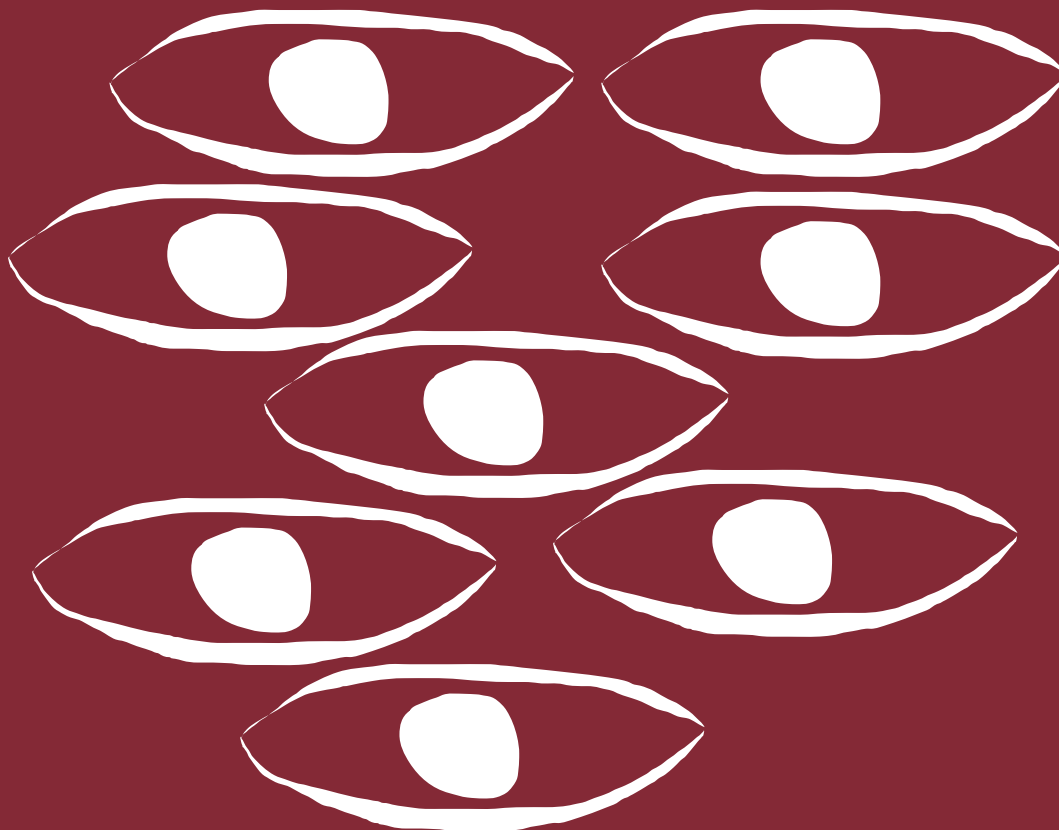


MONITORIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITOS HUMANOS EM PAÍSES DE LÍNGUA OFICIAL PORTUGUESA

UMA ANÁLISE COMPARADA

*Edalina Sanches, Roberto Falanga,
Luís de Sousa e Rita Cavaco*



MONITORIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITOS HUMANOS EM PAÍSES DE LÍNGUA OFICIAL PORTUGUESA

UMA ANÁLISE COMPARADA

AUTORIA

Edalina Sanches, Roberto Falanga,

Luís de Sousa e Rita Cavaco

FINANCIADOR



PROMOTORES

acep

U LISBOA | UNIVERSIDADE DE LISBOA



TÍTULO

Monitoria de políticas públicas e direitos humanos em países de língua oficial portuguesa: uma análise comparada

AUTORIA

Edalina Sanches (ICS/ULisboa),
Roberto Falanga (ICS/ULisboa),
Luís de Sousa (ICS/ULisboa)
e Rita Cavaco (ACEP)

REVISÃO

Fátima Proença (ACEP)

EDIÇÃO

ACEP

PAGINAÇÃO

Ana Filipa Oliveira (ACEP)

IMPRESSÃO

GUIDE Artes Gráficas

DATA

Março de 2024

ISBN

978-989-8625-33-5

DEPÓSITO LEGAL

530292/24

O conteúdo do presente relatório é da exclusiva responsabilidade da ACEP e do ICS e em nenhum caso pode considerar-se como reflectindo o ponto de vista oficial do Camões – Instituto da Cooperação e da Língua.

PROJECTO

Monitoria de políticas públicas em países de língua oficial portuguesa: uma análise comparada

PARCERIA

Associação para a Cooperação Entre os Povos (ACEP) e Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS/ULisboa)

APOIO

Camões - Instituto da Cooperação e da Língua

ÍNDICE

5 /	INTRODUÇÃO	
PARTE 1 7 /	ENQUADRAMENTO DO ESTUDO	PARTE 5 49 / CONCLUSÕES
9 /	OBJECTIVOS E DIMENSÕES DE ANÁLISE	
9 /	AMOSTRAGEM	PARTE 6 53 / CONTRIBUTOS DO ENCONTRO DE LISBOA E A CENTRALIDADE DO TRABALHO COLABORATIVO
PARTE 2 11 /	MONITORIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS	58 / EXPERIÊNCIAS PARTILHADAS EM DISCURSO DIRECTO
PARTE 3 17 /	O CONTEXTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DE ACTUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL	58 / Observatório dos Direitos na Guiné-Bissau – o desafio da monitoria de direitos num contexto de instabilidade <i>Carlos Sangreman e Bubacar Turé</i>
PARTE 4 25 /	PERSPECTIVAS DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL	63 / Monitoria eleitoral e de recursos naturais: uma experiência da Guiné-Bissau <i>Miguel de Barros</i>
27 /	PROCESSO DE MONITORIA	69 / O reforço da justiça ambiental através da monitoria e do debate público na Guiné-Bissau <i>Erikson Medonça</i>
33 /	UTILIZAÇÃO DOS RESULTADOS	
40 /	IMPACTO	72 / A monitoria e o desafio da participação efectiva da sociedade civil em Angola <i>Eurico Domingos</i>

78 /	Monitoria de políticas públicas em ambiente de regressão democrática em Angola <i>Fernando Pacheco</i>	97 /	PlanAPP – Centro de competências para o reforço das políticas públicas em Portugal <i>Rita Carrilho</i>
83 /	A sociedade civil como motor de processos de reforço da transparência e da integridade em Moçambique: a experiência do CIP <i>Estrela Charles</i>	99 /	O tempo da política e o tempo da ciência: os desafios da elaboração de políticas públicas com base em evidências <i>Carlos Gonçalves</i>
88 /	Sociedade civil em rede: o caso da monitoria e influência política em S. Tomé e Príncipe <i>Eduardo Elba</i>	108 /	Rede de sociedade civil pela boa governança ao nível dos países da CPLP <i>Karina Carvalho</i>
93 /	Trabalhar em parceria para reforçar o acesso a direitos humanos em Cabo Verde <i>Orlando Lima</i>	114 /	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS
95 /	Monitoria da cooperação portuguesa – a experiência do Grupo de Trabalho Aid Watch da Plataforma PT das ONGD <i>Ana Filipa Oliveira</i>	115 /	ANEXOS

INTRODUÇÃO

As iniciativas de monitoria, desenvolvidas pelas organizações da sociedade civil (OCSs), são fundamentais no processo de desenvolvimento e implementação das políticas e, por isso mesmo, constituem um instrumento chave de boa governação.

O presente estudo, intitulado *Monitoria de políticas públicas e direitos humanos em países de língua oficial portuguesa: uma análise comparada*, resulta de uma parceria entre a Associação para a Cooperação Entre os Povos (ACEP) e o Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-ULisboa) e pretende identificar e analisar iniciativas de monitoria de políticas públicas em Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe. As iniciativas recolhidas centram-se na área da monitoria de direitos humanos, da despesa pública, de políticas públicas sectoriais, da transparência nos processos orçamentais, entre outras temáticas, implementadas nos últimos cinco anos e da iniciativa de OSCs. Entendemos por OSCs todas as formas de acção social levadas a cabo por indivíduos ou grupos que não estão ligados nem são geridos por entidades estatais e sem fins lucrativos, nomeadamente organizações não-governamentais, organizações comunitárias, centros de investigação e sindicatos.

Para atingir os objetivos do estudo realizámos entrevistas e inquéritos com membros de diversas OSCs em Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe, procurando retratar iniciativas de monitoria, a forma como os resultados são utilizados e que impactos têm. As entrevistas e os inquéritos evidenciam uma grande riqueza de iniciativas de monitorias nas mais diversas áreas – direitos humanos, família e políticas

de género, educação, orçamento, entre outros. São também evidentes alguns contrastes, resultantes dos ambientes políticos e institucionais diferenciados em que as OSC operam e dos sectores/áreas em que são conduzidas as monitorias. Porém, existem semelhanças no que diz respeito aos desafios dos exercícios de monitoria em termos de acesso às fontes necessárias para a execução das monitorias, a necessidade de mais recursos e formação técnica, a dificuldade de utilização plena dos resultados obtidos e o fraco reconhecimento pelos actores estatais dos contributos das OSCs. Apesar destes constrangimentos são apontados vários exemplos de boas práticas, nacionais e internacionais, e que contribuíram para o desenvolvimento e implementação de políticas públicas, bem como para a partilha de consciência e participação pública.

Este estudo está organizado da seguinte forma: as secções 1 e 2 fornecem um enquadramento do estudo e apresentam brevemente alguns pressupostos dos exercícios de monitorias políticas públicas. A secção 3 oferece uma contextualização do ambiente em que as OSCs operam com base num conjunto de indicadores e numa análise do enquadramento jurídico tendo por referência as leis existentes. A secção 4 analisa o conteúdo das entrevistas e do inquérito realizado, para sistematizar as visões e experiências das OSCs nas três dimensões de análise de relevo: processo de monitoria, utilização de resultados e impacto. A secção 5 sumariza os principais resultados deste estudo, e finalmente a secção 6 apresenta os contributos da conferência de Lisboa.

parte 1

ENQUADRAMENTO DO ESTUDO

OBJECTIVOS E DIMENSÕES DE ANÁLISE

O presente estudo tem como principal objectivo reforçar o conhecimento sobre a monitoria de políticas públicas pela sociedade civil, em particular em Países de Língua Oficial Portuguesa (PALOP). Para cumprir este objectivo desenhamos uma metodologia de pesquisa que implicou a elaboração de um guião de entrevista/ e um inquérito e a sua aplicação junto de representantes das OSCs nos PALOP.

O guião de entrevista e o inquérito contemplaram três dimensões de análise específicas. A primeira dimensão diz respeito ao processo de monitoria e inclui um conjunto de questões sobre a metodologia utilizada nas monitorias, nomeadamente fontes de informação utilizadas, questões éticas ao longo do processo bem como a aplicação de princípios e mecanismos de participação pública. A segunda dimensão – utilização de resultados – agrega questões sobre as diversas formas e contexto institucional em que os resultados são utilizados e finalmente a terceira dimensão – impacto – contempla questões sobre o impacto dos processos de monitoria com foco em aspectos positivos e críticos, experiência de incorporação de recomendações ao longo do ciclo político e boas práticas nacionais e internacionais.

AMOSTRAGEM

O processo de amostragem através do qual se chegou à amostra final de entrevistados envolveu quatro etapas.

Na 1.ª etapa foi efectuada uma pesquisa com o objectivo de identificar um conjunto de pessoas dos PALOP com conhecimento sobre a temática estudada e de sectores distintos, nomeadamente: 1) académicos; 2) responsáveis políticos; 3) membros de OSCs; e 4) jornalistas. Foram reunidos 26 contactos, um mínimo de quatro por país.

Na 2.ª etapa, contactámos estas pessoas e pedimos que indicassem até 4

iniciativas da sociedade civil relevantes em termos de monitoria de direitos humanos, da despesa pública, de políticas públicas sectoriais, da transparência nos processos orçamentais, entre outras. Na 3ª etapa foi feita uma recolha de informação (consulta de relatórios de monitoria, páginas web, etc.) de modo a melhor compreender as iniciativas e as OSCs identificadas e validar a amostra final. Na 4ª etapa aplicaram-se as entrevistas e os inquéritos. Foram realizadas 10 entrevistas, duas por país, sendo que uma foi feita por autopreenchimento, e as restantes via zoom, entre janeiro e fevereiro de 2024 (Quadro 1).

Quadro 1. Entrevistas realizadas

País	OSCs
Angola	OPSA - Observatório Político e Social de Angola ADRA - Acção para o Desenvolvimento Rural e Ambiente
Cabo Verde	Plataforma das ONGs de Cabo Verde Observatório Cidadania Ativa
Guiné-Bissau	LGDH - Liga Guineense dos Direitos Humanos Tiniguena – Esta Terra É Nossa
Moçambique	Fórum de Monitoria de Orçamento Centro de Integridade Pública
São Tomé e Príncipe	FONG-STP / Rede da Sociedade Civil para a Boa Governação Webeto

Quanto aos inquéritos, foram enviados – via online entre janeiro e fevereiro de 2024 – a um total de 17 iniciativas/OSCs em Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe. Obtivemos 7 respostas pelos que os resultados serão analisados de forma qualitativa e integrada com as entrevistas.

Tradicionalmente, a definição de políticas públicas centrava-se sobretudo nas fases de identificação do problema, de desenho e formulação das políticas e de tomada de decisão. A monitoria e avaliação (M&A) de uma política pública ou um conjunto de políticas públicas, ou até, a um nível mais desagregado, dos instrumentos ou projectos que as compõem, é uma preocupação mais recente. Esta actividade consiste na recolha, de forma estruturada e sistemática, de dados informacionais relativos à sua operacionalização e implementação, com o objectivo de informar a sua gestão e melhorar a sua eficácia.

A M&A são duas funções interligadas do ciclo de vida das políticas públicas, mas com processos e propósitos diferentes. Por monitoria, entende-se uma função que consiste na recolha estruturada e sistemática de dados sobre indicadores específicos de concretização de uma intervenção política em curso, fornecendo aos decisores e às principais partes interessadas uma indicação ou imagem do grau de concretização dos objectivos delineados para essa política pública. Já a avaliação significa uma análise sistemática e objectiva do desenho, implementação, resultados e impactos de uma intervenção política face aos objetivos propostos. Por outras palavras, a monitoria procura compreender como é que a intervenção está a decorrer e que medidas correctivas poderão ser aplicadas, ao passo que a avaliação incide sobre o que é que mudou com a intervenção em curso ou concluída.

São vários os critérios a ter em conta na M&A de uma política pública. Desde a sua relevância (Em que medida os resultados obtidos são consistentes com objectivos delineados e as expectativas em relação à intervenção política?), eficácia (Em que medida os objectivos propostos foram alcançados e quais os fatores que condicionara a sua concretização?), eficiência (Qual o custo-benefício da intervenção?), resultados e impactos (O que é que mudou e em que sentido?), e sustentabilidade (Em que medida os benefícios desta política continuarão a manifestar-se depois de esta deixar de ser financiada?). A escolha de critérios dependerá do tipo de M&A a realizar.

A M&A de resultados e impactos é relevante porque sem medir resultados, não se pode dizer se houve ou não sucesso na execução e gestão da política; se não é possível aferir se houve sucesso, o cidadão não poderá segura-

mente recompensar o decisor; se o cidadão não pode recompensar o sucesso de uma política, a probabilidade é que “compre gato por lebre” e acabe por gratificar aquilo que seria meritório de punição eleitoral. Em poucas palavras, a M&A procura dar resposta a um problema de informação assimétrica entre decisores e cidadãos. Essa assimetria é tanto maior, quanto menor seja o pluralismo político e de informação.

Governar é gerir escassez num contexto de mudança e incerteza. São várias as razões que explicam a desvalorização da M&A no ciclo devida das políticas públicas:

_ Muitas das vezes, os objectivos das políticas são propositadamente ambíguos, sem metas e métricas claras e mensuráveis, para que a M&A resulte vaga e se possam atribuir, posteriormente, os resultados que se entender.

_ A não definição de metas e de indicadores de concretização mensuráveis, pode depender muito do tipo de política, mas pode também ser uma forma deliberada de os políticos poderem manipular favoravelmente a interpretação dos resultados ou evitar ser politicamente responsabilizados por resultados não conseguidos.

_ O foco do debate político pode ter-se deslocado para outro domínio de intervenção, o que explica que a M&A de uma determinada política pode ser preterida pelos decisores, mesmo quando os resultados são positivos, devido a uma alteração da agenda política.

_ A M&A requer recursos humanos e financeiros para se fazer um acompanhamento eficiente e rigoroso da execução e gestão das políticas, recursos que nem sempre são uma prioridade para os decisores e nem sempre estão ao alcance das OSCs.

_ A razão mais simples e difusa, é que ninguém gosta de ser avaliado, muito menos os governos, sobretudo quando a M&A é realizada, de forma independente, por terceiros.

Nos últimos anos, a M&A de políticas públicas ganhou relevância à medida que as políticas se foram complexificando, exigindo um saber técnico e uma fundamentação especializada das diferentes alternativas sob análi-

se, e à medida que os níveis de literacia dos cidadãos aumentaram, tornando-os mais inquisitivos sobre como é gasto o seu dinheiro. As explicações simplistas e impressionistas dos decisores tornaram-se insuficientes.

Os governos, em diferentes latitudes, estão cada vez mais sujeitos a dois tipos de escrutínio sobre as suas políticas e, por conseguinte, obrigados a encontrar maneiras de avaliar os resultados conseguidos através de indicadores de desempenho mensuráveis e comparáveis no espaço e no tempo:

_ Um maior escrutínio interno dos partidos da oposição, dos parceiros sociais, da comunicação social, da sociedade civil e dos cidadãos em geral; e

_ Um maior escrutínio externo, através de relatórios de avaliação de políticas sectoriais e do desempenho institucional do país, desenvolvidos por países doadores e organizações e credores internacionais.

A M&A de políticas públicas não é uma reserva natural do poder político. As OSCs desempenham um papel fundamental neste processo, através da recolha de dados de fontes alternativas de informação, de uma análise crítica dos processos de implementação e resultados obtidos e da elaboração e discussão pública de relatórios sombra. Dois factores fundamentais para a participação efectiva das OSCs na M&A é o seu acesso à informação e a sua experiência de dinamização de processos de participação cidadã.

parte 3

O CONTEXTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DE ACTUAÇÃO

Para melhor compreender as iniciativas das OSCs em termos de monitoria será fundamental contextualizar, ainda que brevemente, os cinco países incluídos neste estudo. Seleccionámos, de forma parcimoniosa, alguns indicadores que apresentamos no Quadro 2 e na Figura 1 e que permitem identificar marcadas diferenças nas condições ou ambiente em que as OSCs operam, em cada país. Cabo Verde e São Tomé e Príncipe são estados insulares, e pela sua dimensão populacional estão entre os mais pequenos estados em África (Quadro 2). Estes países tem economias de menor dimensão e mais vulneráveis (Sanches e Seibert, 2020), mas destacam-se positivamente, quando comparados com os restantes, no Índice de desenvolvimento (IDH). Angola e Moçambique são estados de maior dimensão populacional e diversidade etnolingüística, geradores de mais riqueza económica, estando a Guiné-Bissau numa posição intermédia nestes indicadores. Em contrapartida, é neste conjunto de países que encontramos os valores mais baixos no IDH (especialmente Guiné-Bissau e Moçambique).

Quadro 2. Caracterização dos países (em indicadores seleccionados)

	População em milhares (2022) (1)	PIB (US\$ correntes) 2022(1)	IDH 2022(2)	Índice de Sociedade Civil 2022 (3)
Angola	35,588.99	106,782.77	0,591	35
Cabo Verde	593.15	2,226.86	0,661	88
Guiné-Bissau	2,105.57	1,633.56	0,483	49
São Tomé e Príncipe	227.38	542.69	0,613	82
Moçambique	37,457.97	18,406.84	0,461	39

Fontes: (1) Banco Mundial, (2) Índice de desenvolvimento e (3) CIVICUS.

Notas: o IDH varia entre 0 (baixo) e 1 (elevado) e tem em conta: esperança média de vida, anos de escolaridade, e rendimento nacional bruto. O Índice de Sociedade Civil da CIVICUS retrata o ambiente de funcionamento da sociedade civil entre 0 (fechado) e 100 (aberto), ao longo de cinco dimensões: Envolvimento cívico, Nível de organização, Prática de valores, Percepção do impacto e Ambiente externo

No que diz respeito às características da sociedade civil, e antes de olhar para os dados do Índice de Sociedade Civil da CIVICUS, analisamos brevemente o enquadramento jurídico legal que baliza a actuação das OSCs. No quadro 3, apresentamos uma recolha, não exaustiva, de alguns dispositivos legais que enquadram a actuação das OSCs. Importa considerar que as constituições destes países preconizam não apenas medidas de apoio e incentivo à formação de OSCs, mas também à sua participação nos processos de formulação e implementação de políticas públicas através de diferentes mecanismos.

Todas as constituições consagram o princípio de liberdade de associação (salvo quando ferem princípios constitucionais) e da não intervenção estatal no funcionamento das OSCs. Para além disso, legislação dedicada estabelece o regime jurídico de funcionamento das OSCs desde a sua constituição, ao funcionamento, passando pelas formas de cooperação na sociedade civil e no Estado (políticas públicas), e prestação de contas perante os órgãos do Estado, entre outros. Em Angola e Moçambique, a revisão mais recente destas leis levantou críticas de amplo espectro por parte da sociedade civil, na medida em que vários representantes das OSCs consideraram que as revisões propostas aumentam o controlo do Estado sobre as OSCs.¹

¹ A nova Lei das OSFL será a morte do movimento cívico: https://www.civicus.org/documents/MOZAMBIQUE_Paula_Monjane_20-02-23_FINAL_PT.pdf; A nova Lei das ONG é apenas um meio de legalização da prepotência e dos excessos do governo: <https://www.civicus.org/images/AngolaGodinhoCristovaoPORT.pdf>; Declaração sobre o projeto de lei relativo ao estatuto das organizações não governamentais em Angola: https://transparencia.pt/wp-content/uploads/2023/07/Declaracao_Lei-ONG-Angola_07.2023.pdf

Quadro 3. Enquadramento jurídico da atuação da OSC

	Angola	Cabo Verde	Guiné-Bissau	Moçambique	São Tomé e Príncipe
Liberdade de associação, autonomia, intervenção	Artigo 48.º CR de 2010	Artigo 52.º, Artigo 7.º, CR de 2010	Artigo 55.º, CR de 1996	Artigo 52.º, Artigo 78.º, CR de 2004	Artigo 35.º, Artigo 62.º, CR de 2003
Regulamentação das Atividades das OSC / não-governamentais	Decreto 74/15, Regulamento das Organizações Não-Governamentais; Estatuto das Organizações Não-Governamentais (2023)	Lei n.25/VI/2003, Regime Jurídico geral da constituição de associações de fim não lucrativo (2003)	Decreto-lei Nº 23/92, Decreto-lei para as Organizações Não-Governamentais (ONG) (1992)	Proposta da Lei das Organizações sem Fins Lucrativos (LOSFL) (2022), que revoga a Lei n.º 8/91, de 18 de Julho (Lei das Associações)	Regime Jurídico de Constituição e Funcionamento das Organizações não Governamentais – Lei n.º 08/2012
Concertação Social	Organização Económica, Financeira e Fiscal, Artigo 89.º, CR 2010 Artigo 57.º (Conselho municipal de Auscultação e concertação Social) Lei 17/10, Lei Organização e do Funcionamento dos Órgãos de Administração Local do Estado	Artigo 254.º Definição e Composição Do Conselho Económico, Social e Ambiental, CR 2010	Artigo 111.º (Do Poder Local), CR 1996 Decreto n.º 01/2001 cria o Conselho Permanente de Concertação Social	Artigo 271.º (Objetivos - Poder Local), CR 2004 Diploma Ministerial n.º 28/2018: Regulamento Interno –Tipo dos Fóruns de Consulta e Concertação Social (FOCCOS)	Lei n.º 1/99, cria o Conselho de Concertação Social. Regime Jurídico de Constituição e Funcionamento das Organizações não Governamentais – Lei n.º 08/2012

Nota: Recolha não exaustiva feita pelos autores.

Na constituição e em legislação complementar são estabelecidos mecanismos de consulta tripartida como órgãos de concertação social, que embora privilegiem a integração de organizações de trabalhadores na definição das políticas socioeconómicas do país, em alguns casos incluem a auscultação de membros da sociedade civil (Moçambique) e tem implantação a nível do poder local (Angola). Em São Tomé e Príncipe, a orgânica do XVII governo incluía o Conselho Consultivo da Sociedade Civil, nunca operacionalizado e que deixa de constar na orgânica do actual governo.

Apesar deste enquadramento, na prática, existem vários constrangimentos. Segundo o Índice da Sociedade Civil da CIVICUS (Quadro 2), Cabo Verde (88/100) e São Tomé e Príncipe (81/100) apresentam os ambientes mais abertos ao funcionamento da sociedade civil, seguido da Guiné-Bissau (49/100), Moçambique (35/100) e Angola (35/100). É de ressaltar que, apesar da pontuação de São Tomé e Príncipe no referido índice, o fechamento do espaço de actuação da sociedade civil tem-se agravado, a partir de 2022, na sequência da alegada tentativa de golpe de Estado de 25 de Novembro de 2022. No que diz respeito à monitoria da governação por parte de organizações da sociedade civil e dos jornalistas, continuam a verificar-se episódios de auto-censura por parte de profissionais dos media e um elevado nível de controlo por parte do poder político.

Na Guiné-Bissau, tem-se verificado uma regressão ao nível do exercício das liberdades fundamentais nos últimos anos, “marcados por sucessivos ataques contra profissionais da comunicação social e contra a liberdade de expressão dos cidadãos” (Turé et al., 2023).

Em Moçambique, jornalistas e activistas têm sofrido episódios de intimidação, rapto e desaparecimento, detenções ilegais e violência física. Só em 2021, o Instituto para a Comunicação Social da África Austral (MISA) registou 23 casos de violações contra jornalistas. A recente lei das ONG aprovada e anteriormente referida é o mais recente

indício do fechamento do espaço de actuação da sociedade civil.²

Em Angola, vários órgãos de comunicação têm sido suspensos³, jornalistas e activistas são alvos de intimidação, detenções e violência física⁴. A nova lei das ONG vem propor, entre outras medidas, a criação de um novo organismo de supervisão das organizações da sociedade civil, dependente do governo, que será responsável pelo controlo, supervisão e pela dissolução destas organizações, sem recurso a processos judiciais.

Ao nível da estabilidade política, verificam-se situações diversificadas. Enquanto Cabo Verde se destaca pela alternância e estabilidade governativa, São Tomé e Príncipe e Guiné-Bissau têm atravessado períodos de maior instabilidade e incerteza governativa com mais episódios de quedas de governos e (tentativas de) golpes estado, o que inevitavelmente afecta as condições de actuação da sociedade civil e a sua interlocução com os órgãos e actores estatais. Em Angola e Moçambique, por outro lado, nunca houve alternância de poder.

Contudo, em todos os países têm existido avanços e iniciativas importantes quer em direcção de uma crescente institucionalização das redes/práticas das OSCs quer dos exercícios de monitoria de políticas públicas. Em Moçambique, a sociedade civil tem tido um papel importante na definição de algumas políticas públicas e em sectores económicos chave— como a indústria extrativa (Topsøe-Jensen et al., 2015; Sanches e Júlio, 2021). São também de realçar várias iniciativas de monitoria de políticas públicas em São Tomé e Príncipe, como por exemplo na área do Orçamento Geral do Estado (Cambuta, 2021; Elba e Azevedo, 2016), no campo da Observação dos Direitos Humanos na Guiné-Bissau (Sangreman et al., 2020), e em diferentes políticas setoriais em Cabo Verde (Estudo Diagnóstico das ONG em Cabo Verde, 2015) e Angola⁵. Na próxima secção oferecemos uma análise detalhada dos resultados das entrevistas e inquéritos realizados.

² A nova Lei das OSFL será a morte do movimento cívico: https://www.civicus.org/documents/MOZAMBIQUE_Paula_Monjane_20-02-23_FINAL_PT.pdf

³ Angola: liberdade de imprensa e vazio infoético: <https://mundocritico.org/revista/angola-liberdade-de-imprensa-e-vazio-infoetico/>

⁴ Angola: Graves Abusos da Polícia Contra Ativistas: <https://www.hrw.org/pt/news/2023/08/07/angola-grave-police-abuses-against-activists>

⁵ Projeto de Monitoria de Políticas Públicas em avaliação <https://www.adra-angola.org/artigos/projecto-de-monitoria-de-politicas-publicas-em-avaliacao>

parte 4

PERSPECTIVAS
DAS ORGANIZAÇÕES
DA SOCIEDADE CIVIL

PROCESSO DE MONITORIA

Os domínios de intervenção nas iniciativas de M&A das OSC analisadas, reflecte, de um modo geral, os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), e a Agenda 2030 que definem as prioridades e aspirações do desenvolvimento global para 2030:

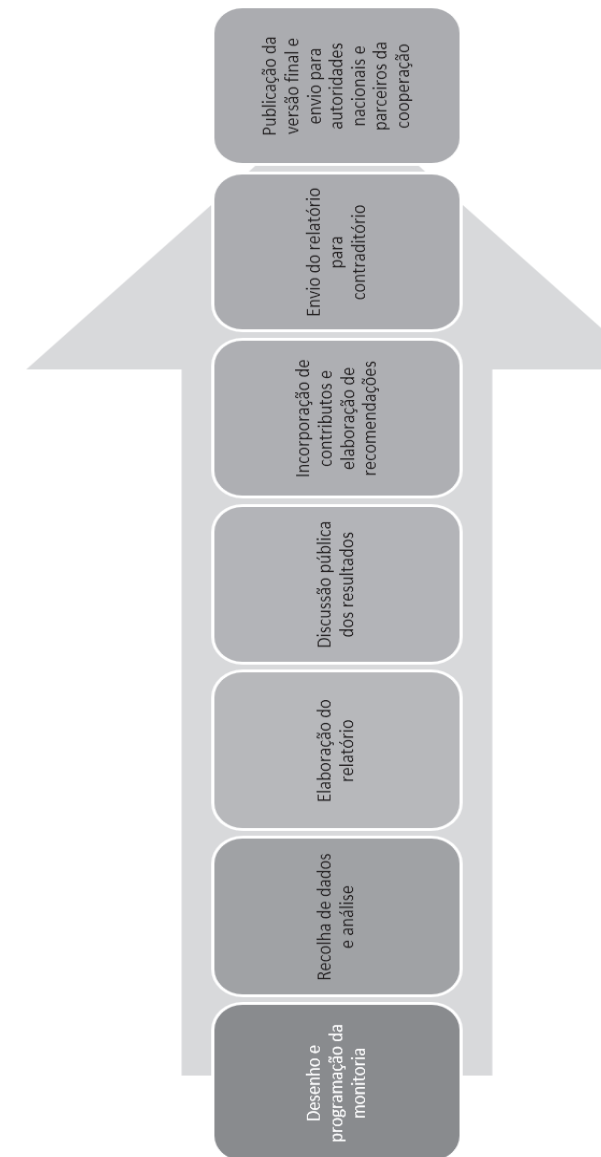
- _ Ambiente, acção climática e agricultura sustentável (e.g. exploração dos recursos naturais, como minérios, pescas, floresta; gestão de fundos climáticos) – ODS 2, 11, 12, 13 14 e 15
- _ Democracia e cidadania (e.g. qualidade do processo eleitoral, cidadania eleitoral e participação política dos jovens e das mulheres) – ODS 5, 10 e 16
- _ Salvaguarda e promoção dos direitos humanos (e.g. protecção dos direitos das crianças, mulheres, pessoas portadoras de deficiências, comunidade LGBTI) – ODS 5, 10 e 16
- _ Inclusão e igualdade de género (e.g. inclusão financeira das mulheres) – ODS 5 e 10
- _ Acesso e qualidade dos serviços públicos e satisfação dos utentes (e.g. educação, saúde, habitação social, água e saneamento) – ODS 3, 4, 6 e 11
- _ Emprego e protecção social dos indivíduos e das empresas (e.g. medidas de mitigação dos efeitos económicos e sociais da pandemia covid-19) – ODS 8
- _ Combate à pobreza – ODS 1 e 10
- _ Prevenção e tratamento do abuso de drogas e o uso nocivo do álcool – ODS 3 e 10
- _ Orçamento e gestão e finanças públicas – transparência, consulta e participação orçamental, monitoria de despesa pública, desempenho fiscal das empresas públicas, gestão de fundos soberanos – ODS 3, 4, 6, 9, 10, 11 e 16
- _ Combate à corrupção – ODS 16
- _ Segurança e combate à criminalidade (e.g. prevenção da violência política, de género e contra menores) – ODS 16
- _ Descentralização e desenvolvimento local – ODS 11 e 16

Os métodos e instrumentos de intervenção utilizados por estas organizações nas iniciativas de M&A, são também muito diversificados e complementares:

- _ Iniciativas de sensibilização pública (e.g. workshops junto de escolas e comunidades locais, conferências, seminários e workshops a nível municipal, provincial e nacional)
- _ Acções de observação eleitoral
- _ Inquéritos de satisfação e avaliação de denúncias/queixas dos utentes
- _ Assistência jurídica a grupos-alvo (mulheres, crianças)
- _ Pledge fulfilment – avaliação do cumprimento dos objectivos/meta dos planos nacionais
- _ Advocacia baseada em evidências para a melhoria das políticas públicas
- _ Parcerias estratégicas (com entidades públicas e privadas, comunicação social e ONGs) e trabalho em rede (e.g., federações, plataformas e fóruns de ONGs)
- _ Acções de capacitação para diferentes grupos-alvo (em alguns casos a pagamento)
- _ Lóbi (contacto directo) junto do governo e do legislador

De um modo geral, o processo de M&A de políticas públicas posto em práticas pela maioria das OSCs entrevistadas segue um roteiro estandardizado de execução (Figura 2).

Figura 2. Processo de monitoria de políticas públicas: um roteiro



Fonte: elaborado pelos autores

No desenvolvimento das suas iniciativas de M&A, estas entidades recorrem a várias fontes de informação oficiais:

- _ Documentos oficiais (e.g. legislação, programas e planos de acção do governo, contratos, despachos administrativos, relatórios, estudos de avaliação de impacto ambiental, planos de gestão do meio ambiente, livros de reclamação e relatórios de avaliação de denúncias/queixas dos utentes)
- _ Dados estatísticos oficiais (e.g. governo, INE, entidades públicas)
- _ Tanto os documentos como os dados oficiais são obtidos mediante formulação de pedido, consulta de websites oficiais e contactos informais com actores privilegiados
- _ Entrevistas a decisores e outros actores-chave.

Perante a escassez de dados oficiais fidedignos e acessíveis, as OSCs enriquecem o seu contributo analítico com informações obtidas de outras fontes:

- _ Fotografias e filmagens que possam servir como evidência
- _ Relatos sobre as percepções e experiências (auto-reportadas) dos utentes
- _ Opinião e análise de peritos (e.g. consultores, activistas, jornalistas)
- _ Entrevistas a actores-chave da comunidade
- _ Grupos focais (com participantes de associações comunitárias, grupos de jovens, autoridades tradicionais)
- _ Inquéritos (aos utentes, comunidades locais e população em geral).

Um outro aspecto relevante para a qualidade das iniciativas de M&A, tem a ver com a composição, competências, capacitação e modo de trabalho das equipas:

- _ Quanto à composição, as equipas são geralmente constituídas por investigadores da casa (in house) ou consultores contratados (outsourcing) ou ambas (mistas)
- _ Quanto às competências, as OSC procuram assegurar equipas multidisciplinares, com valências complementares
- _ Quanto à capacitação, os membros das equipas de trabalho estão sujeitos a formações de curta-duração (temáticas e metodológicas) e formações

estratégicas (de especialização em função dos pelouros da organização), por regra, patrocinadas e/ou proporcionadas por parceiros de cooperação (e.g. embaixadas, Nações Unidas, plataformas de ONGs)

_ Quanto ao modo de trabalho, as equipas operam sozinhas (“solo”), em rede ou através de parcerias estratégicas com determinadas entidades.

Persistem uma série de constrangimentos à M&A de políticas públicas nos PALOP:

- _ Inexistência de dados (dados não recolhidos)
- _ Ausência de sistematização dos dados recolhidos
- _ Objectivos/metapas não mensuráveis (sem indicadores de concretização) sem os resultados esperados, sem qualquer outro instrumento que possibilite fazer a monitorização
- _ Acesso à informação negado (e.g. sector da defesa, contas dos partidos), restrito (e.g. só quando reveste “manifesto interesse público”) ou dificultado (e.g. não resposta a pedidos de informação ou resposta parcial e tardia, não sancionável)
- _ Constrangimentos legais: inexistência de leis de acesso à informação
- _ Desfasamento entre execução das políticas e ciclos eleitorais (ownership dos resultados e responsabilização)
- _ Fraca responsividade do poder político
- _ Opacidade em torno dos grandes negócios do Estado
- _ Dificuldade de acesso a actores-chave

O trabalho de campo e a recolha de informação pautam-se por critérios éticos. Os princípios éticos que norteiam a conduta dos seus investigadores são:

- _ a transparência quanto ao propósito, objectivos e financiamento da monitoria
- _ o rigor e isenção no tratamento dos dados/informações que são obtidos/fornecidos pelas mais diversas instituições/organizações/fontes
- _ e o uso limitado e fundamentado de dados não-oficiais ou conseguidos de forma não irregular (e.g. sem consentimento de quem presta a informação).

Existe uma forte consciencialização da parte dos representantes das OSCs

para um conjunto de riscos associados ao desenvolvimento de iniciativas de M&A no terreno. Os riscos a que os investigadores estão, muitas das vezes, expostos são:

- _ situações de violência e acções intimidatórias (e.g. ameaças, danos de imagem, assédio e perseguição)
- _ acções judiciais por difamação (SLAPP- Strategic Lawsuit Against Public Participation (processo estratégico contra a participação pública)
- _ e ataques sistemáticos à credibilidade das entidades parceiras (danos reputacionais).

As OSCs têm sabido colocar em prática um conjunto de estratégias de mitigação de riscos e constrangimentos ao desenvolvimento de iniciativas de M&A, nomeadamente:

- _ desenvolvimento de uma abordagem pedagógica, construtiva e de diálogo institucional sobre os problemas em apreço: ênfase nas condições que favorecem uma boa resposta política e não na exposição de más práticas, de modo a “criar pontes” e gerar confiança mútua
- _ criação de redes colaborativas com entidades públicas e privadas, de modo a proporcionar a partilha de conhecimento e de boas práticas
- _ criação de parceiras estratégicas com entidades credíveis (“positive institutional outliers”) (e.g. INE Moçambique)
- _ identificação e angariação de contactos de actores-chave “dentro do sistema”
- _ protocolos e memorandos de entendimento celebrados com entidades públicas
- _ inclusão de pessoas de reconhecido mérito nos órgãos de gestão e aconselhamento da organização e nas equipas de investigação
- _ identificação, capacitação e apoio a reformistas (“game changers”) nos vários setores de actividade (i.e., “game changer” = uma pessoa que muda radicalmente a forma como algo é feito ou abordado e que pode levar a uma melhoria dramática da situação)
- _ participação em plataformas de ONGs e redes de trabalho internacionais.

UTILIZAÇÃO DOS RESULTADOS

CONTEXTO DE UTILIZAÇÃO DOS RESULTADOS: PONTOS MAIS POSITIVOS E MAIS CRÍTICOS

Neste ponto descrevemos o contexto institucional em que os resultados das monitorias de políticas públicas são mais frequentemente utilizados e se existe articulação e de que forma com os organismos da administração pública para este efeito.

De um modo geral, foram salientadas várias experiências positivas de interlocução com o Estado – seja ao nível dos ministérios seja ao nível dos sectores da administração pública central e local relacionados com as áreas das monitorias – através de contactos directos, workshops e ações de advocacia. Apresentamos de seguida alguns excertos que ilustram estas experiências:

“Sim, temos de manter um diálogo permanente com as instituições públicas neste sentido. No sentido de podermos disponibilizar as informações que temos, quais as falhas e como as corrigir. Neste processo, as direcções-gerais são muito importantes. (...) Há também um contacto que é feito mais ao nível ministerial. Por exemplo, realizamos workshops onde falamos das diferentes reformas que são prioritárias para o país, tentando abordar a questão de forma mais política e incluir os ministros e o primeiro-ministro. (...) Temos também tentado envolver os parlamentares, através de workshops de sensibilização sobre o papel de fiscalizador da Assembleia, em sectores variados.”

“Nós articulamos, por exemplo, no domínio do direito à saúde, com o Ministério da Saúde e as suas diferentes estruturas, nomeadamente os estabelecimentos hospitalares e centros de saúde. Há uma articulação estreita nesse sentido para a monitorização. Em relação à própria Administração Pública, nós monitoramos a prestação de serviços da sua responsabilidade.”

“Nós temos tido experiências muito interessantes de, durante a monitoria, uma interlocução com o Estado sobre políticas públicas e de mudar o curso dessas políticas públicas. Eu vou-lhe dar um exemplo, a implementação do cadastro

social único que Cabo Verde implementou nos dois últimos anos.”

“Fazia-se um trabalho de advocacia junto dos decisores sobre o que nós vimos, sobre a importância de se cumprir com o orçamento, que é um instrumento de políticas públicas que o próprio governo define e propõe fazer. Temos, por exemplo, o caso de um hospital, de importância relevante, mas que até então não foi concluído e que tem um impacto muito significativo na vida das pessoas. Em relação ao primeiro relatório, apresentámo-lo publicamente. Em relação ao segundo relatório, considerámos importante apresentar os resultados na Assembleia Nacional, na comissão especializada na matéria, de forma a persuadi-los a fiscalizar a acção governativa, porque eles, enquanto deputados, tem um papel fiscalizador.”

Os representantes das OSCs valorizaram ainda a necessidade de publicação dos resultados, o compromisso com a transferência de conhecimento através da produção de recomendações e a necessidade de fomentar o envolvimento dos cidadãos nos processos de monitoria:

“Mas eu acho que nós precisamos também de publicar essas monitorias, torná-las públicas, trazer mais a participação do cidadão nessas monitorias.”

“Sempre que participamos nas acções de monitoria há o compromisso de partilhar com a sociedade civil e as entidades, directamente, implicadas os resultados da mesma, fazer recomendações e o devido acompanhamento em relação ao seu cumprimento. Trata-se, naturalmente, de uma responsabilidade, devidamente, concertada e articulada, por exemplo, no que toca aos direitos humanos, essa articulação é feita com a instituição governamental que tutela a matéria: a CNDHC (Comissão Nacional dos Direitos Humanos e Cidadania).”

“Nós temos feito uma monitoria mais de cedência municipal e neste sentido a nossa preocupação sempre foi influenciar com que os programas públicos, que são desenhados muitas vezes pelo governo central sem a participação das administrações municipais e das comunidades locais, tenham de facto uma relação directa do ponto de vista de efectividade e no ponto de vista de

resposta às necessidades sentidas pelas comunidades. Neste sentido, nós temos estado a dialogar com as administrações públicas ou os gestores das administrações municipais para promover os seus espaços de diálogo com o governo provincial e com o governo central. As instituições municipais também aproveitam esse espaço para colocar as suas preocupações a este nível, ao nível macro e a nível meso.”

“Tanto no primeiro como no segundo rastreio, mas principalmente no segundo, fomos a todas as regiões, inclusive ao Príncipe, devolver os resultados da monitoria. Na fase de preparação andámos no terreno e envolvemos a população na avaliação do estado da obra. Quando terminámos o relatório, fomos às comunidades devolver os resultados. Por exemplo, no distrito de Lembá, vimos que estava no orçamento a construção de um centro de saúde com o montante X, mas foi executada com o montante X + Y. Assim, questionávamos a população no sentido de tentar perceber se foi feito algo mais. Anotávamos a contribuição da população e melhorávamos o relatório com esta informação.”

Finalmente, algumas organizações referem experiências positivas de interlocução com outras OSCs, organismos internacionais e com os meios de comunicação social e notam que a presença dos membros de OSCs em grandes eventos e em cargos políticos é importante para dar visibilidade ao trabalho feito:

“Eu olho, por exemplo, para a área onde trabalho, das mulheres e crianças. Neste sector existe uma obrigatoriedade de apresentar relatórios sobre a situação da criança, tanto à União Africana como às Nações Unidas, que na área da criança e Direitos Humanos tem sede em Genebra.”

“Nas questões sobre a protecção das crianças, a família e a inclusão social há, igualmente, uma articulação com o Ministério da Família, o Instituto Cabo-Verdiano da Criança e do Adolescente (ICCA) e as ONGS que lidam com estas questões.”

“Nós sempre temos resultados imediatos e alguns efeitos. Por exemplo, se

o OPSA fazer um pronunciamento sobre o orçamento Geral de Estado, eu acredito que os 10 maiores órgãos de comunicação de Angola (televisão, rádio e tal) vão reportar, ou seja, existe gente que se interessa por isso.”

“Mas uma das coisas que o CIP procura fazer sempre que faz esta rastreio é trabalhar com organizações locais que têm melhor conhecimento sobre o contexto local. Isso ajuda-nos a transferir conhecimento técnico sobre como analisar o assunto e eles transferem-nos conhecimento sobre como funciona a economia política local.”

“A presença inclusive do OPSA ou de representantes do OPSA em grandes eventos, quando o Estado quer fazer consultas públicas alargadas. O OPSA já teve 1 membro no conselho da República ou membros no Conselho Económico e Social, o que significa que temos reconhecimento.”

No que toca aos aspectos mais críticos, no caso das OSCs que operam em contextos mais fechados aponta-se que a forte instabilidade política e as mudanças governativas e nos escalões mais elevados da Administração Pública prejudicam o diálogo e a concertação com o Estado (Tinguena) e o facto de o contributo das OSCs ainda ser pouco ou nada reconhecido apesar do trabalho realizado em sectores chave onde se produziu legislação (CIP).

“No entanto, estes processos são frágeis. A média de mandatos dos ministros na Guiné-Bissau não chega a um ano. Os compromissos são frágeis. A título de exemplo, estamos a discutir uma proposta de legislação com o Ministério do Ambiente desde 2020. Desde então, o ministro do Ambiente já foi substituído quatro vezes desde 2020.”

“Em 2014, quando apresentámos o relatório, os governos eram muito voláteis, estando no poder a gerir um orçamento que não era seu. Hoje, o tempo de governação é mais estável e os governos executam os seus próprios orçamentos.”

“Não, o governo moçambicano não ouve as entidades locais que produzem

opinião sobre políticas públicas. (...). Eu sinto que, por vezes, o governo não assume que o CIP influenciou as decisões tomadas, mas depois nos bastidores alguém do Ministério das Finanças refere que as posições do CIP fizeram o executivo reflectir e tomar medidas para colmatar determinado problema.”

Também é mencionada a dificuldade em colocar certos assuntos na agenda política, existindo maior abertura e partilha de informação por parte de organismos regionais e internacionais (Fórum de Monitoria de Orçamento) e que a experiência de partilha de resultados varia em função dos ministérios e das políticas públicas (Plataforma da ONGs de Cabo Verde, ADRA). Finalmente é apontada a ausência de meios técnicos e de metodologias avançadas para medir a utilização dos resultados por parte da maioria das organizações (FONG-STP, Plataforma da ONGs de Cabo Verde, OPSA).

UTILIZAÇÃO DOS RESULTADOS: PONTOS MAIS POSITIVOS E MAIS CRÍTICOS

Procuramos também saber em que medida as OSCs conseguem utilizar toda a informação gerada pelas monitorias e que tipo de informação é utilizada e porquê. Os aspectos positivos mais destacados, dizem respeito à utilização da quase totalidade da informação gerada para, por exemplo, informar novas monitorias, criar novos projectos (uma vez que as monitorias fazem diagnósticos em áreas importantes) e informar/sensibilizar as comunidades:

“Normalmente as informações que obtemos são quase todas utilizadas. As informações que obtemos são utilizadas para produzir os relatórios da LGDH. Os relatórios são de domínio público e são fornecidas às autoridades para melhores as deficiências identificadas. Neste âmbito, não temos informações que não possam ser de domínio público.”

“Primeiro temos de usá-las também a nosso favor, como por exemplo, para elaboração dos nossos projetos. Nós conseguimos através dessa monitoria

identificar claramente as lacunas, os grandes desafios sociais que ainda não foram alcançados, e usamos isso para fundamentar os nossos projetos de financiamento externo. Em segundo, nós utilizamos essas informações também para partilha com os cidadãos nas comunidades, nós fazemos também a sensibilização e a comunicação comunitária com esses dados. Porque nós acreditamos que temos também essa responsabilidade. (...). Em terceiro, eu uso também para instrumento de barganha com o próprio Estado.”

As visões partilhadas pelas OSCs apontam ainda para a importância da articulação com stakeholders em diferentes níveis de governo e com outras OSCs e o facto de os recursos gerados poderem ser utilizados para influenciar o posicionamento público da OSC, o desenho de políticas públicas, e ações de advocacia:

“Esse trabalho [monitoria do rastreio da despesa e da receita] foi muito bem acolhido pela população. Aconselharam-nos a persistir e continuar a monitorar o governo. A própria Assembleia também aproveitou os resultados dos relatórios. Nas sessões parlamentares, os deputados apresentavam parte dos resultados do relatório. A oposição pegava nos aspectos negativos e expunha em plenário e o governo nos dados positivos dos relatórios e expunha também. Criava um debate com contraditório com base num relatório independente e que apresenta dados incontornáveis.”

“Este processo da utilização dos processos ou dos produtos resultantes da monitoria corresponde a uma outra fase, uma outra responsabilidade da ADRA. Ou seja, a ADRA procura sempre no leque da sua visão promover ações de advocacia social. E no princípio dos interesses das comunidades e da própria organização, a monitoria e advocacia da ADRA tem sido feita com base na evidência, logo a ADRA faz recurso a esses estudos e relatórios que são produzidos com base da monitoria para influenciar o seu posicionamento público. A ADRA faz recurso a esses estudos para influenciar políticas públicas, permitindo que as políticas de governação sejam cada vez mais participativas.”

No que diz respeito aos aspectos mais críticos, os representantes das

OSCs referem que as informações politicamente mais sensíveis por vezes não são utilizadas, que nem sempre há capacidade para utilizar toda a informação gerada e que é necessário maior reflexão e capacitação sobre a forma como os dados são produzidos e guardados:

“Eu tenho uma grande dificuldade nisso e eu tenho trabalhado com as nossas organizações. Eu acho que em 2024 vamos ter que reflectir um pouco mais sobre a forma como as próprias organizações guardam os dados de monitoria.”

“Difícilmente se consegue utilizar toda a informação que é produzida em sede das monitorias, até porque, no terreno, verifica-se alguma limitação em obtê-las e quando acontece não chegam em tempo útil.”

“Pela composição dos seus membros [do OPSA], uma das opções foi que os documentos só são públicos se houver consenso, é como se houvesse direito de veto. Isto faz com que às vezes em determinados assuntos haja uma reflexão, produz-se algo e se um membro disser ‘não estou de acordo com que seja público’, apesar de todo o trabalho de recolha, não é tornado público.”

IMPACTO

PONTOS MAIS POSITIVOS E MAIS CRÍTICOS

No que diz respeito às dimensões comuns que emergem quando os entrevistados foram questionados sobre os pontos mais positivos e os pontos mais críticos da monitoria nos seus países, destacaram-se as seguintes. Entre os pontos mais positivos, o papel da sociedade revela-se um aliado para as organizações e redes representadas pelos entrevistados. Vários entrevistados referiram a mais-valia de ter a sociedade ao seu lado, sendo que a produção de informação sobre direitos e políticas a partir das monitorias reverte a favor da sociedade.

Assim, por um lado, a sociedade garante a legitimidade do trabalho efetuado pelas OSCs, por outro lado, a própria sociedade vai ganhando maior confiança nas ONGs, bem como maior conhecimento a partir dos exercícios de monitoria. Entre os pontos mais críticos, os entrevistados referem sobretudo a pouca partilha de informações por parte das entidades do Estado. A dificuldade encontrada na recolha de dados fidedignos junta-se a outro problema sentido por alguns entrevistados sempre que as suas entidades são percebidas mais como uma ameaça ao poder político do que um potencial aliado. Outro ponto crítico destacado por muitos dos entrevistados tem a ver com problemas de capacitação relacionados com determinados aspectos da acção política.

Alguns entrevistados referiram algumas situações mais relacionadas com os contextos sociopolíticos dos seus países. Por exemplo, na Guiné-Bissau sente-se forte a presença de um regime autoritário que torna os exercícios de monitoria mais complicados.

“É muito difícil para as instituições públicas aceitar que o nosso trabalho é isento e imparcial.”

“No contexto actual, obter informações é complexo porque o regime é autoritário e vê as organizações da sociedade civil como uma ameaça.”

Em sentido contrário, o regime democrático é referido como um contexto que permite não apenas desenvolver esses exercícios como apreciar os esforços políticos para o seu aprimoramento, como é o caso de Cabo Verde.

“Viver num Estado de direito democrático ajuda no trabalho de monitoria.”

No entanto, sempre em Cabo Verde, sente-se o problema da dependência das entidades do Estado que pode, porventura, limitar a autonomia e a isenção política dessas entidades. Em Angola, referiu-se outra vez a dificuldade do acesso à informação como um constrangimento à participação da sociedade. Ademais, o próprio Estado acaba por desincentivar a participação por apresentar o trabalho de monitoria como assunto da política e não da sociedade.

“As instituições públicas devem providenciar o cidadão com mecanismos de participação. Se perguntamos porque é que os pobres não têm pão, aí já dizem “Vocês estão a meter-se em questões políticas”. Então não há este ambiente propício à participação.”

No entanto, no país (Angola) nota-se a formação progressiva de grupos que monitoram direitos e políticas, capacitados para produzir os seus próprios relatórios. Finalmente, em São Tomé e Príncipe, destacou-se a necessidade de desconstruir a linguagem técnica para que a linguagem da monitoria seja de fácil acesso e compreensão. À semelhança do que foi referido em Cabo Verde, também aqui é valorizada a importância da isenção política, em particular dos consultores e investigadores contratados para exercícios de monitoria.

“Já tivemos exemplos de um consultor que foi nomeado para uma função política e fomos forçados a retirá-lo do processo”

No que concerne à incorporação das recomendações propostas pelas OCS, algumas dimensões comuns sobressaem da nossa análise das entrevistas. Em primeiro lugar, nota-se uma dificuldade em acompanhar ou até uma falta de resposta por parte do Estado sobre os passos que se seguem à entrega das recomendações. Por isso, refere-se à necessidade de persistir nas ações da monitoria, desde a orçamentação até ao cumprimento das leis, para que as entidades do Estado se sintam pressionadas a prestar contas. Ademais, alguns mecanismos de concertação e participação que são previstos por lei não são sistematicamente aplicados, tornando o quadro da monitoria particularmente desafiante. Perante essas dificuldades, existem, no entanto, casos de sucesso em que os resultados da monitoria serviram para a formulação de decisões governamentais.

Os entrevistados referiram ainda algumas situações mais relacionadas com o contexto sociopolítico dos seus países, como é o caso da necessidade de aprender a antecipar as decisões políticas para uma maior efetividade e eficácia da monitoria na Guiné-Bissau.

“Na elaboração de propostas orçamentais, tentamos perceber em que fase do orçamento temos mais capacidade de influência”

Em Angola, destaca-se a divulgação pública dos resultados através de workshops e redes sociais como um ponto positivo que tem vindo a mostrar resultados. Outra experiência positiva é a organização do Fórum de Recolha de Contribuições para Elaboração do Orçamento das Administrações Municipais, que representa a oportunidade para apresentar contribuições e influenciar as políticas de governação. No entanto, existe uma fragilidade nos processos de monitoria por falta de capacidade de enforcement. Em Cabo Verde, as experiências de Orçamento Participativo são mencionadas como positivas pois ajudam os cidadãos a entender e contribuir ativamente na definição das despesas previstas nos orçamentos municipais.

“Os Municípios devem criar instâncias de concertação e participação das organizações da sociedade civil e existem mecanismos em alguns Ministérios, mas a maioria não são eficazes.”

Finalmente, em Moçambique, refere-se o problema de os doadores ficarem por um tempo limitado (três anos) o que acaba por ser insuficiente porque é quando começam a entender a “lógica” do país.

“Os resultados da nossa monitoria podem ser a baseline para decisões do governo que funcionam nalguns casos, mas o governo raramente dá crédito pelo trabalho feito.”

EXEMPLOS DE INICIATIVAS COM IMPACTO

Os entrevistados referiram vários exemplos de iniciativas que a seu ver tiveram um impacto positivo. Essas iniciativas foram levadas a cabo pelas entidades que os entrevistados representam ou por outras, nos seus países.

Na Guiné-Bissau, foi feita menção a monitorias que tiveram bons resultados na área da exploração de recursos naturais e da aquisição pública de terras. Outro exemplo positivo foi a aprovação de uma estratégia Nacional de Promoção e Protecção de Direitos Humanos em 2022, que está a ser executada de forma ineficaz segundo o nosso entrevistado.

Em Cabo Verde, foram referidos o Cadastro Social Único, um programa percebido como com muita abertura, a aprovação do estatuto da pessoa idosa, a lei da violência baseada no género, as leis da protecção da criança e do adolescente e as leis sobre o ambiente. Neste momento, a missão de eliminação da pobreza extrema até 2030 absorve a maior atenção das organizações e redes de monitoria, no país.

Em Angola, entre as iniciativas com impacto foi referida a plataforma da sociedade civil onde a ADRA coloca os resultados da monitoria para influenciar as políticas públicas e envolver comunidades rurais.

Em Moçambique, os entrevistados referiram problemas estruturais na educação e na saúde.

PARTILHA DE CONSCIÊNCIA E PARTICIPAÇÃO PÚBLICA

No que diz respeito à partilha de consciência e participação públicas, os entrevistados destacaram algumas dimensões comuns, bem como pontos distintos. Entre as dimensões comuns, as ONGs são vistas como actores principais de mediação entre a sociedade e o sistema político, tendo elas a capacidade de olhar criticamente e com conhecimento para os mecanismos do Estado. No entanto, para melhor cumprir o seu papel, precisariam de mais meios técnicos e tecnológicos que permitissem alcançar um público mais alargado, bem como um maior número de ONGs. Sobre este último ponto, os entrevistados concordam com a necessidade de as ONGs trabalharem em rede, um esforço que em muitos casos já dá os seus frutos e que permite amplificar as vozes nos exercícios de monitoria. Outra dimensão comum referida foi o direito que os entrevistados afirmaram existir de as pessoas serem informadas em primeira instância sobre as áreas chave de actuação governativa, tais como a saúde, educação, cultura, meio ambiente, emprego, pobreza e inclusão. Finalmente, os entrevistados são unânimes quanto à necessidade de garantir uma participação efectiva que não se limite a ser um proforma. Entre os pontos de contraste entre os países, os entrevistados da Guiné-Bissau referiram que o Estado apresenta lacunas que acabam por ser supridas pelas OSCs, em particular no que diz respeito aos direitos económicos, sociais e culturais, mas também aos direitos civis e políticos.

“O Estado tem meios muito escassos e aplicados de forma muito deficiente, com a agravante de a corrupção permitir o desvio de parte desses recursos.”

Em Cabo Verde, diz-se ser necessário reforçar a partilha de informação produzida através dos exercícios de monitoria e garantir a sustentabilidade financeira das ONGs.

“A plataforma tem nos seus membros uma força enorme de participação, não é só uma rede de organizações.”

Em Angola, a ADRA tem vindo a defender o trabalho das ONGs nas políticas que o governo quer adoptar e que afectam os direitos humanos. Ademais, a OPSA tornou o assunto do Orçamento Geral de Estado público e de “propriedade” dos cidadãos.

“A ADRA trouxe para a praça pública uma das maiores políticas que foi adoptada pelo governo de Angola sobre as ONGs nacionais e internacionais, elaborando um plano de advocacia.”

Por fim, em São Tomé e Príncipe, as ONGs costumam ter um papel importante na formação de comunidades e poderes locais para que exista um diálogo efectivo e para que a pressão nas decisões do governo nacional seja eficaz.

“Estabelecemos uma relação próxima com as associações, as comunidades e com alguns agentes das comunidades: despertamos a consciência para incorporar no Orçamento Geral do Estado as necessidades que o poder local ouviu.”

PRESSÃO EFECTIVA NA TOMADA DE DECISÃO

Os exercícios de monitoria de direitos e políticas podem e devem contribuir para uma tomada de decisão mais fundamentada. Os nossos entrevistados referiram a este respeito muitos avanços legislativos que se devem precisamente à pressão das ONGs que atuam nos países, em particular através de ações de lobbying e advocacia. Os entrevistados concordam sobre o valor intrínseco da monitoria, sem a qual a sociedade não teria conhecimento de como e onde os recursos do Estado estão a ser utilizados e com que resultados. Estes propósitos são importantes para a defesa e a promoção

da cidadania, dos direitos humanos, da inclusão, bem como a promoção da igualdade de género.

Os entrevistados da Guiné-Bissau destacaram ainda que existem sucessos mesmo quando o governo vê as ONGs como adversários. Foi esse o caso da lei contra a mutilação genital feminina, da violência doméstica, da saúde reprodutiva e do tráfico de seres humanos.

“Mesmo quando o governo é legítimo e se a organização faz uma crítica mais forte, há também menos disposição para dialogar. No entanto, há governantes que compreendem o trabalho da sociedade civil e conseguem ver a importância da crítica feita.”

Em Angola, a ADRA destacou que enquanto outras ONGs têm um princípio de confronto, perseguiu-se sempre o diálogo social para a defesa de uma agenda nacional de trabalho em rede contra as injustiças.

“Se não for feito esse processo de monitoria a sociedade não saberá como e onde os meios foram aplicados e quais foram os seus impactos na defesa e promoção da cidadania, dos direitos humanos, da inclusão, na promoção da igualdade de género.”

BOAS PRÁTICAS NO PAÍS OU NO ESTRANGEIRO

Finalmente, a secção sobre o impacto termina com referências a bons exemplos de monitoria de direitos e políticas mencionados pelos nossos entrevistados. Na Guiné-Bissau, fez-se menção da Liga Guineense dos Direitos Humanos e da “Agenda Comum das Organizações da Sociedade Civil” que tem o apoio das Nações Unidas. Fora do país, foi ainda referida a existência da Coligação para a Proteção do Património Genético na África Subsariana. Em Cabo Verde, a lei contra a violência baseada no género que envolveu ONGs na própria elaboração e que exige articulação entre Estado e sociedade civil na sua implementação e monitoria é considerada um caso de sucesso.

A Plataforma das ONGs, a CNDHC e alguns organismos da sociedade civil também são referidos pelos nossos entrevistados. Em Angola, a ADRA esclarece ser membro da Comissão do Comité Nacional dos Direitos Humanos, tendo monitorado a sua agenda de trabalho que, segundo os nossos entrevistados, parece ser muito burocrática e dependente do governo nacional. A ADRA influenciou ainda o primeiro relatório sobre indústrias extrativas, sendo Angola membro do EITI. Outro caso de sucesso é a monitoria da aplicação do Orçamento Geral de Estado nas localidades, bem como a monitoria dos Direitos Humanos feita pela Mosaiko. Em Moçambique, o CIP referiu a importância dos resultados de monitoria que realizam para informar a tomada de decisão do governo, mesmo que este não o reconheça. As monitorias do CIP têm espoletado processos legislativos, de que é exemplo a legislação criada para tributação das mais valias.

parte 5

CONCLUSÕES

O presente estudo pretende mapear iniciativas e práticas de monitoria de políticas públicas levadas a cabo por OSCs nos PALOP, nos últimos cinco anos. A análise efetuada permitiu detectar um conjunto de experiências, de práticas de sucesso e de desafios que irão certamente informar o trabalho futuro no domínio da monitoria de políticas públicas e de direitos humanos.

Os processos de monitoria seguem, por regra, um roteiro de execução padronizado e assente nas melhores práticas, o que demonstra que a formação e, em alguns casos, a especialização das equipas de trabalho destas organizações, com o apoio da comunidade internacional, tem surtido efeito. O leque de iniciativas de monitoria desenvolvidas oferece uma ampla cobertura das áreas mais sensíveis da governação, em linha com os objectivos de desenvolvimento sustentável no quadro da Agenda 2030. O trabalho de campo depara-se, muitas das vezes, com uma série de constrangimentos, que vão desde a inexistência de dados, a restrições de acesso à informação até a acções intimidatórias e ataques sistemáticos à credibilidade dos investigadores. O fraco interesse e responsividade dos governos é um entrave a este tipo de iniciativas da sociedade civil, mas é possível, mesmo num contexto de baixa qualidade da governação, identificar “positive institutional outliers”, ou seja, actores que se destacam positivamente face aos restantes, e estabelecer parceiras estratégicas com entidades credíveis, que estão empenhadas em prestar um bom serviço e motivadas para mudar a forma como as políticas são abordadas, implementadas e avaliadas.

No que diz respeito à utilização dos resultados, os representantes da OSCs destacam várias experiências positivas de diálogo horizontal (com outras OSCs) e vertical (com diferentes actores estatais), e de transferência dos resultados para a sociedade. Com efeito, várias organizações referiram que os resultados das monitorias, para além de informarem o desenho e implementação de políticas públicas, servem de base para novas monitorias, sinalizam áreas de intervenção e por isso alimentam novos projectos e permitem um diálogo mais informado com a sociedade. Contudo, são também apontados desafios importantes. O primeiro resulta do facto de nem sempre ser possível utilizar todos os dados gerados pelas monitorias, sobretudo quando as

monitorias cobrem questões politicamente sensíveis. O segundo diz respeito à ausência de recursos humanos, técnicos e tecnológicos para promover uma utilização eficiente dos resultados gerados pelas monitorias. Este foi aliás um aspecto bastante referido e de forma transversal pelos representantes das OSCs.

Os impactos dos exercícios de monitoria referidos pelos representantes das OSCs apresentam uma variedade extensa de oportunidades e desafios, de avanços e retrocessos, de sucessos e problemas. Parece-nos fundamental destacar três aspectos, particularmente reveladores das tensões que emergem do terreno. Em primeiro lugar, existem constrangimentos que advêm da relação com os órgãos e actores do Estado no que diz respeito a questões práticas, tais como a disponibilização de informação, o que dificulta ou até impossibilita em alguns casos a recolha de dados, bem como questões ideológicas que podem inviabilizar uma relação profícua entre as ONGs e o aparato governamental. É o caso, por exemplo, das ONGs vistas como “adversárias” e não como potenciais aliadas para o aprimoramento de políticas públicas nos mais diversos sectores. Em segundo lugar, a relação com a sociedade mais ampla revela-se fundamental por pelo menos duas razões. A primeira tem a ver com a legitimação que a sociedade pode dar ou retirar dos exercícios de monitoria. O reconhecimento do valor acrescentado que esses exercícios oferecem à sociedade é entendido como fulcral para a prossecução das atividades das ONGs. A segunda razão é que a utilização dos resultados produzidos pelas monitorias pode não apenas partilhar informação útil, mas também capacitar os membros da sociedade para assumirem uma postura proactiva perante os processos de tomada de decisão. Em terceiro e último lugar, o impacto é regulado também pela capacidade de as ONGs trabalharem em rede. Entre os nossos entrevistados, havia quem representasse entidades já treinadas no trabalho em rede, enquanto outras estavam a encetar diligências nesse sentido. Em todo o caso, os entrevistados reconheceram a capitalização de conhecimento e competências que o trabalho em rede consegue garantir para os exercícios de monitoria.

O ENCONTRO EM LISBOA E A CENTRALIDADE DO TRABALHO COLABORATIVO

O encontro de restituição e troca de experiências entre organizações da sociedade civil e investigadores de países de língua oficial portuguesa realizou-se nos dias 22 e 23 de fevereiro, na Fundação Cidade de Lisboa e nas instalações do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Contou com um total de 15 participantes de organizações da sociedade civil, de entidades públicas e da academia. O representante de Cabo Verde, presidente do Observatório de Cidadania Activa, esteve impossibilitado de participar no encontro em Lisboa. No entanto, a pedido da organização, a intervenção preparada para o encontro foi integrada no conjunto de intervenções transcritas abaixo, em discurso directo.

A sessão de dia 22 da parte da tarde, integrada no programa do encontro, consistiu numa sessão pública sobre ética e corrupção na política, dinamizada pela equipa do ICS. O debate contou com a participação de alunos, investigadores e representantes de organizações da sociedade civil. Esta sessão não consta na publicação, uma vez que se tratou de um evento paralelo, ao qual o projecto se associou.

O encontro de dois dias permitiu reunir organizações da sociedade civil com trabalho amplamente reconhecido e consolidado nos domínios da monitoria de políticas públicas e de direitos humanos. A Acção para o Desenvolvimento Rural e Ambiente, em Angola, a Liga Guineense de Direitos Humanos e a Tiniguena, na Guiné-Bissau, o Centro de Integridade Pública, em Moçambique, e a Federação das Organizações Não Governamentais, em São Tomé e Príncipe, representam actores incontornáveis nos seus respetivos países no que toca a processos de monitoria liderados por organizações da sociedade civil. O encontro permitiu envolver ainda três centros de investigação, nomeadamente o GovCopp, da Universidade de Aveiro, o Centro de Estudo sobre África e Desenvolvimento e o Instituto de Ciências Sociais, ambos da Universidade de Lisboa e duas organizações da sociedade civil portuguesas, a Associação para a Cooperação Entre os Povos e a Transparência Internacional Portugal. Por fim, a entidade responsável pelo apoio

à implementação e avaliação de políticas públicas em Portugal, o PlanoAPP, esteve também presente nos dois dias de apresentação de experiências e de debate.

Apesar de estes actores serem, como referido anteriormente, amplamente reconhecidos nos contextos em que actuam, não é conhecido trabalho de investigação de análise comparada entre os diferentes países e iniciativas de monitoria sobre o papel que desempenham, o impacto do trabalho que promovem, as estratégias que utilizam ou o seu papel no reforço da transparência, da responsabilização e da avaliação de políticas públicas e da acção governativa. Neste sentido, o estudo realizado no âmbito deste projecto procurou adoptar uma metodologia de investigação-acção, caracterizada pelo facto de a investigação conter em si uma intenção de mudança e um propósito emancipatório. O encontro, procurou, no seguimento do estudo realizado, contribuir para o reforço da sistematização, da desocultação e da valorização do trabalho da sociedade civil nestes domínios.

Simultaneamente, considerou-se muito importante desocultar, conhecer e analisar não só as experiências de monitoria de iniciativa da sociedade civil mas também os seus aliados. Os chamados “positive outliers” dentro das instituições, que desempenham um papel importante e também pouco estudado. As Ilhas de Integridade, segunda a Transparência Internacional, representam instituições públicas que reduzem a corrupção apesar de se encontrarem rodeadas por corrupção endémica. Este projecto permitiu aflorar e conhecer de forma muito superficial alguns destes actores. Esta poderá representar, no futuro, uma importante linha de trabalho.

O projecto, através do estudo e do encontro dinamizados, procurou contribuir para iniciar esta reflexão e para delinear estratégias de trabalho comum, reconhecendo simultaneamente as suas próprias limitações metodológicas, temporais e financeiras.

As oportunidades de encontro e de intercâmbio entre organizações congéneres dos cinco países são escassas. No caso de um dos dois países insulares, São Tomé e Príncipe, verifica-se uma situação de isolamento internacional, que vem agravar o progressivo fechamento do espaço de actuação da sociedade civil a nível nacional. A criação de redes, tanto a nível nacional como internacional, foi considerada, ao longo de todo o encontro, fundamental para assegurar a protec-

ção e combater o isolamento de activistas e defensores direitos humanos, num contexto em que estes são frequentemente alvo de intimidação e de perseguição e de fechamento do seu espaço de actuação.

O trabalho em rede pode permitir, para além de proteger activistas e defensores de direitos humanos, partilhar competências e saberes, exponenciando e potenciando o trabalho das organizações. O mapeamento de florestas e do ambiente pode, a título de exemplo, beneficiar de conhecimento e tecnologias que permitam quantificar alterações em determinados contextos e paisagens. Um dos desafios apontados por várias organizações prende-se com a dificuldade em coligir informação, num contexto de grande quantidade e dispersão dessa informação. Também neste domínio há soluções técnicas e tecnológicas que a cooperação e colaboração entre diferentes actores podem potenciar. Neste sentido, é fundamental valorizar parcerias entre universidades, organizações da sociedade civil e outras instituições, ancoradas em financiamentos de natureza diversa e que permitam escalar o trabalho realizado.

Também ao nível da formação, o trabalho colaborativo poderá permitir colmatar algumas fragilidades. Ao promover a continuidade na interacção entre actores, a colaboração num formato de rede informal poderá permitir dinamizar acções de formação e de capacitação, identificando áreas de interesse comuns às várias entidades. Por fim, a sistematização e o debate de boas práticas facilitará a identificação de estratégias e de soluções partilhadas, apesar da diversidade de contextos e de desafios.

Dentro da geografia que o projecto permitiu reunir, com diferentes saberes e diferentes competências, a colaboração em formato de rede informal atrás referida facilitará, a longo prazo, a circulação de informação, a pesquisa, a protecção de activistas e a capacitação das organizações, inclusive inter pares. O projecto permitiu dar os primeiros passos nesse sentido, com potencial para permanecer para além de acções de natureza pontual. Será realizado um segundo encontro, online, entre as várias entidades envolvidas, para apresentar a versão final do estudo e, com base nos resultados e principais conclusões, delinear hipóteses de trabalho conjunto.

EXPERIÊNCIAS PARTILHADAS EM DISCURSO DIRECTO

OBSERVATÓRIO DOS DIREITOS NA GUINÉ-BISSAU - O DESAFIO DA MONITORIA DE DIREITOS NUM CONTEXTO DE INSTABILIDADE

Carlos Sangreman, Centro de Estudos sobre África e o Desenvolvimento do Instituto Superior de Economia e Gestão – Portugal

Bubacar Turé, Liga Guineense dos Direitos Humanos – Guiné-Bissau

O Observatório de Direitos é uma iniciativa de uma ONG guineense independente de subsídios estatais – a Liga Guineense dos Direitos Humanos –, em parceria com uma ONGD portuguesa – a Associação para a Cooperação Entre os Povos (ACEP) e um centro de investigação universitário português – o Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento (CEsA/ISEG/ULisboa), que tem contado com o apoio da União Europeia, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e da Cooperação Portuguesa.

Esta iniciativa, cujo primeiro relatório foi lançado em Março de 2015, pretende ser um contributo para desenvolver uma cultura dos Direitos Humanos na Guiné-Bissau, favorecendo a acção cidadã e o respeito efectivo de todos os direitos. Trata-se de desenvolver aquela cultura na sua multidimensionalidade, incluindo direitos cívicos e políticos, económicos, sociais e culturais, direitos ambientais e direitos de acesso e segurança digital entre muitos outros direitos que estão na base das relações entre os cidadãos e as diversas instâncias de poder e nas suas práticas concretas – poder político, tradicional, religioso, na família e noutras formas de poder.

Nesse sentido, foi criado e desenvolvido o Observatório dos Direitos que tem dado um valioso contributo para melhorar o nível de conhecimento e de monitoramento dos Direitos Humanos na Guiné-Bissau, nomeadamente através do tratamento de indicadores recolhidos em todas as regiões do país e o seu tratamento e discussão num debate alargado na sociedade.

Hoje a tipologia dos Direitos Humanos define-se por gerações de direitos, nomeadamente:

1.ª geração – Direitos e Liberdades Cívicas e Políticos: onde estão os direitos de participação política, cívicos e de organização da sociedade civil; (voto universal, eleger ser eleito, etc.);

2.ª geração – Direitos Sociais, Económicos e Culturais: no contexto da revolução industrial, muito focado nos horários de trabalho, na igualdade de salários, no direito à segurança social, nos séculos XVIII e XIX. A estas vão-se acrescentando os direitos económicos, como um nível de vida digno, e culturais como o acesso a bens culturais século XX;

3.ª geração – Direitos dos Povos: no contexto do século XX, marcado pela guerra mundial, fim do colonialismo, movimentos feministas, direitos de minorias, bem como o direito à independência e o direito a viver na sua própria cultura;

4.ª geração – Direitos de Protecção Ambiental e Tecnológico: já nos séculos XX e XXI, incluindo questões como a privacidade individual, clonagem, gravações/escutas, preservação do ambiente terrestre, marinho e aéreo.

A investigação numa área normativa ou de valores como é esta, coloca-se sempre na identificação do que contém cada subárea e de como se pode conhecer concretamente em cada país e cada período temporal aquilo que se passa.

Os Direitos Humanos da 1.ª geração – Políticos e Cívicos – foram-se identificando através da legislação existente e praticada pelos diferentes países: há jornalistas presos / assassinados? Há presos políticos? Há vários partidos ou apenas um partido único? Há repressão sobre minorias étnicas? Ou de género? Neste projeto na Guiné-Bissau, esses direitos têm uma recolha e tratamento próprio como se pode ver no último relatório da Liga Guineense dos Direitos Humanos. Os Direitos Humanos das outras gerações têm um processo permanente de procura de indicadores cuja sistematização é mais recente do que se pode crer. Este projeto insere-se na procura de indicadores que nos digam como vão os direitos de segunda geração num país frágil como a Guiné-Bissau.

Em termos de metodologia, foi necessário organizar uma estrutura nacional capaz de recolher informação sobre direitos humanos em todo o território da Guiné-Bissau, analisar esses dados e editá-los, com uma progressiva diminuição de dependência técnica externa, com sustentabilidade. Para cumprir este objetivo tivemos “antenas”, constituídas por pessoas residentes nas regiões (1 por região e 4 no Setor Autónomo de Bissau), e 2 técnicos nacionais de estatística e de informática (utilizadores) que debateram em conjunto desde o primeiro momento os indicadores, a forma de recolha de cada um e foram aperfeiçoando o processo ao longo dos anos.

Foi então montado um inquérito, de compreensão fácil do significado de cada indicador, em correspondência com a análise da realidade social, política e económica da Guiné Bissau e tendo como base também o enquadramento internacional (Declaração dos Direitos Humanos, Carta Africana e da Listagem de indicadores do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos).

Em termos de amostragem, recolheu-se no primeiro ano informação na maioria dos sectores administrativos em cada região (38). Para a cidade de Bissau recolheu-se num número de bairros (16/45) com a maioria da população (70,8 %), segundo o censo de 2009 (último existente). A partir do segundo ano, este método foi aperfeiçoado recolhendo-se em 5% das localidades do país de todas as regiões e 751 famílias para inquirir sobre meios de subsistência. No ano de 2019 (antes da pandemia), foi possível recolher informação junto de 466 mulheres estratificadas por regiões para o capítulo Igualdade de género.

Na realidade, construíram-se vários tipos de amostragem, podendo dividir em dois grandes grupos: a amostragem de conglomerados (escolas, centros de saúde, centros de detenção, farmácias, vendedores em mercados), onde se inquiriam instituições em número finito e pequeno embora com número nacional sempre superior aos números indicados na teoria estatística (≥ 30 ou ≥ 100); e a amostragem aleatória para as localidades, as habitações e as famílias.

Para a Igualdade de Género, recolheram-se dados sempre de mulheres sem a presença de homens, em geral em mercados (tanto as clientes, como as vendedoras) de forma aleatória. Para a habitação, saneamento, energia, e

água, como não havia orçamento para manter a amostra em 5%, definiu-se um número até 50 habitações por localidade ou bairro (Bissau). No terceiro ano cobriram-se todos os centros de detenção e prisões.

Em termos de áreas a monitorar, no primeiro ano, incluíram-se 6 áreas: acesso a educação, saúde, justiça, habitação, água tratada e energia. No segundo ano, aperfeiçoaram-se as áreas anteriores, e acrescentou-se os meios de subsistência e saneamento; já no quarto ano foi adicionada a dimensão da igualdade de género.

Sobre a utilização dos dados recolhidos, nesta investigação procurou-se, numa área que é em geral expressa por indicadores qualitativos, expressá-la com metodologias quantitativas e traduzi-los em casos práticos para uma maior compreensão e conhecimento por parte da sociedade. A sua utilidade social tem como instrumento central a difusão de resultados, a partir da edição de relatórios impressos, organização de debates e djumbais descentralizados e de exposições com informação simples e direta. Além disso, os dados recolhidos são uma fonte de informação importante para informar o trabalho de advocacia social e influência política, por parte das organizações da sociedade civil, nomeadamente da LGDH, da Casa dos Direitos e das organizações do consórcio da Casa, não só junto das instituições do Estado, como também da comunidade internacional. Os dados recolhidos pelo Observatório de Direitos têm uma enorme importância para o país, no quadro dos esforços para a melhoria da situação dos direitos humanos. Aliás, as informações recolhidas pelo Observatório de Direitos têm a particularidade de serem as únicas referências nos setores objecto de recolha e análise, na medida em que, o âmbito de intervenção do sistema nacional de estatísticas não inclui estes sectores.

Em termos gerais, os dados do Observatório de Direitos têm sido utilizados pelas autoridades nacionais na elaboração das políticas públicas, na produção de relatórios nacionais de avaliação da implementação dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado da Guiné-Bissau, no âmbito dos mecanismos da ONU para a proteção dos direitos humanos.

Neste último caso, os dados do Observatório auxiliam as autoridades nacionais na elaboração dos diferentes relatórios de exames periódicos

universais (UPR), assim como nos seus respetivos relatórios alternativos das organizações da sociedade civil.

No que concerne a elaboração das políticas públicas de promoção e proteção dos direitos humanos, os diferentes relatórios do Observatório de Direitos com indicadores sobre acessos às diferentes categorias de direitos, foram utilizados em 2021 e 2022, na elaboração da Estratégia Nacional de Promoção de Direitos Humanos e Cidadania, uma iniciativa do Ministério da Justiça e dos Direitos Humanos. Neste âmbito, e, em jeito de reconhecimento público da importância destes tipos de informações para o fortalecimento das ações do governo tendente a melhoria da situação dos direitos humanos, o então Ministro da Justiça e dos Direitos Humanos Dr. Albino Gomes, visitou à Casa dos Direitos em setembro de 2023, para enaltecer as ações que têm sido desenvolvidas em prol da melhoria da situação dos direitos humanos na Guiné-Bissau. A referida visita permitiu ao Ministro da Justiça enfatizar a importância dos dados que o Observatório de Direitos tem produzido e prometeu estreitar as relações institucionais com a Casa dos Direitos.

Igualmente, as informações recolhidas pelos sucessivos relatórios do Observatório, têm sido fontes de referências para a Assembleia Nacional Popular, sobretudo a sua Comissão Especializada Permanente para os Assuntos Constitucionais e de Direitos Humanos, para a produção legislativa ou revisão das legislações nacionais protetoras dos direitos humanos e igualdade de género. Portanto, ao nível interno, o Observatório de Direitos tem sido a maior fonte para a Liga Guineense dos Direitos Humanos na elaboração dos sucessivos relatórios sobre a situação dos direitos humanos na Guiné-Bissau, considerados as maiores e mais abrangentes fontes de avaliação de cumprimento dos compromissos assinados pelo país ao nível internacional.

Nesta mesma senda, os membros das diferentes organizações da sociedade civil, os estudantes e universitários, também recorrem aos relatórios do Observatório de Direitos para enriquecer as suas pesquisas e dissertações em diversos domínios científicos. Ou seja, o Observatório de Direitos tem sido uma referência nacional para todos quanto pretendem obter informações fiáveis no que concerne a situação das diferentes categorias dos direitos humanos na Guiné-Bissau.

MONITORIA ELEITORAL E DE RECURSOS NATURAIS - UMA EXPERIÊNCIA DA GUINÉ-BISSAU

Miguel de Barros, Tiniguena – Esta Terra é Nossa! – Guiné-Bissau

A Tiniguena tem desenvolvido múltiplas experiências da monitorização de políticas públicas sejam elas no domínio dos recursos naturais que elabora quer de forma singular, quer em termos coletivos, como por exemplo a monitorização de políticas públicas na matéria das eleições onde integra um grupo da sociedade civil para a monitorização dos processos eleitorais, mas também na monitorização da própria administração pública através da parceria com a Liga Guineense dos Direitos Humanos. Mas neste fórum eu quero enfatizar mais a experiência da Tiniguena na monitorização dos recursos naturais que é um caso único da Guiné-Bissau e também é uma experiência que já tem 10 anos.

Nós começamos efetivamente em 2012 com o golpe de Estado, as eleições. Constatámos que como à Guiné-Bissau foi imposto um regime de sanções, a forma como as autoridades na altura acharam que poderiam mobilizar algum recurso financeiro para suportar essa fase foi através da distribuição de licenças ilegais para exploração das florestas, das pescas e também das minas. Nessa fase o elemento mais crítico foi de facto a grande corrida às florestas, pelos chineses e também por alguns países da sub-região. Nessa corrida participaram políticos, magistrados, chefias militares, juizes e empresários sem intervenção na área da madeira. Assim criou-se uma espécie de Novo Eldorado na Guiné-Bissau com a supressão na Guiné-Bissau de todas as regras de exploração, transformação da madeira para exportação, através do comércio ilegal, clandestino, que passava sobretudo pelo mercado asiático (a China) mas também por mercados como o da Turquia e da Arábia Saudita. Então a Guiné-Bissau ficou, nessa fase, muito pressionada por esse negócio ilícito e por uma desregulamentação completamente de tudo aquilo que eram os mecanismos de Estado para o controle dos recursos naturais. Depois de várias denúncias, de vários escândalos, nós decidimos após a realização das eleições em 2014, avançar com a apresentação

daquilo que foi o diagnóstico relativamente à exploração dos recursos naturais. O projeto procurou, numa primeira fase, ter uma intervenção que privilegiasse a ideia de mapear todas as zonas críticas, tanto as da exploração da madeira, as da pesca, as da exploração por exemplo dos minérios e também do petróleo, procurando a partir daí ter uma ideia de como é que ao nível nacional estavam distribuídos os focos de tensão, de conflito, relativos à exploração dos recursos naturais. Daí que a nossa intervenção se baseou em primeiro lugar num diagnóstico, depois na criação de brigadas de alerta precoce, depois na formação de estruturas que pudessem trabalhar numa célula de alerta precoce e na monitorização das zonas sob ameaça e de risco. Depois na proposta de gestão desses territórios, desses patrimónios, mas também em termos de algumas propostas de políticas públicas, na advocacia e depois a nível da comunicação. Então, numa segunda fase de 2014 a 2016, avançamos muito em termos de produção dessas informações porque são áreas onde não há documentos públicos sobre o estado de exploração desses recursos, nem há documentos públicos sobre as receitas provenientes desses setores e nem sobre o destino dessas receitas.

O nosso diagnóstico permitiu, por exemplo no caso das pescas, demonstrar todos os acordos que existem ao nível de concessão de licenças pela exploração dos recursos pesqueiros e marinhos. Ao nível da floresta permitiu demonstrar que estava a ser cometido um crime ambiental, porque o inventário do património florestal era de 1985, publicado em 86, e é na base disso que se estava a fazer a emissão das licenças para o corte de madeira até agora. Sem respeito por aquilo que são as regras para a emissão, políticas de repovoamento sem por exemplo certificar as empresas que tinham condições efetivas de produzir a transformação de produtos e que de facto faziam a exportação de toros, o que era proibido na lei da floresta da Guiné-Bissau.

Ao nível por exemplo do petróleo, pela primeira vez soubemos que havia acordos de exploração conjunta do petróleo com o Senegal. Acordos esses que vigoravam desde os anos 80, mas sobre os quais nunca se tinha produzido um relatório público e ninguém sabia dos destinos dos royalties que vinham desse acordo.

Foi possível através desse projeto denunciar os vários acordos de prospeção

e exploração da raia pesada de fosfato, de bauxite e também de outros minérios que estavam a ser explorados. E chegámos à conclusão de que teríamos de avançar para uma terceira fase, que era como empoderar as comunidades para terem capacidade de resposta, pelo menos para travar a agressão aos recursos locais, mas também ajudar, por exemplo, o Estado a ter algumas políticas públicas que favorecessem melhor a gestão e a governança desses patrimónios.

Então aqui, nessa fase, que é a terceira fase em que nós nos encontramos, avançamos para algumas questões muito pontuais. Avançamos com a proposta de elaboração de alguns anteprojetos-lei, porque o nosso quadro legal dá-nos essa possibilidade de ter iniciativas de legislação da sociedade civil que pudessem ser acolhidas ao nível do Parlamento sem passar pelo governo. Foi nesse quadro que foi elaborada a lei de reassentamento das comunidades com a exploração de fosfato e de bauxite, sem nenhum tipo de conversa, nenhum plano de orientação, sem nenhum compromisso e sem nenhum quadro jurídico que pudesse balizar a proteção das comunidades que estão a residir na zona onde esses recursos existem. Pela primeira vez, conseguimos fazer com que essa a lei do reassentamento das comunidades fosse adotada pelo Parlamento e hoje é uma figura que existe na nossa legislação.

Avançámos também com outra proposta muito concreta que era a questão da regulamentação das florestas comunitárias. Existia uma lei das florestas comunitárias, mas sem regulamento e que dava o poder às estruturas tradicionais locais e comunitárias de direito prioritário em termos de uso e também de proteção desse espaço. Foi também no quadro da Assembleia Nacional Popular que esse regulamento foi aprovado. Avançámos ainda para um outro pacote que neste momento está em discussão que é o reconhecimento daquilo que nós chamamos de área de Património Autóctone Comunitário que são zonas onde existem recursos naturais importantes, ecossistemas produtivos que têm bastante significado na vida dessas comunidades, e que foram essas comunidades que zelaram pela sua manutenção. São espaços de rituais, são espaços que estão dentro da filosofia de vivência e de toda a ancestralidade dessas comunidades. Neste momento, estamos nessa discussão de levar o Governo a reconhecer esses sítios como sítios de património comunitário, em que a comunidade tenha de

facto a capacidade e o direito de travar as incursões do próprio Estado relativamente à exploração abusiva desses patrimónios.

Duas coisas são importantes nesse processo, por um lado, nós estamos a trabalhar sobre aquilo que são os recursos naturais que têm um peso importante na economia e no Orçamento Geral do Estado, mas também que têm uma importância muito forte na economia familiar e naquilo que é estratégia de vida das comunidades guineenses. E, por isso, que nós temos valorizado muito aquilo que são as estruturas existentes nos locais, tanto as estruturas tradicionais não formais, como as estruturas mais modernas e formais que estão na vanguarda da luta pela defesa dos seus territórios, dos seus patrimónios naturais e culturais. Deste ponto de vista, o alerta precoce é sobretudo numa primeira fase com as entidades da sociedade civil, mas felizmente hoje nós temos por exemplo as delegacias regionais da floresta, da agricultura, das pescas, que também integram essas estruturas que, na dificuldade de poderem seguir as orientações que vêm do Estado central, participação enquanto aliados que partilham documentos, que dão informações, que fazem denúncias clandestinas e que nos permitem agir também de uma forma mais proactiva na defesa desses patrimónios.

Uma outra coisa importante nesse processo é a aliança que se construiu com a Assembleia Nacional Popular. O maior entrave é o governo, os órgãos formais em termos executivos, que não só bloqueiam o acesso a documentos, mas também porque são eles os atores da violação de tudo aquilo que são as leis. Muitas das vezes é o respaldo da comissão especializada de assuntos ligados à floresta, recursos naturais, agricultura e afins, que nos permite levar essas agendas para quem toma as decisões para poder de facto ter alguma capacidade de ação.

Conseguimos outras conquistas fundamentais como, por exemplo, em 2014 conseguimos que o governo constitucional adotasse uma moratória que serviu para interditar toda a exportação da madeira bruta para fora da Guiné-Bissau, obrigando de algum modo com que o processo fosse mais ou menos regulamentar.

Só que neste processo há também elementos que condicionam a nossa ação.

Por exemplo, quando falamos que os dados apontavam para a necessidade de criar um novo inventário do património florestal, agrícola, pesqueiro e afins, solicitámos aos parceiros, por exemplo, a União Europeia, que se associasse a essa iniciativa no sentido de conseguir engajar o governo num compromisso para com que não se avançasse para nenhuma ação de exploração dos recursos sem serem criadas e de facto realizado esse inventário e uma nova regulamentação. Isso não aconteceu, porque também os parceiros financeiros têm a sua agenda e têm os seus interesses. Por exemplo, quando nós avançámos com efetivas providências cautelares, juntamente com a Liga Guineense dos Direitos Humanos para interditar ações do governo na construção da central elétrica no interior do Parque Natural de Lagoa de Cufada, mas sem esses parceiros, não foi de facto possível travar essa intenção do governo.

Porque, por um lado, os parceiros financeiros querem agir na escuridão, mas na claridade não querem ter nenhuma ação que comprometa a sua ação perante o governo. De modo que a União Europeia não teve coragem de financiar a nossa ação, por exemplo, de interpor uma providência cautelar que é muito custoso aqui na Guiné-Bissau, para fazer com que as iniciativas do governo fossem travadas.

Uma outra questão fundamental também nesse processo tem a ver com os mecanismos de financiamento. Não há uma lógica de financiamento desses projetos de influência de políticas públicas que pudesse permitir uma perspectiva de longo prazo e cobrir os ciclos, por exemplo, do calendário político de uma legislatura, mas que não sejam vistos como projetos meramente de desenvolvimento. Esses projetos não são projetos de desenvolvimento, são projetos de políticas públicas, de advocacia, de intervenção cívica e precisam de ter um outro quadro de intervenção.

Quando temos esses atores a exigir níveis de reestruturação desses financiamentos, como se fosse um projeto de desenvolvimento agrícola, um projeto de saúde, ou na área da educação, desvirtua toda a capacidade institucional de influência, mas sobretudo de fiscalização daquilo que são hoje as ações que põem em causa o próprio desenvolvimento.

A grande dificuldade que estamos a ter neste momento é a continuidade

desse processo de monitorização. Não está em causa a autoridade dos dados, os dados existem, são solicitados e as universidades procuram, o governo procura, os financiadores procuram... Mas o que está em causa é o formato no qual querem fazer esse financiamento, como se fosse algo que se restringisse dentro de um programa de um governo. E isso é um grande obstáculo, porque nos nossos países também o estado não participa em nenhum projeto e em nenhuma ação que visa a sua própria fiscalização.

Um dos elementos que deve ser tomado em conta é de que modo é que a utilidade desses projetos permite criar mecanismos de financiamento alternativo que favoreçam, não só a efetivação ao nível da intervenção, mas também a autonomia das organizações em produzirem dados, mas em terem capacidade de influência na manutenção da paz e para a salvaguarda de modelos de desenvolvimento mais humanizantes e que têm as populações no centro da sua própria atenção.

[resposta a uma questão]

Há vários modelos, há modelos organizacionais onde se limita simplesmente a recolha de dados de informação que depois outros trabalham. Mas, no nosso caso, nós optámos por um modelo que permita a combinação de três elementos: 1) a produção da informação; 2) a montagem de uma estrutura cívica de defesa do próprio dom, do próprio património; 3) a advocacia para adoção de políticas públicas favoráveis que permitem o reforço desse quadro. O Nosso processo de monitorização é uma ação de monitorização e influência.

O REFORÇO DA JUSTIÇA AMBIENTAL ATRAVÉS DA MONITORIA E DO DEBATE PÚBLICO NA GUINÉ-BISSAU

Erikson Medonça, Tiniguena – Esta Terra é Nossa! – Guiné-Bissau

O nosso trabalho vai no sentido de contribuir para a boa governança ambiental, a distribuição equitativa dos benefícios ou vantagens da exploração de recursos naturais e a salvaguarda dos direitos humanos das comunidades.

A nossa intervenção é estruturada em três principais vertentes: 1) contribuir para o fortalecimento do sistema governamental e de gestão dos recursos naturais; 2) promover o debate público e transparência na exploração dos recursos naturais que é muita das vezes assunto confidencial e do Estado e há um tempo para cá é uma questão que é gerida essencialmente pela presidência e, no máximo, pelo chefe do governo; 3) reforçar a justiça ambiental e na repartição das vantagens.

Em muitos desses casos, temos um problema em termos de planificação geral do próprio país. Só para vos situar, começámos esse trabalho em 2012 (a monitorização mais propriamente dita dos recursos naturais) e de lá para cá digo-vos que tivemos três governos legítimos, contando agora com o último governo demitido em Dezembro de 2023. Mas de lá para cá, se não me engano, temos uns sete primeiros ministros a dirigirem governos. Este ambiente de descontinuidade da governação tem dificultado muito a própria gestão dos recursos naturais. Como disse, nós tivemos três governos legítimos que saíram das eleições, mas, entretanto, não chegaram a terminar os mandatos e todos esses governos tinham os instrumentos de governação, mas, entretanto, nenhum deles teve mais que um ano e seis meses. Nesta perspectiva, nada temos como base para a governação. Isto é o principal problema, constrangimento que nós temos no nosso trabalho. A partir de 2012, nós tentámos fazer um conjunto de diagnósticos no setor das florestas, pescas, minas e pedreiras. Para terem uma ideia, o último inventário florestal que é feito na Guiné-Bissau foi em 1985, mas até hoje ainda se

continuam a emitir licenças para cortes de madeira. E como é que se pode num espaço de 39 anos, fazer a exploração desse recurso, por exemplo, mas, entretanto, sem ter uma planificação e uma ideia da quantidade desse recurso. Com que base é que nós vamos decidir o quanto explorar. Mas é a mesma coisa também com os recursos pesqueiros. A única coisa que se faz é dizer que o mês de janeiro é o período de repouso biológico, mas nós não chegamos a medir o volume da biomassa dos nossos mares.

Tudo isto sem falar da falta de capacidade e meios para a fiscalização das licenças que são emitidas e para fiscalizar a pesca ilegal e a pesca não declarada. É neste contexto, com falta de instrumentos, que nós atuamos e tentamos de alguma forma ter os nossos instrumentos e diagnósticos que nos ajudam a ter uma visão.

A questão é falar desses assuntos, fazer denúncias sobre questões que mais ou menos afetam a vida da população em determinadas comunidades, onde se exploram os recursos naturais. Neste momento, estamos com grande problema na exploração da areia pesada na zona Norte do país, em que são dados 15 dias à comunidade para sair desta zona e ainda antes de se realizar os estudos prévios e cumprir com todas as etapas administrativas impostas pela lei, até ao licenciamento ambiental para a exploração. Tudo isto – a falta de cumprimento das leis e a falta de instrumentos de planificação – dificulta o nosso próprio trabalho e nós acabamos por adoptar uma metodologia muito mais de denúncia de casos, ao invés de tentar antecipar a própria má gestão dos recursos.

É um desafio que nós temos, o de poder fazer a antecipação. Nós não sabemos até quando vai esse governo, se até 2025 ou não, e mesmo que o governo continue, mas o ministro, por exemplo, de recursos naturais ou de ambiente podem mudar e, quando isto muda, muita coisa muda na Guiné-Bissau. Os ministros quase que vêm com o seu staff administrativo, ignorando completamente a estrutura antes existente, e isso baralha tudo, qualquer que seja a proposta antes formulada e a ser discutida volta atrás para se começar o processo todo de novo.

Neste momento, temos 3 ou 4 propostas de projectos de leis que tentamos

que o governo adopte, mas toda a vez que começamos o processo de apresentação da proposta e a fundamentar a sua pertinência, o governo é demitido e todo o percurso que tem que ser recomeçado. Temos de voltar a fazer advocacia para a adopção destes quatro instrumentos. É um trabalho que já se começou há cinco anos atrás, mas até que chegue lá tens que voltar muitas vezes atrás para começar o processo.

Por exemplo, em 2014, com o governo que saiu das eleições, conseguimos influenciar uma moratória de não exploração de algumas essências florestais por 5 anos, mas quando o governo foi demitido, a moratória deixou de ser implementada e curiosamente houve um dos governos de iniciativa presidencial, situação não prevista em parte alguma da constituição, aprovou uma outra moratória também de não exploração de algumas essências florestais, entretanto, deixou de fora algumas das essências estavam em vias de extinção e que foram objecto da outra moratória.

Estamos a falar não só desta falta de capacidade da planificação, mas também do Estado a ser usado de forma deliberada para delapidar o património natural do país.

O contexto guineense é um pouco diferente e complexo em relação a outras realidades. Na maior parte dos contextos talvez os desafios sejam de influência da planificação e de tomadas de decisão... Nós ainda nem sequer chegámos aí, ainda estamos numa fase muito denúncia e de fazer com essas coisas sejam faladas.

A Guiné-Bissau tem uma zona conjunta de exploração de petróleo com o Senegal. Tudo o que se sabia é que havia essa zona, mas toda a comunicação era feita entre as duas presidências e só há pouco tempo é que este assunto começou a ser falado, pois houve um conjunto de ONG's nacionais que começaram a denunciar o acordo e os benefícios para a Guiné-Bissau de uma agência de exploração conjunta.

A MONITORIA E O DESAFIO DA PARTICIPAÇÃO EFECTIVA DA SOCIEDADE CIVIL EM ANGOLA

Eurico Domingos, Acção para o Desenvolvimento Rural e Ambiente – Angola

Neste espaço apresentaremos de forma sintética o trabalho que a Acção Para o Desenvolvimento Rural e Ambiente (ADRA) tem desenvolvido no domínio da monitoria de políticas públicas. A ADRA tem a sua génese na promoção e defesa dos direitos humanos. Esta abordagem é trabalhada de forma sistemática a partir da elaboração do Plano Estratégico (PE), conforme consta actualmente na componente designada de influência de políticas públicas, sendo um dos pilares que responde a esta preocupação de cidadania, junto das comunidades rurais e urbanas.

Angola é constituída por 18 províncias e nesse intervalo a ADRA tem trabalhado especificamente em sete províncias (Luanda, Benguela, Huíla, Namibe, Malanje, Cunene e Huambo), 31 municípios, 72 comunas e 340 Aldeias, com o objectivo de contribuir para a construção de um desenvolvimento democrático e sustentável, social, económico e ambientalmente justo e para o processo de reconciliação nacional e a paz para Angola.

De forma mais específica, apresentamos alguns pressupostos da ADRA no seu processo de engajamento da monitoria de políticas públicas. Este trabalho tem sido feito, em primeira instância, com base numa metodologia central de trabalho de desenvolvimento comunitário. Porém esta metodologia é associada com alguns pressupostos ou metodologias complementares, nomeadamente com as Caixas Comunitárias, a Assessoria, a Advocacia Social, as Escolas de Campo do Agricultor, a Cadeia de Valor, a Transição agroecológica e GALS. A primeira metodologia, a advocacia social, é essencial para o exercício de monitoria de políticas públicas. Nós fazemo-la com a finalidade de melhorar os serviços sociais básicos públicos, bem como a qualidade dos serviços dos municípios, em geral, e das comunidades, em particular.

Nós entendemos que a monitoria de políticas públicas e de direitos huma-

nos passa pela construção de pontes de diálogo entre os actores estatais e os actores não estatais, no sentido de influenciar a tomada de decisões.

A experiência da ADRA no processo de monitoria de políticas públicas tem a ver com a produção de evidências de uma determinada realidade. Para tal, a ADRA tem feito alguns investimentos no domínio da produção de conhecimento, por intermédio de estudos e pesquisas, de forma a permitir que a sua monitoria e os seus posicionamentos públicos tenham influência na melhoria de qualidade dos serviços sociais básicos das comunidades, sobretudo das que estão em situação de vulnerabilidade.

Outrossim, tem a ver também com o reforço das capacidades das organizações locais da sociedade civil. A ADRA entende que só dessa forma é possível concretizar os objectivos estratégicos que concorrem para a melhoria da qualidade de vida das comunidades.

Por fim, a nossa acção de advocacia decorre em quatro níveis principais: Comunitário, Municipal, Provincial e Nacional. Nestas 4 etapas, a ADRA tem assegurado a participação e o engajamento das comunidades, sobretudo das lideranças locais nos processos de influência pública, através do treinamento, envolvimento na recolha de informação, discussão e validação da informação e apresentação pública dos resultados.

Como disse antes, nós temos uma acção concreta em seta províncias de Angola, num total de 18 províncias – Malange, Huambo, Huíla, Cunene, Namibe, Benguela e Luanda. Entendemos que nas províncias onde a ADRA não está existem outras organizações da sociedade civil que fazem algum trabalho também nesse mesmo domínio. A ADRA, nas províncias onde não se encontra, tem promovido acções de trabalho com as organizações locais presentes nestas províncias. Portanto, do ponto de vista estratégico da acção adoptada no processo de monitoria de políticas públicas, nós temos algumas acções centrais. Uma primeira que se relaciona com a monitoria de políticas públicas na óptica dos direitos humanos, que a ADRA tem feito em conjunto com outras organizações locais da sociedade civil. Um papel fundamental da ADRA tem a ver com a transferência de competências, a partir de acções concretas com algumas associações cooperativas, grupos

juvenis e outras organizações da sociedade civil.

Inicialmente nós temos aqui como evidência as análises sectoriais no domínio do Orçamento Geral do Estado que, nos últimos cinco anos, se transformou em produção de folhetos temáticos, com destaque para o sector da saúde, educação, WASH, agricultura e protecção social. Anualmente, a ADRA tem feito análise social, porque entendemos que esta é uma forma de influenciar as políticas públicas, já que o Orçamento Geral do Estado constitui a maior política macroeconómica do país. Assim, a ADRA tem dado um contributo directo, por meio de análise, disseminação e monitoria da implementação do Orçamento Geral do Estado.

No ano de 2019, foi também produzido um dos primeiros relatórios de auditoria do OGE, realizado nas províncias de Huíla, Huambo e Benguela. Os grandes desafios que se colocam nesse processo em concreto têm a ver com a identificação de outras fontes de financiamento que permitam continuar a dinamizar a monitoria do OGE, sobretudo dos sectores sociais.

A ADRA tem também monitorado o sector da água. Foi produzido um estudo sobre o direito à água, porque entendemos que o acesso à água ainda constitui uma necessidade premente de comunidades em situação de vulnerabilidade. Portanto, a ADRA desenvolveu um estudo nesse domínio no sentido de influenciar o governo a adoptar medidas que concorrem para a melhoria da qualidade de vida das comunidades por meio do acesso à água.

Produzimos igualmente estudos sobre o impacto da COVID-19 e sobre o sistema de produção agrícola das famílias rurais, sobretudo do município do Longonjo.

Nos últimos cinco anos, a ADRA também promoveu, por exemplo, pela primeira vez, a produção de um manual sobre finanças públicas e políticas públicas. Isto resultou do trabalho que se fez em conjunto, quer com a UNICEF, quer com o PRO-PALOP, por intermédio da capacitação das organizações da sociedade civil em matéria de monitoria de políticas públicas. Esta iniciativa influenciou na produção de um instrumento de políticas públicas.

Assim como sucedeu com o nosso companheiro de Guiné-Bissau [Miguel de Barros], a análise sobre a questão da mulher no meio rural também

constitui uma abordagem de trabalho de monitoria das políticas públicas em Angola. A nossa preocupação está voltada para a participação da mulher nos processos produtivos, bem como nos processos de formulação e implementação de políticas públicas. Em 2020, destacamos aqui a avaliação que se fez de um programa concreto de alfabetização e aceleração escolar, que é um programa público do governo de Angola.

Um dos desafios da monitoria desses programas tem a ver com a divulgação. A ADRA faz a monitoria, respeitando alguns pressupostos, neste caso, a restituição e validação desses estudos por se tratar de um programa público bem como a disseminação da informação. Porém, o grande desafio que se coloca na monitoria desses programas públicos tem a ver com o acompanhamento da assunção das recomendações saídas desses estudos, resultado da avaliação desses programas públicos.

Outras medidas que a ADRA encontra e que são estratégias para monitorar e influenciar as políticas públicas têm a ver com as acções de posicionamento relativamente aos principais temas de influência de políticas públicas. Nesse ponto em concreto, a ADRA, nos últimos cinco anos, tem influenciado o governo de Angola, colocando na sua génese questão ligadas às indústrias extrativas e ao meio ambiente, à violência contra as mulheres, aos desafios políticos, económicos e sociais do país, ao impacto do orçamento participativo em Angola, à questão da comunicação, com realce para o pluralismo da comunicação social, bem como à problemática da seca no sul. A ADRA tem feito um trabalho voltado a esses domínios nos últimos cinco anos, influenciando o governo a adoptar medidas que respondam às necessidades locais das comunidades.

Para além das iniciativas independentes da ADRA, existem também outras iniciativas de monitoria de políticas e programas públicos que a ADRA desenvolve de forma conjunta. E aqui destacamos as acções que a ADRA desenvolve com as organizações da sociedade civil, sobretudo no ciclo do Orçamento Geral do Estado. Esta questão relaciona-se com um conjunto de posicionamentos públicos que resultam da análise do Orçamento Geral do Estado que a ADRA promoveu com o OPSA. Essas acções têm sido feitas

anualmente, pelo menos o posicionamento anual sobre a análise sectorial do Orçamento Geral do Estado. A ADRA tem trabalhado em parceria com o OPSA e, nos últimos dois anos, a ADRA juntou-se também com duas organizações da academia, o Laboratório de Ciências Sociais e Humanidades da Universidade Católica de Angola e o Centro de Investigação Económica da Universidade Lusíada da Angola.

Nos finais do primeiro ano de gestão do Presidente João Lourenço e agora na transição do segundo ano do segundo mandato, o Governo de Angola decidiu estender a abrangência territorial do país, fazendo uma divisão política administrativa. Uma das maiores políticas actuais que o governo de Angola se comprometeu em fazer relaciona-se com o aumento do número de províncias de Angola, bem como do número de municípios que passariam de 164 para que 340, creio, e de 18 para 20 províncias. As organizações da sociedade civil, em parceria com a ADRA, decidiram elaborar um posicionamento público sobre essa política, por entenderem que, do ponto de vista metodológico, não respondeu especificamente aos critérios mais exigentes. Houve um posicionamento público para revogar e apresentar um parecer e propostas concretas.

Uma outra política do governo tem a ver com a revisão da lei sobre as ONG em Angola. A ADRA e outras organizações da sociedade civil entendem que esta lei tem implicações muito negativas, sobretudo naquilo que tem a ver com a autonomia e o funcionamento das organizações da sociedade civil ou das ONG, quer angolanas, quer internacionais, que actuam em Angola. A ADRA, em conjunto com as demais organizações, apresentou uma análise concreta e promoveu em vários espaços – na Assembleia nacional, na Presidência da república e outros espaços da sociedade civil nacional e internacionais – a apresentação de um posicionamento concreto. Foi elaborado, em conjunto, um plano de advocacia, utilizado para influenciar a Assembleia Nacional a não assumir a responsabilidade de aprovar esta lei.

Nos últimos cinco anos, a ADRA conseguiu monitorar os grandes programas públicos, nomeadamente o Programa Integrado de Desenvolvimento Local e de Combate à pobreza (PIDLCP), o Programa Integrado de Intervenção nos Municípios (PIIM), o Orçamento Geral do Estado (OGE) e, por via disto,

desenvolveu um estudo desses programas que são uma referência no país.

A ADRA fez uma contribuição concreta por meio da avaliação desses programas públicos, bem como de alguns programas estruturantes no sector de mitigação dos efeitos da seca no país, sobretudo no sul de Angola.

Estas análises, avaliação e monitoria de programas públicos contaram com a contribuição das organizações da sociedade civil no processo de colecta de dados e partilha junto das instituições do Estado, a nível Municipal, Provincial e Nacional. A grande novidade que temos para os próximos anos tem a ver com o desafio de melhoria dos mecanismos de diálogo entre as organizações da cidade civil e as instituições do Estado, que concorrem para a perspectiva da governação democrática.

Um outro desafio que temos em Angola enquanto sociedade civil, e a ADRA em particular, tem a ver com o acesso à informação plural, porque entendemos que este constitui um pilar fundamental para o exercício da cidadania bem como para o aprofundamento da monitoria de políticas públicas em Angola. O acesso à informação permite a participação da sociedade civil no ciclo de políticas públicas.

Nós temos agora o Fórum Municipal de Recolha de Contribuições para Elaboração da Administração Municipal (FANCOs), que é uma medida que nós entendemos ser muito importantes para o país, mas estamos numa fase ainda muito desafiadora.

Entendemos que o principal desafio tem a ver com a participação efectiva das organizações da Sociedade civil nesse processo. Outrossim, tem a ver com a influência do governo de Angola num aceleração dos processos que concorrem para a institucionalização das autarquias locais.

MONITORIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM AMBIENTE DE REGRESSÃO DEMOCRÁTICA EM ANGOLA

Fernando Pacheco, Fundador da ADRA Angola e do Observatório Político e Social de Angola

Depois do que já foi dito, penso que o mais importante da minha intervenção será falar do processo ligado às práticas da ADRA Angola e do OPSA. Vou falar mais da ADRA do que do OPSA, depois perceberão porquê. Para isso, é fundamental que eu comece por referir alguns aspectos do contexto de Angola que, apesar das suas especificidades, não foge daquilo que é o conjunto dos PALOP, se exceptuarmos os casos de Cabo Verde e S. Tomé e Príncipe.

No caso concreto de Angola, acho importante dizer que Angola vive nos últimos 20-30 anos uma situação de policrise, porque são crises múltiplas e interligadas com efeitos devastadores na vida do nosso país: a corrupção, a situação económica e social, as instituições e, obviamente, a questão política.

Naquilo que respeita à questão política – e isso também se aplica para Moçambique e outros países da África Austral –, o facto de a independência ter sido alcançada por movimentos de libertação que se assumiram como partidos-Estado que não tiveram, mais tarde, capacidade de se refundarem e de se adaptarem a novas situações, fez com que hoje esses partidos se assumam como uma espécie de partidos-nação. Já não estamos a falar de Estado-nação que foi o grande propósito dos movimentos da libertação. O slogan “o MPLA é o povo e o povo é o MPLA” foi assumido como se o MPLA fosse dono do povo, ou seja, assistiu-se à apropriação, isto é, à síntese entre posse (relação de sujeito-objecto) e propriedade (inscrita no domínio do direito e reconhecida socialmente nos termos da tradição bantu) dos recursos do país por parte de políticos-empresários, através de instituições extractivistas. Como dono da nação, seca tudo o que não é controlado nem controlável no país. Um terceiro aspecto, ligado à questão política, é o envelhecimento do próprio MPLA e da sua incapacidade em encontrar soluções para a crise em

que ele próprio está mergulhado, mas também a crise em que fez mergulhar o país. E perante essa incapacidade tenta fugas para a frente que se traduzem principalmente numa grande regressão do processo de construção da democracia, a partir de 2002, que é a data do fim da guerra civil, desde a comunicação social, que claramente influencia tudo o resto, até aos aspectos securitários que têm vindo a aumentar significativamente e limitam os direitos fundamentais dos cidadãos.

Num contexto deste tipo, é muito difícil pensarmos na possibilidade de se definirem políticas públicas, pela própria noção de políticas públicas, e ainda mais difícil pensarmos na possibilidade de se fazer a sua monitoria.

A ADRA foi criada no início dos anos 90 e nessa altura o Estado angolano vivia já em situação de crise, mas uma crise diferente daquela que se vive atualmente, com o MPLA a pretender ser um partido total que domina um Estado com características autoritárias e totalitárias. A crise dos anos 90 permitiu, ainda assim, fruto das pressões da sociedade e da mudança política em direcção à democracia, que surgissem as primeiras organizações com carácter cívico e a novidade das ONGs: a Ação Cívica Angolana (ACA), Ação Angola para o Desenvolvimento (AAD) e a ADRA, das quais a única sobrevivente é a ADRA. Esta surgiu com ideias inovadoras. Em primeiro lugar, a ADRA não é uma típica ONG. É uma associação de carácter cívico, cujos membros (não todos, claro) são bastante activos e uma agência de desenvolvimento que é “dirigida” pela associação. São dois corpos relativamente distintos: há pessoas que são trabalhadoras da agência de desenvolvimento e ao mesmo tempo são membros da associação e há outras que trabalham na agência e nada têm a ver com a associação. Num contexto tão desafiante como é o contexto angolano, a ADRA é uma organização democrática que funciona de acordo com os estatutos, respeita a lei e tem renovação regular de mandatos. Eu fui durante muitos anos director, durante muitos anos presidente e deixei um e outro cargo há 24 e 16 anos, respectivamente, e a organização continua sempre a renovar-se. Este aspecto parece-me verdadeiramente importante.

Mas há outros aspectos inovadores para a situação em Angola naquela altura. Ideias como a desconcentração, a participação, a transparência, a presta-

ção de contas e a avaliação e monitoria de projetos eram temas desconhecidos em Angola. E, de certo modo, tentámos naquela altura, numa sociedade onde o informalismo impera, que estes aspectos fossem respeitados e a ADRA acabou por influenciar, directa ou indirectamente, muitos processos em Angola, e hoje, naquela linha do que eu dizia há pouco, há várias organizações que escapam ao papel de eucalipto que o MPLA e o Estado angolano exercem sobre a sociedade. Felizmente, o número de organizações que se assumem com certa independência em relação ao MPLA e ao Estado já é significativo.

Entre as inovações de que a ADRA foi pioneira na sociedade angolana, uma delas foi o planeamento estratégico. Não nos lembramos de ouvir falar de planeamento estratégico em Angola, antes das primeiras acções feitas pela ADRA nesse sentido. Quando estava a preparar algumas notas para vir apresentar aqui, telefonei a várias pessoas para sondar a sua opinião sobre o assunto. As respostas obtidas foram unânimes: o planeamento estratégico entrou no léxico angolano através do Banco Mundial e de algumas empresas petrolíferas. Parece, pois, legítimo concluir que a ADRA esteve na vanguarda da introdução dessa inovação tecnológica e, a par de outras, isso contribui para a sua credibilidade e reconhecimento pelo seu papel na sociedade angolana.

A ADRA implementa actualmente o seu quarto ou quinto plano estratégico, todos com duração de cinco anos aproximadamente. Este último plano estratégico inclui um programa mais elaborado designado por “Cidadania, Advocacia Social e Influência e Monitoria de Políticas Públicas” que está a ser financiado por uma organização alemã, Pão para o Mundo, com a qual existe uma relação de há mais de 20 anos. Estes períodos longos de financiamento são de certo modo o reconhecimento de um trabalho que é feito com bons resultados, mas também é o efeito de boas práticas de prestação de contas e de transparência, ao nível do que é internacionalmente exigido.

A ADRA realiza anualmente, desde há 23 anos, um encontro de representantes das comunidades com as quais trabalha. Nele participam também responsáveis de instituições do Estado que expõem as suas políticas no domínio social e agrícola, entre outras, e são confrontados com as críticas dos representantes das organizações comunitárias. Esses espaços podem ser con-

siderados novos espaços democráticos (new democratic spaces na terminologia inglesa) onde efectivamente se faz monitoria de políticas públicas. Num país com um Estado tão centralizado como é Angola, a realização desses encontros permite a tessitura de uma rede de organizações comunitárias e de agricultores, que, atrever-me-ia a dizer, constitui um embrião de movimento social camponês, o que me parece de grande importância naquele contexto. Em Angola nunca houve uma verdadeira organização de camponeses e os sindicatos foram “secados”, como dizia anteriormente, e o facto de agora estarem a aparecer sindicatos com uma certa independência em relação ao poder político e uma crescente intervenção no mundo do trabalho, ao ponto de pela primeira vez na história do país se falar da possibilidade de uma greve geral durante o mês de Março é sem dúvida um passo importante. São fenómenos novos aos quais se deve dar a devida atenção.

Em 2005, um grupo de pessoas, onde eu me incluía, criou o Observatório Político Social Angolano. Um espaço pluralista de debate com argumentos reunindo representantes sem mandato de instituições do Estado, partidos políticos e organizações da sociedade civil e produzindo de documentos de reflexão ou de posicionamento para fundamentar tomadas de decisão políticas. No fundo, um “triângulo da democracia” visando influência política e monitoria de políticas públicas. Depois de um início promissor, a evolução do OPSA não foi a melhor, pois os elementos provenientes das instituições públicas e dos partidos foram-se demitindo do seu papel, passando o palco a ser usado fundamentalmente por actores ligados à sociedade civil.

A análise e elaboração de pareceres aos projectos de Orçamento Geral do Estado, feitos anualmente, tem sido a sua imagem de marca. A sua influência tem sido notória, quer do ponto de vista do aumento do número de organizações que abordam o mesmo tema, quer em termos de recetividade por parte da Assembleia Nacional, quer, até, embora com muitas limitações, do próprio Governo, relativamente a propostas que têm sido feitas. Estou a lembrar-me concretamente das discussões que passaram a constituir quase que uma obrigação relativamente aos valores das percentagens do orçamento de despesa do orçamento adstrita à saúde, educação e agricultura – três sectores pelos quais

o governo angolano tem três compromissos internacionais, mas que não os cumpre. O facto de, sistematicamente, se estar a denunciar essa anomalia, tem feito com que o governo se sinta, de certo modo, obrigado a dar, pelo menos, algumas explicações e até a aumentar relativamente tais percentagens.

Ouvimos e lemos frequentemente que a sociedade civil angolana é fraca. Pessoalmente, nunca estive totalmente de acordo. Há poucos meses, o escritor José Eduardo Agualusa dizia que é a sociedade civil angolana que lhe permite ser optimista em relação a Angola, porque tudo o resto não permitia esse optimismo. Eu diria que a sociedade civil angolana agasalha algumas das partes da Angola que está a dar certo. Há de facto organizações que não se deixam cooptar e assumem cada vez mais legitimidade de ponto de vista da intervenção social e cívica.

Termino com a seguinte frase: é difícil fazer monitoria de políticas públicas em Angola, mas não é impossível. As tentativas para a regressão do espaço democrático aumentam cada vez mais, mas a sociedade não está indiferente. Por mais longa que seja a marcha, começa sempre pelo primeiro passo, diz um velho ditado da cultura milenar chinesa.

A SOCIEDADE CIVIL COMO MOTOR DE PROCESSOS DE REFORÇO DA TRANSPARÊNCIA E DA INTEGRIDADE EM MOÇAMBIQUE: A EXPERIÊNCIA DO CIP

Estrela Charles, Centro de Integridade Pública - Moçambique

Sou do Centro de Integridade Pública de Moçambique, que é uma organização sem fins lucrativos, fundada em 2005 e que trabalha especialmente com questões de transparência e integridade e com questões ligadas à corrupção. Um dos nossos principais objectivos é pressionar os decisores a adoptar políticas, outras formas legislativas e institucionais em matéria de prevenção da corrupção.

O CIP é membro da Transparência internacional desde 2005. Creio que dentro dos países da CPLP é o mais antigo. Em termos de visão, missão e valores, o trabalho do CIP é o de ter uma visão e contribuir para uma gestão pública, democrática, transparente e em conformidade com a lei. Em termos de missão é a de promover a integridade na esfera pública, através da denúncia da corrupção e consciencialização pública de boas práticas para o bem comum. Em termos de valores, estes estão sempre ligados à questão da integridade e transparência. É a defesa da integridade e transparência, a ética, a não corrupção e a boa governação.

O CIP é uma entidade que está dividida em pilares ou áreas da actuação. Neste momento, temos cinco áreas da actuação: anticorrupção, que trabalha directamente com matérias ligadas à anticorrupção. Temos também o pilar da indústria extractiva, que trabalha com aspectos ligados à questão de recursos naturais e tem também um trabalho muito importante nessa parte da indústria extractiva, que é o rastreio dos 2,75%, que é um valor que o governo definiu para transferência das empresas para as comunidades. O CIP faz o rastreio para saber primeiro se estes valores são realmente transferidos para as comunidades, se são transferidos os 2,75% e o que é feito desse valor, quem é que decide como o implementar. Outro pilar relaciona-se com as Finanças

Públicas. É o pilar onde eu estou inserida dentro do CIP. Neste pilar nós fazemos várias actividades, mas principalmente ligadas à questão de análise crítica dos documentos orçamentais. Analisamos todo o ciclo orçamental e vamos dando contribuições e análise crítica a todos esses documentos orçamentais, não só para planificação, mas também os relacionados com a questão de balanço. Temos também duas actividades importantes aqui nas Finanças Públicas – a primeira é o rastreio da despesa pública, que é feita a nível da comunidade com alguns parceiros locais. Esta consiste essencialmente na verificação da execução e implementação daquilo que consta do orçamento.

Com base nessa actividade, conseguimos trazer ao público várias evidências daquilo que o governo colocou no papel que iria realizar, mas que não está a realizar na magnitude ou na dimensão que prometeu. Temos também o pilar do jornalismo investigativo, que, até agora, faz trabalhos de jornalismo investigativo, segue algumas denúncias. Nós fizemos um trabalho, no ano passado, relacionado com a questão das reclusas na cadeia feminina, onde mostramos como elas são exploradas sexualmente. É um trabalho que traz ao de cima problemas existentes a nível da nossa governação e das nossas instituições públicas. Temos também o pilar de parcerias público-privadas e de adjudicação pública.

Todos estes domínios de intervenção têm determinadas actividades ou tarefas relacionadas com a questão da monitoria e cada um vai trabalhando nessas três áreas: consciencialização, advocacia e exposição. Basicamente, tudo que nós fazemos está ligado a essas três áreas. Quando fazemos as pesquisas, as análises documentais, nós estamos a falar da questão da consciencialização. O trabalho do CIP é basicamente a produção de conhecimento, produção de textos, de artigos e relatórios que nós publicamos. Nós também temos que fazer trabalho da advocacia: realizamos alguns eventos, podcasts onde convidamos algumas pessoas e falamos muito sobre determinadas matérias.

Muitas vezes são matérias sobre as quais nós já temos alguns artigos publicados, por isso conciliamos essas três formas: a pesquisa, a advocacia (realização de eventos), o trabalho conjunto com os media e a questão da

exposição, tornando visíveis as más práticas de corrupção.

E porque é que nós temos que monitorar políticas públicas em Moçambique? A primeira questão é a instabilidade política e económica, seguida da questão do aumento da desigualdade e da questão da transparência. Nós fazemos um trabalho conjunto de pesquisa do orçamento aberto e nessa pesquisa temos verificado que os índices de transparência a nível do orçamento não têm sido os melhores. Temos também um nível reduzido de participação pública. Estamos em cerca de 18% em 100%, o que representa uma participação ainda muito fraca.

Temos tido interacção com a Assembleia da República e com o Tribunal Administrativo. São essas instituições, a sociedade civil, representada pelo CIP, a Assembleia da República e o Tribunal Administrativo que, em conjunto, fazem o índice de transparência orçamental. Infelizmente, o Tribunal Administrativo não tem cooperado tanto connosco nesse estudo, por isso é que nós temos níveis baixos em termos de participação. Mas a Assembleia da República nos últimos anos tem cooperado bastante connosco, temos um grande entendimento com a segunda comissão, que é a Comissão do Plano e Orçamento e eles têm usado muitos artigos do CIP, principalmente para poder intensificar os debates ao nível da Assembleia da República e propor algumas mudanças.

Como é que nós fazemos a monitoria das políticas públicas? Nós olhamos principalmente para aquilo que é a agenda do governo, de acordo com os prazos – se é de longo prazo, médio ou curto prazo. E vamos tendo acções dentro daquilo que é o ciclo de planificação do governo. Quando temos várias acções ou vários programas do governo de curto prazo, estamos a falar do plano de orçamento ao nível das províncias, ao nível dos municípios, dos balanços do governo. Para todos estes documentos temos que ter pareceres, análises, para poder influenciar mudanças. Então essa análise deve estar inserida no tempo. Muitas vezes, o que acontece com a sociedade civil é que até tem algumas sugestões de melhorias, mas já está fora do tempo para poder influenciar. Nós tentamos conciliar as nossas actividades dentro daquilo que é o tempo em que são determinados ou que são estabelecidos documentos orçamentais para

poder ter resultados mais rápidos. É por isso que é muito importante também nós termos as nossas análises dentro do tempo de debate.

E aqui é uma continuidade daquilo que eu já havia explicado antes em termos de exposição e de consciencialização, em matéria de despesa pública, da pesquisa do orçamento aberto. Este ano, em Abril, vamos lançar os resultados da pesquisa do ano de 2023. Temos a questão da análise de documentos orçamentais, principalmente a questão do plano e orçamento. O CIP está ligado ao Fórum de Monitoria do Orçamento, que junta várias organizações. Em conjunto fazemos um documento único para poder influenciar mudanças, principalmente nos sectores sociais do orçamento. Cada uma das organizações (que intervêm directamente na saúde, educação, protecção social) trabalha em conjunto e faz um documento único que é submetido à Assembleia da República para poder sugerir algumas mudanças e aumentar o orçamento para esses sectores.

O que nós estamos a verificar é que muitas vezes alguns sectores são deixados de lado ou são reduzidos de orçamento para poder fazer face à questão da dívida. Então a nossa luta nesse momento tem sido a de pelo menos manter o orçamento nesses sectores ou então termos um crescimento. Fazemos também a avaliação da eficácia das reformas fiscais. Moçambique está neste momento a implementar várias reformas a nível do orçamento – temos a reforma fiscal, salarial, temos alguns regulamentos que estão a mudar. São várias reformas que nós estamos também a monitorar para poder analisar e verificar qual será o impacto directo para os cidadãos. Trabalhamos também a questão das eleições. É um pilar não regular, surge apenas para tratar as questões eleitorais, como as despesas eleitorais. Fazemos muitos podcast relacionados com as eleições, a corrupção nas eleições, os gastos públicos, etc..

A questão da advocacia está muito relacionada com a questão dos eventos públicos. Realizamos vários eventos públicos relacionados não só com a parte das Finanças Públicas, mas também com os outros sectores, os outros pilares que já referimos antes. Temos também analisado algumas campanhas públicas, tivemos uma campanha sobre as dívidas ocultas, chamada “Eu não pago” e foi uma campanha bastante forte que influen-

ciou bastante na questão das dívidas ocultas, principalmente em termos de transparência. Agora com as eleições temos também a campanha “Eu tenho poder”, para incentivar as pessoas a votar.

Temos a questão da participação de seminários, podcast, trabalhamos muito com as rádios comunitárias, com algumas instituições, algumas redes sociais. Nos últimos anos, nós temos transformado todos os nossos documentos de papel em formato vídeo. Esse é um desafio que o CIP tem porque nós percebemos que existem sempre dois grupos: aqueles que têm muita facilidade na leitura do papel e aqueles que têm mais facilidade de perceber o que está a acontecer pelos vídeos. Então tudo aquilo que nós temos como texto, nós tentamos transformar numa forma muito mais simples, de uma forma mais fácil de compreender em vídeo. É com base nesses vídeos que nós tentamos mostrar a dimensão do problema e como vai afectar o cidadão.

SOCIEDADE CIVIL EM REDE: O CASO DA MONITORIA E INFLUÊNCIA POLÍTICA EM S. TOMÉ E PRÍNCIPE

Eduardo Elba, Federação das ONG's em S. Tomé e Príncipe

Vou apresentar aquilo que é a experiência da FONG-STP em matéria de monitoria de políticas públicas. Começámos esse processo em 2013 através de um projecto que resultou de uma parceria entre a FONG-STP e a ACEP, patrocinado pela União Europeia, que se chamava de “Comunicação, Capacitação e Advocacia”. O projecto teve três áreas de incidência, uma delas ligada à formação, porque na altura não tínhamos experiência nenhuma em termos de monitoria de políticas públicas.

Foi definida a criação de uma rede temática no seio do projecto, que culminou com a criação da Rede de Sociedade Civil para a Boa Governação. Essa rede foi submetida a várias acções de formação em vários formatos, um deles foi um intercâmbio em vários países com os quais tínhamos parceria e que tinham mais experiência nessa matéria de monitoria – em Angola, Moçambique e Brasil, fundamentalmente.

Com base nessas capacitações, começámos a monitorar o Orçamento Geral do Estado. O primeiro orçamento que monitorámos foi em 2014, e de lá para cá fizemos vários trabalhos de monitoria. A monitoria de políticas é feita com base em evidências, porque exige informações certificadas, certas, para não cairmos em descrédito. A metodologia que nós utilizamos baseia-se justamente nas evidências, olhando para o Orçamento Geral do Estado que é publicado no site do governo, nesse caso do Ministério das Finanças. Com base nele, retiramos informações que nos permitem definir áreas de investimento e do que está programado.

Se for já um orçamento transacto, tentar ver aquilo que foi definido no orçamento e o que foi feito e como é que foi feito. Como é que se fez e depois, articulando com um conjunto de informações, tornar essa monitoria num documento que possa ser publicado. No seio da FONG-STP criámos

a rede, que recebeu capacitação para fazer esse exercício. Identificámos as áreas do orçamento a ser monitoradas e definimos também um guião que permite ir ao terreno recolher essas mesmas informações.

Decidimos também não monitorar todo o Orçamento Geral do Estado, que seria uma coisa enorme, mas sim uma área muito específica do orçamento que tem a ver com as obras públicas. Estamos a falar de escolas, de centros de saúde e de estradas, essencialmente. Recolhemos todas as informações no orçamento relativas a essas obras de infraestruturas. Fomos ao terreno, porque há coisas que têm de ser vistas junto da população beneficiária.

Vimos também que, mesmo ao nível das infraestruturas, não seríamos capazes de monitorar tudo o que está no orçamento em termos de obras. Por isso, definimos monitorar obras a partir de 500 milhões de euros (hoje 500 mil de obras, na moeda nova), correspondente a 20.000 euros e que, ao olho do povo, têm um impacto social relevante, como escolas, postos de saúde, estradas, que são obras fundamentais porque tocam com a vida das pessoas no dia-a-dia.

Com base nessas informações, nós contactámos as empresas de empreitadas, os ministérios da educação, da saúde e infraestruturas, e também a população, que nos permite saber a situação e o estado da obra. Com base nessas informações, nós sistematizámos os dados recolhidos em quadros próprios com indicadores muito específicos que têm a ver com obras monitoradas, obras executadas ou concluídas, obras iniciadas e não concluídas e também obras não executadas. Produzimos uma série de informações e no final fizemos uma espécie de conclusão e recomendações para futuro.

Relativamente ao primeiro relatório não foi possível levá-lo ao terreno. Ainda não tínhamos muita experiência por ser o primeiro trabalho. Mas no segundo conseguimos ouvir as populações por distritos e saber o que pensavam ou sentiam desse trabalho e se tinham alguma informação adicional. Era uma versão draft que podia ser melhorada, ou seja, havia espaço para receber contribuições vindas dos beneficiários antes mesmo de se chegar ao relatório final.

O primeiro relatório foi apresentado numa conferência pública. Tivemos

o cuidado de convidar os diferentes decisores, sobretudo aqueles que estavam ligados às áreas que foram monitoradas e recebemos um grande feedback. No primeiro relatório sobre o orçamento Geral de 2014, o governo que o executou já não estava no poder. Por isso, foi apresentado a um governo que estava no poder, mas que não executou o orçamento. Então houve um feedback forte, viram o orçamento e fizeram a análise crítica. Deram várias sugestões de melhoria.

O segundo relatório, sobre o orçamento 2015/2016, já apanhou o governo em execução. Na altura, o décimo sexto governo constitucional estava em exercício e o relatório não foi apresentado numa conferência pública. Tivemos o cuidado de o levar à Assembleia, à comissão especializada, que é a estrutura do poder que mais facilmente consegue falar com o governo e que, para além disso, tem a competência de fiscalizar a acção governativa. Achámos por bem levar esse relatório a uma comissão especializada em que estivessem representados os vários partidos da oposição e do poder. A apresentação teve bom feedback. Saímos de lá contentes, porque foi a primeira vez que conseguimos ir à Assembleia apresentar um trabalho da sociedade civil independente sobre aquilo que é a governação, sobre o orçamento, que representa o maior instrumento de política pública do governo.

Numa das sessões plenárias da Assembleia os deputados utilizaram os resultados do relatório. A oposição levantou as questões inerentes à parte má do relatório e os deputados do poder fizeram menção à parte boa do relatório. A certa altura começámos a questionar-nos sobre o impacto deste trabalho na vida das pessoas e procurámos monitorar os próprios relatórios produzidos. A conclusão foi simples: muitas das obras que nós identificámos e rastreámos, e que estavam para concluir, foram depois concluídas. Há obras, no entanto, que não avançaram. Um hospital na região do Príncipe tem ainda por concluir o bloco operatório. O impacto disso é que os doentes da Região Autónoma do Príncipe são obrigados a vir a São Tomé, para o hospital central, para serem tratados e intervencionados, com custos adicionais, como o frete do avião. Quando vêm acompanhados, é um custo adicional. Temos também, em São Tomé, o Centro de Saúde de Cantaga-

lo, que não está concluído. Esta é uma obra que absorveu muitos recursos públicos e depois os cidadãos veem o seu dinheiro mal gerido.

Para além desta parte mais visível, há uma parte mais técnica que se faz no gabinete. Esta componente já não implica a participação dos membros da rede que vão ao terreno recolher informação, mas sim de quem elabora o relatório, relacionando-se com a análise orçamental. É realizada uma análise de alocações nominais, baseadas no indicador chamado de deflator e produzidas informações de qualidade que permitem fazer uma análise comparativa e real daquilo que vai para obras públicas, as obras concluídas e aquelas que ficaram por concluir.

Como o nosso Estado vive muito das ajudas ao desenvolvimento, verificam-se insuficiências nos orçamentos, nomeadamente no que diz respeito à conclusão das obras. É realizada uma previsão do orçamento, mas depois há um compromisso que não é concretizado por parte dos parceiros, quer bilaterais, quer multilaterais. Estes nem sempre contribuem com o previsto para execução orçamental. Por vezes, os governos justificam o facto de a obra não ter sido finalizada com a falta de financiamento por parte de um determinado parceiro internacional. No entanto, nós tivemos o cuidado de ver obras que tinham financiamentos garantidos e que também não foram executadas.

Outra coisa que constatámos é que as obras públicas, de forma geral, absorvem cerca de 20% do orçamento. Isto na planificação, porque na concretização esta percentagem aumenta consideravelmente. É um fenómeno que nós chamamos de “adenda aos orçamentos”.

Há obras que menos de cinco após a conclusão já mostram fragilidades, como buracos no caso das estradas. A sociedade civil, que tem o papel de monitorar e de acompanhar, faz esses exercícios, publica os resultados. Esta é uma forma de chamada de atenção das autoridades. No entanto, era preciso que alguém da justiça pudesse acompanhar e aprofundar mais a informação sobre porque é que as obras públicas são, no geral, de má qualidade, degradando-se com facilidade. Os recursos públicos não estão a ser bem aproveitados.

Nesse exercício de parceria com a ACEP, temos realizado outros traba-

lhos de pesquisa. Trabalhamos questões relacionadas com boa governação e a luta contra a corrupção. Publicámos duas edições do índice de percepção da corrupção e governação em São Tomé e Príncipe. O primeiro exercício foi feito em 2021 e o último foi publicado em 2023 e apresentado em Janeiro deste ano.

São duas edições feitas em anos diferentes, com um contexto político diferente, mas o resultado não foi muito diferente. Em 2021, São Tomé e Príncipe teve uma pontuação de 39,5% em 100% e agora tivemos um índice com valor de 39,8%. A questão da corrupção continua em cima da mesa e os nossos decisores, quer intermédios, quer superiores, não estão a respeitar aquilo que são os fundos públicos. O único item em que há uma melhoria significativa no índice é na confiança da sociedade civil para monitorar esta matéria.

Em São Tomé e Príncipe não existe uma lei de acesso à informação, fundamental para se que consigam fazer os trabalhos de monitoria e outros de pesquisa.

TRABALHAR EM PARCERIA PARA REFORÇAR O ACESSO A DIREITOS HUMANOS EM CABO VERDE

Orlando Lima, Observatório da Cidadania Activa – Cabo Verde

O Observatório da Cidadania Ativa de Cabo Verde é uma organização não governamental e tem como missão essencial a educação para a cidadania, nas suas múltiplas vertentes.

O monitoramento das políticas públicas tem sido um dos principais campos de atuação do Observatório tendo em vista fazer o seguimento, a avaliação e emitir recomendações, às mais diversas autoridades do país, em relação à execução das políticas públicas, mormente aquelas que, diretamente, dizem respeito ao bem-estar dos cidadãos, nomeadamente o combate à pobreza, o acesso à saúde, educação, defesa e a promoção dos direitos humanos.

No que toca aos direitos humanos e à cidadania existe uma excelente relação de parceria entre o Observatório, a Comissão Nacional dos Direitos Humanos e Cidadania e os estabelecimentos de ensino no sentido de monitorar e propor medidas visando o respeito pelos princípios consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Constituição da República.

A nossa experiência de monitoria tem-nos permitido acompanhar de perto a situação dos direitos humanos em Cabo Verde, por exemplo nos estabelecimentos prisionais, reportando às instâncias competentes casos relativos à sobrelotação da cadeias, o respeito pela dignidade humana, o cumprimento das penas, a separação entre presos condenados e preventivos, casos de maus tratos e suicídios, a circulação de drogas, as visitas familiares, entre outros.

Realizamos encontros de trabalho, visitas, partilha de informações, trocas de experiências com demais organismos da sociedade civil tendo em vista conhecer as boas práticas, contrangimentos e desafios que se colocam no domínio dos direitos humanos e cidadania e, em conjunto, propor às autoridades ações e estratégias de intervenção conjunta.

As ações de monitoria do Observatório tem, por outro lado, contempla-

do sectores como a violência baseada no género e os direitos e deveres das crianças sendo este motivo de grande preocupação face ao grau de violência que tem atingido o país nos últimos anos com diversos casos de feminicídio e agressão sexual de menores.

Do monitoramento desses casos constata-se uma realidade muito grave que exige, de toda a sociedade, uma resposta urgente, bem como a necessidade de se rever e reforçar as ações de capacitação junto das famílias, das comunidades, dos organismos públicos e privados e demais agentes de autoridade.

Considerada uma vergonha Nacional, a violência contra mulheres e crianças, em Cabo Verde, requer uma ação conjunta e firme de toda a sociedade civil, embora do ponto de vista legislativo o país está bem dotado de instrumentos legais para a prevenção e o combate à esses fenómenos.

Destacam-se, ainda, o excelente trabalho das instituições públicas e dos organismos não governamentais e a execução de políticas públicas e projetos diversos que tem criado uma corrente de intervenção e de proteção social, económica e jurídica das vítimas.

Uma justiça mais célere e mais amiga das crianças e das vítimas de violência baseada no género é das principais recomendações que os cidadãos deixam ao governo.

No entanto, das monitorias feitas e das consultas realizadas aos mais diversos relatórios sobre os direitos humanos e a justiça depara-se que várias formações e ações de informação e sensibilização tem sido realizadas e, outrossim, regista-se uma diminuição de casos pendentes na Procuradoria Geral da República relativos à violência contra mulheres e crianças.

MONITORIA DA COOPERAÇÃO PORTUGUESA - A EXPERIÊNCIA DO GRUPO DE TRABALHO AID WATCH DA PLATAFORMA PT DAS ONGD

Ana Filipa Oliveira, Associação para a Cooperação Entre os Povos - Portugal

O Grupo de Trabalho Aid Watch é um grupo que integra os grupos de trabalho da Plataforma Portuguesa das ONGD, criado em 2007, em que a ACEP foi uma das fundadoras. O que este grupo faz essencialmente é analisar os fluxos de ajuda pública ao desenvolvimento, acompanhar os compromissos internacionais de Portugal na política de Cooperação para o Desenvolvimento e também confrontar os decisores políticos sobre esses mesmos compromissos. Por um lado, para além dessa análise e da monitoria dos fluxos de ajuda pública ao desenvolvimento, procura também trazer para Portugal debates internacionais que estão a acontecer, em várias redes europeias e internacionais, sobre as tendências da Cooperação para o Desenvolvimento e, em simultâneo, incentivar internamente o debate sobre essa política.

Até ao momento já elaborámos uma série de relatórios, com periodicidade de dois em dois anos ou três em três anos. Posso destacar aqui um relatório que fizemos em 2012, em que analisámos uma década de política de cooperação para o desenvolvimento, a distribuição pelos vários ministérios. Só para vos dar conta que um relatório dessa dimensão, hoje em dia, é impossível de fazer, porque nós tínhamos documentos como o PO5, que é um programa orçamental que nos permitia ver que fluxo de ajuda pública ao desenvolvimento é que vários sectores e ministérios recebiam. Neste momento, não temos esse tipo de informação, portanto é difícil fazer esse tipo de acompanhamento. Há muita informação, mas muita informação que nós não conseguimos analisar.

Por outro lado, há também uma complexificação da própria ajuda pública ou desenvolvimento. Neste momento, estamos numa transição para uma coisa um pouco maior que são denominados de “todos os fluxos de ajuda desenvolvimento”, em que cabe tudo desde os instrumentos do sector privado à

ajuda pública para o desenvolvimento. Há uma grande complexificação e nós próprios também sentimos necessidade de alguma capacitação nesses termos.

Quanto aos desafios, um dos desafios actuais é precisamente o de mobilizar outras organizações para despendem de algum tempo para trabalhar estes temas. É cada vez mais complexo trabalhar, navegar no fluxo de informação que nós temos disponível, e portanto requer algum tempo e as ONGD também não têm esse tempo. Neste momento, somos três organizações associadas da Plataforma no Grupo, mas já fomos sete. Estamos num processo para tentar “aliciar” outras organizações também a trabalhar no grupo. Por outro lado, o acesso à informação também não tem sido muito facilitado, nomeadamente que empresas portuguesas, por exemplo, é que também estão integradas neste “esforço” de desenvolvimento nos vários países. Não temos acesso a essa informação e o que nos dizem muitas vezes é que essa informação tem que ser obtida ao nível do país. Temos que ir ao país ou falar com as delegações locais para ter acesso a esse tipo de informação.

Outro dos problemas com os quais nos confrontamos nos últimos anos é o da despolitização das ONGD, que se transformam cada vez mais em agências de projectos e não em organizações de sociedade civil e isto, para mim, é a questão principal na fragilidade do grupo deste momento e na sua capacidade de intervenção. Acho que tem a ver com movimentos da sociedade portuguesa, com alterações nas gerações das organizações. Há uma mudança geracional muito grande nas organizações neste momento.

Agora com o processo eleitoral das legislativas e europeias, creio que nós conseguimos aqui um novo ímpeto para ter outras organizações também a fazer este trabalho e temos sentido isso. Há outras organizações que têm procurado o grupo e no âmbito do grupo também pensar numa estratégia comum de sensibilização e de trabalho nesta área.

PLANAPP - CENTRO DE COMPETÊNCIAS PARA O REFORÇO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM PORTUGAL

Rita Carrilho, PlanAPP - Portugal

O PlanAPP um centro de competências que foi criado justamente para, de alguma forma, robustecer a maneira como o processo das políticas decorre e tentar intervir nas suas várias fases. Uma dessas fases é de facto da monitorização. Eu, em particular, trabalho numa equipa mais associada à monitorização de políticas públicas. Aceitámos o convite com muito gosto, porque apesar da nossa área da actuação não ser exactamente a cooperação para o desenvolvimento, temos a perspectiva de que temos a possibilidade de aprender com várias experiências. Muitas das experiências que vocês aqui relataram são coisas que para nós serão úteis também. Vou dar-vos um exemplo: temos em mãos a monitorização da estratégia nacional de combate à pobreza. É uma estratégia multissetorial, do ponto de vista das áreas governativas, o que por si só já é desafiante.

É também um problema de política que é complexo, vocês também já falaram nisso, e há desafios relativamente à medição da pobreza. Embora nós cá não nos deparemos com a inexistência de indicadores e aquela necessidade de os construir como foi aqui apresentado. Mas temos também uma noção se calhar um bocadinho diferente que é: aqueles que temos não chegam para nós termos a percepção do que é que acontece e portanto, por exemplo aquela ideia das antenas que foi aqui falada é interessante. A forma como vocês chegaram às antenas, capacitaram as pessoas e foram à procura de recolher pelo território. Isso é uma questão que nós próprios também estamos a tentar perceber, com antenas que existem efectivamente e que se calhar não estão devidamente aproveitadas.

Nalguns casos, essas antenas são parcerias já existentes entre organizações da sociedade civil e organismos da administração pública, noutras casos não serão e, portanto, todas estas experiências de facto... Se calhar não tenho

nada para vos trazer aqui, que vos enriqueça, estou sobretudo a beber daquilo que vocês estão a dizer e a tentar fazer o paralelo com o que nós temos. Às vezes, do ponto de vista do policy making, não se recorre tanto a essa fonte de conhecimento e essa possibilidade de recolha de informação, de uma forma mais robustecida, existe.

Muito rapidamente dar-vos um exemplo do que nós ensaiamos, até com o Roberto, no caso da estratégia nacional de combate à pobreza que é justamente a possibilidade de envolver a população beneficiária das principais medidas políticas da estratégia na sua monitorização e avaliação. Portanto, não é fazer uma auscultação ou ir lá no final, quando isto tudo acontecer, não é só no contexto da avaliação, mas é mesmo que estas pessoas nos ajudem a identificar de facto ao que é que temos que dar atenção.

Um passo intermédio que demos foi um living lab com organizações do sector social que trabalham directamente com estas pessoas, no sentido de construirmos de alguma forma um roteiro que nos permita chegar às pessoas, porque não é chegar lá e fazer perguntas à toa.

Estamos neste momento também a experimentar, estamos a experimentar, não temos resultados para apresentar, mas era só partilhar convosco, que alguns dos desafios, apesar das circunstâncias de cada sítio serem diferentes, são comuns.

[Questão: O organismo depende de que ministério?]

O organismo depende da Presidência do Conselho de Ministros. Na verdade, em termos orgânicos dependerá do primeiro-ministro, o qual delegou na presidência do conselho de ministros a tutela do PlanAPP.

É um centro de competências, quase equiparado a uma direcção geral, embora não seja uma direcção geral, mas não é uma estrutura de missão. Há um decreto-lei que cria a orgânica, embora, nós saibamos que estas coisas têm sempre uma certa volatilidade.

O TEMPO DA POLÍTICA E O TEMPO DA CIÊNCIA: OS DESAFIOS DA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COM BASE EM EVIDÊNCIAS

Carlos Gonçalves, GOVCOPP - Universidade de Aveiro - Portugal

Queria enfatizar a importância de monitorizar políticas públicas, sublinhando a referência que ontem o Fernando nos fez aqui sobre a comemoração dos 50 anos do 25 de Abril. Eu sou filho de Abril, nasci em 1975, e a avaliação das políticas sociais do Estado social está na ordem do dia – uma avaliação geracional, transversal. Em linguagem de avaliação é uma avaliação ex post, porque nos ajuda, ou deve-nos ajudar, a programar outro ciclo de desenvolvimento para futuros 50 anos e isso sublinha a importância de olharmos para as políticas públicas e olharmos para o centro das políticas públicas que é o Estado social.

A minha participação tem a intenção de juntar alguns elementos a esta reflexão, que é bastante densa – não sabia o trabalho que tinha sido aqui feito, nem este projecto, descobri agora e percebi que tem uma densidade bastante grande.

Aquilo que posso trazer é apenas mais uma areiazinha muito pequena. Quero fazer isso a partir da perspectiva da ciência, da investigação, da universidade, porque aquilo que eu ouvi aqui ontem é muito a partir da sociedade civil. Por isso, queria juntar aqui uma outra camada que é a camada da relação entre a academia e as políticas e a academia e também os políticos. Como é que nós podemos fazer isso?

Quando comecei a preparar esta conversa, parti apenas da formulação daquilo que é anunciado, parto aquilo em partes e depois tento aproximar-me o mais possível. Havia aqui três partes para mim que era o lado do intercâmbio de perspectivas, a motorização das políticas públicas e, por outro lado, eu intuí que estaria a ser construída uma espécie de agenda para organizar esse intercâmbio de motorização de políticas públicas.

Construí algo em torno daquilo que poderia ser o contributo da

GovCopp para esse tal roteiro de intercâmbio e da avaliação de políticas públicas no espaço dos PALOP, embora ontem alguém chamou a atenção que o espaço da CPLP é mais abrangente e eu concordo com isso.

Agrupei em dois blocos: primeiro, como é que a GOVCOPP pode colaborar neste ateliê, neste intercâmbio de perspectivas e como é que é a GOVCOPP pode ajudar nesse esforço de monitorização de políticas públicas? Depois, um segundo grupo mais abrangente, mais teórico, de compreender a profundidade, o desafio em si de monitorizar políticas públicas, a partir da visão da academia e como é que ela se pode relacionar com a construção das políticas e com as decisões. No final, tento dar então esse contributo para um roteiro de intercâmbio de avaliação de políticas públicas.

Não uso a palavra monitoria, nem sequer uso tanto a palavra monitorização. Gosto mais da abrangência da avaliação, porque interfere em todos os pontos do ciclo da construção da avaliação, de reformulação das políticas públicas, portanto vou falar quase sempre em avaliação.

Neste primeiro grupo de questões, como é que a GOVCOPP pode ajudar neste espaço de intercâmbio de perspectivas?

A GOVCOPP é uma unidade de investigação, em governança, competitividade e políticas públicas, e está dividida em quatro grandes grupos de investigação: um, ao qual pertença com mais propriedade, é este grupo de sistemas de apoiado à decisão, e aqui nós modelamos muito ligados à minha área de conhecimento (sou geógrafo, mais especializado em planeamento regional e urbano) e, portanto, interessa-me muito, como eu dizia ontem, as questões da territorialização, dos impactos espaciais das políticas. Nós aqui modelamos, criamos modelos, muito ligados à economia regional e urbana, de como é que diferentes políticas têm impactos no desenvolvimento dos territórios.

Depois há uma área mais ligada às políticas públicas, instituições e inovação, com uma componente de ciência política e da organização das instituições. Outro grupo de investigação mais ligado à competitividade e à sustentabilidade e, por fim, um grupo também bastante forte ligado ao

desenvolvimento turístico. A unidade de investigação tem cerca de 300 investigadores, um terço são investigadores efectivos e depois há colaborações de variada ordem ou outro tipo de participações. Creio que o Luís Sousa também faz parte desta comunidade, portanto é uma comunidade bastante abrangente e sobretudo é uma “babel” de áreas científicas, às vezes, até difícil de organizar. Este é o aspecto negativo que lanço logo à cabeça, mas de facto é um sistema rico. Nós temos desde as áreas das ciências políticas ao direito, de toda essa área mais ligada à compreensão das instituições, para depois a área de geografia, da economia, do planeamento regional e urbano. E depois a ciência regional, a ciência de dados.

É um ecossistema que tem estas componentes todas e, portanto, permite-nos responder à pergunta deste intercâmbio, ajudar neste esforço de monitorização de políticas públicas. De uma maneira mais específica, nós criámos há cerca de 2 anos – eu e colegas deste tal grupo de sistemas de apoio à decisão – um novo dispositivo a que chamamos DSSLab que é um laboratório de sistemas de suporte à decisão. Queremos transferir aquilo que se faz na GOVCOPP, os projectos de apoio à investigação, estes projectos FCT, todos os projectos que estão em curso ou que já foram terminados, queremos transferi-los e transferir essa informação que é produzida de uma maneira amigável, digamos assim, para a sociedade.

O que nós fazemos aqui é tentar, junto dessas equipas dos projectos de investigação, que elas reorganizem a informação que produziram – os dados, os indicadores – para que nós os consigamos mostrar através de painéis de informação, através de *dashboards*, e que eles possam ser depois utilizados para os fins que a sociedade bem entender e que outros grupos de investigação também entenderam.

Depois, uma outra área é, a partir desse trabalho, produzirmos alguns policy reports, com o objectivo precisamente de sintetizar esse trabalho todo de investigação, que muitas vezes é apenas transposto para artigos científicos e sintetizá-los com linguagem bastante mais simples e compreensível para que, no final, se possam dar indicações de políticas. Este é o objectivo principal destes policy reports. A sequência é esta: há um

projeto de investigação, nós articulamos com essa equipa, fazemos um seminário onde discutimos e convidamos quem fez parte desse projecto de investigação e elementos externos à GOVCOPP e à Universidade de Aveiro, que nos venham trazer outras visões sobre o que foi discutido naquele projecto – são esses seminários da DSSLab.

Depois trabalhamos com essa equipa para que a informação que eles produziram possa ser reagrupada e construir um *dashboard*, que é uma forma dela ser disponibilizada e no final haverá um policy report, com a informação mais “mastigada”, para que possa no final serem produzidas indicações políticas. Esse é um dos requisitos destes policy reports. Chamei a isto “séries completas”, e há projetos que o permitem e outros que permitem que se faça um *dashboard*, mas não querem fazer seminário ou não querem fazer policy report. Já fizemos três destes seminários.

Voltamos ao centro das políticas num estado social. Começamos pela demografia, fizemos um seminário sobre a demografia e associamos a ideia é ter um tema principal e depois dois temas com os quais esse tema principal se relaciona mais de perto ou que nós queremos focar essas relações mais de perto. O primeiro foi sobre demografia, associamos ao desenvolvimento e ao despovoamento, um segundo foi sobre educação e depois perceber os impactos dessas políticas de educação e um terceiro foi sobre habitação e ligá-la à investigação que está a ser feita às políticas e à resistência, ou seja, estes movimentos da resistência que se foram criando em torno da questão e como ela se tornou tão premente e até dramática. Como é que estes movimentos de resistência se têm afirmado e qual tem sido o papel deles?

Relativamente aos *dashboards*, eles estão relacionados com o trabalho anterior – o primeiro sobre a demografia, ele vai buscar trabalho que o GOVCOPP tem feito sobre projecções demográficas. Já estão disponíveis estes *dashboards* que permitem fazer projecções demográficas a diferentes escalas – um mais à escala nacional e outro mais à escala da freguesia. Essa série está completa, vou-vos mostrar o policy report. Relativamente ao da educação, o *dashboard* também já está disponível. E aqui fomos

buscar um projeto investigação e a equipa de um projecto de investigação que olhou para o investimento comunitário e um investimento sobretudo direccionado para reduzir o insucesso escolar e reuniu um conjunto de informação que foi espacializada, cartografada e permitiu-nos construir este *dashboard* sobre educação.

O primeiro policy report que decorre do tal seminário e do dashboard sobre projecções demográficas tem esta estrutura e a ideia é precisamente esta: perceber sobretudo como é que as metodologias são estabilizadas naquela área específica e depois no final haver sempre uma página ou duas com recomendações muito específicas.

[pergunta sobre os *dashboards*]

São plataformas interactivas que permitem seleccionar a escala que nós queremos, por exemplo. Mas nós queremos ir um bocadinho mais para além disso; queríamos que estas plataformas nos ajudassem a interagir de facto com quem vai utilizar a informação. Ou seja, que eu pudesse recolher informação nesse fluxo: se é um projecto sobre participação pública, eu gostaria que uma plataforma desse género estivesse constantemente a recolher informação e a trazê-la para dentro do dashboard e a actualizá-la. Isso é outra ideia sobre aquilo, que serão projectos de residentes. Nós queremos lançar este ano três projectos para os quais esses dados devem estar a beber automaticamente a informação e que possam ser actualizados ciclicamente. Um dos projectos é sobre despovoamento e a ideia não é fazer um inquérito sobre o que é o despovoamento, mas termos um dispositivo que me dê constantemente informação sobre o despovoamento. Mas esta é uma ideia que exige outro tipo de esforço e, portanto, está agora para ser implementada.

Sobre como é que nós podemos colaborar, está aqui uma porta de entrada. Há muito trabalho que aqui tem sido feito, se o nosso esforço for útil, teremos muito gosto. Para além do mais, nós sempre, para além da investigação e deste trabalho de tentar que a informação possa ser dispo-

nibilizada, ajudamos a construir políticas, com a administração central, regional e com os municípios.

Segundo grupo de questões: tentar dar alguns contributos para aquilo que poderia ser essa tal agenda de intercâmbio, a partir da questão – qual a profundidade deste desafio de avaliar políticas?

Se nós olharmos para este desafio que é avaliar políticas, e volto a dizer nesta relação entre a ciência e academia, o conhecimento que se produz e depois a construção das políticas e a forma como elas são avaliadas, temos que admitir que há pressupostos diferentes de quem produz conhecimento e de quem depois constrói as políticas e sobretudo de quem as implementa, de quem decide, quem toma decisões. O primeiro pressuposto que importa referir é: a investigação produz políticas, as evidências deviam destronar as razões ideológicas, são estes os pressupostos, e a ciência reformular as convicções políticas.

Será mesmo assim?

É diferente, porque o método dos políticos e das políticas é diferente do método científico. São duas racionalidades muito distintas e o timing é ainda mais distinto. O tempo da política, da construção das políticas e da construção das decisões políticas é substancialmente diferente do tempo da ciência ou da construção de evidência. A informação para a decisão é substancialmente diferente da informação para a investigação. Por exemplo, a investigação para a decisão atribui muito a relevância às percepções. A percepção social de um problema é pelo menos tão importante do que a dimensão real do problema, senão mais importante, como nós sabemos.

Temos a percepção de que o sol anda em volta da terra e sabemos que o sol não anda em volta da terra. Temos a percepção, quando vamos num comboio, que a paisagem vem contra nós e não é isso que acontece. A vivência é de que o sol anda em volta da terra, não é a nossa vivência diária. O nosso ciclo biológico é gerido pela nossa percepção de que a luz se move. Ela não é não de todo irrelevante porque na verdade a percepção molda boa parte das nossas acções. Mas nós sabemos de ciência estabelecida de que não é assim. Há aqui um desafio muito importante: hierarquizar

as tais evidências, perceber que há uma oferta e procura de evidências. Isto é, a ciência oferece evidência à política, mas também existe outro movimento que é mais avassalador que é quando a política vem procurar as evidências da ciência, vem legitimar a sua acção e a maior parte das vezes é isso que acontece. A política ou os decisores encomendam à ciência relatórios e estudos para legitimar as suas acções. E estas duas comunidades, nalguns momentos não são sequer separadas. Ou seja, a comunidade dos cientistas e a comunidade de quem toma decisões anda muitas vezes misturada. A interacção entre o actor académico, cientista e o actor político é muito estreita muitas vezes.

O Peter Goldman, que é um cientista chefe, adviser do primeiro-ministro da Nova Zelândia e foi alguém que esteve à frente de uma rede de ciência, ele diz-nos precisamente isto: os cientistas ficam perplexos muitas vezes com os políticos, e os políticos ficam chateados com a ciência.

Queria falar aqui de alguns exemplos disto, de estudos bastante mais robustos que põem em causa esta relação entre a ciência e a decisão e este paradoxo entre a autoridade e a ciência. Mas queria chegar aqui, a este livro que foi produzido há quatro anos, na Universidade de Lisboa, por um grupo muito alargado de cientistas, sobre metodologias de avaliação de políticas públicas. É um trabalho muito robusto, coordenado pelo professor João Ferrão e pelo professor Pinto Paixão e põem ênfase sobretudo na necessidade de estabilizar um conjunto de metodologias que nos permitam avaliar de facto de políticas públicas em diferentes áreas.

Então a avaliação, no sentido de julgar o valor das acções com o propósito de as melhorar, é tão antiga quanto a consciência humana. Creio que sim, concordo com isto. Queria mostrar aqui como é que nós podemos fazer essa avaliação em diferentes fases. A ideia é focar aqui no aspecto da monitorização, sendo que esta monitorização é válida se ela conseguir interferir na construção num próximo ciclo, se for elucidativa para que essas conclusões, essas aprendizagens, possam melhorar aquilo que vem a seguir. Por isso, a ideia de monitorização e de avaliação como um processo de aprendizagem. Pode ser feita em função do tempo, em

função da posição do avaliador e ela também muda a forma como avaliação é feita. Também pode haver diferentes posições metodológicas, que nos permite perceber se estamos a avaliar a afectação de recursos, o nível de concretização de objectivos, explicar um caso de sucesso ou de insucesso. No fundo, reforçar a ideia de aprendizagem e se elas potenciam ou não mudança ou se elas nos ajudam a potenciar a participação. Vejo essa participação muito como algo que ajuda a capacitar. Também por tipo de objectivos... Esta abordagem é mais conhecida: se estamos a tentar perceber a efectividade, a eficácia, a eficiência. Permite identificar as realizações, os resultados, os impactos diferentes, as sequências de níveis de profundidade da aplicação das políticas, identificar consequências não intencionais, que é um aspecto muito importante na avaliação de políticas e até efeitos perversos que é essa ligação que, às vezes, não é feita. Essa transversalidade não é feita por vezes. Por exemplo, quando nós interferimos numa política de ambiente, o que é que ela produz do ponto de vista da pobreza, do ponto de vista do uso de recursos. No final, a ideia quando se avalia algo é melhorar esses programas e essas políticas ao longo do tempo, do tal intervalo geracional, que é o mais rico na avaliação.

Pegando nisto tudo, como é que a GOVCOPP podia ajudar neste trabalho mais abrangente, mais cooperativo? Boa parte deste trabalho já está feito, mas creio que era importante estabilizar algum quadro de princípios basilares, que estão por trás, uma espécie de subtexto das avaliações. Creio que aspectos como estes – o desenvolvimento humano, os direitos humanos, a justiça espacial, porque é uma área que nós temos estudado e que creio que é importante, questões como a sustentabilidade, da qualidade de vida, ou seja, uma matriz de princípios que estariam por detrás de qualquer processo de avaliação, de qualquer política. Algo mais transversal.

A ideia de criar uma tipologia comum, também alguma transversalidade, nas culturas da avaliação de políticas públicas neste espaço. É claro que a culturas da construção das políticas, se nós olharmos para este conjunto de países, serão diferentes, mas a ideia de termos uma tipologia que nos permite perceber que determinados países constroem as políticas e

avaliam-nas de determinada maneira ou têm determinados défices nessas áreas, podia ajudar-nos a compreender não só esse tipo de países, mas compreender melhor os outros tipos de países. Depois estabilizar metodologias mais inovadoras, mais play sensitive, que nos permita a absorver as características de cada território, de cada sector nessa intersecção dos territórios e criar plataformas comuns próximas daquilo que eu mostrei no DSSLAB, que fizessem avaliações de estado para diferentes tipologias, que nos ajudassem a perceber progressos, impactos, recursos mobilizados e outros aspectos. E criar programas partilhados de formação superior, técnicos, científicos, que criassem essas competências transversais. E estabilizar publicações especializadas técnicas nesta área e depois criar também dispositivos, recursos para fomentar a participação. Creio que isto criaria um ecossistema mais denso de conhecimento partilhado sobre avaliação de políticas públicas neste espaço tão amplo onde esta partilha pode gerar enormes frutos.

REDE DE SOCIEDADE CIVIL PELA BOA GOVERNANÇA AO NÍVEL DOS PAÍSES DA CPLP

Karina Carvalho, Transparência Internacional Portugal

A RedeGOV é a Rede pela Boa Governança e Desenvolvimento Sustentável na Lusofonia ou na CPLP. O enquadramento transnacional são exatamente os países que compõem a CPLP e a rede foi lançada em setembro de 2017 por iniciativa da Transparência Internacional de Portugal, na altura liderada pelo Luís de Sousa e já comigo nas funções de directora executiva há cerca de uns meses. O Luís já tinha muito contacto com colegas de países da CPLP, nomeadamente com o CIP- Moçambique e o CIP-STP. Podemos até dizer que o CIP-Moçambique e o CIP-STP saíram de uma fornada de formação que existiu no ICS e eu estava acabada de chegar de Angola, de onde sou natural e, portanto, achámos que era muito importante começarmos a envolver esta rede informal, onde tentamos juntar ativistas, académicos e organizações da sociedade civil para começarem a trabalhar as questões da corrupção e da governação e a especializar-se nesta matéria.

A justificação parece nobre. Trouxe aqui dois quadros – um é sobre o índice de perceção da corrupção em 2017, como é que não estávamos, e a pontuação já não era boa, era má. E o último CPI, que foi lançado no passado dia 30 de Janeiro, continua a demonstrar uma má posição para a generalidade dos países da CPLP. Até aqui uma evolução num ranking que não tem qualquer validade científica, mas é só uma comparação entre o ranking em 2017 e o ranking de 2023 e percebermos que acima da linha de água só está Cabo Verde e Portugal. Cabo Verde este ano até está numa posição melhor do que em Portugal. Olhando para os principais indicadores internacionais relacionados com a prevenção como ataque à corrupção, mas também com as questões de governança, a CPLP pontua habitualmente muito mal, por vários motivos.

Não vou estar aqui a discutir porquê, até porque quem está na sala e quem está a ouvir sabe muito melhor a situação de cada país, mas nós achámos que era

muito importante termos uma visão mais holística do problema da má corrupção e da governança e ao longo destes anos temos assumido como linha orientadora o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16 que é um ODS transversal. O nosso objectivo é entre as organizações que fazem parte da rede, mas também para o exterior, para as organizações com quem esses colegas contactam no plano nacional, por exemplo as organizações que se dedicam à promoção dos direitos humanos ou dos direitos das mulheres ou dos direitos das crianças, que se perceba a transversalidade do ODS 16 e como é que a corrupção afeta a plena experimentação desses direitos e o avanço da Agenda 2030.

O que nós achamos é que falta vontade política para combater a corrupção. Isto parece-nos geral por aquilo que vamos ouvindo dos colegas, mas também da nossa percepção aqui em Portugal. Para nós, e é por isso que elegemos a CPLP, achamos que a comunidade dos países de língua portuguesa acaba por ser um agente facilitador de um fórum multilateral, que cresceu para uma comunidade que hoje em dia tem muitos mais interesse nas questões económicas do que propriamente na promoção dos direitos humanos, da cidadania ativa, da participação cívica e dizemos isso porquê? Porque achamos que existem enormes discrepâncias ainda em alguns países, mas também enormes similaridades dentro do espaço da CPLP.

Muito francamente, e esta é a nossa perspetiva (e não é a minha bem, eu estou aqui em representação da RedeGov), os interesses económicos não raras vezes sobrepõem-se aos direitos humanos. Os interesses diplomáticos superam o Estado de Direito, o apoio da própria CPLP a regimes autocráticos e a Estados capturados e fundos financeiros ilícitos e dizemos isso relativamente algumas jurisdições da CPLP, mas também Portugal enquanto um facilitador dos fundos financeiros ilícitos, da corrupção e da má governação. Toda a gente se lembra do caso BES, do Luanda Leaks ou de outros.

Temos a situação mais “in your face” que é a entrada da Guiné Equatorial em 2014, na CPLP. Há cerca de dois anos, o próprio secretário geral da CPLP encomendou um programa de apoio ao desenvolvimento dos recursos humanos na Guiné Equatorial. O regime de Obiang retirou a pena de morte da Constituição, mas não retirou do Código Militar e, portanto, a pena de mor-

te continua ativa e vão compreendemos como se faz depois uma cimeira de negócios da CPLP em Malabo. Temos desde 2020, com o apoio do Comissão Europeia, projectos a decorrer na Guiné Equatorial e, portanto, as informações que nos chegam são terríveis, de pessoas que são presas indiscriminadamente e achamos que isso deveria ser tratado no seio da CPLP, como deveria ser tratada a questão da corrupção e da má governança. Os Estados membro da CPLP, na sua generalidade com excepção para a Guiné Equatorial, assinaram ou ratificaram a Comissão das Nações Unidas contra a Corrupção; existe uma comissão de trabalho da CPLP sobre corrupção de funcionários públicos entre as acções comerciais internacionais; uma rede judiciária da CPLP que apoia a implementação das Convenções da CPLP sobre assistência jurídica em matéria de penal, transferência de pessoas condenadas; assinaram a Declaração de Lisboa sobre a introdução de medidas comuns para prevenir e combater a corrupção dos funcionários públicos nas transações comerciais, juntamente com um plano de acção. Mas, na verdade, nunca vimos um relatório sequer da implementação deste plano de acção. Assinou um número significativo de memorandos de entendimento, um dos quais com a Comissão Europeia nos quais a boa governação é uma característica fundamental, mas depois nós não vemos a comunidade, em si, a trabalhar para a agenda anticorrupção e a agenda da boa governança, no conjunto daquilo que é a agenda da CPLP.

Nós, RedeGOV, definimos uma declaração de princípios (está online no nosso site). Relativamente, por exemplo, a subscrição dos princípios da Declaração de Boa Governança de Manila'99, os eleitores devem ter envolvimento directo e participação activa na tomada de decisões e nos processos de governação – é um pouco aquilo que estamos a discutir aqui – a transparência e responsabilidade devem ser transversais a todas as actividades do governo, especialmente quando está em causa a utilização dos recursos públicos, exactamente para não existir financeiros ilícitos. O desempenho das funções governamentais deve fazer-se de forma eficaz, tendo em vista o interesse público e a capacitação dos cidadãos deve fazer-se de forma contínua e a todos os níveis.

Isto são alguns dos princípios estruturantes das pessoas e das organiza-

ções que integram a RedeGOV. Temos, entre os membros da organizações da sociedade civil, a associação Omunga em Angola, a AJPD também em Angola, o CIP em Moçambique, o CIP também em S. Tomé e Príncipe; a EG Justice na Guiné Equatorial, que é uma organização que não está obviamente na Guiné Equatorial, tem sede em Washington, mas trabalha em prol dos direitos humanos e do combate à corrupção na Guiné Equatorial; o Observatório de Democracia e Governança na Guiné-Bissau; o Observatório da Imprensa em Angola; a Plataforma de Reflexão Angola e obviamente a Transferência Internacional Brasil e nós próprios. Temos aqui três capítulos nacionais da Transparência Internacional, nós também queríamos que no próprio seio da Transparência Internacional fosse dado um espaço especial de análise daquilo que se passa na CPLP. Desde 2017 até agora já ouvimos mais colegas na sede em Berlim a falarem de Angola, de Cabo Verde, sobre a Guiné-Bissau. Vão percebendo que existe uma realidade autónoma e própria dentro da CPLP, muito por força do trabalho da RedeGOV, mas também daquilo que nós temos feito aqui para desocultação deste fluxo de relações promíscuas entre política, negócios, etc...

As nossas linhas de actuação são as normais ou habituais quando se fala em reforço de redes: 1) comunicação e advocacia; 2) o desenvolvimento da própria rede; 3) e mobilização de recursos e investigação. Nós somos organizações muito distintas, algumas fazem parte do universo TI, por isso temos ferramentas e um grau de “maturidade” relativamente à percepção do combate à corrupção – o que é que funciona ou não funciona, porque temos esta rede internacional e depois temos colegas que só agora estão a dar os primeiros passos e portanto precisam de ser apoiados e capacitados e sobretudo uma das coisas que que temos feito, porque a rede é informal, não tem recursos próprios, temos sobretudo trabalhado questões relacionadas com a comunicação e a advocacia. Fazemos comunicados conjuntos; a última coisa que fizemos, por exemplo, foi promover junto da UNCAC Coalition, que é a coligação de organizações da sociedade civil que se dedicam à promoção da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promovemos uma carta aberta para parar a nova lei das ONGs em Angola, e conseguimos 100 organizações espalhadas pelo mundo a

subscrever esta carta aberta; fazemos comunicados relacionados com casos... Portanto, a advocacia é aquilo que é mais fácil fazer sem recursos. Todos os anos fazemos, próximo do Dia Internacional dos Direitos Humanos, uma conferência sobre corrupção e direitos humanos em que trazemos colegas destas organizações para poderem falar daquilo que é a sua experiência em cada país. Temos trabalhado alguma coisa de investigação e advocacia, neste caso concreto fizemos histórias sobre vítimas de corrupção em Angola num trabalho que foi apoiado pelo Global Anti-Corruption Consortium. Neste caso concreto foi a TI Portugal, que que assumiu o trabalho de investigação.

A EG Justice fez um trabalho também muito relevante de investigação sobre os tentáculos de Obiang na CPLP e, portanto, aí conseguimos perceber estas relações e para nossa surpresa (ou não), fomos abordados pelo National Endowment for Democracy para apoiar a capacitação dessa rede mais transnacional e recebemos o apoio do NED para fazermos o plano estratégico da rede, perceber como é que a rede pode funcionar, pode tornar-se mais impactante. Nós não temos uma estrutura de governança da rede, o ponto local em Portugal somos nós, temos de perceber como é que podemos trabalhar novas a decisões, porque é tudo ainda muito informal, mas também como é que podemos fazer avançar a agenda anti-corrupção na CPLP. Este encontro de capacitação vai ocorrer no Rio de Janeiro, pensámos que seria em Março, mas só vai ser em Abril justamente porque em muitas das geografias da CPLP, e em Portugal também em certa medida, os “combatentes da corrupção” são muitas vezes alvo de perseguição, umas vezes mais clara, outras vezes menos clara. Por exemplo, os nossos colegas da TI Brasil estão desde dois ou três anos a sofrerem litigância retaliatória, e agora com o lançamento do Índice de Perceção da Corrupção que no Brasil caiu 10 pontos, a situação tornou-se absolutamente catastrófica e portanto estão agora a ser alvo de uma investigação do Supremo Tribunal de Justiça no Brasil, relativamente àquilo que é o seu financiamento, mas também porque muitas vezes os membros da RedeGOV fazem é contrariar o discurso oficial.

O discurso oficial pode ser contrariado de muitas formas, mas já que estamos aqui a discutir a questão das políticas públicas, uma das metodologias de trabalho que a Transferência Internacional desenvolveu, mas muitas

outras organizações e já percebi que aqui também, são os chamados relatórios sombra. Isto pode-se fazer desde logo à implementação da Agenda 2030 das Nações Unidas. Angola apresentou no ano passado o Relatório Nacional Voluntário sobre a Implementação dos ODS e muitas organizações da sociedade civil em Angola não tinham olhado para o documento e não sabiam que ele tinha sido apresentado. Esta comunicação não existe desta forma em Angola, mas, mais grave, a construção dos próprios indicadores, que teve a participação do Instituto Nacional de Estatística de Angola, foi feita sem qualquer envolvimento de organizações da sociedade civil. Mas relativamente ao ODS 16 raramente existe substância. O mesmo se pode dizer relativamente a Portugal. Nós temos publicado um relatório sombra sobre o ODS 16, mas o nosso Relatório Nacional Voluntário este ano já tem alguma coisa, mas ainda é manifestamente insuficiente e depois não tem dados efetivos.

Outra coisa que se pode fazer também, além da advocacia, é perceber como é que podemos integrar nas questões do financiamento para o desenvolvimento, e aqui incluindo também o financiamento que Portugal recebe da União Europeia, como é que se podem incluir critérios e standards relacionados com a transparência, o acesso à informação, governança e prevenção e combate à corrupção.

Países como Angola e Moçambique participam na Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), que tem, por exemplo, um multistakeholder forum, ou seja as organizações da sociedade civil têm que estar representadas nesse fórum, onde estão também representantes de empresas e Estado. Em Angola, por exemplo, esse multistakeholder forum existe, mas algumas das organizações que lá estão, não tinham percebido o que é que tinham que fazer no quadro desse fórum ou como é que era o próprio processo da EITI. Isto acontece muitas vezes, porque as organizações da sociedade civil podem facilmente ser cooptadas, para processos de legitimação de políticas públicas que são contrárias aos desejos e à missão das próprias organizações da sociedade civil. Isto acontece, não porque elas estejam capturadas, mas porque é o único espaço de participação que nos. Aqui a ideia da RedeGOV é criar um espaço de participação autónomo e se quiserem saber mais, temos pelo menos três páginas online para acederem a mais informação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amundsen, I. e Abreu, C. (2006) *Civil society in Angola: Inroads, space and accountability*, CMI - Chr. Michelsen Institute.
- Cambuta, A.C. (2021) *Manual de análise e monitoria do orçamento geral do Estado*. ACEP e FONG-STP.
- Elba, E. e Azevedo, L. (eds) (2016) *Monitoria do Orçamento Geral do Estado 2010-2015 nos subsectores de água e saneamento*. ACEP e FONG-STP.
- Estudo Diagnóstico das ONG em Cabo Verde* (2015). Plataforma das ONG de Cabo Verde Coordenação.
- Francisco, A. et al. (2007) *Índice da Sociedade Civil em Moçambique 2007*. Maputo: Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade.
- Macamo, E. (2017) 'Power, conflict, and citizenship: Mozambique's contemporary struggles', *Citizenship Studies*, 21(2), pp. 196–209. doi:10.1080/13621025.2017.1279796.
- OIT (2012) *Estudo sobre a aplicação das Convenções n.º 138 e n.º 182 da OIT e suas recomendações na legislação nacional dos países da CPLP*. Turim, Itália: OIT.
- Osborne, D. e Gaebler, T. (1992) *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Addison-Wesley.
- Sanches, E.R. e Júlio, N.M.A. (2021) 'Shifting Power Dynamics? The Role of Civil Society Organizations in the Policymaking for Mozambique's Extractive Sector', *Forum for Development Studies*, 48(3), pp. 571–592. doi:10.1080/08039410.2021.1998214.
- Sanches, E.R. e Seibert, G. (2020) 'Politics and economy in small African island states: comparing Cabo Verde and São Tomé and Príncipe', in Baldacchino, G. and Wivel, A. (eds) *Handbook on the Politics of Small States*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd, pp. 222–240. doi:10.4337/9781788112932.00022.
- Sangreman, C. et al. (2020) *Observando Direitos na Guiné-Bissau: Educação, Saúde, Habitação, Água, Energia, Justiça, Igualdade de Género*, ACEP.
- Silva, C. e Pires, H. (2022) *Controlo Social das Políticas Públicas na Guiné-Bissau: Dinâmicas de Participação das Organizações da Sociedade Civil*. Ianda Guiné! Djuntu.
- Topsøe-Jensen, B. et al. (2015) *Mapping Study of Civil Society Organizations in Mozambique*. Spain: ALTAIR Asesores and Agriconsulting.
- Turé, B. et al. (2023), *Relatório sobre a situação dos Direitos Humanos na Guiné-Bissau 2020-2022*, LGDH.

ANEXOS

GUIÃO DA ENTREVISTA

Objetivo principal: recolher informação acerca das condições existentes para realizar e/ou contribuir para exercícios de monitoria por parte de organizações não-governamentais (ONGs), visando promover práticas de participação cívica, de disponibilização de informação por parte de entidades públicas e de uma cultura de prestação de contas nos respetivos países.

Processo de monitoria

_ A ONG e/ou Rede contribui ou já contribuiu para exercícios de monitoria de políticas públicas ou de direitos? Em quantos exercícios já participou? Quais os temas monitorados? Quais os objetivos da monitoria?

_ Que tipo de fontes e informações são mais utilizadas e como para contribuir nas monitorias?

_ Quais as competências e standards para recursos humanos, tendo em conta o trabalho que realizam no âmbito de monitoria de direitos humanos e/ou de políticas públicas? Os membros da ONG e/ou Rede têm formação/treino para a realização de iniciativas de monitoria?

_ Quais são as principais questões éticas associadas à monitoria? Como são identificados os problemas e os desafios éticos e quais são as estratégias e os mecanismos utilizados pela ONG e/ou Rede para os mitigar?

Utilização de resultados

_ Pode descrever o contexto institucional em que os resultados das monitorias de políticas públicas e/ou de direitos humanos são mais frequentemente utilizados ONG e/ou Rede de que faz parte? Existe alguma articulação com organismos da administração pública para este efeito? Se sim, quais?

_ Considera que a ONG e/ou Rede de que faz parte consegue utilizar toda a informação produzida pelas monitorias? Se sim, que tipo de informação é mais utilizada e como? Se não, que tipo de informação não é utilizada e porquê?

Impacto

_ Indique, por favor, um ponto mais positivo e um ponto mais crítico do atual sistema de monitoria de políticas públicas e de direitos humanos no seu país

_ Como é gerado o impacto dos exercícios de monitoria de direitos humanos e/ou de políticas públicas? Existem mecanismos para assegurar a incorporação das recomendações das monitorias nos processos de planeamento das políticas públicas? Se sim, sabe indicar quais? Se não, que mecanismos seriam mais relevantes para assegurar essa incorporação?

_ Tem exemplos concretos de incorporação de resultados das monitorias nas políticas públicas ou na elaboração de legislação específica que queira partilhar?

_ Que papel têm as ONGs e/ou as suas redes em promover maior impacto através da partilha de consciência e participação pública nas monitorias de direitos humanos e/ou de políticas públicas?

_ Considera que as ONGs e/ou as suas redes no seu país conseguem alimentar pressão efetiva sobre os processos de decisão pública através do seu contributo às monitorias?

_ Conhece práticas de monitoria de direitos humanos e/ou de políticas públicas no seu país ou no estrangeiro que mereçam destaque?

GUIÃO DO INQUÉRITO

Este breve questionário destina-se a recolher informação no âmbito do projeto “Monitoria de políticas públicas em países de língua oficial portuguesa: uma análise comparada”, conforme explicado na folha informativa e de consentimento assinada em nome individual ou em representação da sua Organização Não Governamental (ONG) e/ou Rede. Agradecemos desde já a sua disponibilidade e participação.

1. A ONG e/ou Rede de que faz parte contribui para a monitoria de políticas públicas e/ou de direitos humanos (ex. cedendo informação, participando em sessões de discussão sobre a intervenção em monitoria, etc.)

- Sim
 Não

2. A ONG e/ou Rede de que faz parte realiza exercícios de monitoria?

- Sim
 Não

3. Para quantas monitorias de políticas públicas e/ou direitos humanos contribuiu/realizou nos últimos três anos?

4. Forneça, por favor, um ou mais exemplos de monitorias em que a ONG e/ou Rede de que faz parte contribuiu/realizou recentemente:

5. Numa escala de 1 a 5, onde 1 é muito pouco adequada e 5 é totalmente adequada, de que forma considera que as políticas públicas no/s âmbito/s de atuação da ONG e/ou Rede de que faz parte estão a ser monitorizadas?

Muito pouco adequado	Pouco adequado	Nem pouco nem muito adequada	Muito adequado	Totalmente adequado
----------------------	----------------	------------------------------	----------------	---------------------

6. Considera que a ONG e/ou Rede de que faz parte consegue disponibilizar informação útil para as monitorias?

- Sim
 Não

7. Considera que o Estado fornece a informação pública necessária para realizar exercícios de monitoria?

- Sim
 Não

8. Quais as estratégias adotadas pela ONG e/ou Rede para recolher a informação necessária na monitoria?

- Recolha de estatística oficial
 Recolha de documentação oficial
 Realização de inquéritos
 Realização de estudos de opinião
 Recebimento de denúncias
 Rastreamento de denúncias nos meios de comunicação
 Outras: _____

9. Quais as estratégias adotadas pela ONG e/ou Rede para divulgar a informação recolhida nos exercícios de monitoria?

- Promoção de seminários e formações
 Ação junto dos meios de comunicação
 Disponibilização de centro de documentação virtual
 Dinamização de sessões de advocacia/influência política junto dos responsáveis políticos
 Outros: _____

10. Se possível, dê dois exemplos de impacto dos exercícios de monitoria realizados pela ONG e/ou Rede

_____ 9.3.

PROGRAMA

Dia 22/02/24

Local: Fundação Cidade de Lisboa, Sala B

10h00/11h40 - **Apresentação da iniciativa “Monitoria de políticas públicas em países de língua oficial portuguesa: uma análise comparada”, dos participantes e respectivas iniciativas de monitoria**

11h40/12h00 – Pausa para café

12h00/14h00 - [Continuação] **Apresentação dos participantes e respectivas iniciativas de monitoria**

14h00/16h00 – Pausa para almoço

16h00/18h00 - **Debate: Meio século de democracia, e agora? Corrupção e ética na política***

Moderador: Luís de Sousa (ICS-ULisboa)

Oradores/as: Susana Coroado (University of Antwerp), Teresa Violante (Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg e CEDIS, Nova Law), João Paulo Batalha (Frente Cívica)

Organizadores: Edalina Sanches, Roberto Falanga, Lúcio Hanenberg, João Moniz e José Ribeiro

Dia 23/02/24

Local: Fundação Cidade de Lisboa, Sala B

10h30/12h00 - Apresentação do trabalho de mapeamento realizado

12h00/13h30 – Pausa para almoço

13h30/15h00 - Debate (limitações, experiências, casos de sucesso)

15h00/16h00 - Sinergias e cooperação futuras

**Iniciativa promovida pelo ICS no âmbito das comemorações dos 50 anos do 25 de Abril de 1974. A realizar-se no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (Av. Prof. Aníbal Bettencourt 9, 1600-189 Lisboa)*

LISTA DE PARTICIPANTES DO ENCONTRO EM LISBOA

/ Ana Filipa Oliveira, *Associação para a Cooperação Entre os Povos*, Portugal

/ Bubacar Turé, *Liga Guineense de Direitos Humanos*, Guiné-Bissau

/ Carlos Gonçalves, *GOVCOPP - Universidade de Aveiro*, Portugal

/ Carlos Sangreman, *Centro de Estudos sobre África e o Desenvolvimento da Universidade de Lisboa*, Portugal

/ Edalina Sanches, *Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa*, Portugal

/ Eduardo Elba, *Federação das ONG em São Tomé e Príncipe*, São Tomé e Príncipe

/ Erikson Mendonça, *Tiniguena – Esta Terra é Nossa*, Guiné-Bissau

/ Estrela Charles, *Centro de Integridade Pública*, Moçambique

/ Eurico Domingos, *Ação para o Desenvolvimento Rural e Ambiente*, Angola

/ Fátima Proença, *Associação para a Cooperação Entre os Povos*, Portugal

/ Fernando Pacheco, *Fundador da ADRA e do Observatório Político e Social de Angola*, Angola

/ Karina Carvalho, *Transparência Internacional Portugal*, Portugal

/ Leonor Teixeira, *Associação para a Cooperação Entre os Povos*, Portugal

/ Luís de Sousa, *Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa*, Portugal

/ Miguel de Barros, *Tiniguena – Esta Terra é Nossa*, Guiné-Bissau

/ Rita Carrilho, *PlanAPP - Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública*, Portugal

/ Rita Cavaco, *Associação para a Cooperação Entre os Povos*, Portugal

/ Roberto Falanga, *Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa*, Portugal

LIVROS ACEP

COLECÇÃO ARQUIPÉLAGO

[2022] *Aquele Outro Mundo que é o Mundo – Cinco edições da Bolsa de Criação Jornalística sobre Desenvolvimento*, Ana Filipa Oliveira e Maria Morais (coord.)

[2021] *Aqui Estamos e a Palavra é Nossa*, ACEP (coord.)

[2019] *Futuros Criativos – Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, S Tomé e Príncipe, Timor-Leste*, ACEP (coord.)

[2014] *e-stórias d'igualdade*, Liliana Azevedo (coord.)

[2013] *Vozes de Nós – Díli, Maputo, Praia*, Alain Corbel (coord.) (ed. com ACRIDES, FCJ e MDM)

[2012] *Alfabeto do Desenvolvimento*, Adelino Gomes, Adriano Miranda e outros (ed. com Ass. In Loco e CEsA)

[2011] *Vozes de Nós – Bissau, São Tomé, Huambo*, Alain Corbel (coord.) (ed. com AMIC, Fundação Novo Futuro e Okutiuka)

[2010] *52 Histórias / livro-agenda perpétua*, Adelino Gomes, Adriano Gomes e outros

[2007] *Notícias do Quelelé , Bairro de Bissau*, Alain Corbel (coord.)

[2006] *A Partilha do Indivisível*, António Valente, Leão Lopes e outros

[2004] *Madre Cacau – Timor*, Pedro Rosa Mendes e Alain Corbel

[2002] *Ilhas de Fogo*, Pedro Rosa Mendes e Alain Corbel

COLECÇÃO ESTUDOS E DEBATES

[2022] *Manual de Advocacia – Um guia para pequenas ONGS*, Helen Collison, ACEP (ed.)

[2022] *Governança e Luta contra a Corrupção em São Tomé e Príncipe*, ACEP (coord.)

[2022] *Media e Cidadania – Intercâmbio Internacional de Jornalistas em S. Tomé e Príncipe*, ACEP (coord.)

[2022] *Jornalismo, Cidadanias e Democracias Sustentáveis nos Países de Língua Portuguesa*, Vários

[2022] *Observando Direitos na Guiné-Bissau: COVID-19, e os Direitos Humanos – Audição Pública e pesquisa no SAB*, Carlos Sangreman e Bubacar Turé

[2021] *Percursos de Cidadania: Encontro de ONGs de Países de Língua Portuguesa*, Vários

[2021] *Futuro(s) da Cooperação: continuidades e rupturas*, Ana Filipa Oliveira, Fátima Proença e Rita Cavaco

[2020] *O Financiamento Internacional do Desenvolvimento e Implicações para São Tomé e Príncipe*, Vários

[2020] *As ONGD Portuguesas Perante as Mudanças Globais*, Ana Filipa Oliveira e Ana Larcher

[2020] *Observando Direitos na Guiné-Bissau: Educação, Saúde, Habitação, Água, Energia, Saneamento, Justiça, Meios de Subsistência*, Carlos Sangreman, Bubacar Turé, Cabi Sanhá, Ivo Barros, Nelvina Barreto

[2019] *Justiça E Direitos Humanos na Guiné-Bissau*, Bubacar Turé, Carlos Sangreman, Luís Vaz Martins, et al

[2019] *Futuros Criativos – Economia e Criatividade em Angola, Moçambique e Timor Leste*, Vários

[2017] *Observando Direitos na Guiné-Bissau: Educação, Saúde, Habitação, Água, Energia, Saneamento, Justiça, Meios de Subsistência*, Carlos Sangreman

[2016] *Sociedade civil e governação em São Tomé e Príncipe*, Vários

[2016] *Observando Direitos na Guiné-Bissau: Educação, Saúde, Habitação, Água, Energia, Saneamento, Justiça, Meios de Subsistência*, Carlos Sangreman

[2016] *O Desenvolvimento nos Media – percepções e visões de jornalistas e profissionais da área do Desenvolvimento*, Ana Filipa Oliveira e Raquel Faria (ed. com CEIS20, CEsA e Coolpolitics)

[2016] *Futuros Criativos – Economia e Criatividade em Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe* (ed. com Atelier Mar, FONG-STP, PONG's e Tiniguena)

[2015] *Direitos das crianças em São Tomé e Príncipe*, Eduardo Elba e Olívio Diogo (ed. com FONG-STP)

[2015] *Observando Direitos na Guiné-Bissau – educação, saúde, habitação, água, energia, justiça*, Carlos Sangreman (coord.) (ed. com LGDH e CEsA)

[2015] *Sociedade civil, Advocacia e Sensibilização sobre Direitos Humanos na Guiné-Bissau: Diagnóstico de Competências das Organizações da Sociedade Civil*, Catarina Schwarz (ed. com LGDH e CEsA)

[2014] *Sociedade Civil, Comunicação e Advocacia em São Tomé e Príncipe*, Pedro Rosa Mendes (coord.) (ed. com FONG-STP)

[2012] *A Sociedade Civil e as Políticas Públicas em São Tomé e Príncipe*, Aires Bruzaca de Menezes, Conceição Lima e outros (ed. com FONG-STP)

[2011] *Portugal e África – Melhor Cooperação, Melhor Desenvolvimento*, ACEP (coord.)

[2010] *Estudo Diagnóstico das ONG em São Tomé e Príncipe*, Carolina Cravo, Laure Londaitzbehere e outros (com FONG-STP)

[2010] *Media, Cidadania e Desenvolvimento – Triângulos Imperfeitos*, Ana Filipa Oliveira (coord.)

[ver outros títulos em www.acep.pt]

FINANCIADOR



PARCEIROS

