivo.....	4
Conclusões	11
Classificação do <i>portfolio</i> do UNDAF.....	12
Relevância.....	13
Coerência	14
Eficácia	14
Eficiência	20
Sustentabilidade	21
Caminho para o futuro e lições aprendidas	23
Recomendações.....	25
Lista de acrónimos e abreviaturas	28



NOTA: Esta é uma avaliação independente, conduzida por uma equipa externa às Nações Unidas e formada por:

Equipa principal:

Dra. Riselia Bezerra, Coordenadora
Sra. Vanda Medeiros

Revisão Sistemática

Sra. Sandra Fernandes
Sr. Gabriel B. Saether

Administração e editor de pesquisas online:

Sr. Michael S. Gerber

O conteúdo deste relatório de avaliação é de responsabilidade dos avaliadores e não reflete necessariamente as opiniões do Escritório da Coordenadora Residente, do Governo de Cabo Verde ou qualquer outra organização ou pessoas consultadas. A equipa de avaliação assume a responsabilidade pela interpretação e análise deste relatório.

Sumário Executivo

O Quadro de Cooperação das Nações Unidas para o Desenvolvimento em Cabo Verde (UNDAF) 2018-2022 é o instrumento que estrutura o compromisso das Nações Unidas em apoiar Cabo Verde na realização da sua agenda de desenvolvimento e na consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Os seis resultados esperados do UNDAF compreendem as seguintes cinco prioridades estratégicas: (1) Desenvolvimento sustentável do capital humano (2) Gestão sustentável dos recursos naturais e biodiversidade (3) Transformação económica, e crescimento sustentável e inclusivo, (4) Governança, política pública e justiça, e (5) Mobilização, coordenação, e eficiência dos recursos de desenvolvimento. Participam atualmente do UNDAF quinze agências das Nações Unidas.

Para apoiar a implementação do UNDAF, o seu Quadro Orçamental Comum estimou um montante total de USD 96,106,908. Até 2021, o UNDAF assegurou USD 76.336.625 (86%) do orçamento previsto nos Planos de Trabalho Conjunto anuais.

Com a aproximação do último ano de implementação do UNDAF, o Gabinete da Coordenadora Residente das Nações Unidas em Cabo Verde (RCO), em nome da Equipa de País das Nações Unidas (UNCT), o Governo de Cabo Verde e o Comité Diretor de Avaliação, solicitaram uma avaliação independente do UNDAF. Os objetivos da avaliação foram: (i) assegurar a responsabilização das ações das Nações Unidas perante as partes interessadas; (ii) fornecer lições aprendidas e apresentar recomendações claras para informar o desenvolvimento do próximo ciclo; e, sustentar a tomada de decisões sobre ações e/ou parcerias das Nações Unidas (UN) a todos os níveis (UNCT, Governo nacional, outros parceiros das UN no país, Gabinete de Coordenação do Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDCO) e Agências a nível regional e global, etc.).

As constatações da avaliação e uma apresentação mais extensa das conclusões e recomendações da equipa de avaliação são apresentadas no relatório. Segue-se um resumo das principais conclusões e recomendações da equipa de avaliação.

Principais conclusões

O UNDAF obteve a classificação de desempenho *satisfatório* (5 valores numa escala 1-6)¹: **O quadro de cooperação do UNDAF foi altamente relevante para as necessidades e contexto de Cabo Verde. Em geral, o *portfolio* do UNDAF foi implementado de forma satisfatória relativamente ao critério da coerência, embora a complementaridade possa ser melhorada e a duplicação reduzida. Em termos de eficácia, a implementação do UNDAF foi satisfatória em 3 pilares e moderadamente satisfatória nos pilares Planeta e Prosperidade. O UNDAF foi implementado com um nível de eficiência moderadamente satisfatório. O UNDAF contribuiu de forma sustentável para o progresso na implementação dos ODS em Cabo Verde.** No entanto, a sustentabilidade depende da recuperação económica na sequência da crise pandémica COVID-19.

¹ A equipa de avaliação utilizou a escala de classificação da UNEG (1-6) para classificar o desempenho do UNDAF. Sendo 6 – altamente satisfatório; 5 – satisfatório; 4 – moderadamente satisfatório; 3 – moderadamente insatisfatório; 2 – insatisfatório; 1 – altamente insatisfatório.

As vantagens comparativas das Nações Unidas foram reconhecidas como altamente relevantes em Cabo Verde e cruciais para o desenvolvimento do país. As vantagens comparativas mais relevantes das UN no contexto nacional são: a consistência e fiabilidade das UN; a sua capacidade de parceria e mobilização de recursos; a sua função como um Centro de Conhecimento; e a integração do género e do princípio de Não Deixar Ninguém para Trás (LNOB) em todas as suas intervenções.

A OUN respondeu de forma relevante às mudanças nas prioridades nacionais e pedidos adicionais aquando do planeamento e implementação do UNDAF, sobretudo na sua resposta à pandemia da COVID-19. Os esforços da UNCT para dirigir os seus fundos e intervenções de forma harmoniosa e concertada para uma resposta rápida à emergência sanitária da COVID-19 resultaram num Plano Nacional de Resposta e Recuperação (SERP) altamente relevante.



A implementação do UNDAF fez progressos significativos na realização dos seus resultados esperados e contribuiu para a concretização dos ODS em Cabo Verde.

- **No pilar Pessoas, o UNDAF contribuiu significativamente para melhorar o acesso aos serviços públicos básicos nas áreas da saúde, educação, segurança alimentar e serviços nutricionais, bem como no acesso a serviços sociais e de proteção infantil.** Esta contribuição aplica-se tanto em relação à população em geral como em relação aos grupos vulneráveis (incluindo mulheres e meninas) em particular. As intervenções resultaram num apoio mais direcionado aos grupos vulneráveis através da cobertura da proteção social; da melhoria dos cuidados aos idosos através do Plano Nacional de Cuidados; do aumento da consciência social e da proteção legal das crianças através da Lei de Proteção da Criança e do Plano de Prevenção e Combate à Violência Sexual; e, ainda, contribuíram para a erradicação da malária.
- **No pilar Planeta, o UNDAF contribuiu para melhorar a capacidade nacional de gestão dos recursos naturais e da biodiversidade, adaptação e mitigação das alterações climáticas, e redução do risco de catástrofes.** Intervenções importantes incluem a dessalinização da água para a agricultura, a expansão do acesso às energias renováveis e a produção da atualização do plano de ação climática *Contribuição Determinada a Nível Nacional 2020* (NDC), em 2021.
- **No pilar Prosperidade, as intervenções do UNDAF contribuíram para promover a criação de trabalho decente através do foco na empregabilidade e no empreendedorismo** (e.g. projeto JOVEMPREGO, técnicos de todos os centros de emprego formados, jovens formados). Apesar destas intervenções terem a população-alvo certa, o impacto foi modesto e o acompanhamento dos beneficiários formados foi limitado. As intervenções careceram de um alinhamento com a visão de para onde a economia do país se dirigia (ou deveria dirigir), e as vantagens comparativas das UN poderiam ter sido melhor aproveitadas para impulsionar a

transformação económica. Lacunas nas parcerias com a sociedade civil (ONG e sector privado) também contribuíram para um menor impacto das intervenções. A implementação do UNDAF contribuiu também para melhorar a criação de emprego na economia azul e melhorar o sector do turismo. Embora o desempenho do sector agrícola tenha diminuído durante o atual UNDAF, as UN contribuíram para o sector agrícola através de intervenções que melhoraram o rendimento agrícola.

- **No pilar Paz, a implementação do UNDAF contribuiu eficazmente para a aplicação de uma Gestão Baseada em Resultados (RBM) na administração pública.** Verificou-se, ainda uma contribuição clara para melhorar a responsabilização e a transparência do Governo. O apoio prestado reforçou a capacidade do Parlamento para exercer o controlo legislativo e orçamental, o acesso do público à execução do orçamento nacional e ao processo legislativo (por exemplo, SIGOF e Parlamento Aberto). O UNDAF contribuiu para promover a participação das Organizações da Sociedade Civil (OSC) em todo o ciclo de governação e introduziu abordagens de gestão participativa no sector público. O UNDAF deu um contributo moderado para melhorar o acesso à justiça. Exemplos importantes de mudanças efetivas incluem o aumento da representação das mulheres nas assembleias nacionais e locais devido à Lei da Paridade, que foi apoiada pelas Nações Unidas tanto através de advocacia como de apoio técnico, e o aumento da taxa de casos de paternidade resolvidos pelos tribunais.
- **No pilar Parceria, a implementação do UNDAF contribuiu substancialmente para melhorar as capacidades de mobilização e gestão de parcerias e financiamento para a implementação dos ODSs/PEDS, a nível nacional e local.** O apoio do UNDAF na preparação dos planos municipais e no estabelecimento da Plataforma para o Desenvolvimento Local e dos Objetivos 2030 foi também uma contribuição significativa para este pilar. O UNDAF facilitou várias cooperações Sul-Sul, como com a China e Cuba; o programa Youth Connect Africa; INEglobal através do Centro de Governação das UN em Oslo; e parcerias através do programa PROPALOP. Embora algumas intervenções do UNDAF tenham sido implementadas por ONG, a sociedade civil não foi suficientemente utilizada como recurso para o acompanhamento de programas, políticas e do PEDS. Verificaram-se lacunas nas parcerias de financiamento e nas parcerias especializadas.

