

Nota de Orientação: Melhoria da transparência, participação e prestação de contas em projetos de infraestruturas durante uma crise

1. A necessidade de uma abordagem expedita

A presente Nota de Orientação detalha como priorizar e acelerar a implementação de uma ou mais componentes essenciais da abordagem CoST, sem necessariamente tornar-se parte de um programa CoST reconhecido. Tal abordagem ajudará não apenas a reduzir os riscos associados à contratação pública de projectos de infra-estruturas em um contexto de crise e no rescaldo da mesma, como também lançará as bases para reformas duradouras no longo prazo.

O processo para o estabelecimento de um programa CoST exige considerável tempo e esforço e, normalmente, não pode ser alcançado, quanto mais institucionalizado, em abreviado espaço de tempo. Para ajudar na resposta a uma crise, como uma pandemia ou uma catástrofe natural, esse processo

poderá ser demasiado moroso para que se torne relevante para a crise em questão. Ainda assim, nestes contextos, mostra-se fundamental garantir desde logo transparência e colaboração efectivas entre os stakeholders. Daí porque o cabimento e necessidade de uma abordagem expedita conforme aqui descrito.

Preparado durante a pandemia de Covid-19, este documento destina-se a tomadores de decisão que ainda não estejam a colocar em prática as componentes essenciais da CoST – **colaboração multi-setorial**, **divulgação**, **verificação** e **fiscalização social** – mas que reconhecem a potencial relevância de cada uma destas componentes.



CoST Jalisco reúne stakeholders durante a pandemia de Covid-19.

2. Visão geral do desafio

Uma característica típica de situações de crise que afectam de forma significativa o bem-estar dos cidadãos é a mobilização de recursos de forma relativamente rápida, o que tende a ocorrer após um período inicial de inacção. Quando estes recursos excedem a capacidade do governo e do sector público de garantir sua utilização com boa relação qualidade-preço, há um aumento dos riscos de ineficiência, má gestão e corrupção. As más práticas podem tornar-se enraizadas, reduzindo os níveis de investimento em infra-estruturas para um patamar inferior à capacidade disponível e abaixo da demanda necessária. A frustração gerada nos cidadãos pode contribuir para um ciclo vicioso de desconfiança mútua entre os stakeholders, em especial à medida que a má gestão e a corrupção persistem.

Este cenário está ilustrado pelas linhas sólidas na Figura 1. Por contrário, as linhas a tracejado mostram de que forma é possível reduzir esses riscos através de uma abordagem expedita das componentes CoST. O trabalho em colaboração multi-setorial constitui uma oportunidade para reforçar capacidades, aumentando confiança e investimento. Um ciclo virtuoso de melhor desempenho e confiança pode reduzir os factores que contribuem para a corrupção e levar a investimentos a longo prazo, uma melhor relação custo- benefício e a um desenvolvimento acelerado.

Nota de Orientação:

Melhoria da transparência, participação e prestação de contas em projetos de infraestruturas durante uma crise

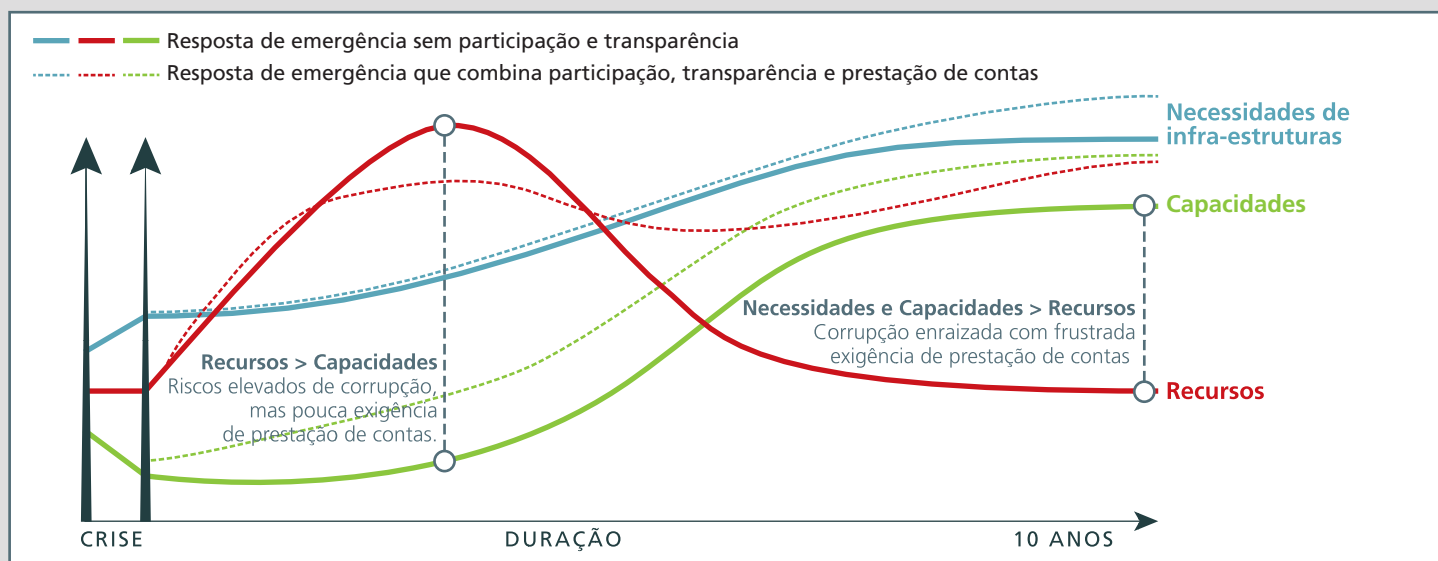


Figura 1: Fases e dissonâncias da recuperação pós-crise¹.

3. Infra-estrutura de qualidade, economias mais fortes, melhores condições de vida

Para satisfazer as necessidades dos cidadãos, os investimentos em infra-estruturas públicas devem ser planeados, preparados e implementados de forma adequada. As quatro componentes CoST constituem um standard global de transparência, participação e reforço da prestação de contas com vista à concretização deste objectivo. Daí a visão CoST: “infra-estrutura de qualidade, economias mais fortes, melhores condições de vida”. A essência de cada uma das componentes é resumida na Figura 2.

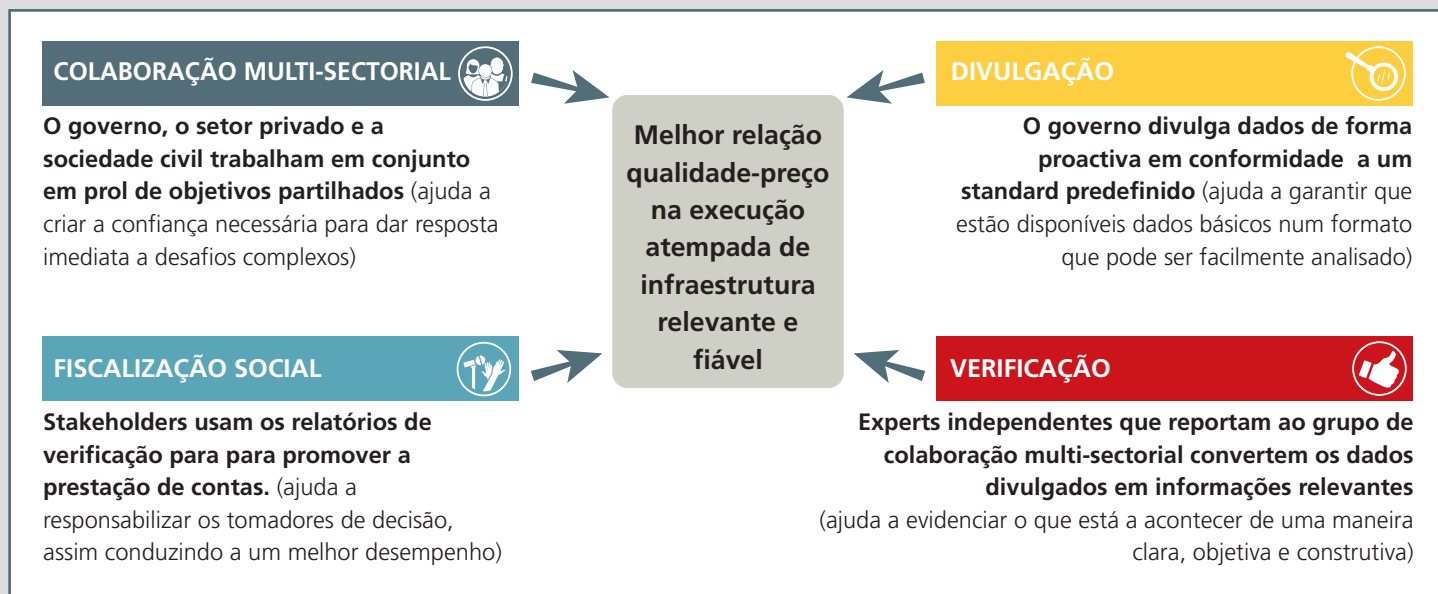


Figura 2: As quatro componentes da iniciativa CoST².

¹ Fonte: adaptado de Galtung, F. e M. Tisné (2008), *Integrity After War: Why Reconstruction Assistance Fails to Deliver to Expectations*. Este artigo também se refere ao período seguinte a uma crise como um “momento aberto” para grandes reformas que é muitas vezes desperdiçado

² Para mais detalhes, ver www.infrastructuretransparency.org/our-approach/.

O standard de divulgação ao qual é feita alusão é o [Standard de Divulgação de Dados para Contratações Abertas](#).³ O OC4IDS exige a “divulgação proactiva” de 40 pontos de dados que se aplicam tanto a nível do projecto (do planeamento à conclusão) e do contrato, assim como à prestação de “divulgação reactiva”, isto é, fornecer mais informações após requerimento feitos às entidades contratantes. Estes requisitos proactivos e reactivos também estão definidos no [Standard CoST de Divulgação de Dados de Infra-estruturas](#) (CoST IDS).

A preparação de projectos torna-se especialmente importante em um contexto de crise e no período subsequente a ela, dado que as implicações de eventual fracasso podem ser mais graves. Esta necessidade não deve se tornar uma razão para atrasos: na resposta à pandemia de Covid-19 muitos países prepararam e executaram importantes projectos de infra-estrutura de saúde pública num espaço de poucas semanas, que normalmente demorariam anos a planear, projectar e construir.

Combinação das componentes CoST

Quando aplicadas em conjunto, as quatro componentes CoST dão origem a um ciclo virtuoso que reforça as competências e a confiança, resultando em economias de tempo e custos. Estas componentes não precisam ser introduzidas de forma sequencial e, na prática, algumas já estarão inclusive presentes em determinado grau. O que importa é identificar as lacunas mais evidentes, ao mesmo tempo em que se avaliam as oportunidades de reforço de uma ou várias componentes.



Figura 3: O ciclo virtuoso das quatro componentes da iniciativa CoST.

4. A natureza distintiva e a relevância da iniciativa CoST

Em diferentes países, assim como em nível internacional, há muitas iniciativas que visam a aumentar a transparência, a participação e a fiscalização social. O que torna CoST uma iniciativa diferente e particularmente relevante numa crise é:

- a combinação única da aplicação das quatro componentes no contexto de infra-estruturas públicas, tanto no nível de projectos como em relação aos contratos que os compõem.
- a flexibilidade com que os seus standards podem ser aplicados, ao mesmo tempo que são respeitados os princípios que lhe dão base, qual sejam: iniciativa baseada em evidência e, ao mesmo tempo, construtiva e solidária.

O resultado é uma abordagem que é persistente e exigente, que foca no trabalho em conjunto para encontrar soluções comuns, mas sem fazê-lo de maneira confrontacional ou acusatória. Embora a abordagem reúna experts especializados em várias áreas, esses profissionais preocupam-se em não atravessar ou prejudicar as funções de outros stakeholders com responsabilidades relevantes e directas nos projectos. Ao invés, ajudam a identificar questões pertinentes com vista a obter esclarecimentos sobre o que está a funcionar bem e aquilo que pode ser melhorado, o que vem em benefício de todas as partes envolvidas.

³ ver www.standard.open-contracting.org/infrastructure/latest/en/ para os detalhes do Standard de Dados para Contratações Abertas

Em vez de considerar os stakeholders como parte do problema, CoST considera cada um deles como parte da solução. Esta abordagem construtiva incentiva que diferentes capacidades sejam combinadas e ajuda a extrair o melhor de cada grupo de stakeholder, incluindo aqueles que poderiam estar envolvidos ou de outra forma comprometidos em práticas indevidas, mas que lhes fosse dada a escolha, optariam por não estar.

5. O sucesso da aplicação destas componentes numa ampla variedade de contextos

A abordagem CoST **pode e de facto funciona** nos contextos mais difíceis conforme ilustrado pelos exemplos seguintes:

- **Honduras** - onde **o programa começou**, e rapidamente prosperou, num contexto de desconfiança generalizada no governo, violência criminal e reduzido espaço cívico que, entre outros fatores, derivaram das consequências do furacão Mitch, que provocou cerca de 7.000 mortos no país e danificou ou destruiu uma grande extensão de infraestruturas públicas.
- **Uganda** – onde, apesar de desafios significativos em termos de má gestão e corrupção, várias entidades contratantes adoptaram a abordagem construtiva CoST para melhorar a gestão de dados de infraestruturas, a monitorização do desempenho e a fiscalização social.
- **Afeganistão** - onde a natureza profissional e ponderada dos relatórios de verificação CoST conduziu ao estabelecimento de um processo de revisão da concepção dos projectos, levando a uma economia de **milhões de dólares**.
- **Ucrânia** - onde **a iniciativa CoST foi estabelecida** num momento de crise interna e extrema desconfiança entre os stakeholders e que, ainda assim, rapidamente se afirmou como um parceiro de confiança. Subsequentemente a iniciativa CoST foi convidada por outras entidades contratantes a expandir o seu trabalho.



Inundações graves destroem habitações em Kilembe, no Uganda, Maio de 2020.

Este sucesso pode ser atribuído ao modo como os Grupos de Colaboração Multi-Sectorial (MSG) estabelecidos em nível local têm a liberdade e os poderes para personalizar a abordagem CoST às circunstâncias locais, ao mesmo tempo que se mantêm alinhados com os princípios CoST de atuação.

6. A abordagem expedita da CoST

Visão geral

Ao reflectir sobre a forma de desenvolvimento de uma abordagem expedita CoST, é importante não perder de vista o objectivo pretendido. O intuito não é promover a transparência, a participação e prestação de contas como um fim em si mesmo ou angariar membros para um programa. Ao invés, o objectivo é introduzir práticas destinadas a melhorar o desempenho em todas as fases dos contratos públicos de infra-estruturas. No contexto de contratos emergenciais, no rescaldo de uma crise, tal é alcançado da seguinte forma:

- Dando prioridade às componentes da abordagem CoST que ainda não estejam totalmente em evidência ou atendidas por outros meios. Na maioria das vezes, é provável que o passo inicial seja garantir níveis básicos de transparência para que pelo menos alguns pontos de dados do OC4IDS ou CoST IDS sejam divulgados de forma consistente e proactiva.
- Estando atento, e sempre que possível mitigando, os riscos potenciais associados ao facto de não ser possível aplicar plenamente no curto prazo algumas componentes importantes da iniciativa CoST (como uma colaboração multi-sectorial devidamente constituída).
- Minimizando o risco de os stakeholders ocuparem-se apenas com questões que podem emergir num contexto de pós-crise (como sofrimento e injustiça) mas que podem não se relacionar directamente com as infra-estruturas.

Para este fim, a **Tabela 1** resume as principais etapas relevantes para o reforço – ou, se necessário, a introdução – de uma ou mais das componentes da abordagem CoST num contexto de crise. Embora haja uma sequência lógica subjacente a estas etapas, estas não têm necessariamente de ser realizadas de forma sequencial.⁴ É atribuída a cada etapa uma finalidade própria, conforme resumido na coluna da direita. Além disso, a maioria das etapas podem ser consideradas como a primeira fase de um processo mais longo que visa institucionalizar boas práticas.

Estas etapas concentram-se em actividades práticas levadas a cabo a nível local. Não incluem detalhes de disposições administrativas que possam ser necessárias, dentro do escopo que foi acordado entre a iniciativa CoST e as autoridades, para atingir o nível de apoio e capacidade para a implementação da abordagem CoST. Ainda que as circunstâncias de implementação sejam específicas, essas considerações estão em sua grande maioria abordadas pela [Nota de Orientação sobre Adesão à CoST](#).

Estas etapas seriam normalmente geridas no âmbito de um programa de membro padrão da iniciativa CoST. Num contexto de crise, poderá ser pertinente que diferentes organizações assumam a responsabilidade pelas várias etapas. Por exemplo, a Etapa C poderá ser realizada por uma empresa de consultoria, uma organização não-governamental, uma instituição académica ou uma entidade pública respeitável, com capacidade para assumir a responsabilidade inicial por algumas tarefas. Algumas etapas também poderão ser consideradas opcionais dependendo do valor que possam agregar dentro de uma circunstância de crise.

TABELA 1: PRINCIPAIS ETAPAS DO ESTABELECIMENTO DE UM PROGRAMA EXPEDITO

ETAPA	FINALIDADE
A. Identificar um contacto principal	Identificar e reforçar o conhecimento existente no país sobre a abordagem da Iniciativa CoST
B. Obter apoio governamental	Assegurar que todas as etapas subsequentes possam prosseguir, mesmo que de forma limitada
C. Realizar uma rápida avaliação das oportunidades	Mapear o panorama institucional e político para priorizar a abordagem
D. Reunir as partes interessadas	Ampliar o envolvimento e construir uma abordagem participativa e fundada na confiança
E. Identificar medidas de reforço da confiança	Assegurar que as acções iniciais gozem de um vasto apoio e detenham uma base sólida de implementação
F. Implementar a divulgação básica	Implementar níveis básicos de transparência
G. Facilitar ou implementar a verificação básica	Assegurar uma acção atempada para converter os dados divulgados em informações relevantes
H. Apoiar a fiscalização social	Dar publicidade aos dados e às informações divulgadas, bem como à capacidade de usar os mesmos
I. Rever e consolidar	Aprender lições com base na experiência e melhorar aquilo que pode ser melhorado
J. Rever e desenvolver	Orientar o processo de eventual alargamento da aplicação das componentes CoST

⁴ Várias destas etapas podem ser executadas em paralelo. As principais dependências são que o processo de verificação segue necessariamente a divulgação dos dados e que a responsabilidade social depende da divulgação e, idealmente, da verificação associada.

Nota de Orientação:

Melhoria da transparência, participação e prestação de contas em projetos de infraestruturas durante uma crise

Todas as crises são diferentes em termos das limitações que impõem e as oportunidades que apresentam. Por este motivo, em vez de se considerar as etapas identificadas como uma sequência obrigatória, cabe olhar para as mesmas como um checklist que pode ajudar a identificar oportunidades de ganhos rápidos, sem perder de vista os benefícios a longo prazo decorrentes da combinação das quatro componentes CoST.

Tal está ilustrado na **Tabela 2** no final da presente Nota de Orientação. Ao apresentar três cenários potenciais para a aplicação da abordagem CoST numa crise, demonstra a importância de se cumprir os princípios básicos em cada caso.

Elaboração das etapas

ETAPA A: IDENTIFICAR UM CONTACTO PRINCIPAL PARA COST

Uma das primeiras etapas é a identificação de alguém que esteja disponível e seja capaz de, provavelmente de forma voluntária, assumir o papel de liderança a nível local, compreendendo e comunicando aquilo que CoST implica e não implica. Esta é uma das etapas mais importantes na medida em que contribui para a obtenção do necessário apoio inicial, bem informado e de topo do governo, do qual em última análise dependem todas as outras etapas subsequentes.

As principais características de um contacto principal são:

- **Acessível** – conhecido pelos principais stakeholders como associações profissionais, organizações da sociedade civil (OSC), doadores, associações do sector privado e outras com as quais CoST poderá ter contacto.
- **Influente** – titular de um cargo de topo no governo ou considerado como um conselheiro de confiança pelos principais stakeholders no governo.
- **Respeitado** – pessoa que goza de uma elevada consideração e com reputação de pessoa íntegra.
- **Empenhado** – disposto a envidar esforços, prosseguir calmamente quando surgem desafios e não perder de vista a visão essencial da abordagem: infra-estrutura de qualidade, economias mais fortes, melhores condições de vida.
- **Capaz** – pessoa com as competências e a experiência necessárias para: comunicar efectivamente com todos os grupos de stakeholders; valorizar a importância de dados robustos para tomada de decisões informadas; e delegar a outras pessoas.
- **Solidária** – pessoa preparada para colaborar com outros e deixá-los ficar com os louros das suas conquistas.

Embora possa parecer excessivamente difícil identificar uma pessoa que reúna estas características, a experiência sugere que, mesmo nos contextos mais inusitados, é provável que existam vários candidatos. Serão pessoas geralmente bastante conhecidas no contexto nacional ou subnacional, que facilitarão o trabalho da iniciativa CoST e de outros stakeholders, expandindo rapidamente a rede de contactos dos envolvidos, a fim de auscultar as opiniões de diferentes grupos de stakeholders. Idealmente, um candidato que goze do apoio de todos os grupos de stakeholders será identificado rapidamente. Depois, cabe abordar essa pessoa para determinar se estaria preparada para receber mais informações a respeito da abordagem expedita CoST.

Um risco óbvio que importa evitar diz respeito à possibilidade dessa pessoa procurar “controlar” a iniciativa. Como tal, deve-se deixar bem claro desde o início que a gestão da iniciativa irá recair, idealmente, sob alguma forma de MSG interino, cujos membros terão de respeitar um código de conduta simples.



O Ministro das Infra-estruturas da Ucrânia, Vladyslav Kryklii, e o Director de Programas da iniciativa CoST, John Hawkins, assinam um memorando de entendimento.

No curto prazo, esta pessoa necessitará de bastante apoio. Este apoio virá na forma de esclarecimentos para reforçar o entendimento, a confiança e a relação com a iniciativa, bem como a disponibilização de ferramentas e recursos que poderão ser compartilhados com outros contactos. A Iniciativa CoST poderá prestar este apoio, incluindo através de um Gestor Regional do Secretariado Internacional da iniciativa CoST (CoST IS). Um grupo de trabalho informal pode ser formado para apoiar esta pessoa e aproveitar de sua experiência, podendo incluir representantes dos doadores interessados e outros stakeholders que mostrem interesse no valor da abordagem CoST.

As funções do contacto principal irão mudar com o passar do tempo. Essa pessoa poderá tornar-se membro de um MSG interino ou pode tornar-se um [Embaixador da Iniciativa CoST](#).

ETAPA B: OBTER APOIO GOVERNAMENTAL

É necessário o apoio governamental para cada uma das quatro componentes. Por conseguinte, importa obter apoio político de alto nível desde o início. Normalmente, isso se dá sob a forma de aprovação em princípio pelo presidente, primeiro-ministro ou ministro.

Esse apoio não deve ser ilimitado ou desnecessariamente amplo. Ao invés, poderá assumir a forma de um compromisso – relativo a aspectos referentes às infra-estruturas da resposta do governo à crise – para dar prioridade a uma ou mais das componentes CoST. Ao limitar-se o compromisso do governo, poderá ser mais fácil obter o apoio necessário. Tal constitui um incentivo para que todos os envolvidos busquem êxito da iniciativa, dando condições para que a iniciativa possa criar raízes e expandir-se, a fim de que os seus efeitos benéficos possam ser mais visíveis.

O apoio governamental deverá ser claramente comunicado a todos os responsáveis pela implementação, principalmente aos funcionários públicos das entidades contratantes que estarão encarregadas da divulgação dos dados. No curto prazo, tal poderá ser implementado por meio de um decreto, mas a longo prazo idealmente deverá ser clarificado por meio de um instrumento jurídico ou político que torne obrigatória a divulgação dos dados e esteja formulado de maneira clara e robusta, em conformidade a todas as leis e os regulamentos associados.

ETAPA C: REALIZAR UMA RÁPIDA AVALIAÇÃO DAS OPORTUNIDADES

A abordagem da iniciativa CoST poderá sobrepor-se à de muitas outras iniciativas, algumas das quais poderão já estar em vigor, ou em preparação no país. É importante que estas outras iniciativas sejam avaliadas e tidas em consideração para:

- poupar tempo, evitando a desnecessária duplicação de esforços;
- compreender o panorama institucional, incluindo os principais stakeholders e as disposições legais;
- mapear tendências políticas para identificar as possíveis janelas de oportunidade para reformas bem fundamentadas. Estas janelas de oportunidade surgem habitualmente após uma crise, mas muitas vezes não são aproveitadas;⁵
- identificar qual das quatro componentes essenciais, se reforçada, pode acrescentar valor aos sistemas de transparência e prestação de contas existentes.

Os gestores regionais de CoST IS e os consultores técnicos poderão prestar apoio adicional para ajudar a assegurar que a avaliação seja bem realizada. Caso se revele necessário contratar os serviços de um expert nacional para apoiar este estudo, tal poderá ser feito por nomeação directa, com os aspectos administrativos a ficarem ao cuidado de uma entidade respeitada no país que tenha a capacidade para tanto.

⁵ Honduras foi uma exceção notável. Quando se candidatou à CoST em 2014, o país ainda estava a recuperar de uma catástrofe natural, ao mesmo tempo que vivia um período de reduzido espaço cívico, falta de transparência e intimidação aos jornalistas. Uma referência à transparência nos projetos de infraestruturas num documento oficial de 2013 constituiu uma porta para diversas partes do governo interagirem com a iniciativa CoST, o que resultou na preparação em apenas três meses de uma candidatura de elevada qualidade. À medida que os benefícios da abordagem da CoST se tornaram evidentes, o risco de resistência diminuiu e o apoio governamental consolidou-se. Em 2016, CoST Honduras [recebeu o prémio](#) da Open Government Partnership em reconhecimento ao trabalho desenvolvido.

Nota de Orientação:

Melhoria da transparência, participação e prestação de contas em projetos de infraestruturas durante uma crise



CoST Afeganistão reúne stakeholders para o lançamento de um relatório sobre o Plano Nacional de Infra-estruturas.

Esta etapa serve como precursora para as outras abaixo identificadas, ao facilitar a decisão sobre se fará sentido apostar nas mesmas:

- **Etapa D** - começar a identificar os principais stakeholders;
- **Etapa E** - começar a explorar a possibilidade de ganhos rápidos, ao mesmo tempo que se reflecte sobre a relação adequada com a iniciativa CoST.
- **Etapa F** - identificar um âmbito específico para uma divulgação inicial e focada de dados.

ETAPA D: REUNIR AS PARTES INTERESSADAS

Baseada, idealmente, nas relações identificadas ou desenvolvidas durante a Etapa C, esta etapa culmina na reunião dos stakeholders do governo, sociedade civil e sector privado, a fim de chegarem a acordo sobre a composição do MSG interino.

Se possível, as reuniões iniciais com cada um dos grupos de stakeholders serão realizadas bilateralmente com o objectivo de:

- identificar as principais pessoas e organizações que compõem cada grupo e compreender os seus objectivos e métodos;
- comunicar claramente a abordagem e os objectivos a fim de estabelecer áreas de sinergia;
- avaliar quais as organizações e pessoas que, de forma realista, podem ter o interesse e o compromisso necessários para participar de um MSG interino.

A gestão desta etapa deve, se possível, ser levada a cabo por uma pessoa com experiência prática na iniciativa CoST e, ao mesmo tempo, alguém com conhecimentos sobre o sector e os stakeholders a nível local. Uma possível abordagem seria o Gestor Regional da iniciativa CoST conduzir este processo, apoiado pelo contacto principal identificado na Etapa A. Durante a execução desta etapa, será possível avaliar os potenciais parceiros no país para a implementação antecipada das Etapas G (verificação) e H (fiscalização social).

ETAPA E: IDENTIFICAR UMA ESTRATÉGIA DE REFORÇO DA CONFIANÇA

Conforme descrito na Nota de Orientação para adesão à CoST, em circunstâncias normais existem três opções para apresentar uma candidatura à abordagem CoST:

1. O governo com os seus parceiros do sector privado e sociedade civil podem aderir na qualidade de membro.
2. Um governo pode aderir à iniciativa CoST como afiliado.
3. Qualquer pessoa pode usar o conjunto de ferramentas e [recursos](#) da iniciativa CoST disponíveis no sítio Web da iniciativa.

Num contexto de crise ou pós-crise, a opção mais realista é combinar a opção 3 com o máximo de orientação e apoio que poderão ser prestados, de forma realista, por técnicos experientes da iniciativa. Nestas circunstâncias, será possível prestar alguns tipos de apoio que normalmente só estariam disponíveis por meio da opção 1, conjugados com apoio dos parceiros de desenvolvimento.

Uma das primeiras tarefas do MSG interino ou de facto é elaborar uma estratégia de reforço da confiança, que vise obter ganhos rápidos mediante a implementação de alguns dos princípios básicos da iniciativa. Essa estratégia, que deve ser formulada em estreita articulação com as partes que eventualmente prestarão apoio financeiro, e inclui os seguintes elementos.

- As partes interessadas acordam e anunciam em conjunto os princípios básicos de transparência que se aplicam aos projectos de infra-estruturas mesmo durante situações de emergência. Tal poderá implicar que os pontos de dados que normalmente seriam divulgados em condições normais devam, também em caso de contratação pública de emergência, continuar a sê-lo dentro de um período de tempo (curto) estipulado.
- Nos casos em que as práticas de transparência no período anterior à crise careçam de pontos de dados de divulgação no modelo do standard OC4IDS, CoST procura e obtém o acordo das entidade contratantes a respeito de quais pontos de dados serão relativamente fáceis de divulgar, juntamente com um calendário ambicioso, mas realista, para fazê-lo.
- Os stakeholders envolvidos chegam a acordo sobre a extensão e a natureza da abordagem CoST no país durante o período pós-crise, assim como a respeito de medidas de reforço da confiança que terão de ser implementadas para esse efeito.

Uma dessas fases iniciais é a identificação e a contratação de um gestor nacional para cumprir as funções de um secretariado local, responsável por apoiar, incentivar e moldar o MSG e implementar as suas decisões. Até ao estabelecimento de tal secretariado, o grupo de trabalho pode ajudar a assegurar os recursos necessários.

ETAPA F: IMPLEMENTAR A DIVULGAÇÃO BÁSICA

A divulgação pública de dados relacionados com projectos de infra-estruturas é uma das componentes CoST de mais fácil compreensão: os dados estão prontamente acessíveis ao público ou não. O Manual de Divulgação CoST e a Nota de Orientação associada descrevem como efetivar constantemente esta transparência mediante a combinação de uma divulgação proactiva e reactiva por parte das entidade contratantes.

A não ser que os conjuntos de dados relevantes já estejam disponíveis, mas não tenham sido divulgados, será irrealista esperar num contexto pós-crise a divulgação de uma proporção elevada dos 40 itens de dados incluídos no OC4IDS. Ao invés, a atenção deve estar concentrada na identificação de ganhos rápidos que:

- comecem por divulgar apenas algumas informações básicas (como a finalidade do projecto, nome do projecto, referência do contrato, custo do contrato, nome do contratante, âmbito dos serviços ou obra, data de início e data de conclusão), idealmente em formato digital.
- disponibilizem estes dados a um público mais amplo, incluindo sempre que possível via online num formato que possa ser prontamente transferido e acessado, e, com o passar do tempo, inclua uma maior quantidade de dados históricos.

Embora à primeira vista possam parecer inócuos, com o passar do tempo, o que pode parecer poucos pontos de dados pode gerar informações valiosas a respeito de aspectos relevantes do desempenho do projecto, desde a decisão sobre o que contratar até à entrega final do activo, promovendo, ao mesmo tempo, um maior sentimento de escrutínio externo e responsabilização.

Até mesmo para assegurar a divulgação básica poderá ser necessário o apoio de técnicos experientes de CoST. Este apoio poderá ser prestado inicialmente pelo grupo de trabalho e, quando aplicável, pelo gestor, que por seu turno pode ser auxiliado por um pequeno número de pessoas que compõem o secretariado.

ETAPA G: FACILITAR OU IMPLEMENTAR A VERIFICAÇÃO BÁSICA

Verificação é o processo mediante o qual os dados divulgados são convertidos em informações relevantes. A verificação não deverá ser complicada e para ser eficaz não exige necessariamente a divulgação de todos os 40 pontos de dados, não implica a realização de visitas de campo e não requer a inclusão de dados de séries temporais, muito embora todos estes elementos sejam úteis a longo prazo. Necessita antes de dados fiáveis e recolhidos de forma consistente que devem estar disponíveis para escrutínio e para análise ponderada por parte de técnicos de confiança familiarizados com o sector.

A título de exemplo, quando o Governo da Ucrânia concordou, num contexto de crise nacional, divulgar dados históricos relativos a todos os contratos de manutenção de estradas realizados em 2016, existiam poucos pontos de dados disponíveis. Ainda assim, ao recolher cuidadosamente apenas alguns pontos de dados junto de fontes oficiais, a equipa de verificação conseguiu produzir o gráfico apresentado na **Figura 4**. Tal teve o efeito de revelar uma aparente falta de base racional para a alocação orçamental, ajudando à tomada de medidas correctivas, incluindo uma melhor gestão dos dados.

A verificação é normalmente encomendada e gerida pelo MSG. Se necessário, pode ser facilitada pelo MSG e realizada por qualquer outra entidade identificada na Etapa C e/ou Etapa E.

No âmbito da abordagem expedita CoST, os principais requisitos em matéria de verificação incluem:

- dados básicos sobre a localização, o custo, o âmbito e o calendário dos contratos referentes a projectos de infra-estruturas;
- profissionais capazes de avaliarem objectivamente esses dados, pedirem esclarecimentos ou solicitarem dados em falta (quando necessário), analisarem os conjuntos de dados resultantes e comunicarem as narrativas subjacentes ou eventuais preocupações de uma forma clara e sem juízos de valor, que sirva para reforçar os mecanismos de prestação de contas existentes e incentivar a melhoria de competências.

O [Manual de Verificação da CoST](#) e a [Nota de Orientação](#) associada descrevem o ideal de verificação num ambiente rico em dados com acesso imediato a mais informações. Embora continue a ser importante que os profissionais de verificação e as várias partes interessadas estejam familiarizadas com este ideal – e o considerem como parte de um objectivo a longo prazo – no curto prazo, muito poderá ser alcançado executando-se bem as tarefas mais básicas.

No contexto de uma crise, a capacidade do governo para gerir e monitorizar projectos de infra-estruturas poderá estar limitada por outras obrigações prementes dos agentes públicos. Em especial quando os projectos se situam em locais distantes, os cidadãos e as OSC poderão prestar assistência, incluindo mediante o envio de fotografias georreferenciadas e com o registo de data e hora. A abordagem multi-sectorial descrita abre a possibilidade de se utilizar estas informações adicionais para apoiar as actividades de verificação e ajudar as entidades contratantes a usarem as mesmas.

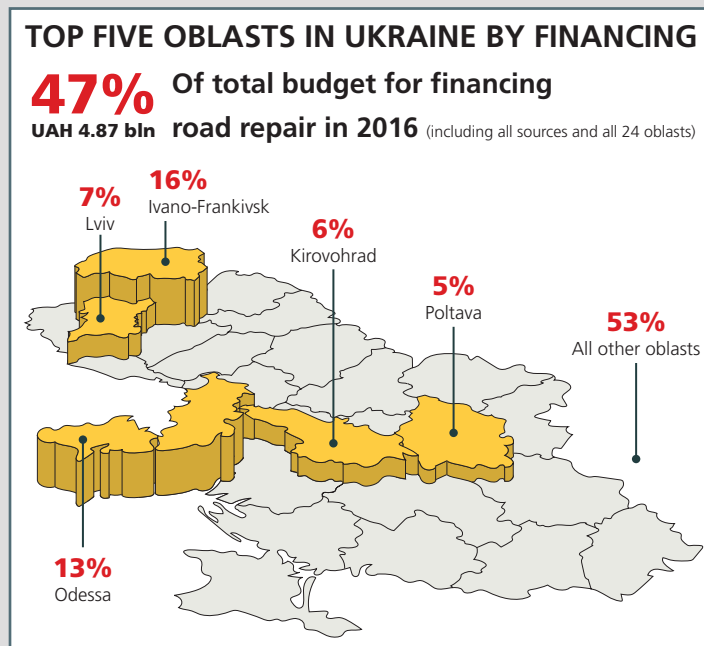


Figura 4: Verificação básica na Ucrânia.

ETAPA H: APOIAR A FISCALIZAÇÃO SOCIAL

Conforme descrito na secção 2 da presente Nota de Orientação, as abordagens colaborativas e inclusivas assumem uma relevância ainda maior após uma crise. A componente de fiscalização social torna-se especialmente importante num ambiente de pós-crise quando os canais normais de comunicação e prestação de contas podem estar fragilizados. A contribuição para a fiscalização social normalmente inclui:

- ajudar a garantir que os cidadãos, as OSC e a comunicação social tenham acesso a dados e informações relevantes sobre projectos de infra-estruturas que possam ser usados para ajudar a reforçar os processos de prestação de contas;
- avaliar objectivamente o grau de consulta comunitária e outros processos participativos previstos na lei ou em regulamentos específicos e determinar se os dispositivos estão a ser aplicados efectivamente na prática.

Num contexto de crise ou pós-crise, poderá ser demasiado ambicioso mobilizar recursos directamente para cumprir estas funções. Ao invés, a primeira prioridade deverá ser informar e apoiar a comunicação social e outros intervenientes sobre a disponibilidade de dados relevantes e informações conexas. Além disso, o processo de verificação deverá incluir idealmente uma avaliação para determinar em que medida o envolvimento comunitário está institucionalizado e pode ser efetivado na prática.

Não obstante a sua importância, esta etapa não implica necessariamente muito tempo e esforço. No curto prazo, muito pode ser feito através do apoio às OSC já envolvidas na comunicação com o público. Este apoio materializar-se-á primeiramente sob a forma dos resultados dos exercícios de divulgação e verificação.

ETAPA I: REVER E CONSOLIDAR

Tendo começado com o objectivo de executar de forma efetiva as tarefas básicas, antes de alargar o âmbito das actividades, é importante avaliar, de forma objectiva, aquilo que está ou não a funcionar, e adoptar as medidas correctivas apropriadas.

Dada a importância crucial da divulgação, tal revisão também representa um momento oportuno – caso tenham sido registados progressos – para considerar o potencial benefício do investimento num portal de divulgação georreferenciado que pode ser usado por qualquer entidade contratante de qualquer sector. A plataforma SISOCS⁶ representa um meio comprovado para alcançar este objectivo. Embora CoST possa disponibilizar o código-fonte para que a plataforma seja adaptada a qualquer país, tal requer uma análise atenta aos fluxos de dados existentes das entidades contratantes, a fim de garantir a compatibilidade e evitar duplicação de esforços.

ETAPA J: REVER E DESENVOLVER

Uma vez obtida experiência e confiança suficientes na aplicação expedita de cada uma das componentes CoST – embora possivelmente em distintos graus – talvez haja interesse para alargar e aprofundar o âmbito da abordagem da iniciativa.

Tal como no início, uma forma de alcançar esse objectivo é garantindo que os stakeholders cheguem a acordo a respeito do cenário futuro ideal, elaborando um plano de ação para alcançá-lo, em conjunto, e para benefício de todos.



O gestor de programas de CoST Sekondi-Takoradi, Isaac Aidoo, exorta as partes interessadas a adoptarem os princípios CoST.

⁶ Ver <https://sisocs.org>. No Chrome, esta aplicação desenvolvida para a CoST Honduras pode ser traduzida na maioria das línguas.

7. Aplicação prática

A Tabela 2 abaixo resume de que forma as quatro componentes da iniciativa CoST poderão ser aplicadas de maneira prática no contexto de três cenários que podem surgir durante e após uma crise. Os cenários não cobrem todas as possíveis eventualidades, mas fornecem uma indicação sobre o que poderá ser relevante no curto, médio e longo prazo.

TABELA 2: EXEMPLOS ILUSTRATIVOS DE POTENCIAIS CENÁRIOS PARA A APLICAÇÃO DA ABORDAGEM COST NUMA CRISE			
CALENDÁRIO	CURTO PRAZO	MÉDIO PRAZO	LONGO PRAZO
Cenário ilustrativo	Contratos públicos de emergência para a reabilitação de estradas, sistemas de abastecimento de água e energia, construção de abrigos, instalações de saúde ou outras	Programa de reconstrução e/ou aumento rápido da capacidade de hospitais, serviços de transporte, energia, etc.	Estímulo orçamental que implica um aumento acentuado no investimento em infra-estruturas para promover o crescimento económico e a geração de emprego
Relação com CoST	Usar as ferramentas e os standards disponíveis gratuitamente no sítio Web da iniciativa CoST	Considerar aderir à iniciativa CoST como afiliado	Considerar aderir à iniciativa CoST como afiliado ou membro
 Colaboração multi-sectorial (Etapa D)	Interagir sempre que possível com a sociedade civil e o sector privado para ajudar a fomentar a confiança no processo	Interagir com a sociedade civil e o sector privado, assim como estabelecer potencialmente um pequeno Grupo de Colaboração Multi-Sectorial	Interagir com a sociedade civil e o sector privado, assim como estabelecer um Grupo de Colaboração Multi-Sectorial devidamente constituído ou figura equivalente
 Divulgação (relacionada com a Etapa F)	Assegurar que não existam lacunas significativas em termos de transparência. Usar uma versão abreviada do OC4IDS ou CoST IDS e porventura aceitar um ligeiro atraso (especificado) na divulgação	Usar a versão completa do OC4IDS, com a divulgação facilitada através de uma plataforma de dados aberta	Usar a versão completa do OC4IDS, com a divulgação facilitada através de uma plataforma de dados aberta
 Verificação (relacionada com a Etapa G)	Incluir um processo de verificação limitado a examinar uma pequena amostra de projectos para identificar problemas e potenciais sinais de alerta	Incluir um processo de verificação limitado a estudar os dados divulgados e a examinar uma pequena amostra de projectos para identificar problemas e sinais de alerta	Incluir um processo completo de verificação conforme previsto na orientação CoST
 Fiscalização social (relacionada com a Etapa H)	Identificar OSC com capacidade para monitorizar a divulgação básica de dados e utilizar os dados divulgados	Identificar OSC com capacidade para monitorizar a divulgação de dados. Usar as constatações para identificar e aplicar mecanismos apropriados para envolver de forma mais efectiva as comunidades afectadas	Identificar OSC que necessitam desenvolver as suas capacidades para monitorizar a divulgação completa dos dados. Usar as constatações para identificar e aplicar mecanismos apropriados para envolver de forma mais efectiva as comunidades afectadas

8. Conclusão

Ao descrever as componentes CoST – colaboração multi-setorial, divulgação, verificação e fiscalização social – a presente Nota de Orientação realçou o extenso campo de possibilidades que existe para a introdução das mesmas (ou o reforço das mesmas caso já estejam em prática) durante ou após uma crise, ao mesmo tempo que sublinhou a necessidade de focar em ganhos rápidos e em executar de maneira efetiva as tarefas básicas.

A pandemia de Covid-19 teve o efeito de unir governos, entidades de financiamento, empresas privadas e cidadãos em torno da ideia de que a melhor forma de implantar infra estruturas de “qualidade” é por meio de processos transparentes, participativos e responsáveis. Qualquer que seja o contexto, a abordagem CoST pode ajudar a alcançar este objectivo.

Estão disponíveis mais informações e recomendações em www.infrastructuretransparency.org



Cidadãos monitores da Auditoria Social de CoST Honduras participam numa visita a um projecto.



Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands