

Mecanismo Independente de Avaliação (IRM): Relatório de Resultados Transitórios de Cabo Verde 2018–2020

O presente relatório foi preparado em colaboração com Luciana Tuzel, investigadora independente.

Índice

I. Introdução	2
II. Implementação do Plano de Ação	3
2.1. Pontos de ordem geral a destacar e resultados	3
2.2. Impacto da pandemia de COVID-19 na implementação	3
2.3. Resultados iniciais	5
III. Processo multilateral	12
3.2. Processo multilateral ao longo da implementação do plano de ação	12
3.2. Visão geral do desempenho de Cabo Verde ao longo da implementação do plano de ação	14
IV. Metodologia e fontes	16
Anexo I. Indicadores IRM	17

I. Introdução

A Parceria para Governo Aberto é uma iniciativa global que reúne reformadores do governo e líderes da sociedade civil para criar planos de ação que tornem os governos mais inclusivos, responsivos e capazes de promover a prestação de contas. Os compromissos assumidos nos planos de ação podem desenvolver esforços já existentes, identificar novas medidas para levar a cabo reformas em curso, ou iniciar uma área completamente nova. O Mecanismo Independente de Avaliação (IRM) da OGP monitoriza todos os planos de ação para assegurar que os governos cumprem os seus compromissos. A sociedade civil e o governo usam as avaliações para refletir sobre o seu próprio progresso e determinar se as ações causaram o impacto esperado na vida das pessoas.

O IRM trabalhou em parceria com Luciana Tuszal para levar a cabo esta avaliação. O IRM visa informar o diálogo em curso sobre o desenvolvimento e implementação de futuros compromissos. Para uma descrição completa da metodologia do IRM, visite <https://www.opengovpartnership.org/about/independent-reporting-mechanism>.

Este relatório abrange a implementação do primeiro plano de ação de Cabo Verde (2018–2020). Em 2021, o IRM começou a implementar uma nova abordagem ao seu processo de investigação e ao âmbito dos seus relatórios sobre os planos de ação, conforme aprovada pelo processo de Atualização do IRM (Refresh).¹ O IRM ajustou os seus relatórios de implementação referentes aos planos de ação 2018-2020 de modo a enquadrá-los no processo de transição para os novos produtos IRM e permitir à organização adaptar o seu fluxo de trabalho face aos efeitos da pandemia de COVID-19 nos processos nacionais da OGP.

¹ Para mais informação, consultar: <https://www.opengovpartnership.org/process/accountability/about-the-irm/irm-refresh/>.

II. Implementação do Plano de Ação

O Relatório de Resultados Transitórios do IRM avalia o estado dos compromissos do plano de ação e os resultados da respetiva implementação no final do ciclo do plano de ação. Este relatório não revisita as avaliações de “verificabilidade”, “relevância” ou “impacto potencial”. O IRM avalia esses três indicadores nos relatórios de conceção/desenvolvimento. Para mais informações sobre cada indicador, consultar o Anexo I deste relatório.

2.1. Pontos de ordem geral a destacar e resultados

O primeiro plano de ação de Cabo Verde continha três compromissos relativos a (1) facilidade de fazer negócios, (2) infraestruturas públicas e (3) dados abertos. Os compromissos 1 e 2 tinham uma relevância limitada para os valores de participação cívica, transparência, ou prestação de contas da administração aberta. Durante a implementação, os três compromissos tiveram níveis de realização baixos devido à pandemia de COVID-19 e aos recursos limitados. Consequentemente, o primeiro plano de ação de Cabo Verde resultou em poucas alterações às práticas de administração aberta.

A implementação do compromisso 2 levou à publicação de anúncios de concursos e ao desenvolvimento de diretrizes relacionadas com o planeamento de infraestruturas públicas. O compromisso 3 levou a que a empresa estatal tecnológica (NOSi) estabelecesse as ferramentas *backend* para um portal de dados abertos. Contudo, o portal acabou por não ser lançado durante o período de implementação. Na globalidade, o primeiro plano de ação de Cabo Verde resultou na criação de alguma infraestrutura técnica e organizacional de base para a abertura da administração. No entanto, estas ferramentas não se encontram ainda implementadas ao ponto de os cabo-verdianos terem mais informação ou influência na tomada de decisões pelo governo.

Cabo Verde não constituiu um fórum multilateral com a sociedade civil, quer durante o desenvolvimento, quer durante a implementação deste plano de ação. Por isso, continua situado abaixo do nível mínimo de influência pública necessário durante todo o ciclo do plano de ação.¹ Cabo Verde também ainda não criou um repositório OGP com informação sobre os progressos das reformas de administração aberta.² Devido a estes fatores, Cabo Verde continua a agir de forma contrária ao processo da OGP. Cabo Verde tem de criar um fórum multilateral com representação igualitária da sociedade civil e de membros do governo para evitar a revisão processual ao abrigo da política da OGP.³ Cabo Verde deveria também dar prioridade ao estabelecimento de um repositório OGP para cumprir os requisitos mínimos da OGP e proporcionar transparência relativamente às reformas de administração aberta.

2.2. Impacto da pandemia de COVID-19 na implementação

A COVID teve um forte impacto na implementação do plano de ação de Cabo Verde. A maioria das novas plataformas (incluindo o portal de dados abertos, o registo predial e o mapa de infraestruturas públicas) não foi concretizada devido a restrições orçamentais e à prioridade dada a medidas destinadas a combater a pandemia.⁴ Também o repositório para publicação de documentos relacionados com a OGP não foi concretizado, igualmente devido a limitações orçamentais. O turismo representa até 25% do PIB de Cabo Verde e calcula-se que a economia tenha sofrido uma contração de 14,8% em 2020.⁵

O compromisso 3, que visava criar um portal de dados abertos na internet, foi fortemente afetado pela pandemia. A empresa pública de TI Núcleo Operacional da Sociedade da Informação (NOSi) era a agência que iria apoiar o compromisso, mas teve de dar prioridade a necessidades resultantes da pandemia. A NOSi teve a seu cargo a criação de diversos portais na internet e novos sistemas destinados a tratar dos efeitos da pandemia e das necessidades de gestão sanitária, como um *website*

de informação de saúde para o público, emissão de certificados e autorizações, e gestão da informação para agentes de gestão da saúde como o governo e a OMS.

¹ IRM, “IRM Guidance for Meeting the Minimum Participation Requirement During Co-Creation” (OGP, 13 de julho de 2021), <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-guidance-for-meeting-the-minimum-participation-requirement-during-co-creation/>.

² IRM, “IRM Guidance for Online Repositories” (OGP, 1 de março de 2020), <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-guidance-for-online-repositories/>.

³ OGP, “Procedural Review” (acedido em fevereiro de 2022), <https://www.opengovpartnership.org/procedural-review/>.

⁴ Harold Tavares (Diretor do Gabinete do Primeiro-Ministro de Cabo Verde, Gabinete do Primeiro-Ministro e ponto de contacto da OGP), entrevista conduzida por investigador do IRM, 8 de novembro, 2021.

⁵ Banco Mundial, “A Pandemia da COVID-19 colocou desafios sem precedentes à economia de Cabo Verde e expôs as vulnerabilidades do Modelo de Crescimento” (9 de setembro de 2021), _

2.3. Resultados iniciais

Em 2015, o IRM introduziu a variável “Abriu o Governo?” para avaliar os resultados e efeitos da implementação dos compromissos. Esta variável examina como a prática governamental, em áreas relevantes para os valores da OGP, mudou em resultado da implementação do compromisso. O IRM reconhece que poderão não ser visíveis resultados no período de dois anos do plano de ação e que é necessário um nível de progresso substancial para avaliar os resultados iniciais.

Esta secção destaca resultados iniciais de compromissos dignos de nota ou compromissos que tenham sido considerados pelo IRM como tendo uma implementação “substancial” ou “completa” e sendo relevantes, verificáveis e transformadores. Estes critérios asseguram que o IRM pode captar os resultados de compromissos que tenham sido considerados ambiciosos na sua conceção e captar também os resultados de compromissos que tenham sido implementados com êxito mas que poderão ter tido falta de clareza na sua conceção original.

Nenhum dos compromissos do primeiro plano de ação de Cabo Verde cumpriu os critérios supracitados para inclusão nesta secção. Os três compromissos tiveram todos eles apenas um nível de implementação limitado e as atividades levadas a cabo tiveram, de um modo geral, pouca relevância para a administração aberta. A COVID-19 afetou também a implementação, visto que as prioridades e os recursos do governo foram redirecionados para a resposta à pandemia. Isto é especialmente evidente no compromisso 3, em que o lançamento do portal de dados abertos foi adiado visto que os implementadores estavam centrados no fornecimento de serviços online relacionados com a resposta à COVID-19. Consultar a Secção 2.4 para uma visão geral da implementação de todos os compromissos do plano de ação.

2.4. Implementação dos compromissos

A tabela seguinte avalia o nível de progresso de cada compromisso constante do plano de ação.

Compromisso	Progresso: (sem evidência disponível, não iniciado, limitado, substancial ou completo)
I. Aumentar a Facilidade de Fazer Negócios em Cabo Verde	<p>Limitado:</p> <p>Este compromisso visava melhorar a facilidade de fazer negócios em Cabo Verde revendo quadros jurídicos e melhorando os serviços administrativos online, como a tributação de impostos e o processo para iniciar um negócio.</p> <p>A maioria das atividades previstas para este compromisso não foi iniciada durante o período de implementação. Se bem que quatro das nove metas (1, 2, 3 e 6) tenham tido alguma implementação, estas atividades tinham uma relevância limitada para a administração aberta.</p> <p>Em abril de 2018, o governo aprovou uma resolução (a Resolução do Conselho de Ministros n.º 36/2016) destinada a criar a Unidade de Competitividade integrada no Ministério das Finanças.¹ A criação da Unidade de Competitividade é uma das tarefas da Meta 1. A Unidade de Competitividade é responsável pela coordenação intersetorial de políticas destinadas a reforçar a competitividade do país. A unidade não possui uma página web dedicada, mas tem uma página “Doing Business[]Cabo Verde” no Facebook (https://www.facebook.com/CVDoingbusiness), que partilha os resultados correntes com o público mais vasto.² A Meta 1 visava igualmente melhorar a posição de Cabo Verde no indicador Facilidade de Fazer Negócios do Banco Mundial. Apesar de o indicador ter sido descontinuado, Cabo Verde continuará a implementar reformas para melhorar o ambiente de negócios. O país está também a centrar-se noutros <i>rankings</i> semelhantes, como o Índice de Liberdade Económica da Heritage Foundation.³</p> <p>A meta 2 consistia em melhorar a tributação de impostos e a documentação online. Segundo a informação do governo,⁴ este serviço teve início em 2019 e passou de 3% de empresas participantes a 38% até à data.</p> <p>O governo tencionava inicialmente tornar o registo de garantias acessível pelo público (meta 3), mas decidiu, em vez disso, remodelar uma plataforma já existente mantida pelo Banco Central de Cabo Verde: a Central de Risco de Crédito,⁵ que pode ser consultada através da Casa do Cidadão. A plataforma integra dados de bancos privados e de empresas de serviços de utilidade pública. Os bancos e as instituições de crédito podem agora aceder a informação sobre crédito concedido a indivíduos ou empresas. Os indivíduos podem aceder às suas próprias informações e pedir retificações em caso de erros.⁶ Esta informação está disponível para o público em geral apenas em formato agregado.</p> <p>A meta 6 (desenvolver e executar uma estratégia de comunicação em matéria de direito de insolvência) criou iniciativas de sensibilização para a lei de insolvência,⁷ aprovada em 2016. Continua, no entanto, a verificar-se um baixo nível de cumprimento público desta lei. A estratégia de comunicação visou empresários, juízes, procuradores, contabilistas e advogados. Foram realizadas</p>

	<p>conferências seguidas de sessões de formação⁸ no Sal (2018), na Praia (2019) e no Mindelo (2019) e foi divulgada informação sobre estes eventos nos órgãos de comunicação.⁹ Contudo, apesar destes esforços, o uso da legislação continua aquém do esperado e estão em curso novas consultas com vista a reestruturar a abordagem.¹⁰</p> <p>As metas que não registaram progressos durante o período de implementação são as metas 4, 5, 7, 8 e 9.</p> <p>A empresa estatal tecnológica NOSi está atualmente a desenvolver uma plataforma online para iniciar negócios (meta 4) e uma plataforma pesquisável para licenças comerciais (meta 5).¹¹ Um consultor do Primeiro-Ministro e da Unidade de Competitividade, Luís Teixeira, comunicou que a plataforma para iniciar negócios depende da implementação de assinaturas digitais e da emissão de entidades digitais. De momento, é possível criar uma empresa utilizando um procedimento simplificado na Casa do Cidadão, mas isto só pode ser feito pessoalmente. Teixeira explicou que a plataforma para licenças comerciais está a avançar e com lançamento previsto para janeiro de 2022.¹²</p> <p>O governo, com assistência técnica do Banco Mundial, está atualmente a trabalhar na reforma do Código de Sociedade de Empresas. Através desta reforma, o governo estabelecerá proteções legais para investidores minoritários, conforme planeado na meta 7.¹³</p> <p>Segundo Teixeira, o governo não fez progressos no que toca a estabelecer um registo predial público (meta 8) porque os custos elevados levaram a que o governo tivesse de adiar a data prevista para a sua conclusão. Finalmente, o governo está atualmente a convidar à apresentação de propostas através do seu processo de adjudicação de contratos públicos, para a criação de uma plataforma destinada ao comércio externo (a Janela Única de Comércio Externo), conforme indicada na meta 9.¹⁴ Prevê-se que o projeto esteja concluído por volta de agosto de 2023.</p> <p>Em vista da informação acima, o investigador do IRM determinou que os progressos do compromisso foram limitados. Várias metas (3, 5, 6 e 8) eram relevantes para os valores de acesso à informação da administração aberta. Contudo, nenhum destes compromissos foi implementado a ponto de os cidadãos terem mais acesso à informação detida pelo governo no fim do período de implementação. O IRM recomenda que, em planos de ação futuros, os compromissos, na sua fase preliminar, sejam avaliados para confirmar que todas as metas têm como objetivo reforçar a responsabilização perante o público, a transparência e/ou a participação cívica.</p> <p>Futuramente, segundo Teixeira, o governo gostaria de levar a cabo reformas na contratação pública, incluindo aumentar a transparência e criar incentivos para que as pequenas e médias empresas possam ganhar mais concursos.¹⁵ O IRM recomenda que, ao formular as reformas da contratação pública, o governo atenda a:</p> <ul style="list-style-type: none">• identificar e consultar as partes interessadas antes de criar uma plataforma de contratação, para compreender os requisitos dos utilizadores;• ponderar centrar as reformas de contratação aberta a nível de setor para visar as áreas de risco especialmente elevado como as indústrias extrativas e a saúde; e
--	--

	<ul style="list-style-type: none"> criar mecanismos de feedback para os cidadãos agirem relativamente a dados de contratação, por exemplo através de auditorias, sistemas de alerta ou linhas de atendimento direto.¹⁶
<p>2. Desenvolver e Executar o Programa de Requalificação, Reabilitação e Acessibilidades (PRRA)</p>	<p>Limitado:</p> <p>O compromisso visava reduzir o défice de habitação e tratar das infraestruturas urbanas degradadas, para além de melhorar a conectividade entre as ilhas do arquipélago e estimular a economia local. Se bem que o texto do compromisso não referisse explicitamente consultas públicas, um representante governamental de alto nível mencionou que seriam realizadas reuniões participativas durante a implementação.¹⁷</p> <p>Foram concluídas várias metas durante o período de implementação, incluindo o desenvolvimento de diretrizes operacionais para o Programa de Requalificação, Reabilitação e Acessibilidades (PRRA) do Ministério das Infraestruturas, do Ordenamento do Território e Habitação (MIOTH) e a publicação de avisos de concursos para projetos de construção. Não foram, porém, implementadas as metas com maior potencial de administração aberta, como a implementação pelo MIOTH de um processo de consulta formal normalizado e a criação de uma plataforma online para a monitorização de projetos de construção pelos cidadãos. Por isso, na globalidade, a implementação deste compromisso é avaliada como limitada.</p> <p>O governo formalizou o programa operacional do MIOTH através da Resolução 65/2018, que foi publicada no Boletim Oficial de Cabo Verde a 10 de julho de 2018.¹⁸ A resolução determina as principais linhas de orientação, os objetivos e a administração do RRAP (metas 1 e 2). A resolução não inclui, no entanto, disposições explícitas para a participação dos cidadãos nos projetos de reabilitação de infraestruturas.</p> <p>O governo aumentou ligeiramente o acesso dos cidadãos às informações de contratação pública publicando os anúncios de concursos no <i>website</i> da empresa estatal de infraestruturas¹⁹ e nos jornais (meta 3).²⁰ As outras etapas do processo de contratação não são, no entanto, publicadas. Por exemplo, não há informação sobre os vencedores dos concursos, os contratos, valores, ou documentos relacionados com a implementação dos contratos. À data atual, estão disponíveis apenas valores básicos relativos ao número total de contratos em curso e concluídos com referência a 2019 e 2020.²¹</p> <p>Verificaram-se poucos progressos tanto nos projetos de infraestruturas como em possibilitar a fiscalização das despesas governamentais pelos cidadãos (meta 4). O CEO das Infraestruturas de Cabo Verde, Carlos Silva, disse que o governo tenciona lançar uma plataforma com um mapa que permitirá o acesso à informação sobre os vários projetos de infraestruturas. O lançamento da plataforma está previsto para o próximo ano, mas não tem ainda data marcada. De momento, é possível consultar relatórios de auditorias de contratos levadas a cabo pela Inspeção Geral das Finanças, um organismo de controlo interno.²²</p> <p>O IRM não encontrou provas de que o MIOTH tenha alargado ou reforçado os processos de consulta com os cidadãos relativamente a projetos de infraestruturas. Carlos Silva informou que as reuniões eram, na sua maioria, espontâneas e informais. Dado que o MIOTH reúne geralmente com os cidadãos para apresentar e discutir projetos,²³ estas consultas não diferiam das</p>

	<p>práticas habituais.²⁴ Por exemplo, no Bairro Craveiro Lopes (situado na Praia), foram feitas duas reuniões com os residentes para apresentar e discutir o projeto de requalificação. Silva apontou a falta de tempo como o principal obstáculo à implementação de processos participativos. Sugeriu também que poderia ser usada futuramente tecnologia da informação para facilitar estes processos.²⁵</p> <p>Segundo Jeiza Barbosa, especialista do UN-Habitat, a participação cívica no planeamento urbano de Cabo Verde está ainda numa fase inicial. Na sua opinião, os projetos, de uma maneira geral, são apenas apresentados para consulta quando já se encontram formulados e não há muito espaço para a opinião pública durante a fase de elaboração. Além disto, é também comum que as consultas tenham lugar durante reuniões breves e que não haja tempo suficiente para uma participação mais qualitativa por parte dos participantes.²⁶ A isto acresce que as organizações da sociedade civil não têm suficiente capacidade organizativa para fazer exigências ao governo.²⁷</p> <p>Em fevereiro de 2020, Cabo Verde aprovou a Política Nacional do Ordenamento do Território e Urbanismo.²⁸ O documento estabelece a governação democrática e a participação social como princípios orientadores e dá várias diretrizes sobre métodos e recursos para aumentar a participação no planeamento urbano. Isto não fazia parte de uma meta, mas é um documento político relevante publicado durante o período de implementação que poderia ajudar Cabo Verde a obter maior participação cívica no planeamento urbano.</p> <p>Relativamente à transparência, Barbosa recomenda que Cabo Verde publique relatórios de avaliação e os resultados dos projetos realizados. Para aumentar a participação, Jeiza Barbosa recomenda:</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) implementar um programa regular de criação de capacidades para governação municipal urbana inclusiva; (2) que os governos central e local deveriam ser mais coerentes relativamente ao papel da participação na conceção e implementação de políticas; (3) que os governos central e local deveriam adotar metodologias de participação mais robustas para assegurar uma participação efetiva; e (4) melhorar a capacidade organizativa das organizações da sociedade civil, assim como a qualidade do diálogo e dos espaços de participação.²⁹
<p>3. Desenvolver e lançar um Portal de Dados Abertos</p>	<p>Limitado:</p> <p>Este compromisso visava aumentar a transparência da administração para apoiar a inovação económica, melhorar a política pública e servir o conhecimento público. Para atingir este objetivo, o compromisso tinha em vista desenvolver e lançar um portal de dados abertos. O portal destinava-se a integrar uma vasta gama de dados públicos, incluindo documentos de contratação pública e de políticas, relatórios e formulários administrativos e fiscais.</p> <p>A NOSi levou a cabo as etapas iniciais para o estabelecimento de um portal de dados abertos, incluindo a criação de um portal de informação, um dicionário de dados e uma aplicação <i>backend</i> em 2018 (metas 1, 2 e 3). Estes componentes técnicos permitem que o público pesquise e utilize os dados, permitem a catalogação dos dados e dão estrutura e apoio às interações dos utilizadores com o portal. Contudo, a NOSi ainda não lançou o produto final.</p>

	<p>Segundo a equipa da NOSi, o governo deveria elaborar um plano para criar e definir um calendário para a publicação dos dados.³⁰ Além disso, é necessário criar uma estrutura administrativa e um mandato de liderança claro para coordenar a publicação de dados das várias agências. A NOSi recomendou igualmente a necessidade de um quadro regulamentar, incluindo legislação de dados abertos.³¹</p> <p>A emergência de saúde causada pela pandemia foi apontada pela equipa da NOSi como uma das causas de o portal não ter sido lançado. A crise fez com que várias decisões fossem adiadas para dar lugar ao trabalho em projetos como um portal de informação de saúde sobre a COVID³² e um sistema para a emissão de autorizações de viagem e certificados de vacinação. Projetos como o portal de dados abertos estão a ser retomados pouco a pouco em 2021.</p> <p>Este compromisso foi avaliado como tendo conseguido um progresso limitado visto que as metas com maior impacto—lançar e divulgar o portal ao público—não foram implementadas. É importante notar que o governo tem ainda de estabelecer uma administração efetiva para assegurar a publicação de dados abertos das várias agências. Se o governo lançar um portal de dados abertos abrangente e acessível, este compromisso poderá ter um impacto de administração aberta a longo prazo.</p> <p>Para as próximas etapas, Cabo Verde deveria criar um sistema de administração com um quadro regulamentar que possa promover a transparência e formalizar a publicação de dados abertos. Loide Monteiro, fundadora da organização da sociedade civil Fundação Smart City, recomenda:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Elaborar um plano com objetivos claros para a utilização de dados abertos com ampla participação da sociedade civil, do meio académico e do setor privado;2. Promover a publicação de dados desagregados, de, por exemplo, nível municipal, para ter indicadores mais descentralizados; e3. Promover espaços para o diálogo sobre políticas interrelacionadas.³³
--	--

¹ *ASemana*, “Governo aprova resolução que cria Unidade para Competitividade do País” (19 de abril de 2018), <https://www.asemana.publ.cv/?Governo-aprova-resolucao-que-cria-Unidade-para-Competitividade-do-Pais>.

² A página tem cerca de 400 seguidores.

³ Harold Tavares (Diretor do Gabinete do Primeiro-Ministro de Cabo Verde, Gabinete do Primeiro-Ministro e ponto de contacto da OGP), entrevista conduzida por investigador do IRM, 8 de novembro, 2021.

⁴ Luís Teixeira (Consultor do Primeiro-Ministro e Consultor da Unidade para a Competitividade), entrevista conduzida por investigador do IRM, 9 de novembro, 2021.

⁵ Banco de Cabo Verde, “Central de Risco de Crédito” (accedida em fevereiro de 2022), <https://www.bcv.cv/pt/Supervisao/Consumidores/Servi%C3%A7os%20ao%20P%C3%BAblico/perguntasrespostasfrequent/es/centralderiscodecredito/Paginas/CentraldeRiscodeCr%C3%A9dito.aspx>.

⁶ *Id.*

⁷ República de Cabo Verde, Código de Recuperação e Insolvência [Lei n.º 116/VIII/2016].

⁸ As sessões de formação trataram do papel dos trustees no contexto da Lei relativa à Insolvência.

⁹ Teixeira, entrevista.

¹⁰ *Id.*

¹¹ NOSi, “Projetos de Transição Digital” (accedido em fevereiro de 2022), <https://www.nosi.cv/web/guest/axn-digitalprojects>.

¹² Teixeira, entrevista.

¹³ *Id.*

¹⁴ Teixeira, entrevista.

¹⁵ *Id.*

-
- ¹⁶ Open Government Partnership, “Open Contracting Fact Sheet” (novembro de 2021), <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/11/Open-Contracting-fact-sheet.pdf>.
- ¹⁷ Edalina Rodrigues Sanches, *Independent Reporting Mechanism (IRM): Cabo Verde Design Report 2018-2020* (OGP, Apr. 2021), https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/04/Cabo-Verde_Design_Report_2018-2020_EN.pdf.
- ¹⁸ Governo de Cabo Verde, Resolução n.º 65/2018 (*Imprensa Nacional de Cabo Verde*, 10 de julho de 2018), 11, <https://kiosk.incv.cv/V/2018/7/10/1.1.46.2549/p1203>.
- ¹⁹ Infraestruturas de Cabo Verde, “Category: Concursos” (Acedido em fevereiro de 2022), <https://www.infraestruturas.cv/index.php/pt/documentacao/concursos>.
- ²⁰ Carlos Silva (CEO das Infraestruturas de Cabo Verde), entrevista conduzida por investigador do IRM, 12 de novembro, 2021.
- ²¹ Sanches, *Mecanismo Independente de Avaliação (IRM): Relatório de Desenho do Plano de Ação Cabo Verde 2018- 2020*.
- ²² Infraestruturas de Cabo Verde, Homologação do Relatório de Auditoria das Infraestruturas de Cabo Verde, SA (acedido em fevereiro de 2022), <https://www.infraestruturas.cv/index.php/pt/blog-2/homologacao-do-relatorio-de-auditoria-das-infraestruturas-de-cabo-verde-sa>.
- ²³ Silva, entrevista.
- ²⁴ Sanches, *Mecanismo Independente de Avaliação (IRM): Relatório de Desenho do Plano de Ação Cabo Verde 2018- 2020*.
- ²⁵ *Id.*
- ²⁶ Jeiza Barbosa (Analista Técnica Nacional no UN-Habitat), entrevista conduzida por investigador do IRM, 15 de novembro, 2021.
- ²⁷ *Id.*
- ²⁸ Maria da Luz Mota Bettencourt, “Política Nacional do Ordenamento do Território e Urbanismo de Cabo Verde” (ONU Habitat por Um Futuro Urbano Melhor, acedido em fevereiro de 2022), <http://www.circuitourbano.org/Politica-Nacional-do-Ordenamento-do-Territorio-e-Urbanismo-de-Cabo-Verde.pdf>.
- ²⁹ Barbosa, entrevista.
- ³⁰ Mayra Silva (Administradora Executiva da NOSi), entrevista conduzida por investigador do IRM, 27 de novembro, 2021.
- ³¹ Mayra Silva (Administradora Executiva da NOSi), entrevista conduzida por investigador do IRM, 27 de novembro, 2021.
- ³² Consultar: <https://covid19.cv/>.
- ³³ Loide Monteiro (fundadora da Fundação Smart City), entrevista conduzida por investigador do IRM, 29 de novembro, 2021.

III. Processo multilateral

3.2. Processo multilateral ao longo da implementação do plano de ação

Em 2017, a OGP adotou as *Normas de Participação e Cocriação da OGP*, destinadas a apoiar a participação e envolvimento da sociedade civil em todas as etapas do ciclo da OGP. Espera-se que todos os países participantes da OGP respeitem estas normas. As normas visam aumentar a ambição e a qualidade da participação durante o desenvolvimento, implementação e revisão dos planos de ação da OGP.

Os *Estatutos* da OGP estabelecem também requisitos de participação e cocriação que o país ou entidade devem cumprir no desenvolvimento e implementação do seu plano de ação, de forma a atuarem de acordo com o processo da OGP. **Cabo Verde agiu de forma contrária ao processo da OGP.**¹ Não criou um repositório para a publicação de documentos relacionados com a conceção e implementação do plano de ação, nem tão pouco atingiu o nível de “informação” da influência pública durante a implementação do plano de ação. Dada a ausência de representação da sociedade civil no grupo de trabalho durante a conceção do plano de ação, considerava-se já que Cabo Verde tinha agido de forma contrária ao processo da OGP durante a fase de conceção.

Consulte o Anexo I para obter uma visão geral do desempenho de Cabo Verde na implementação das *Normas de Participação e Cocriação da OGP* ao longo da implementação do plano de ação.

Tabela 3.1: Nível de Influência Pública

O IRM adaptou o “Espectro de Participação” da Associação Internacional para a Participação Pública (IAP2) para ser aplicado no âmbito da OGP.² No espírito da OGP, a maioria dos países deve aspirar ao nível “Colaboração”.

Nível de influência pública		Durante a elaboração do plano de ação	Durante a implementação do plano de ação
Capacitação	O governo deu poder de decisão a membros do público.		
Colaboração	Houve um diálogo E o público ajudou a definir a agenda.		
Envolvimento	O governo deu feedback sobre como as opiniões do público foram consideradas.		
Consulta	O público pôde dar sugestões.	✓	
Informação	O governo forneceu informações ao público sobre o plano de ação.		
Sem consulta	Ausência de consulta pública		✓

Tal como aconteceu durante a conceção do plano de ação, o governo não envolveu a sociedade civil durante a implementação. O contacto da OGP Harold Tavares disse que esta falta de envolvimento se deve à distância entre a sociedade e o governo. Acrescentou que, para o próximo plano de ação, Cabo Verde deve centrar-se em promover iniciativas que permitam ao público monitorizar as ações do governo.³

Durante o ciclo do plano de ação, não houve reuniões abertas para apresentar e discutir a implementação dos compromissos. A disseminação da informação limitou-se a publicações nas

contas das instituições no Facebook.⁴ Cabo Verde não possui um repositório para a publicação de documentos relacionados com a implementação do plano de ação por motivo de limitações orçamentais.

¹ Atuar de forma contrária ao processo: O país não cumpriu (1) “envolvimento” durante o desenvolvimento do plano, ou “informação” na fase de implementação, ou (2) o governo não compila, publica e documenta um repositório no *website* nacional da OGP, em linha com as orientações do IRM.

² IAP2, “IAP2 Spectrum of Public Participation” (novembro de 2018),

https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/pillars/Spectrum_8.5x11_Print.pdf.

³ Harold Tavares (Diretor do Gabinete do Primeiro-Ministro de Cabo Verde, Gabinete do Primeiro-Ministro e ponto de contacto da OGP), entrevista conduzida por investigador do IRM, 8 de novembro, 2021.

⁴ *Consultar*: Página do Ministério das Infraestruturas no Facebook (<https://www.facebook.com/ministerioinfraestruturas>) e página Doing Business Cabo Verde no Facebook (<https://www.facebook.com/CVDoingbusiness>).

3.2. Visão geral do desempenho de Cabo Verde ao longo da implementação do plano de ação

Chave:

Verde= Cumpre os critérios

Amarelo= Em desenvolvimento (foram tomadas medidas, mas o critério não está integralmente cumprido)

Vermelho= Nenhuma evidência de ação

Fórum multilateral	Durante a conceção	Durante a implementação
1a. Fórum estabelecido: O governo reuniu com o setor privado durante o desenvolvimento do plano de ação. Durante a implementação, porém, o grupo de trabalho incluiu apenas membros do governo e não reuniu. ¹	Verde	Amarelo
1b. Regularidade: O investigador do IRM não encontrou evidências de reuniões regulares realizadas pelo fórum.	Vermelho	Vermelho
1c. Desenvolvimento do mandato colaborativo: O investigador do IRM não encontrou evidências de que o fórum tenha desenvolvido conjuntamente a sua esfera de ação, a sua composição e a sua estrutura de governação.	Vermelho	Vermelho
1d. Mandato público: O investigador do IRM não encontrou evidências de que esteja publicamente disponível informação sobre a esfera de ação, a composição e a estrutura de governação do fórum. Cabo Verde também não tem um <i>website</i> OGP.	Vermelho	Vermelho
2a. Processo multilateral: Apenas agentes governamentais participaram na implementação dos compromissos.	Vermelho	Vermelho
2b. Paridade: Apenas agentes governamentais participaram na implementação dos compromissos.	Vermelho	Vermelho
2c. Transparência na seleção: Não houve uma seleção formal de agentes não governamentais. ²	Amarelo	Vermelho
2d. Representação de altos cargos governamentais: Foram responsáveis pela implementação dos compromissos representantes governamentais de alto nível. ³	Verde	Verde
3a. Abertura: O investigador do IRM não encontrou evidências de que o governo tenha criado espaços ou oportunidades para receber opiniões da sociedade civil.	Amarelo	Vermelho
3b. Participação remota: O investigador do IRM não encontrou evidências de oportunidades para participação remota.	Vermelho	Vermelho

3c. Atas: O investigador do IRM não encontrou evidências de que o governo tenha comunicado e apresentado relatórios das suas decisões, atividades e resultados à administração mais ampla e às partes interessadas da sociedade civil.	Amarelo	Vermelho
--	---------	----------

Chave:

Verde= Cumpre os critérios

Amarelo= Em desenvolvimento (foram tomadas medidas, mas o critério não está integralmente cumprido)

Vermelho= Nenhuma evidência de ação

Implementação do Plano de Ação	
4a. Transparência no processo: Cabo Verde não possui uma página web específica para publicar informação sobre a implementação do plano de ação. ⁴	Vermelho
4b. Canais de comunicação: O investigador do IRM não encontrou evidências de uma ferramenta específica para permitir comentários sobre os progressos da implementação do plano de ação.	Vermelho
4c. Participação da sociedade civil: O investigador do IRM não encontrou evidências de que Cabo Verde tenha realizado qualquer reunião aberta para discutir a implementação.	Vermelho
4d. Cooperação com o IRM: <i>por determinar</i>	N/A
4e. Envolvimento do fórum multilateral: O investigador do IRM não encontrou evidências de que Cabo Verde tenha monitorizado e deliberado sobre como melhorar a implementação do PAN.	Vermelho
4f. Participação do fórum multilateral no relatório de autoavaliação: O investigador do IRM não encontrou evidências de que Cabo Verde tenha apresentado um relatório de autoavaliação.	Vermelho
4g. Repositório: Cabo Verde não tem um repositório OGP.	Vermelho

¹ Harold Tavares (Diretor do Gabinete do Primeiro-Ministro de Cabo Verde, Gabinete do Primeiro-Ministro e ponto de contacto da OGP), entrevista conduzida por investigador do IRM, 8 de novembro, 2021.

² *Id.*

³ Os entrevistados para este relatório eram representantes governamentais de alto nível.

⁴ Tavares, entrevista.

IV. Metodologia e fontes

A investigação para os relatórios do IRM é conduzida por investigadores nacionais. Todos os relatórios do IRM passam por um processo de controlo de qualidade liderado por pessoal do IRM para garantir que foram aplicados os mais altos padrões de investigação e *due diligence*.

O Painel Internacional de Especialistas (IEP) do IRM supervisiona o controlo de qualidade de cada relatório. O IEP é composto por especialistas em transparência, participação, prestação de contas e métodos de investigação em ciências sociais

Os atuais membros do Painel Internacional de Especialistas são:

- César Cruz-Rubio
- Mary Francoli
- Brendan Halloran
- Jeff Lovitt
- Juanita Olaya

Este processo de revisão, incluindo o procedimento para incorporar os comentários recebidos, é descrito em mais pormenor na secção III do Manual de Procedimentos¹ assim como no Relatório de Desenho do Plano de Ação Cabo Verde 2018– 2020.

Sobre o IRM

A **Parceria para Governo Aberto (OGP)** visa garantir compromissos concretos dos governos com vista a promover a transparência, a capacitação dos cidadãos, o combate à corrupção e o aproveitamento das novas tecnologias para fortalecer a governança. O Mecanismo Independente de Avaliação (IRM) avalia o desenvolvimento e a implementação dos planos de ação nacionais para promover um diálogo entre as partes interessadas e melhorar a prestação de contas.



Luciana Tuzel possui mestrados em Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Genebra e em Política Urbana da Sciences-Po-LSE. A sua experiência como profissional e investigadora centra-se em políticas de participação e transparência em organizações da sociedade civil, no setor público e em organizações internacionais. Tuzel tem estado também envolvida na implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável através de iniciativas de administração aberta a nível local, como consultora de organizações internacionais.

¹ IRM, *IRM Procedures Manual* (OGP, 16 de setembro de 2017), <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>.

Anexo I. Indicadores IRM

Os indicadores e o método utilizado na investigação efetuada pelo IRM encontram-se no Manual de Procedimentos do IRM.¹ É a seguir apresentado um sumário dos principais indicadores que o IRM avalia:

- **Verificabilidade:**
 - Suficientemente específico para ser verificável: Tal como descrito no plano, os objetivos declarados e as ações propostas são suficientemente claros e específicos para permitir que a conclusão do compromisso seja objetivamente demonstrável através de um processo de avaliação subsequente?
- **Relevância:** Esta variável avalia a relevância do compromisso para os valores da OGP. Com base numa leitura atenta do texto do compromisso, conforme expresso no plano, as questões chave para determinar a sua relevância são:
 - Acesso à Informação: Irá o governo divulgar mais informação ou melhorar a qualidade da informação divulgada ao público?
 - Participação Cívica: Irá o governo criar ou melhorar as oportunidades ou os recursos existentes para o público informar ou influenciar decisões ou políticas?
 - Prestação de Contas: Irá o governo criar ou melhorar as oportunidades para que o público possa responsabilizar os representantes do Estado pelas suas ações?
- **Impacto potencial:** Esta variável avalia o impacto potencial do compromisso, se concluído como descrito. O investigador do IRM usa o texto do plano de ação para:
 - Identificar o problema social, económico, político ou ambiental;
 - Identificar o *status quo* no início do plano de ação; e
 - Avaliar em que medida o compromisso, se implementado, afetaria o desempenho e enfrentaria o problema identificado.
- **Progresso:** Esta variável avalia a implementação e o progresso do compromisso. Esta variável é avaliada no final do ciclo do plano de ação, no relatório de implementação do IRM.
- **Abriu o Governo?:** Esta variável tenta ir além da medição de resultados para analisar como a prática governamental, em áreas relevantes para os valores da OGP, mudou em resultado da implementação do compromisso. Esta variável é avaliada no final do ciclo do plano de ação, no relatório de implementação do IRM.

Compromissos orientados para resultados

Um compromisso potencialmente estrela tem uma maior probabilidade de ser ambicioso e de ser implementado. Um compromisso bem concebido é aquele que descreve de forma clara os seguintes elementos:

1. **Problema:** Descreve o problema económico, social, político ou ambiental, ao invés de descrever uma questão ou ferramenta administrativa (ex. “Má alocação de fundos da segurança social” é mais útil do que “falta de um site”).
2. **Status quo:** Qual é a situação da questão política no início do plano de ação? (Ex. “26% das queixas de corrupção judicial não são atualmente tratadas”)
3. **Mudança:** Em vez de descrever resultados intermediários, qual é a mudança de comportamento visada que se espera da implementação do compromisso? (Ex. “Duplicar as taxas de resposta a pedidos de informação” é um objetivo mais robusto do que “publicar um protocolo de resposta”).

Compromissos estrela

Versão para comentários públicos: por favor, não cite

Compromissos estrela (☆) requerem mais explicação dado o seu particular interesse para os leitores e potencial utilidade para encorajar uma corrida ao topo entre as entidades participantes na OGP. Para receber uma estrela, um compromisso tem de atender a vários critérios:

- A descrição do compromisso deve ser **verificável, relevante** para os valores OGP e ter um potencial impacto **transformativo** conforme avaliado no relatório de conceção/desenvolvimento.
- A implementação do compromisso tem de ser classificada pelo relatório de implementação do IRM como **Substancial** ou **Completa**.

Esta variável é avaliada no final do ciclo do plano de ação, no relatório de implementação do IRM.

¹ IRM, *IRM Procedures Manual* (OGP, 16 de setembro de 2017), <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>.