O género e os direitos humanos foram promovidos de forma forte e consistente durante o planeamento e implementação do UNDAF. As Nações Unidas contribuíram para mudanças a nível institucional e comportamental. A lei da paridade contribuiu eficazmente para uma maior representação das mulheres nas assembleias nacionais e locais. Foram implementados planos e estratégias transversais de género a nível nacional e sectorial, por exemplo, Plano Nacional para a Igualdade de Género; orçamento estatal sensível ao género; estratégia de género nos sectores das pescas e agricultura. A campanha consistente de sensibilização para a violência baseada no género



contribuiu para baixar os casos de violência baseada no género.

A ausência de um plano de M&A comum às agências limitou significativamente a capacidade da UNCT de monitorizar o progresso, as realizações e os riscos do UNDAF. Embora tenha havido um esforço para implementar o sistema UN INFO, a UNCT ainda não consolidou um mecanismo conjunto de M&A para o UNDAF. Isto resultou na ausência de um esforço coordenado e consistente para assegurar que as múltiplas intervenções dos Planos de Trabalho Conjunto anuais contribuem realmente para os resultados pretendidos para o país. A avaliação de risco feita durante o planeamento do UNDAF foi limitada e a ausência de um mecanismo de M&A comum restringiu a integração de um mecanismo consistente de avaliação de riscos, o que poderia ter criado a oportunidade de conceber e implementar medidas de mitigação.

Os principais fatores que contribuíram para a realização dos resultados do UNDAF, e para os seus benefícios a longo termo, foram:

- A abordagem participativa durante o planeamento e a implementação do UNDAF, o acordo entre a UNCT e o Governo sobre áreas prioritárias, as intervenções para os Planos de Trabalho Conjunto anuais, e as parcerias para a implementação, originaram processos conjuntos eficazes subjacentes à operacionalização do UNDAF.
- O alinhamento entre (i) o UNDAF, (ii) os princípios de programação das UN (iii) as políticas governamentais e a vontade política de contribuir para o sucesso da implementação do UNDAF, (iv) as políticas apoiadas por outros parceiros de desenvolvimento, e (v) o desenvolvimento sociopolítico na sociedade cabo-verdiana, têm apoiado o papel central do Governo nacional na promoção do desenvolvimento inclusivo e sustentável.
- O sector público tem a estabilidade e a capacidade de absorver o apoio ao desenvolvimento de capacidades implementado através do UNDAF. Isto melhora a sustentabilidade dos resultados.
- O nível de financiamento e o orçamento do UNDAF foram realistas, de acordo com a história da ajuda ao desenvolvimento em Cabo Verde e a contribuição das UN a partir dos orçamentos das próprias agências.
- A produção de trabalho analítico durante o atual UNDAF, informando programas, a implementação de políticas governamentais no âmbito do UNDAF e a resposta das UN e do Governo à pandemia da COVID-19.²

Os principais fatores que limitaram a realização dos resultados do UNDAF foram:

- O impacto da pandemia COVID-19, que desviou o foco e os recursos da implementação do UNDAF para a resposta socioeconómica e sanitária à pandemia.
- Um sistema de gestão de conhecimentos fraco que limitou a aprendizagem e a possibilidade de melhorar o desempenho do UNDAF. Não existiram atividades suficientes de partilha e gestão das aprendizagens nas UN para melhorar os programas, identificar lacunas (por exemplo em estratégia e parcerias), partilhar conhecimentos e experiências, melhorar sinergias programáticas e trans sectoriais. Isto provocou lacunas de perspectiva entre as diferentes partes interessadas, que não foram sendo observadas por não haver um sistema de monitoria e avaliação eficaz.

² Exemplos de trabalho analítico no âmbito do atual UNDAF, a maioria em parceria com o Governo, são: Relatório Nacional Voluntário 2021 (National Voluntary Review 2020), a Análise Conjunta de País 2020 (Common Country Assessment 2020); a Avaliação Rápida de Impacto Socioeconómico COVID-19 PCNA + Fase 1, 2020; Impacto da Covid-19 na Igualdade de Género, Cabo Verde, 2020; Atualização da primeira Contribuição Determinada a nível Nacional (NDC), 2020; Avaliação Não Deixar Ninguém para Trás 2021.

- Cooperação e harmonização insuficientes entre as agências das UN. Embora as agências tenham cooperado estreitamente durante o planeamento do UNDAF e a elaboração dos Planos de Trabalho Conjunto anuais, verificou-se uma tendência para operar independentemente durante a implementação dos Planos de Trabalho Conjunto.
- Lacunas nas parcerias especializadas, especialmente para a diversificação económica e para melhorar os resultados no pilar Planeta, a fim de melhor adaptar as intervenções ao contexto socioeconómico do país. A análise da necessidade financeira para fazer avançar o compromisso de Cabo Verde em 2030 apresentada no NDC³ indica que é necessário muito realismo para alinhar as intervenções no pilar do Planeta com os recursos do país e um financiamento externo muito limitado.



- Os procedimentos administrativos pesados, lentos e por vezes pouco claros de algumas agências afetaram negativamente a eficiência da implementação do UNDAF. Isto foi agravado pela instabilidade devido à rotatividade na liderança do JO e à multiplicidade de abordagens de gestão do *portfolio*. Como a avaliação do CCPD observou, a gestão da mudança que teve lugar no JO com a reforma das UN de 2018 não foi desenvolvida após o processo de dissociação que ocorreu nas UN. Isto refletiu-se na falta de um Representante Residente e de um Representante Adjunto no Gabinete nos últimos três anos.⁴

A coordenação estratégica entre a UNCT e os parceiros de desenvolvimento, e entre estes e o Governo, foi limitada. A ausência de um órgão de coordenação liderado a nível nacional com parceiros de desenvolvimento resultou por um lado numa perda de oportunidades para criar sinergias entre programas e, por outro lado, na ausência de estratégias partilhadas em áreas-chave como a economia, o ambiente e as alterações climáticas.

A maioria das partes interessadas apoia fortemente o processo de reforma das UN, embora a sua implementação continue incompleta. A maioria das partes interessadas do Governo, UNCT e grupos de parceiros de desenvolvimento observaram que a reforma de 2018 ainda não atingiu todo o seu potencial no país. Contudo, as partes interessadas de todos os grupos consideram o Coordenador Residente (RC) e o Gabinete da Coordenadora Residente (RCO) reforçados e capacitados, e

um fator positivo tanto para o Governo como para o trabalho das UN no país.

A baixa taxa de execução orçamental do UNDAF (74%) reflete ineficiências na implementação.⁵ Num ambiente de alta capacidade como Cabo Verde, onde as taxas de execução orçamental do Governo se situam acima dos 90%, espera-se que a UN consiga um melhor desempenho.⁶

Os contributos do UNDAF têm um efeito positivo e sustentável a long o prazo na implementação dos ODS em Cabo Verde. O engajamento das UN nas políticas nacionais, bem como a sua abordagem de fortalecimento das instituições públicas e desenvolvimento de capacidades entre sectores

³ 2020 Atualização da primeira Contribuição Determinada a nível Nacional.

⁴ Ver: 2022, Independent Country Program Evaluation, Cabo Verde, Conclusão 28 (p. 61) e Conclusão 9 (p.78).

⁵ A conclusão sobre a taxa de execução orçamental aplica-se à totalidade do *portfolio* implementado pelo conjunto das agências. O desempenho a nível de agência individual pode ser diferente.

⁶ Informações sobre a execução orçamental podem ser encontradas na página web do Ministério das Finanças e do Banco CV.

contribuiu significativamente para a implementação do PEDS. O apoio das UN contribuiu para melhorar as capacidades da administração pública na prestação de serviços em várias áreas fundamentais para os ODS (educação, saúde, proteção social, nutrição e segurança alimentar, sistema de justiça, energia, água e saneamento). Também reforçou o planeamento estratégico do Governo para melhor se alinhar com os ODS. O aumento da capacidade do Estado e da apropriação dos ODS foram fundamentais para a sustentabilidade dos resultados. Nas áreas dos pilares, a sustentabilidade dos resultados é avaliada como *provável*, sobretudo nos pilares Pessoas, Paz e Parceria.

A sustentabilidade dos resultados do UNDAF depende do ritmo de recuperação económica da pandemia da COVID-19. A pandemia da COVID-19 provocou um aumento significativo da pobreza e da desigualdade no país. No entanto, o Governo tem uma ideia clara das prioridades, nomeadamente, melhoria da governação; redução da pobreza e das desigualdades; e recuperação económica e desenvolvimento. A sociedade civil e os doadores reconhecem a nova realidade social e económica em Cabo Verde e concordam com as prioridades estabelecidas para o PEDS II.

A sustentabilidade das contribuições do UNDAF nas áreas dos direitos humanos e do género é elevada. A pobreza e as desigualdades continuam a ser desafios significativos para o desenvolvimento do país, incluindo questões identificadas como diretamente relacionadas com o género. A nível político e orçamental, o Governo assumiu compromissos claros através do PEDS II no sentido de dar prioridade aos grupos mais vulneráveis. Existe vontade política por parte do Estado para avançar na implementação dos compromissos de Cabo Verde a nível internacional e das Convenções e Tratados das UN. A disponibilidade de recursos é um fator restritivo.

O UNDAF foi implementado de acordo com uma visão estratégica focada no aumento da capacidade do Governo e da administração pública como forma de alcançar as metas previstas nos ODS. A estratégia do UNDAF não era apenas uma visão da UNCT, mas uma visão partilhada que criou coesão entre a parceria UNDAF - UNCT, Governo e doadores. Esta visão foi operacionalizada



desde o passado até ao atual UNDAF. A abordagem de desenvolvimento de capacidades para operacionalizar tal visão traduziu-se num *portfolio* fragmentado, necessário, para apoiar de forma flexível as necessidades do Governo.

A crise da COVID-19 desafiou as premissas da estratégia do UNDAF, uma vez que o contexto para os parceiros mudou, tornando-se muito mais desafiante. A crise nacional e global que se seguiu à pandemia perturbou a evolução socioeconómica do país e exacerbou a desigualdade e a pobreza, expondo claramente a vulnerabilidade económica do país ao mesmo tempo que reafirmava a sua coesão social. A crise tornou evidente que é necessário um alargamento da parceria que estrutura o UNDAF para se conseguir mais financiamento (o UNDAF e o PEDS têm muito poucos doadores). A crise veio alterar também a perceção do papel da sociedade civil na promoção do desenvolvimento social e económico. A sociedade civil já não pode ser vista como um ator secundário, mas como ator e parceiro ativo na redução das desigualdades, na promoção da recuperação económica e no desenvolvimento .



A liderança da RC e a coordenação das agências pelo RCO durante a crise da COVID-19 foi uma lição aprendida sobre o efeito poderoso e eficaz das UN/UNDAF quando a UNCT atua de forma concertada, ou seja, como um. Uma das principais lições aprendidas da implementação do atual UNDAF foi que quando a UN planeia e age de forma coordenada, há mais sinergias na sua ação, o apoio é mais rápido e eficaz; e é maior o acesso, a mobilização e o aproveitamento de recursos. Esta lição aprendida mostrou também que uma implementação plena da reforma das UN de 2018 pode ser benéfica para o Governo e para os beneficiários diretos.

Principais Recomendações

Reduzir a sobreposição e duplicação de esforços com intervenções implementadas por outros parceiros. Para isto, o Governo deve estabelecer e liderar uma plataforma de coordenação para permitir discussões estratégicas em áreas e sectores entre o Governo, a UNCT, as autoridades municipais, a sociedade civil e os parceiros de desenvolvimento. O RCO deveria apoiar esse esforço coordenando as reuniões.

Aplicar a implementação conjunta à programação conjunta. A UNCT deve estabelecer uma gestão comum para programas conjuntos para minimizar as barreiras inerentes às especializações das agências, evitando o trabalho em silos. Quando os requisitos dos doadores limitam a capacidade de estabelecer uma gestão conjunta formal, adotar abordagens informais para operar conjuntamente na medida do possível, por exemplo, desenvolver conjuntamente a estratégia do programa, M&A conjunta, reuniões regulares conjuntas com relatórios separados.

Melhorar a monitorização e avaliação do apoio das UN. No espírito da reforma de 2018, criar um grupo interagências de M&A com capacidade para liderar as necessidades de M&A de cada agência; desenvolver um plano de M&A comum, incluindo a avaliação e o plano de avaliação dos riscos. Elaborar uma Teoria da Mudança (ToC), um quadro lógico e indicadores SMART para os resultados, e indicadores de resultados do UNSDCF. A/O RC deve liderar a coordenação de M&E⁷ e os representantes de todas as agências devem exigir a utilização do UN INFO, para preencher tanto os indicadores como a informação financeira.

O apoio das UN no futuro não deverá ser caracterizado por um portfólio fragmentado de pequenos projetos. O portfólio deve ser caracterizado por programas conjuntos e emblemáticos que contribuam direta e significativamente para transformações e resultados estruturais. A UNCT/RC terá de reorientar a estratégia de mobilização de fundos para este tipo de projetos de maior amplitude. Isto melhorará a coerência e libertará capacidades nas agências da UN e nos parceiros de implementação para apoiar a melhoria das sinergias, as estratégias de implementação e a M&A.

Recrutar um Representante permanente para as agências do JO, a fim de consolidar a gestão estratégica, a continuidade e uma liderança estável.

O RCO deve estabelecer e coordenar um sistema de gestão do conhecimento e informação para a UNCT, incluindo reuniões mensais de aprendizagem com base numa agenda de tópicos preparada pelo RCO. As lições aprendidas/M&A das intervenções devem ser incluídas no programa. As reuniões devem ser abertas a participantes relevantes fora da UNCT.

Melhorar a execução orçamental do UNDAF. Conceber medidas para melhorar a execução orçamental de modo a atingir pelo menos 90% e controlar essas medidas. Isto deve ser partilhado com o RCO, que deve analisar e consolidar a informação, promover a aprendizagem e impulsionar a implementação de medidas de melhoria.

⁷ O Quadro de Gestão e Responsabilização (Management and Accountability Framework - MAF) declara: "O RC lidera e apoia a UNCT no desenvolvimento, monitorização e relatórios dos Quadros de Cooperação das Nações Unidas".

Para o próximo UNSDCF, deve ser considerado:

- Expandir parcerias com as autoridades municipais, as OSC, as ONG e o sector privado para utilizar todos os recursos possíveis para acelerar a recuperação económica, reduzir a pobreza extrema e a desigualdade no país, e para dar seguimento aos programas e políticas.
- Uma vez acordada uma estratégia partilhada para o apoio das UN, desenvolver conjuntamente estratégias para os sectores-chave com o Governo, parceiros de desenvolvimento, autoridades municipais, sector privado, OSC e OCB. As estratégias construídas em conjunto criam visões comuns para o desenvolvimento dos sectores, promovem sinergias e evitam trabalhar em silos. As estratégias sectoriais comuns devem considerar as vantagens comparativas que cada parceiro pode trazer para os sectores/áreas chave.
- Mobilizar agências especializadas para assistir o Governo e a sociedade civil na conceção de estratégias para o sector privado, incluindo para reverter a recente tendência de crescimento do trabalho informal no sector formal. Assegurar atividades de acompanhamento sempre que se implementarem projetos para promover a empregabilidade e o empreendedorismo.
- Desenvolver uma estratégia de financiamento para o PEDS II para aplicar um esforço contínuo de diversificação das fontes de financiamento (por exemplo, fundos fiduciários das UN e dos bancos de desenvolvimento).

Conclusões

As conclusões da equipa de avaliação apresentadas neste capítulo baseiam-se na análise apresentada no relatório. A equipa de avaliação também analisou a avaliação do CCPD para triangulação de informação. A avaliação CCPD confirmou as conclusões da avaliação do UNDAF.

Em primeiro lugar é apresentada a avaliação do desempenho global do *portfólio* do UNDAF. As secções subsequentes fornecem conclusões baseadas nos critérios de avaliação pré-estabelecidos. A avaliação teve em conta que em 2020 o UNDAF foi reprogramado para apoiar a resposta à crise COVID-19, e substituído pelo SERP.

Classificação do *portfólio* do UNDAF

Conclusão 1: O UNDAF alcançou uma classificação de desempenho satisfatório (5 valores num máximo de 6).⁸

O quadro de cooperação do UNDAF foi altamente relevante para as necessidades e contexto de Cabo Verde. De um modo geral, o *portfólio* foi implementado de forma satisfatória em termos de coerência. No entanto, a complementaridade pode ser melhorada e a duplicação reduzida. A eficácia foi satisfatória em 3 pilares e moderadamente satisfatória nos pilares Planeta e Prosperidade. O UNDAF foi implementado com um nível de eficiência moderadamente satisfatório. **O UNDAF contribuiu de forma sustentável para uma progressão na implementação dos ODS em Cabo Verde.** No entanto, a sustentabilidade destes resultados está sujeita à recuperação económica da crise que decorreu da pandemia COVID-19.

⁸ A equipa de avaliação utilizou a escala de classificação da UNEG (0-6) para classificar o desempenho do UNDAF. Sendo 6 – altamente satisfatório; 5 – satisfatório; 4 – moderadamente satisfatório; 3 – moderadamente insatisfatório; 2 – insatisfatório; 1 – altamente insatisfatório.

Portfólio	Relevância	Coerência	Eficácia	Eficiência	Sustentabilidade
Satisfatório (5)	Altamente satisfatório (5.6)	Satisfatório (5.4)	Moderadamente satisfatório (4.0)	Moderadamente satisfatório (4.2)	Provavelmente (3.6)

Relevância

Conclusão 2: A parceria entre o Governo de Cabo Verde e as Nações Unidas, estruturada através do UNDAF 2018-2021, foi altamente relevante e crucial para o desenvolvimento do país.

O UNDAF 2018-2021 abordou necessidades e prioridades reais, identificadas e aprovadas pelo Governo e outras partes interessadas. Neste contexto, o UNDAF prestou apoio relevante aos três pilares estratégicos do PEDS (economia, social e soberania) através da implementação dos Planos de Trabalho Conjunto anuais. Verificou-se um nível notável de compromisso e apropriação do UNDAF pelo Governo, autoridades municipais, parceiros de desenvolvimento e UNCT. Contudo, as organizações da sociedade civil e do sector privado não se sentem representadas no processo de tomada de decisões ao nível da planificação do UNDAF de 2018-2021. Embora a sociedade civil esteja diretamente envolvida na implementação do UNDAF, a sua participação na fase de planeamento do UNDAF (prioridades estratégicas e distribuição de financiamento) foi limitada.

Conclusão 3: As vantagens comparativas das UN foram reconhecidas como altamente relevantes em Cabo Verde e cruciais para o desenvolvimento do país.

A estratégia definida para o UNDAF tirou partido das vantagens comparativas das UN no contexto nacional, incluindo a universalidade, a neutralidade, a natureza das contribuições em forma de subvenção, o multilateralismo, e os mandatos especiais das Agências das UN. Várias vantagens comparativas das UN são consideradas altamente relevantes em Cabo Verde, nomeadamente: a sua consistência e fiabilidade; a sua capacidade de parceria e mobilização de recursos; a sua função de centro de conhecimento; a integração do género e do LNOB de forma transversal nas suas intervenções. O Governo de Cabo Verde reconheceu que tem feito bom uso dos conhecimentos especializados e assistência técnica das agências a nível nacional, regional e global. As políticas do Governo dirigidas aos grupos vulneráveis beneficiaram substancialmente do *know-how* em LNOB das UN. A assistência das UN na mobilização de parcerias e doadores tem sido um apoio consistente e importante para o Governo.

Conclusão 4: As UN responderam de forma relevante às mudanças nas prioridades nacionais e pedidos adicionais aquando do planeamento e implementação do UNDAF, sobretudo na sua resposta à pandemia da COVID-19.

Os esforços da Agências para dirigir os seus fundos e intervenções de forma harmoniosa e concertada para uma resposta rápida à emergência sanitária da COVID-19 foram altamente relevantes. A pandemia COVID-19 e o seu impacto socioeconómico travaram a implementação do UNDAF e do PEDS. Em abril de 2020, o UNDAF foi reformulado e substituído pelo Plano de Recuperação Socioeconómica (SERP). Em



Cabo Verde, o SERP foi uma resposta altamente relevante à crise. Foi implementado conjuntamente com o Governo nacional e envolveu todas as agências das UN e parceiros de desenvolvimento.

Coerência

Conclusão 5: O UNDAF demonstrou um bom nível de complementaridade com outras intervenções de desenvolvimento, apesar de alguma duplicação de esforços. Existe a necessidade de uma visão comum do desenvolvimento sustentável de Cabo Verde, e de espaços para promover estratégias comuns entre as várias partes interessadas.

Ocorreu alguma duplicação de esforços relacionada com a pasta do género, a reforma da administração pública e o apoio ao Quadro Nacional Integrado de Financiamento, e aos grupos beneficiários visados pelas agências das Nações Unidas. A fraca coerência nos pilares da Prosperidade e do Planeta reflete a ausência de uma estratégia comum entre o UNDAF e outros parceiros de desenvolvimento nessas áreas. Isto afetou a aquisição dos resultados do UNDAF. A necessidade de um espaço de partilha de experiência e informação, como passo para criar uma visão comum para o desenvolvimento sustentável de Cabo Verde, foi fortemente expressa pelas partes interessadas consultadas no exercício de avaliação.

Conclusão 6: Os princípios programáticos do UNDAF estão totalmente alinhados com a Agenda 2030 e foram integrados em todos os Planos de Trabalho Conjunto anuais do UNDAF.

Os princípios programáticos do UNDAF definidos no documento-quadro são i) direitos humanos, ii) igualdade de género e empoderamento das mulheres, iii) sustentabilidade e resiliência, iv) e responsabilidade. A avaliação validou que os Planos de Trabalho Conjunto do UNDAF foram estruturados em torno dos princípios programáticos do UNDAF e que estes foram integrados em todas as atividades planeadas. Foi dada maior atenção aos direitos humanos, igualdade de género e princípios LNOB.

Eficácia

Conclusão 7: O UNDAF fez progressos significativos para a realização dos seus resultados, contribuindo para a realização dos ODS em Cabo Verde.

PESSOAS: DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO CAPITAL HUMANO

Resultado 1.1: Até 2022, a população de Cabo Verde, em particular a mais vulnerável, terá melhorado o acesso e passará a utilizar mais serviços de qualidade na área da saúde e educação, segurança alimentar e nutrição, e a beneficiar mais de serviços de proteção social e infantil, que sejam inclusivos e sensíveis ao género, ao longo de todo o ciclo de vida.

O UNDAF contribuiu significativamente para melhorar o acesso a serviços públicos nas áreas da saúde, educação, segurança alimentar e nutricional, e o acesso a serviços sociais e de proteção infantil. Esta contribuição aplica-se tanto à população em geral como aos grupos vulneráveis (incluindo mulheres e meninas) em particular.

As intervenções resultaram num apoio mais direcionado aos grupos vulneráveis através de uma maior cobertura pela proteção social, da melhoria dos cuidados aos idosos através do Plano Nacional de Cuidados, do aumento da consciência social e da proteção legal das crianças através da Lei de Proteção da Criança e do Plano de Prevenção e Combate à Violência Sexual. As intervenções contribuíram, ainda, para a erradicação da malária.

PLANETA: GESTÃO SUSTENTÁVEL DOS RECURSOS NATURAIS E DA BIODIVERSIDADE

Resultado 2.1: Até 2022, a população de Cabo Verde, particularmente os mais vulneráveis, beneficiará de uma capacidade nacional e local melhorada para aplicar abordagens integradas e inovadoras à gestão sustentável e participativa dos recursos naturais e biodiversidade, adaptação às alterações climáticas e mitigação, e redução do risco de catástrofes.

O UNDAF contribuiu para melhorar a capacidade nacional de gestão dos recursos naturais e da biodiversidade, a adaptação e mitigação das alterações climáticas, e a redução do risco de catástrofes. Intervenções importantes incluem a dessalinização da água para a agricultura, a expansão do acesso às energias renováveis e a produção da atualização do plano de ação climática *Contribuição Determinada a Nível Nacional 2020* (NDC) em 2021.

PROSPERIDADE: TRANSFORMAÇÃO ECONÓMICA E CRESCIMENTO SUSTENTÁVEL E INCLUSIVO

Resultado 3.1: Até 2022, a população de Cabo Verde em idade ativa, em particular as mulheres e os jovens, beneficia de trabalho decente através da transformação económica em sectores-chave, que conduz a um desenvolvimento económico mais sustentável e inclusivo.

As intervenções do UNDAF contribuíram para promover a criação de trabalho decente, através do foco na empregabilidade e no empreendedorismo (e.g. projeto JOVEMPREGO, técnicos de todos os centros de emprego formados, jovens formados). Apesar destas intervenções terem a população-alvo certa, o impacto foi modesto e o acompanhamento dos beneficiários formados foi limitado.

As intervenções careceram de um alinhamento com a visão de para onde a economia do país se dirigia (ou deveria dirigir), e poderiam ter sido melhor aproveitadas as vantagens comparativas das UN para impulsionar a transformação económica. Lacunas nas parcerias com a sociedade civil (ONG e sector privado) também contribuíram para um menor impacto das intervenções.

O UNDAF também contribuiu moderadamente para melhorar a criação de emprego na economia azul e melhorar o sector do turismo. Embora o desempenho do sector agrícola tenha diminuído durante o atual UNDAF, as UN contribuíram para o sector da agricultura através de intervenções que melhoraram o rendimento agrícola.

Apesar das contribuições do UNDAF para os sectores do pilar, a economia do país ainda não alcançou melhorias significativas, diversificação e transformação estrutural nas áreas-alvo. Isto pode refletir a falta de uma visão comum da transição para um desenvolvimento económico mais inclusivo, resiliente e sustentável.

<p>PAZ: GOVERNAÇÃO, POLÍTICAS PÚBLICAS E JUSTIÇA</p> <p>Resultado 4.1: Até 2022, a população de Cabo Verde beneficiará de um sistema democrático de governação e administração pública mais eficaz, transparente, participativo e sensível ao género</p> <p>Resultado 4.2: Até 2022, a população de Cabo Verde, particularmente as mulheres, os jovens e as crianças, beneficiará de maior segurança humana, melhor coesão social, de um sistema de justiça adequado e inclusivo e de instituições de aplicação da lei, que conduzem ao respeito pelos direitos humanos</p>	<p>A implementação do UNDAF contribuiu de forma eficaz para a implementação de uma Gestão Baseada em Resultados (RBM) na administração pública e contribuiu fortemente para melhorar a responsabilização e transparência do Governo. O apoio prestado reforçou a capacidade do Parlamento para exercer o controlo legislativo e orçamental, o acesso do público à execução do orçamento nacional e ao processo legislativo (por exemplo, SIGOF e Parlamento Aberto).</p> <p>O UNDAF contribuiu para promover a participação das OSC em todo o ciclo de governação e introduziu abordagens à gestão participativa no sector público.</p> <p>O UNDAF fez uma contribuição moderada para melhorar o acesso à justiça. Exemplos importantes de mudanças efetivas incluem o aumento da representação das mulheres nas assembleias nacionais e locais devido à lei da paridade, que foi apoiada pelas UN tanto através de advocacia como de apoio técnico, e o aumento da taxa de casos de paternidade resolvidos pelos tribunais.</p> <p>Outras contribuições importantes incluem o apoio das UN no reforço das capacidades institucionais do INE e do Tribunal de Contas e o estabelecimento de plataformas de ODS nos municípios.</p>
<p>PARCERIA: MOBILIZAÇÃO, COORDENAÇÃO E EFICÁCIA DOS RECURSOS PARA O DESENVOLVIMENTO</p> <p>Resultado 5.1: Até 2022, Cabo Verde terá melhorado as capacidades nacionais e locais para a mobilização, coordenação e gestão eficiente de parcerias e financiamento para o desenvolvimento, incluindo a cooperação Sul-Sul, triangular e descentralizada, e que contribui para a realização dos ODS</p>	<p>A implementação do UNDAF contribuiu substancialmente para melhorar as capacidades nacionais e locais de mobilização e gestão de parcerias e financiamento para a implementação dos ODSs/PEDS. Foram contribuições significativas: o apoio do UNDAF na preparação dos planos municipais e no estabelecimento da Plataforma para o Desenvolvimento Local. O UNDAF também facilitou uma série de cooperações Sul-Sul (China e Cuba, Youth Connect Africa, INE-global através do Centro de Governação da OUN em Oslo e parcerias através do programa Pro-PALOP).</p> <p>A parceria com as organizações da sociedade civil e sector privado foi insuficiente. Muitas das intervenções do UNDAF foram implementadas por OSC, no entanto estas não foram suficientemente utilizadas como recurso para o acompanhamento de programas, políticas e da implementação do PEDS.</p> <p>Existiram lacunas nas parcerias de financiamento (por exemplo, a utilização de fundos fiduciários de vários doadores geridos pelo MPTF e pelo Banco Mundial), e em parcerias especializadas.</p>

Conclusão 8: O género e os direitos humanos foram forte e consistentemente promovidos através do planeamento e implementação do UNDAF.

As UN deram contribuições relevantes ao nível da mudança institucional e comportamental. A lei da paridade (nº 68/IX/2019), como já foi dito, contribuiu efetivamente para uma maior representação das mulheres nas assembleias nacionais e locais. Foram implementados planos e estratégias transversais

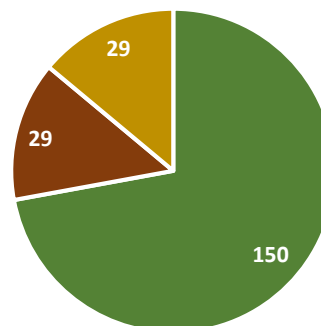
nacionais e sectoriais de género (por exemplo, Plano Nacional para a Igualdade de Género; orçamento estatal sensível ao género; estratégia de género nos sectores das pescas e da agricultura). A lei VBG e a campanha de sensibilização consistente contribuíram para baixar os casos de VBG, incluindo durante o período da pandemia e do confinamento. Finalmente, a Avaliação Não deixar Ninguém para Trás realizada em 2021, contribuiu de forma importante para definir os grupos vulneráveis e avaliar as suas necessidades e situação atual.

Conclusão 9: A ausência de um plano de M&A comum às agências limitou significativamente a capacidade da UNCT de monitorizar o progresso, as realizações e os riscos do UNDAF.

Embora tenha havido um esforço para implementar o sistema UN INFO, a UNCT ainda não consolidou um mecanismo conjunto de M&A para o UNDAF. Faltou um esforço coordenado e consistente da UNCT para assegurar que as múltiplas intervenções dos Programas de Trabalho Conjunto anuais conduzam aos resultados pretendidos para o país. O sistema INFO da OUN não é visto como uma ferramenta viável pela maioria das agências. Os conhecimentos técnicos e as capacidades de M&A nas agências são limitados. Falta também uma liderança sénior na UNCT para melhorar um sistema conjunto de M&A. As reuniões anuais de resultados do UNDAF estão centradas em apresentações de resultados a nível de *output* (em vez dos progressos no sentido da realização de resultados) pelas agências das UN e não fornecem uma visão geral sobre como a implementação anual dos Planos de Trabalho Conjunto está a progredir no sentido da realização dos objetivos do UNDAF.

O quadro de resultados do UNDAF está incompleto, faltam linhas de base e metas. Como mostra o quadro abaixo, dos 208 indicadores de *output*, 150 (72%) têm informação de monitorização insuficiente para avaliar o progresso e os resultados.

- Informação insuficiente disponibilizada pela Agência
- Meta atingida
- Meta ultrapassada



Sistemas e mecanismo de M&A limitados afetaram negativamente a avaliação e a mitigação dos riscos. A avaliação de riscos realizada durante o planeamento do UNDAF foi limitada⁹ e a ausência de uma estratégia de M&A comum restringiu a integração de um mecanismo consistente de avaliação de riscos, o que poderia ter criado a oportunidade de conceber e implementar medidas de mitigação. Por exemplo, trabalhando em estreita colaboração com o Governo, a UNCT precisava de avaliar e mitigar os riscos associados a (i) elevados custos de transação de intervenções associadas a um *portfolio* composto por uma grande quantidade de pequenos projetos (ii) a falta de uma visão abrangente do progresso do UNDAF em direção aos seus objetivos, (iii) o alinhamento com possíveis desvios do Governo tanto dos princípios programáticos das UN como dos próprios compromissos internacionais do país (por

⁹ Os pressupostos e riscos identificados podem ser encontrados na secção 3.2 do relatório.

exemplo, direitos humanos, ambiente) e (iv) falta de representatividade e de capacidade da sociedade civil.

Conclusão 10: Os principais fatores que contribuíram para a realização dos resultados do UNDAF, e para os seus benefícios a longo termo foram: i) abordagem participativa durante o planeamento e a implementação do UNDAF; ii) alinhamento entre os princípios das UN, o UNDAF e os planos nacionais; iii) estabilidade e capacidades do sector público; iv) a produção de trabalho analítico durante o atual UNDAF; v) as vantagens comparativas das UN.



- A abordagem participativa no planeamento e implementação do UNDAF em estreita parceria com o Governo foi um fator-chave para a capacitação. O acordo entre a UNCT e o Governo sobre as áreas prioritárias, as intervenções para os Planos de Trabalho Conjunto anuais, e as parcerias para a implementação, levaram a processos eficazes necessários para a operacionalização do UNDAF. A relação bem estabelecida entre a RC/UNCT e o Governo, e o conhecimento mútuo, permitiu ações rápidas durante acontecimentos inesperados, tais como na resposta à pandemia da COVID-19.

- Alinhamento entre (i) o UNDAF, (ii) os princípios de programação das UN (iii) as políticas governamentais e a vontade política de fazer com que a implementação do UNDAF seja bem-sucedida, (iv) as políticas apoiadas por outros parceiros de desenvolvimento, e (v) o desenvolvimento sociopolítico na sociedade cabo-verdiana, que tem apoiado o papel central do Governo nacional na promoção do desenvolvimento inclusivo e sustentável.

- O sector público tem a estabilidade e a capacidade de absorver o apoio ao desenvolvimento de capacidades implementado através do UNDAF, o que também melhora a sustentabilidade dos resultados.
- O nível de financiamento e o orçamento do UNDAF foram realistas, de acordo com a história da ajuda ao desenvolvimento em Cabo Verde e a contribuição das UN a partir dos orçamentos das próprias agências.
- A produção de trabalho analítico durante o atual UNDAF, informando programas, a implementação de políticas governamentais apoiadas pelo UNDAF e a resposta das UN e do Governo à pandemia da COVID-19.¹⁰

¹⁰ Exemplos de trabalho analítico no âmbito do atual UNDAF, a maioria em parceria com o Governo, são: Relatório Nacional Voluntário 2021 (National Voluntary Review 2020), a Análise Conjunta de País 2020

- As vantagens comparativas das UN, especialmente a sua consistência e fiabilidade como parceiro, a sua capacidade de mobilizar parceria e recursos, o seu funcionamento como centro de conhecimento para o Governo e a sua capacidade no que diz respeito à integração do género e LNOB.

Conclusão 11: Os principais fatores que limitaram a realização dos resultados do UNDAF foram: (i) o impacto da pandemia COVID-19; (ii) lacunas de complementaridade sectorial entre o UNDAF e os parceiros de desenvolvimento; (iii) sistema de gestão do conhecimento limitado; (iv) cooperação e harmonização insuficientes entre as agências das UN; e, (v) lacunas nas parcerias especializadas.

- O impacto da pandemia COVID-19 deslocou o foco e os recursos da implementação do UNDAF para a resposta socioeconómica e sanitária à pandemia. Tal como noutros países em desenvolvimento, a pandemia COVID-19 resultou num aumento da pobreza devido à redução da atividade económica. A maior mobilização de recursos para o UNDAF para cobrir as necessidades adicionais decorrentes da crise COVID-19 não conseguiu compensar a reduzida capacidade do Governo de fornecer recursos para fazer avançar na implementação dos ODS. A sustentabilidade dos resultados do UNDAF está assim em risco se a recuperação económica se prolongar.
- Um sistema de gestão de conhecimentos fraco que limitou a aprendizagem e a possibilidade de melhorar o desempenho do UNDAF. Embora a produção de trabalho analítico tenha aumentado durante o atual UNDAF, as atividades de aprendizagem nas UN foram insuficientes para melhorar os programas, identificar lacunas (por exemplo, estratégia, parcerias), trocar conhecimentos e experiências, melhorar as sinergias programáticas e intersectoriais. Isto provocou lacunas de perspetiva entre as diferentes partes interessadas, que não foram sendo observadas por não haver um sistema de monitoria e avaliação eficaz.
- Cooperação e harmonização insuficientes entre agências das UN, particularmente devido a deficiências na implementação conjunta com agências que trabalham em silos, uma vez terminada a fase de planeamento conjunto. Pela sua conceção, o UNDAF é fragmentado e constituído principalmente por pequenos projetos, fornecendo apoio a muitos sectores e áreas dentro dos seus cinco pilares. Esta abordagem exigiu uma cooperação sistemática no seio da UNCT para manter o foco no alcance dos resultados e para estabelecer sinergias programáticas eficiente do ponto de vista custo-benefício.
- Lacunas nas parcerias especializadas, especialmente para a diversificação económica e para melhorar os resultados no pilar Planeta, a fim de melhor adaptar as intervenções ao contexto socioeconómico do país. A análise da necessidade financeira para fazer avançar o compromisso de Cabo Verde em 2030 no NDC¹¹ indica que é necessário muito realismo para alinhar as intervenções no pilar do Planeta com os recursos do país e um financiamento externo muito limitado.
- Os procedimentos administrativos pesados, lentos e por vezes pouco claros, de algumas agências afetaram negativamente a eficiência da implementação do UNDAF. A rotatividade na liderança do JO e a multiplicidade de abordagens de gestão de *portfolio* geram instabilidade e

(Common Country Assessment 2020); a Avaliação Rápida de Impacto Socioeconómico COVID-19 PCNA + Fase 1, 2020; Impacto da Covid-19 na Igualdade de Género, Cabo Verde, 2020; Atualização da primeira Contribuição Determinada a nível Nacional (NDC), 2020; Avaliação Não Deixar Ninguém para Trás 2021.

¹¹ 2020, Atualização para a primeira Contribuição Determinada a Nível Nacional.

reduzem a agilidade e a eficiência. Como a avaliação do CCPD concluiu, a gestão da mudança que teve lugar no JO com a reforma das UN de 2018 não foi desenvolvida após o processo de dissociação que ocorreu nas UN. Isto refletiu-se na falta de um Representante Residente e de um Representante Adjunto no Gabinete nos últimos três anos.¹²

Eficiência

Conclusão 12: A parceria entre a UNCT e o Governo foi estreita e bem coordenada durante a maior parte do planeamento e implementação do UNDAF.

A estreita parceria permitiu a apropriação do Governo e facilitou os processos operacionais. No entanto, verificaram-se alguns desafios relacionados com ineficiências administrativas e gestão inadequada da parceria. No pilar Planeta, estes afetaram a parceria e coordenação entre a FAO, o PUND e o Governo. Embora os problemas ocasionais com a gestão de parcerias não tenham tido impacto na generalidade da implementação do UNDAF, a articulação e coordenação entre as instituições nacionais e a UNCT poderiam ser melhoradas.

Conclusão 13: A parceria e uma boa relação entre as agências das UN facilitaram a construção de um *portfolio* de país caracterizado por uma programação conjunta.

As agências colaboraram estreitamente durante o planeamento do UNDAF e mantiveram uma forte cooperação na elaboração dos Planos de Trabalho Conjunto anuais. A programação conjunta entre as agências prevaleceu, mas deve ser melhorada, uma vez que as agências tendem a trabalhar de forma insular quando implementam os Planos de Trabalho Conjunto. Além disso, a partilha de informação sobre implementação, conhecimentos e experiências foi limitada. A tendência para trabalhar em silos e o fluxo inconsistente de informação reduzem a capacidade da UNCT de explorar e desenvolver sinergias entre agências.

Conclusão 14: A coordenação estratégica entre a UNCT e os parceiros de desenvolvimento, e entre estes e o Governo foi limitada.

A ausência de um órgão de coordenação nacional com parceiros de desenvolvimento resultou por um lado numa perda de oportunidades para criar sinergias entre programas e, por outro lado, na ausência de estratégias partilhadas em áreas-chave como a economia, o ambiente e as alterações climáticas.

Conclusão 15: Iniciativas promovidas pela RC contribuíram para melhorar a coordenação com os parceiros de desenvolvimento.

A RC estabeleceu uma plataforma de coordenação e reuniões mensais entre os parceiros de desenvolvimento, para melhorar a coordenação a nível estratégico entre a UNCT e outros parceiros de desenvolvimento. As partes interessadas que participaram da avaliação do UNDAF manifestaram uma forte vontade de que sejam mantidas estas iniciativas, reiterando que estas devem ser lideradas pelo Governo, com o apoio do RCO. Uma melhor coordenação estratégica e uma maior disponibilidade de trabalho analítico melhoraram as discussões estratégicas e promoveram a possibilidade de melhorar as sinergias entre os programas.

Conclusão 16: A maioria das partes interessadas apoia fortemente o processo de reforma das UN, embora a sua implementação continue incompleta.

¹² Ver: 2022, Independent Country Program Evaluation, Cabo Verde, Conclusão 28 (p. 61) e Conclusão 9 (p.78).

A maioria das pessoas consultadas do Governo, da UNCT e dos grupos de parceiros de desenvolvimento observaram que a reforma de 2018 ainda não atingiu todo o seu potencial no país e que a UNCT ainda está a passar por um período de transição e de adaptação à reforma. Contudo, as partes interessadas de todos os grupos considerados na avaliação reconhecem uma RC e um RCO reforçados e empoderados que têm um impacto positivo tanto para o Governo como para o trabalho das UN no país. Existe um compromisso real de muitas das partes interessadas em fazer com que a reforma de 2018 se torne uma realidade.

Conclusão 17: O UNDAF alcançou uma taxa de execução orçamental baixa, o que evidencia ineficiências na implementação.¹³

A taxa de execução orçamental do UNDAF é de 74% do financiamento total entre janeiro de 2018 e novembro de 2021. Esta taxa de execução indica limitações na UNCT e na capacidade de implementação do Governo. Trabalhando num ambiente de alta capacidade como Cabo Verde, onde as despesas orçamentais do Governo têm estado acima dos 90%, as UN deveriam ter um melhor desempenho¹⁴. A taxa de execução mais baixa teve lugar no primeiro ano de implementação do UNDAF, 69% em 2018, seguida de 70% em 2021. Durante a pandemia da COVID-19, a taxa de execução foi a mais elevada, com 83% em 2020¹⁵. Dados os recursos limitados do país, há uma necessidade urgente de melhorar a eficiência na utilização do financiamento do UNDAF.

Conclusão 18: O papel da UNCT/RC na promoção da responsabilidade e transparência do apoio das UN, tal como descrito no MAF, tem sido limitado.

Em conjunto com a UNCT, o RCO estabeleceu algumas iniciativas para partilhar análises e lições aprendidas (por exemplo, boletim económico e agenda semanal). No entanto, o RCO deverá ainda promover a troca de informações entre a UNCT de uma forma consistente. Da mesma forma que tem sido feito para apoiar o Governo na revisão dos progressos e desafios para alcançar os ODS, a UNCT precisa de reforçar a responsabilidade e a transparência através da monitorização e revisão do progresso do UNDAF na realização dos seus objetivos de forma sistemática. Recentemente, a UNCT e o Governo concordaram em: (i) reforçar a transparência e a monitorização das UN ao nível de financiamento e implementação; e (ii) consolidar a reforma das UN.¹⁶

Sustentabilidade

Conclusão 19: Os contributos do UNDAF têm um efeito positivo e sustentável a longo prazo na implementação dos ODS em Cabo Verde.

O engajamento das UN nas políticas nacionais, bem como a sua abordagem de fortalecimento das instituições públicas e desenvolvimento de capacidades em todos os sectores contribuiu significativamente para a implementação do PEDS. O apoio das UN contribuiu para melhorar as capacidades da administração pública na prestação de serviços em várias áreas fundamentais para os ODS (educação, saúde, proteção social, nutrição e segurança alimentar, sistema de justiça, energia, água e saneamento). Também reforçou o planeamento estratégico do Governo para melhor se alinhar com os

¹³ A conclusão sobre a taxa de execução orçamental aplica-se à totalidade do portfolio implementado pelo conjunto das agências. O desempenho a nível de agência individual pode ser diferente.

¹⁴ Informações sobre a execução orçamental podem ser encontradas na página web do Ministério das Finanças e do Banco CV.

¹⁵ A taxa de execução orçamental foi de 83% no pilar Pessoas; 70% no Planeta; 76% na Prosperidade; 73% no pilar Paz; 69% no pilar Parceria.

¹⁶ Intervenções da UNCT e do Governo na reunião do Comité de Pilotagem, 7 de dezembro de 2021. A equipa de avaliação participou na reunião.

ODS. O aumento da capacidade do Estado e a apropriação dos ODS foram fundamentais para a sustentabilidade dos resultados. Nas áreas dos pilares, a sustentabilidade dos resultados é avaliada como *provável*, sobretudo nos pilares Povo, Paz e Parceria.

Conclusão 20: A sustentabilidade dos resultados do UNDAF depende da duração da crise sanitária e económica provocada pela pandemia da COVID-19 e do ritmo da recuperação económica.

A pandemia da COVID-19 teve impacto em Cabo Verde, como em qualquer outro lugar. Um impacto significativo da pandemia traduziu-se num aumento da pobreza e da desigualdade no país. A pandemia também afetou a expectativa de recuperação económica e a capacidade do Governo para mobilizar os recursos suficientes para garantir a realização dos ODS. No entanto, o Governo tem uma ideia clara das prioridades para o país, nomeadamente, melhoria da governação, redução da pobreza e das desigualdades e recuperação económica e desenvolvimento. O Governo está a num processo de definição de uma visão de país para enfrentar as consequências da pandemia e está a mobilizar diferentes parceiros, entre eles as UN, para uma ação conjunta.

As partes interessadas que participaram na avaliação, mostraram uma perspetiva positiva em relação à recuperação económica do país, o que as leva a acreditar na sustentabilidade do progresso na realização dos ODS, para o qual o UNDAF contribuiu. O Governo, a sociedade civil e os doadores reconhecem a nova realidade social e económica em Cabo Verde e concordam com as prioridades estabelecidas para o PEDS II.

O UNDAF também prestou apoio na contratação de pessoal de instituições-chave para fazer avançar a implementação de políticas e a resposta à COVID-19, por exemplo, contratação temporária de assistentes sociais, oficiais de justiça, profissionais de saúde. Embora esta abordagem tenha produzido resultados concretos para a população alvo, a sustentabilidade das contribuições conseguidas através deste mecanismo de apoio é baixa, uma vez que o progresso na implementação de políticas depende do aumento das capacidades das instituições estatais e esse aumento é apenas temporário.



Conclusão 21: A sustentabilidade das contribuições do UNDAF nas áreas dos direitos humanos e género é elevada.

A pobreza e as desigualdades continuam a ser desafios significativos para o desenvolvimento do país, incluindo questões identificadas como diretamente relacionadas com o género, tais como a elevada taxa de abandono escolar dos jovens do sexo masculino no ensino secundário e as vulnerabilidades das mulheres, uma vez que estas constituem o maior grupo no sector económico informal. A nível político e orçamental, o Governo assumiu compromissos claros através do PEDS II no sentido de dar prioridade aos grupos mais vulneráveis. Existe vontade política por parte do Estado para avançar na implementação dos compromissos internacionais acordados com Cabo Verde e das Convenções e Tratados das UN. No entanto, a disponibilidade de recursos continua a ser um fator restritivo.

Caminho para o futuro e lições aprendidas

Conclusão 22: Em 2022 a implementação do UNDAF será marcada pela retoma das intervenções planeadas e pela conclusão das atividades em atraso devido à pandemia.

Durante o Comité de Pilotagem de 7 de dezembro de 2021, a UNCT apresentou as prioridades a serem implementadas através do Plano de Trabalho Conjunto para 2022. As intervenções previstas para o último ano de implementação do UNDAF, representam um reinício daquilo que ficou por concluir ou que foi adiado devido à pandemia. Esta prioridade está alinhada com as expectativas das partes interessadas.

A pandemia da COVID-19 mudou as prioridades, os planos e afetou profundamente toda a sociedade. Muitas partes interessadas expressaram a necessidade de um espaço para partilhar experiências e informações no contexto pós-pandemia. Muitos dos parceiros de implementação do UNDAF reconhecem a necessidade de estabelecer um processo de criação de uma visão comum para Cabo Verde que reconheça os impactos da crise pandémica e as lições aprendidas nos últimos 2 anos. Esta necessidade torna-se premente à medida que o Governo inicia o desenvolvimento do PEDS II e o próximo quadro de cooperação com a UNCT.

Conclusão 23: O UNDAF foi implementado de acordo com uma visão estratégica focada no aumento da capacidade do Governo e da administração pública como forma de alcançar as metas previstas nos ODS.

Durante o retiro da UNCT em janeiro de 2002, os membros da UNCT expressaram repetidamente a necessidade de construir uma nova visão comum para o apoio das UN a Cabo Verde. A estratégia definida para o UNDAF 2018-2022¹⁷ não era apenas uma visão da UNCT, mas uma visão partilhada que reforçou a coesão em torno da parceria que caracteriza o UNDAF, entre UNCT, Governo e doadores. Esta é uma visão para atingir o objetivo a longo prazo de promover um desenvolvimento inclusivo do país. Como mencionado anteriormente, esta visão perdurou desde o passado até ao atual UNDAF, assim como a estratégia de capacitação para a operacionalizar: um *portfolio* fragmentado adequado para apoiar de forma flexível a necessidade de desenvolvimento de capacidades do Governo.

Conclusão 24: A crise COVID-19 desafiou as premissas da estratégia do UNDAF, uma vez que o contexto para os parceiros mudou, tornando-se muito mais difícil.

¹⁷ Descrito na secção 3.2 deste relatório (Estratégia do UNDAF) e na análise do desempenho desta estratégia (secção 5.6)

A pandemia da COVID-19 teve impacto na visão partilhada do UNDAF. A crise nacional e global que a pandemia provocou perturbou a evolução socioeconómica do país, expondo claramente a sua vulnerabilidade económica e reafirmando ao mesmo tempo a sua coesão social. A pandemia exacerbou a desigualdade e a pobreza. Entre outras coisas, as atividades económicas pararam no país, os grupos vulneráveis tornaram-se mais vulneráveis e os recursos do UNDAF foram redirecionados para responder à crise.

A crise tornou evidente que é necessário um alargamento da parceria que estrutura o UNDAF para obter mais financiamento (o UNDAF e o PEDS têm muito poucos doadores). A crise veio alterar também a perceção do papel da sociedade civil na promoção do desenvolvimento social e económico. Esta mudança pode significar que a sociedade civil já não é vista como um ator secundário, mas como ator e parceiro ativo na redução das desigualdades, na promoção da recuperação económica e no desenvolvimento. Esta mudança de perceção é muito clara em muitos dos intervenientes do Governo, das UN, dos parceiros de desenvolvimento e da sociedade civil, consultados no âmbito da avaliação.

O contexto para Cabo Verde, incluindo o ambiente global a que o país pertence, mudou. O apelo ao desenvolvimento de uma nova visão comum para o apoio das UN a Cabo Verde resulta do reconhecimento de que o país e as UN enfrentam um novo contexto. Este novo contexto exigiu uma pausa para repensar a estratégia e a abordagem do apoio das UN, exigiu também uma análise minuciosa das lições aprendidas.

No processo de redefinição estratégica das UN, devem ser levadas em consideração as seguintes lições aprendidas:

- Uma estratégia que é acordada entre parceiros perdura, reforça a coesão e calibra as expectativas. Foi o caso da estratégia do UNDAF.
- A pandemia tornou claro que as organizações da sociedade civil e o sector privado podem oferecer recursos que anteriormente não eram plenamente utilizados pela parceria que estrutura o UNDAF, tais como a sua ligação com as comunidades, as suas redes e os seus conhecimentos em áreas específicas.
- A liderança da RC e a coordenação das agências pelo RCO durante a crise da COVID-19 foi uma lição aprendida sobre o efeito poderoso e eficaz das UN/UNDAF quando a UNCT atua de forma concertada, ou seja, *como um*. As partes interessadas de todos os grupos de parceiros consultados durante a avaliação tomaram referiram explicitamente o *modus operandi* harmonizado e coordenado do RCO/UNCT durante a pandemia da COVID-19. A lição para muitos foi que quando as Agências das NU planeiam e agem de forma coordenada, há mais sinergias na sua ação e o apoio é mais rápido e mais eficaz. Isto mostrou que uma implementação plena da reforma das UN de 2018 pode ser benéfica para o Governo e para os beneficiários diretos.
- As ineficiências identificadas que limitam melhores resultados não são aceitáveis na nova realidade do país.
- O UNDAF teve um orçamento realista, embora poucos doadores. Uma lição da pandemia da COVID-19 mostrou que quando as UN atuam *como um* e de forma concertada, há mais sinergias na sua ação, o apoio é mais rápido e eficaz, e é maior o acesso, a mobilização e o aproveitamento de recursos.

Recomendações

Recomendação 1 (ver conclusão 5): Reduzir a sobreposição e duplicação de esforços com intervenções implementadas por outros parceiros. Para isto:

- O Governo deve estabelecer e dirigir uma plataforma de coordenação para permitir discussões estratégicas em áreas e sectores entre o Governo, a UNCT, as autoridades municipais, a sociedade civil e os parceiros de desenvolvimento. O RCO deveria apoiar esse esforço coordenando as reuniões. As reuniões deveriam centrar-se no desenvolvimento de estratégias comuns para sectores e áreas, e na discussão dos progressos na implementação destas estratégias, oportunidades de cooperação e lições aprendidas.
- **Aplicar a implementação conjunta à programação conjunta.** A UNCT deve estabelecer uma gestão comum para programas conjuntos para minimizar as barreiras inerentes às especializações das agências, evitando o trabalho em silos. Quando os requisitos dos doadores limitam a capacidade de estabelecer uma gestão conjunta formal, devem ser adotadas abordagens informais para operar conjuntamente na medida do possível, por exemplo, desenvolver conjuntamente a estratégia do programa, a M&E conjunta, reuniões regulares conjuntas com relatórios separados.

Recomendação 2 (ver conclusões 9 e 18): Melhorar a monitorização e avaliação do apoio das UN. Para o próximo UNSDCF:

- No espírito da reforma de 2018, criar um grupo interagências de M&A com capacidade para liderar as necessidades das agências.
- Desenvolver um plano de M&A comum, incluindo um plano de avaliação.
- Reforçar a avaliação dos riscos e as medidas de mitigação para o próximo UNSDCF. Desenvolver e integrar um plano de monitorização dos riscos como parte da M&A do UNSDCF.
- Elaborar uma ToC, um quadro lógico e indicadores SMART para os resultados e indicadores de resultados do UNSDCF. Considerar o estabelecimento de resultados específicos do UNSDCF, alinhados com as atividades e o âmbito do UNSDCF. Os indicadores das Agendas Internacionais (ODS, Agenda 2030) devem ser indicadores de impacto em vez de indicadores de resultados.
- Os Representantes das Agências devem exigir uma reunião anual com o grupo interagências de M&A para reportar e discutir sobre: (i) a implementação do plano de M&A, (ii) o progresso da realização dos indicadores do UNSDCF e monitorização dos riscos, (iii) oportunidades de sinergias entre agências, (iii) oportunidades para melhorar a complementaridade com outros parceiros; e (iv) taxas de execução orçamental. A reunião anual deverá incluir representantes do Governo, autoridades municipais, doadores e membros da sociedade civil.
- O/A RC deve liderar a coordenação da M&A¹⁸ e os Representantes de todas as Agências devem exigir a utilização do sistema UN INFO, para reportar tanto acerca dos indicadores como da informação financeira.

¹⁸ O Quadro de Gestão e Responsabilização (Management and Accountability Framework - MAF) declara: "O RC lidera e apoia a UNCT no desenvolvimento, monitorização e relatórios dos Quadros de Cooperação das Nações Unidas".

- O sistema de gestão de conhecimentos (proposto na recomendação 6) deve incluir conhecimentos para melhorar a M&A, incluindo a sua utilização como instrumento de gestão.

Recomendação 3 (ver conclusões 11 & 13): O apoio das UN no futuro não deverá ser caracterizado por um portfólio fragmentado de pequenos projetos.

- As Agências devem priorizar a programação conjunta para alcançar resultados estratégicos chave, evitando pequenas iniciativas e/ou programas conjuntos com investimentos muito pequenos. Na medida do possível, o portfólio deve ser caracterizado por programas conjuntos e emblemáticos que contribuam direta e significativamente para transformações e resultados mais estruturais. Uma mudança na estrutura no portfólio do UNSDCF pode exigir que a UNCT/RC conceba uma estratégia de mobilização de fundos que permita que o portfólio seja maioritariamente composto por programas emblemáticos. Isto melhorará a coerência e libertará capacidades nas agências das UN e nos parceiros de implementação que poderão ser utilizadas para melhorar sinergias, implementação e M&A.

Recomendação 4 (ver conclusão 11): Consolidar a gestão estratégica, a continuidade e a liderança estável do JO recrutando um Representante permanente que represente as agências do escritório conjunto.

Recomendação 5 (ver conclusão 11): O RCO deve estabelecer e coordenar um sistema de gestão do conhecimento e de informação para a UNCT. Isto deve incluir:

- Reuniões mensais de aprendizagem baseadas numa agenda de tópicos preparada pelo RCO. As lições aprendidas/M&A das intervenções devem ser incluídas no programa. As reuniões devem ser abertas a participantes relevantes fora da UNCT.
- Uma plataforma com recursos de conhecimento produzidos pelo UNDAF/UNSDCF e outros em Cabo Verde, colocada à disposição do público (por exemplo, manuais, apresentações em power point, materiais de formação, boletins de lições aprendidas).
- Estabelecer uma plataforma para informar o público sobre as intervenções em curso das agências (por exemplo, anunciar as atividades em curso na página do Facebook das UN em Cabo Verde).

Recomendação 6 (ver conclusão 16): Consolidar a reforma das UN de 2018, melhorando a coordenação e a complementaridade no seio das UN e com os parceiros.

- O Governo deve continuar a seguir as premissas de coordenação da reforma.
- Os parceiros de desenvolvimento devem apoiar a concretização do papel de coordenação da/o RC. Para apoiar o papel da/o RC/RCO na M&A, os parceiros de desenvolvimento deveriam acrescentar uma cláusula aos contratos de financiamento exigindo que as agências das UN informem sobre os progressos e resultados dos indicadores e informações financeiras das UN.
- A UNCT deveria reforçar ainda mais as funções de coordenação e harmonização da/o RC, o que tem provado beneficiar o trabalho das agências.

Recomendação 7 (ver conclusão 17): Melhorar a execução orçamental do UNDAF.

- Conceber medidas para melhorar a execução orçamental de modo a atingir pelo menos 90% e controlar essas medidas. Isto deve ser partilhado com o RCO.
- O RCO deve analisar a informação e promover a aprendizagem e a implementação de medidas identificadas para melhorar a execução orçamental.
- Criar um guia (online) sobre os procedimentos das UN por Agência e fornecê-los aos parceiros nacionais.

Recomendação 8 (ver conclusões 2, 5, 7, 24): Para o próximo UNSDCF, considerar:

- Expandir a parceria com as autoridades municipais, OSC, ONG e o sector privado para utilizar todos os recursos possíveis para acelerar a recuperação económica e reduzir a pobreza extrema e a desigualdade no país. (Conclusões 2, 7 pilar da prosperidade).
- Uma vez acordada uma estratégia partilhada para o apoio das UN, desenvolver conjuntamente estratégias para os sectores-chave com o Governo, parceiros de desenvolvimento, autoridades municipais, sector privado, ONG e OSC. As estratégias construídas em conjunto criam visões comuns para o desenvolvimento dos sectores, promovem sinergias e evitam trabalhar em silos. As estratégias sectoriais comuns devem considerar as vantagens comparativas que cada parceiro pode trazer aos sectores-chave. (Conclusão 5).
- Ao implementar projetos para promover a empregabilidade e o empreendedorismo, assegurar o acompanhamento dos beneficiários. (Conclusão 7, pilar da Prosperidade).
- Considerar incluir uma "estratégia de transição" informada pelo SERP, ajustada à recuperação pós-COVID-19. O país tem vindo a atravessar uma crise socioeconómica. A análise dos impactos da pandemia, apoiada pelas UN, mostrou que as vulnerabilidades dos grupos anteriormente identificados como vulneráveis aumentaram. A estratégia de transição deve concentrar-se exclusivamente nestes grupos, como um esforço concertado das UN para reduzir a pobreza extrema e a desigualdade. Isto é coerente com os princípios programáticos (como LNOB) e as vantagens comparativas das UN. (Conclusões 24).

Recomendação 9 (ver conclusões 11 e 24): Reforçar a vantagem comparativa das UN de mobilização de recursos e parcerias para Cabo Verde.

- Assegurar que não há lacunas nas parcerias. Mapear as parcerias necessárias para melhorar o sucesso do PEDS II e do UNSDCF. Apoiar o Governo na mobilização de parcerias especializadas.
- Utilizar exercícios de mapeamento para apoiar o PEDS II e o UNSDCF: (i) mapeamento do apoio fornecido pelos parceiros de desenvolvimento e as suas áreas de especialização e (ii) mapeamento da sociedade civil como recursos para a implementação, advocacia e monitorização das intervenções.¹⁹
- Desenvolver uma estratégia de financiamento para o PEDS II para aplicar um esforço contínuo de diversificação das fontes de financiamento (por exemplo, fundos fiduciários das UN e dos bancos de desenvolvimento).
- Apoiar a utilização de instrumentos de mobilização de recursos (por exemplo, mapeamento e análise de fundos e oportunidades disponíveis para as autoridades municipais, OSC e ONG).
- Mobilizar agências especializadas para assistir o Governo e a sociedade civil na conceção de estratégias para o sector privado, incluindo para reverter a recente tendência de crescimento do trabalho informal no sector formal.

¹⁹ Um recurso para mapear a sociedade civil é o *Mapeamento da Sociedade Civil Caboverdeana* de 2020.

Lista de acrónimos e abreviaturas

CCA	Análise Comum de País
NDC	Contribuição Determinada a Nível Nacional
ONG	Organizações Não Governamentais
OSC	Organizações da Sociedade Civil
FAO	Organização para a Alimentação e Agricultura
VBG	Violência Baseada no Género
JO	Escritório Conjunto
LNOB	Não Deixar Ninguém para Trás
MAF	Quadro de Gestão e Responsabilização
M&A	Monitoria e Avaliação
PEDS	Plano Estratégico para o Desenvolvimento Sustentável
PEMDS	Planos Estratégicos Municipais para o Desenvolvimento Sustentável
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RBM	Gestão Baseada em Resultados
RC	Coordenador Residente
RCO	Gabinete do Coordenador Residente
ODSs	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
SERP	Plano Nacional de Resposta e Recuperação
SIGOF	Sistema Integrado de Gestão Orçamental e Financeira
ToC	Teoria da Mudança
UN	Nações Unidas
UNDAF	Quadro de Cooperação das Nações Unidas para o Desenvolvimento
UNCT	Equipa de País das Nações Unidas
UNEG	Grupo de Avaliação das Nações Unidas
UNODC	Gabinete de Coordenação do Desenvolvimento das Nações Unidas
UNSDCF	Quadro de Cooperação das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável