

# Mecanismo Independente de Avaliação (IRM): Relatório de Desenvolvimento Portugal 2018–2020

---

Miguel Pereira, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa

## Tabela de Conteúdos

1. Gestor de Acessos Públicos .....	17
2. Semana da Administração Aberta .....	20
3. Divulgação de Informação Fiscal e Aduaneira.....	22
4. Vídeos tutoriais sobre a utilização de plataformas de dados abertos .....	25
5. Organização do Estado Clara .....	27
6. Consulta.Lex.....	29
7. Implementação e monitorização do regime de acesso à informação administrativa e ambiental .....	32
8. Reforço da transparência na contratação pública .....	35

## Sumário Executivo: Portugal

O primeiro plano de ação da OGP em Portugal junta-se a um conjunto de iniciativas lideradas pelo governo para promover transparência e envolvimento público no processo político. Representantes da sociedade civil e do governo no fórum multilateral reconheceram que o processo de co-criação do plano de ação representa um marco importante para o desenvolvimento de políticas públicas em Portugal. Dois compromissos têm um potencial transformativo na área de consultas públicas e contratação pública. Outros compromissos têm um alcance mais limitado. No futuro, deveria ser dada prioridade à criação de mais canais para a participação pública no processo de co-criação.

A Parceria para Governo Aberto (OGP) é uma iniciativa global que reúne reformadores do governo e líderes da sociedade civil para criar planos de ação que tornem os governos mais inclusivos, responsivos e capazes de promover a prestação de contas. O Mecanismo Independente de Avaliação (IRM) monitoriza todos os planos de ação para assegurar que os governos cumprem os seus compromissos. Portugal aderiu à OGP em 2017. Este relatório avalia o desenvolvimento do primeiro plano de ação português.

### Visão geral do plano de ação

O primeiro plano de ação de Portugal concentrou-se em melhorar o acesso dos cidadãos à informação pública. Portugal tem sido caracterizado por baixos níveis de confiança nas instituições políticas e por um reduzido envolvimento cívico, em parte resultado de repetidos casos de má gestão pública e corrupção. Este plano integra um conjunto de iniciativas que visam promover a transparência e envolver os cidadãos no processo político. Em futuros planos de ação, Portugal poderia considerar a inclusão de outras políticas de administração aberta, tal como a melhoria da relação dos cidadãos com o sistema judiciário.

A Agência para a Modernização Administrativa (AMA) convidou nove organizações para formar o fórum

multilateral (MSF) responsável pela co-criação do plano de ação. O fórum, limitado a organizações convidadas, desenvolveu um primeiro conjunto de propostas de medidas. Seguiu-se um curto período de consulta pública onde cidadãos puderam comentar propostas existentes ou partilhar as suas próprias propostas. De acordo com vários membros do fórum, o plano acabou por ter um âmbito limitado por causa de constrangimentos de tempo e da falta de um orçamento específico para a implementação das

### Tabela I. Resumo

Participante desde: 2017

Plano de ação em análise: Primeiro

Tipo de Relatório: Relatório de Desenvolvimento

Número de compromissos: 8

### Desenvolvimento do plano de ação

Existe um fórum multilateral: Sim

Nível de influência pública: Envolvimento

Agiu contrariamente ao processo OGP: Não

### Plano de ação

Compromissos relevantes p/ valores OGP: 8 (100%)

Compromissos transformadores: 2 (25%)

Potencialmente estrela: 2 (25%)

### Implementação do plano de ação

Compromissos com estrela: N/A

Compromissos completos: N/A

Compromissos com AOG\* relevante: N/A

Compromissos com AOG\* excelente: N/A

\*AOG: Abriu o Governo?



iniciativas. Apesar disso, os membros do MSF foram unânimes no elogio à iniciativa de juntar a sociedade civil e a administração pública para trabalharem em conjunto no desenvolvimento de iniciativas para promover uma administração aberta.

Representantes da sociedade civil apresentaram a maioria das propostas, mas apenas três foram incluídas nos oito compromissos finais. A maioria dos compromissos representa pequenos passos para melhorar o acesso à informação pública, refletindo o foco da AMA em desenvolver um plano realista. Dito isto, o plano inclui dois compromissos potencialmente transformadores: o desenvolvimento de um novo portal para consultas públicas na legislação iniciada pelo governo (Compromisso 6); e uma série de iniciativas interligadas com o objetivo de reforçar a transparência nos contratos públicos (Compromisso 8).

**Tabela 2. Compromissos dignos de nota**

<b>Descrição do compromisso</b>	<b>No futuro</b>	<b>Status no final do ciclo de implementação</b>
<p><b>6. Consulta.Lex</b></p> <p>Criação de um portal de consultas públicas legislativas, acessível a todos, permitindo aos cidadãos a participação no processo legislativo.</p>	<p>O governo poderia tornar obrigatório o mecanismo de feedback para cidadãos que participem nas consultas públicas através do site, e promover uma disseminação abrangente da plataforma.</p>	<p><i>Nota: será avaliado no final do plano de ação.</i></p>
<p><b>8. Reforço da transparência na contratação pública</b></p> <p>Reforço da transparência na contratação pública através da publicação de dados abertos sobre todo o ciclo de contratação pública; a redução drástica da utilização do procedimento de Ajuste Direto e o desenvolvimento e implementação de mecanismos de monitorização cívica.</p>	<p>Assegurar que todas as organizações responsáveis pela implementação da iniciativa estejam implicadas no seu desenvolvimento, mesmo que não sejam formalmente incluídas no fórum.</p> <p>Como parte da implementação do compromisso, considerar o desenvolvimento de um interface de programação de aplicativos (API) para acompanhar o repositório Base.gov, com vista a facilitar o acesso aos dados.</p>	<p><i>Nota: será avaliado no final do plano de ação.</i></p>

## Recomendações

As recomendações do IRM têm como objetivo informar o desenvolvimento do próximo plano de ação e guiar a implementação do atual plano.

Tabela 3. Cinco Recomendações-Chave do IRM

1. Estabelecer mais canais para incorporar sugestões dos cidadãos no processo de criação e garantir um feedback fundamentado e oportuno a todos os participantes. Um processo de consulta pública ou workshop no início da fase de desenvolvimento do plano poderia incentivar um maior envolvimento dos cidadãos.
2. Promover a paridade de organizações governamentais e não-governamentais no fórum multilateral. Poderiam ser considerados diferentes níveis de participação para diferentes organizações.
3. Dar prioridade a compromissos que envolvam o setor da justiça, uma das áreas de administração pública onde a confiança pública é menor. Envolver diretamente atores relevantes no setor para promover transparência e prestação de contas.
4. Incluir compromissos que tenham um foco equilibrado nas áreas de prestação de contas (“accountability”) e participação cívica a fim de alargar o âmbito dos próximos planos de ação.
5. Melhorar o conhecimento do público sobre o processo OGP através dos meios de comunicação convencionais e de comunicações direcionadas com vista a promover um maior envolvimento público em futuros planos de ação.

## SOBRE O AUTOR

**Miguel Pereira** é doutorando em ciência política na Washington University in St. Louis e investigador visitante no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. O seu trabalho de investigação centra-se nas ligações entre cidadãos e os seus representantes na Europa e nos Estados Unidos. Trabalha também sobre a relação entre género e corrupção.

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

## I. Introdução

A Parceria para Governo Aberto (OGP) é uma iniciativa global que reúne reformadores do governo e líderes da sociedade civil para criar planos de ação que tornem os governos mais inclusivos, responsivos, e promovam a prestação de contas. Os compromissos do plano de ação podem basear-se em iniciativas já existentes, identificar novos passos para concluir reformas em curso, ou avançar iniciativas em novas áreas de intervenção. O Mecanismo Independente de Avaliação (IRM) monitoriza todos os planos de ação para garantir que os governos cumprem os seus compromissos. A sociedade civil e o governo usam as avaliações para refletir sobre o seu próprio progresso e determinar se as ações causaram o impacto esperado na vida das pessoas.

Portugal aderiu à OGP em 2017. Este relatório cobre o desenvolvimento e conceção do primeiro plano de ação de Portugal para 2018-2020.

O Mecanismo Independente de Avaliação da OGP associou-se a Miguel Pereira, do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, que conduziu esta avaliação. O IRM visa informar o diálogo em curso sobre o desenvolvimento e implementação de futuros compromissos. Para uma descrição completa da metodologia do IRM, visite <https://www.opengovpartnership.org/about/independent-reporting-mechanism>.

## II. O Contexto de Governo Aberto em Portugal

No rescaldo da crise financeira europeia, uma série de casos de corrupção e má gestão de fundos públicos foram revelados em Portugal. Esse facto contribuiu para os níveis decrescentes da confiança dos cidadãos no governo e na participação pública. O primeiro plano de ação da OGP em Portugal reflete alguns dos principais desafios relacionados com administração aberta no país, como a transparência na contratação pública, a acessibilidade à informação tributária e aduaneira e a promoção da participação cívica nas consultas públicas.

### Pano de fundo

Embora este relatório se concentre maioritariamente no desenvolvimento do primeiro plano de ação nacional da OGP em Portugal, considera-se aqui o contexto envolvente. Nos últimos anos, o ambiente político em Portugal foi profundamente influenciado pela crise das dívidas soberanas na Europa. Para enfrentar a crise económica e financeira, de 2011 a 2014, o país concordou com um programa de resgate pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pela União Europeia (EU).<sup>1</sup> As reformas estruturais impostas a Portugal pelos doadores durante o programa de assistência financeira revelaram vários escândalos de corrupção e má gestão de fundos públicos.<sup>2</sup> Este processo levou ao colapso de um dos maiores bancos privados de Portugal e ao indiciamento do ex-Primeiro-Ministro no âmbito de um caso de corrupção.<sup>3</sup>

Estes eventos recentes refletem-se nas perceções dos cidadãos sobre a administração pública e no envolvimento público. De acordo com o mais recente Inquérito Social Europeu, Portugal ocupa o 19º lugar entre 22 países europeus em confiança na classe política e 18º em confiança no sistema judicial.<sup>4</sup> Simultaneamente, a participação política também é baixa. No último ciclo de eleições gerais na Europa, Portugal teve o sétimo maior nível de abstenção entre os 28 estados-membros da UE.<sup>5</sup> Além disso, em 2018 as perceções do público sobre corrupção continuam acima da média na Europa Ocidental. Globalmente, Portugal ficou em 30º lugar no índice de perceções de corrupção dos 180 países considerados pela Transparência Internacional.<sup>6</sup>

Dito isto, o afastamento entre cidadãos e governo em Portugal não é novo,<sup>7</sup> e várias administrações têm tentado abordar o problema com variados níveis de sucesso. Um dos esforços recentes nesta frente foi a criação do orçamento participativo português em 2016. Na última edição desta iniciativa foram alocados cinco milhões de euros do orçamento nacional para propostas feitas e selecionadas pelos cidadãos.<sup>8</sup> Por sua vez, desde 2011 Portugal tem um portal nacional de dados abertos (Dados.gov) com o objetivo de promover a transparência no setor público. O site funciona como um repositório de dados produzidos e compilados por instituições públicas em todos os níveis de governo. Cada entidade individual pode decidir se partilha dados no site e quais os dados que partilha. Por fim, em 2017, o conselho de ministros apresentou a Estratégia das TIC 2020: uma resolução que descreve a visão do governo sobre o uso de tecnologia e inovação para promover a transparência e a prestação de contas.<sup>9</sup>

De acordo com o Inquérito do Orçamento Aberto de 2017, da Parceria Orçamental Internacional, Portugal ocupa uma posição alta em transparência e supervisão do orçamento. E uma posição média em participação pública no processo orçamental.<sup>10</sup> O último relatório da organização concluiu que o governo português e a instituição responsável por auditar o orçamento proporcionam uma supervisão adequada do orçamento e disponibilizam uma quantidade substancial de informação orçamental. Contudo, as oportunidades para o público se envolver na criação do orçamento são limitadas. A falta de mecanismos formais de envolvimento público – tanto com a assembleia, como com a autoridade responsável por auditar o orçamento – são identificadas como as principais limitações neste campo.

Portugal garante a liberdade de expressão, associação e reunião como direitos constitucionais.<sup>11</sup> Na prática, não existem restrições significativas ao espaço cívico. De acordo com a última avaliação da Freedom House, Portugal é uma democracia estável com uma pontuação total de liberdade de 97 (numa escala de 0 a 100).<sup>12</sup> As principais preocupações identificadas no relatório da organização são a corrupção, pequenas restrições legais ao jornalismo e más condições dos prisioneiros. Nos últimos

anos, os promotores têm perseguido casos de corrupção contra as principais figuras políticas e económicas.

Em outubro de 2019, no decorrer da fase de implementação do plano de ação, haverá eleições gerais para a Assembleia da República em Portugal.

### **Acesso à Informação**

Em 2016, Portugal adotou uma diretiva europeia que regula o acesso à informação administrativa (Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto). A lei define o princípio da administração aberta (Artigo 2), segundo o qual as informações públicas relevantes devem ser ativamente fornecidas de forma regular e atualizada pela respetiva entidade que produz esses dados, por forma a garantir a transparência na administração pública. Além disso, garante o direito de todos os cidadãos a aceder a qualquer informação pessoal recolhida por organismos públicos.

Esta legislação representou um passo positivo na formalização dos princípios fundamentais da administração aberta. No entanto, a operacionalização da lei não está concluída. Como referiu em entrevista um representante da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA), a plena implementação da lei requer uma mudança de mentalidade nas instituições públicas que atualmente ainda está em curso.<sup>13</sup> O compromisso 7 no primeiro plano de ação aborda especificamente esta lei e a sua plena implementação.

### **Medidas anticorrupção**

Segundo um relatório publicado em 2019 pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento (OCDE), Portugal tem feito esforços significativos para investigar e combater o crime económico e financeiro, incluindo a corrupção. Contudo, há espaço para melhorar a organização institucional nesta área. Uma área chave de intervenção é o sistema judicial. Durante décadas, o sector judicial foi caracterizado por baixa produtividade, congestionamento e atrasos nos tribunais.<sup>14</sup> Num inquérito recente, cerca de 60% dos portugueses inquiridos declararam que os cidadãos não são tratados de forma igual nos tribunais, e que o estatuto socioeconómico tem um papel importante no tratamento recebido. Além disso, 54% consideram que as decisões judiciais são tão lentas que não vale a pena recorrer ao sistema de justiça.<sup>15</sup>

Em 2016, o parlamento português criou uma comissão temporária com o objetivo de aumentar a transparência em cargos públicos e enfrentar alguns dos desafios reconhecidos. Até agora, a comissão aprovou uma primeira versão da legislação que regulamenta as atividades de lobbying, criou um formulário único para representantes políticos apresentarem declarações de rendimentos, e uma nova instituição para processar e monitorizar essas informações, entre outras iniciativas. Numa recente auto-avaliação da comissão, tanto o governo quanto a oposição deram um feedback positivo à iniciativa. Segundo Álvaro Baptista, deputado do principal partido de oposição, os desenvolvimentos mais significativos envolveram o aumento do número de funcionários públicos obrigados a apresentar declarações de rendimentos e os passos para a criação de uma nova agência de auditoria.<sup>16</sup> No entanto, representantes da sociedade civil identificaram várias limitações nas decisões tomadas pela comissão. Em relação ao registo de lobistas proposto pela comissão, os representantes da Transparência e Integridade (TI) notaram que é improvável que promovam transparência, já que não exige que os lobistas declarem os clientes representados e permite que os legisladores decidam discricionariamente se alguns lobistas podem permanecer confidenciais.<sup>17</sup> Por sua vez, a nova forma de divulgação de rendimentos permite que os funcionários públicos forneçam menos informações do que o necessário até agora.<sup>18</sup>

Nos últimos anos, Portugal não passou por grandes casos de denúncias. A proteção aos denunciantes é regulamentada pela Lei 93/99, de 14 de julho. Para facilitar a denúncia anónima de casos de corrupção, a Procuradoria Geral criou uma plataforma on-line específica para denunciante.<sup>19</sup> Ainda assim, numa entrevista recente, o presidente da TI identificou alguns obstáculos práticos que cidadãos interessados em denunciar casos de corrupção enfrentam, mais especificamente na procura de proteção legal no seguimento de uma denúncia.<sup>20</sup>

Finalmente, uma área que recebeu considerável atenção de observadores externos e do governo português é a contratação pública. A confiança na transparência dos processos de aquisição pública

entre as empresas é baixa, em parte devido a dúvidas levantadas por adjudicações diretas e procedimentos não concursais que representam a maioria dos contratos.<sup>21</sup> Um código atualizado dos contratos públicos entrou em vigor em 2018.<sup>22</sup> A nova legislação transpõe as diretivas europeias e visa promover a transparência e uma melhor gestão dos contratos públicos, restringindo mais rigorosamente os benefícios diretos a favor de procedimentos mais competitivos.

### **Âmbito do Plano de Ação em Relação aos Contexto Nacional**

O âmbito do primeiro plano de ação da OGP de Portugal reflete amplamente os desafios relacionados com a administração aberta em Portugal, especificamente nas áreas da participação cívica na elaboração de políticas, no acesso à informação e na transparência em contratação pública. No entanto, os compromissos enquadram-se em duas grandes categorias. Por um lado, existem iniciativas com objetivos claramente definidos e exequíveis, embora vagamente ligadas a questões de governança salientes, como a organização clara do Estado (Compromisso 5), a semana de administração aberta (Compromisso 12) ou o gestor de acessos públicos (Compromisso 1). Por outro lado, o plano inclui alguns compromissos mais ambiciosos que visam áreas-chave da governança, como a transparência da contratação pública, a informação fiscal e aduaneira e a operacionalização do regime de acesso à informação administrativa. No entanto, esses compromissos tendem a não estar enraizados em planos claros de implementação e mecanismos de execução, limitando o seu potencial (por exemplo, a implementação e monitorização do regime de acesso a informações administrativas e ambientais para o Compromisso 7). Além disso, conforme mencionado pelos membros do fórum multilateral entrevistados, pelo menos três dos oito compromissos teriam sido realizados independentemente de sua inclusão no plano de ação da OGP.<sup>23</sup> Deve notar-se, todavia, que estes três compromissos fazem parte do programa para a modernização da administração pública SIMPLEX + 2018, cujo desenvolvimento teve o contributo da sociedade civil e tem sido apoiado pelo Primeiro-Ministro.

De forma mais ampla, o âmbito do plano de ação reflete áreas-chave de intervenção do órgão público que coordena a iniciativa: a Agência para a Modernização Administrativa (AMA). O foco em iniciativas destinadas a melhorar o acesso à informação, ao invés de iniciativas focadas em promover a participação cívica ou a prestação de contas, é consistente com o mandato da AMA. Os planos de ação futuros poderão beneficiar de uma consideração mais alargada dos objetivos da OGP, particularmente na área de prestação de contas que é praticamente inexistente em Portugal.

Entre as questões destacadas na seção anterior está a eficiência e transparência do sistema de justiça. Este campo de ação do estado não é abordado diretamente no atual plano de ação. Note-se que a resolução de problemas sistémicos do sistema judiciário português está fora do âmbito de qualquer plano de ação *per se*. Ainda assim, poderia ser dada prioridade a esta área em planos futuros, beneficiando do contexto único criado pelo fórum multilateral.

<sup>1</sup> Comissão Europeia, Assistência Financeira a Portugal, [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/which-eu-countries-have-received-assistance/financial-assistance-portugal\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/which-eu-countries-have-received-assistance/financial-assistance-portugal_en).

<sup>2</sup> O caso do BES: <https://www.ft.com/content/97d4fd08-1baf-11e4-adc7-00144feabdc0>; O caso do ex-primeiro-ministro José Sócrates: <https://www.occrp.org/en/daily/7124-portugal-former-prime-minister-indicted-for-corruption>.

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> Inquérito Social Europeu, Ronda 8: <https://www.europeansocialsurvey.org/>.

<sup>5</sup> Base de Dados Política Comparada: <http://www.cpds-data.org/>.

<sup>6</sup> Transparência Internacional, Índice de Perceções de Corrupção 2018: <https://www.transparency.org/cpi2018>.

<sup>7</sup> Mariano Torcal, The Decline of Political Trust in Spain and Portugal: Economic Performance or Political Responsiveness? Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0002764214534662>.

<sup>8</sup> Orçamento Participativo Português: <https://opp.gov.pt/>.

<sup>9</sup> Estratégia TIC 2020 - Estratégia para a Transformação Digital na Administração Pública. Disponível em: [https://preprod.tic.gov.pt/documents/37177/108997/CTIC\\_TIC2020\\_Estrategia\\_TIC.pdf/e2ea3d32-82a8-ed18-0fbf-9d51dfc24acc](https://preprod.tic.gov.pt/documents/37177/108997/CTIC_TIC2020_Estrategia_TIC.pdf/e2ea3d32-82a8-ed18-0fbf-9d51dfc24acc)

<sup>10</sup> Inquérito de Orçamentos Abertos 2017: Portugal, <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/results-by-country/country-info/?country=pt>

<sup>11</sup> Constituição da República Portuguesa:

<https://www.parlamento.pt/Legislacao/PAGINAS/CONSTITUICAOREPUBLICAPORTUGUESA.ASPX>.

<sup>12</sup> Freedom House 2018 – Portugal Profile: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/portugal>

<sup>13</sup> Rui Ribeiro, Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, entrevista com investigador IRM, 18 de abril de 2019.

<sup>14</sup> OECD Economic Surveys: Portugal, fevereiro 2019. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/surveys/Portugal-2019-economic-survey-overview.pdf>

<sup>15</sup> Barómetro da Qualidade da Democracia. Disponível em: <http://www.democracybarometer.org/>.

- 
- <sup>16</sup> Jornal Económico, Deputados da Comissão para o Reforço da Transparência fazem balanço de três anos de trabalho: <https://jornaleconomico.sapo.pt/noticias/deputados-da-comissao-para-o-reforco-da-transparencia-fazem-balanco-dos-tres-anos-de-trabalhos-430797>
- <sup>17</sup> Público, Susana Coroado, TI Vice-Presidente, 2 de abril, 2019. Disponível em: <http://www.vercapas.com/noticias/pela-transparencia-por-favor-nao-regulem-o-lobby/1985412.html>.
- <sup>18</sup> Com exemplo, a informação atualmente exigida permite a identificação de todos os itens declarados. Contudo, o novo formulário proposto apenas irá disponibilizar uma soma para cada categoria de rendimentos ou bens. Susana Coroado, TI Vice-Presidente, Observador, 13 de abril, 2019. Disponível em: <https://observador.pt/opiniaao/a-comissao-do-retrocesso-da-transparencia/>.
- <sup>19</sup> Disponível em: <https://simp.pgr.pt/dciap/denuncias/>.
- <sup>20</sup> João Batalha, Lusa, 5 de dezembro, 2015. Disponível em: <https://www.dn.pt/sociedade/interior/portugueses-querem-denunciar-mas-ainda-tem-medo-4921383.html>.
- <sup>21</sup> Flash Eurobarómetro 457, Report Businesses' attitudes towards corruption in the EU. Disponível em: [http://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2177\\_457\\_ENG](http://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2177_457_ENG).
- <sup>22</sup> DL n° 111-B/2017, August 31. Disponível em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/108086621/details/maximized>
- <sup>23</sup> Compromissos #1, #5, e #6.

### III. Liderança e Processo Multilateral

O fórum multilateral formado durante o processo de co-criação constituiu uma inovação no contexto português e o governo demonstrou boa vontade e abertura no decorrer do processo. Restrições de tempo impostas pela entidade coordenadora limitaram a ambição do plano de ação. Contudo, o processo ajudou a fortalecer os laços entre sociedade civil e administração pública.

#### 3.1 Liderança

Esta subsecção descreve a liderança e o contexto institucional da OGP em Portugal.

A Agência para a Modernização Administrativa (AMA) é a instituição responsável pelo desenvolvimento do primeiro plano de ação da OGP em Portugal e coordena o fórum multilateral (MSF) português. Criada em 2007 sob a tutela do Secretário de Estado Adjunto e da Modernização Administrativa, a AMA é uma instituição pública responsável pela promoção e desenvolvimento da modernização administrativa em Portugal.<sup>1</sup> O Primeiro-Ministro português não esteve diretamente envolvido no desenvolvimento do plano de ação, nem em quaisquer atividades relacionadas com a OGP. No entanto, o esforço inicial para integrar a OGP veio do Ministério da Presidência e da Modernização Administrativa.

Dois representantes da AMA dedicam-se ao processo da OGP em regime de tempo parcial, juntamente com um consultor externo contratado a tempo inteiro para o desenvolvimento do primeiro plano de ação. Não existe nenhuma parcela do orçamento nacional dedicada às atividades da OGP. O orçamento operacional e os recursos humanos da AMA cobrem todas as despesas relacionadas com a iniciativa, juntamente com recursos humanos das organizações do MSF diretamente envolvidos nos compromissos. A título de exemplo, o Compromisso 4 envolveu a criação de vídeos tutoriais para plataformas de dados abertos. Esses vídeos serão produzidos por um grupo de professores universitários sem remuneração.<sup>2</sup> Nenhum mecanismo formal de coordenação intragovernamental foi criado em torno da OGP, além do conjunto de organizações convidadas para o fórum multilateral.

O investigador do Mecanismo Independente de Avaliação (IRM) considera que a AMA é a agência certa para liderar o processo da OGP em Portugal, enquanto instituição focada na modernização e com um mandato que é ortogonal aos vários ministérios e órgãos públicos potencialmente envolvidos na iniciativa. No entanto, a falta de uma alocação orçamental específica para a iniciativa limita consideravelmente as expectativas e a ambição do plano, bem como o compromisso dos membros do fórum multilateral e de outras organizações parceiras. Consequentemente, em certa medida, os compromissos do plano de ação refletem na sua maioria iniciativas já existentes e sua implementação depende, em grande parte, da boa vontade e motivação coletiva dos membros do fórum multilateral. Por estas razões, o processo da OGP irá gerar um canal importante e inovador para as organizações da sociedade civil (OSC) expressarem a sua voz e participarem em iniciativas da administração pública. Mas é improvável que produza mudanças substantivas nas políticas.

#### 3.2 Processo multilateral ao longo do desenvolvimento do plano de ação

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

Os Estatutos da OGP estabelecem também requisitos de participação e co-criação que o país ou entidade devem cumprir no desenvolvimento e implementação do seu plano de ação, de forma a atuarem de acordo com o processo da OGP. **Portugal não agiu de forma contrária ao processo da OGP.**<sup>3</sup>

Consulte o Anexo I para obter uma visão geral do desempenho de Portugal na implementação dos Padrões de Co-Criação e Participação ao longo do desenvolvimento do plano de ação.

Tabela [3.2]: Nível de Influência Pública

O IRM adaptou o “Espectro de Participação” da Associação Internacional para a Participação Pública (IAP2) para ser aplicado no âmbito da OGP.<sup>4</sup> Este espectro mostra o potencial de influência pública no conteúdo do plano de ação. No espírito da OGP, a maioria dos países deve aspirar ao nível “Colaboração”.

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

### Fórum multilateral

Em junho de 2018, a AMA organizou a primeira reunião do fórum multilateral, apelidado de Rede Nacional de Administração Aberta. O fórum não tem mandato legal formal, mas os estatutos foram discutidos coletivamente e aprovados nas duas primeiras reuniões da rede. Conforme descrito nos estatutos, o papel do MSF é gerir todas as atividades relacionadas com a OGP em Portugal, incluindo a definição das principais orientações e temas do plano de ação, a produção e divulgação de um plano preliminar, a aprovação da versão final e a monitorização da sua implementação. Para a promoção das atividades do fórum, foi criado o site <http://ogp.eportugal.gov.pt>. O portal agrega informações sobre a participação de Portugal na OGP. Como principal entidade coordenadora, a AMA é responsável por organizar as reuniões regulares do MSF, propor a agenda e conceder acesso a todos os documentos produzidos pelo fórum.<sup>5</sup>

O MSF é composto por dez organizações: AMA, Ministério da Presidência e da Modernização Administrativa (MPMA), Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), o Provedor de Justiça (PO), a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA), o Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP), a Associação Nacional de Jovens Empresários (ANJE), a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), a Plataforma de Associações da Sociedade Civil – Casa da Cidadania (PASC) e a Transparência e Integridade (TI). A AMA selecionou e convidou todas as organizações parceiras que considerou relevantes para o processo de co-criação. De acordo com o plano de ação, o processo de seleção visava garantir a representação de todos os interessados nas principais áreas de intervenção.<sup>6</sup> Nesse sentido, o processo foi transparente mas não totalmente aberto uma vez que o acesso ao fórum apenas foi possível por convite. No entanto, os estatutos coletivamente escritos na primeira reunião do fórum permitem que os atuais membros do MSF sugiram novos membros. Quatro membros do MSF são organizações da sociedade civil (ANJE, CRUP, PASC e TI), representando uma ampla variedade de interesses e segmentos da sociedade, incluindo o setor empresarial, universidades e grupos “watchdog”. Os restantes seis membros representam diferentes entidades da administração pública. Dos quinze representantes de organizações públicas e da sociedade civil que participaram na primeira reunião do MSF, doze eram homens.<sup>7</sup>

As reuniões do MSF foram realizadas em Lisboa uma vez a cada dois meses. Era possível aos membros participarem remotamente. Conforme descrito nos estatutos de MSF, as decisões do fórum são tomadas por maioria, oferecendo oportunidades iguais para todos os membros influenciarem as decisões. A 23 de abril de 2019, apenas as atas das duas primeiras reuniões – realizadas um ano antes – estavam disponíveis publicamente no site nacional da OGP, representando o único esforço para manter o público informado sobre as fases iniciais do processo de co-criação. Desde então, o site foi atualizado com atas das três reuniões restantes. Partes interessadas que não estavam integradas no fórum apenas puderam contribuir para o desenvolvimento do plano de ação na fase de consulta. No futuro, os membros do MSF poderiam aumentar os seus esforços para comunicar as atividades do fórum a diferentes partes interessadas durante todas as etapas do processo.

### **Participação e envolvimento ao longo do desenvolvimento do plano**

O envolvimento entre governo e sociedade civil no desenvolvimento do primeiro plano de ação ocorreu em duas plataformas principais: (1) as reuniões do MSF e comunicações regulares entre os seus membros e (2) o processo de consulta pública online.

As OSC diretamente envolvidas no MSF foram informadas sobre as principais fases e prazos do processo desde o início. As regras de tomada de decisão para o desenvolvimento do plano de ação também foram partilhadas com todos os membros do MSF. No entanto, esta informação foi apenas esporadicamente divulgada ao público em geral através do site nacional da OGP. Assim, o público não foi totalmente informado sobre o processo em curso até à apresentação da versão preliminar do plano. De acordo com o plano de ação, esta foi uma decisão ativa do MSF: “As reuniões do Plano Nacional de Ação para a Administração Aberta formaram o espaço privilegiado para discussão e definição do anteprojeto do Plano Nacional de Ação para a Administração Aberta” (p. 13). Contudo, como esperado pelos coordenadores do fórum, a PASC recolheu contributos dos seus membros através de um formulário online disseminado entre todas as organizações cívicas que fazem parte da plataforma.<sup>8</sup>

Todos os membros do MSF foram convidados a propor compromissos para serem incluídos no plano. De acordo com a AMA, atrasos na entrega destas propostas levaram a atrasos no processo de consulta pública e a uma redução no número de dias disponíveis para receber as contribuições do público em geral.<sup>9</sup> Os membros do MSF, por sua vez, explicam estes atrasos como resultado de um cronograma apressado para o desenvolvimento do plano.<sup>10</sup>

Antes da consulta pública, o site nacional da OGP forneceu informação contextual sobre a OGP, o envolvimento de Portugal na iniciativa e os principais temas do plano de ação em desenvolvimento. Esta informação estava disponível online meses antes do início das consultas. No entanto, não incluiu informações específicas sobre o cronograma esperado para o desenvolvimento do plano, ou em que altura o público seria solicitado a contribuir no processo.

### **Durante a consulta pública**

O processo de consulta online começou a 19 de novembro de 2018 e durou 14 dias. No decorrer da consulta, qualquer cidadão poderia comentar a lista de compromissos propostos pelos membros do MSF. Além disso, a consulta permitia aos cidadãos ou outras organizações fora do MSF que enviassem as suas próprias ideias para novas medidas a serem consideradas no plano de ação. Neste caso, era feitas três perguntas aos participantes, semelhantes às utilizadas nas diretrizes da OGP para o plano de ação: “Qual é a medida?”; “Qual é o problema visado pela medida?” e “Como é que a medida irá contribuir para a resolução do problema identificado?”.

A consulta pública foi sediada no site da OGP em Portugal. Os participantes não receberam instruções específicas sobre o cronograma das etapas subsequentes no desenvolvimento do plano de ação, embora a AMA tenha interagido via email com alguns dos participantes que forneceram sugestões juntamente com o seu contato. No futuro, valerá a pena considerar o fornecimento de diretrizes mais específicas para promover uma participação efetiva no processo de consulta.

De acordo com o plano de ação, o site foi visitado por 866 novos usuários durante o período de consulta. No entanto, a participação ativa foi bastante limitada. Apenas um cidadão comentou uma das

propostas existentes e quatro novas medidas foram propostas por outros participantes. Todos os que participaram eram cidadãos interessados e não afiliados oficialmente a uma organização.

### **Depois da consulta**

Após a consulta, a AMA reviu o conjunto de propostas feitas por membros do fórum e cidadãos e propôs uma lista final de compromissos baseada em dois critérios: (1) relevância para os princípios da OGP; e (2) viabilidade de implementação considerando restrições de tempo e recursos. Esta lista foi distribuída entre os membros do fórum um dia antes da reunião final para a decisão do plano de ação, deixando pouca margem para a consideração dos compromissos propostos durante o processo de consulta. Da lista final de oito medidas sugeridas pela AMA, sete foram aceites pela rede e uma proposta adicional foi acrescentada por sugestão da TI. O fórum discutiu coletivamente cada compromisso, tanto nas reuniões regulares como via email. Os representantes da sociedade civil no fórum também confirmaram ao investigador do IRM que a AMA lhes forneceu feedback individualizado sobre as suas propostas.<sup>11</sup> Por este motivo, a Tabela 3.2 classifica o nível de influência pública como "envolvimento".

No geral, o impacto da consulta pública foi residual. Nenhuma das propostas feitas durante o processo de consulta foi incorporada no plano. Segundo a TI, esta foi uma grande limitação no processo de co-criação. Como as propostas oriundas de cidadãos chegaram tarde demais, não lhes foi dado o tempo necessário para serem desenvolvidas dentro do fórum e potencialmente integradas no plano.<sup>12</sup> De forma mais ampla, mesmo as propostas feitas pelas organizações da sociedade civil no MSF tiveram uma menor taxa de inclusão do que as propostas oriundas de organismos públicos. Enquanto cinco das sete propostas da administração pública foram aceites, apenas três das 14 propostas feitas pela sociedade civil (membros de MSF ou não) foram incluídas no plano de ação. De acordo com representantes da AMA, esta diferença resultou da tentativa de assegurar a viabilidade do plano. Este raciocínio foi partilhado com as OSC no fórum.<sup>13</sup> O investigador do IRM considera esta explicação compreensível. Contudo, se este foco em pequenos passos e compromissos viáveis fosse claramente apresentado às OSC e aos cidadãos desde o início do processo, a diferença nas taxas de inclusão das medidas poderia ter sido mitigada.

Em suma, a plataforma criada pelo MSF foi uma experiência nova e enriquecedora para todos os envolvidos.<sup>14</sup> Os representantes de OSCs no fórum reconheceram como o processo de co-criação representou uma mudança significativa na forma como a administração pública em Portugal interage com a sociedade civil. Por sua vez, elementos de diferentes representantes do Estado no MSF elogiaram os esforços da AMA para acomodar as propostas das OSC no fórum e reconheceram os benefícios de uma ligação mais próxima entre o governo e a sociedade civil. Contudo, as medidas integradas no plano final acabaram por ser projetos já em andamento na administração pública ou metas ambiciosas não baseadas em mecanismos precisos que garantam a sua realização. Tanto as agências governamentais como os representantes da sociedade civil no fórum reconheceram que um plano mais ambicioso no futuro exigirá mais tempo dedicado ao processo de co-criação. E a garantia de uma alocação orçamental específica para a iniciativa.<sup>15</sup>

### **Recomendações para as etapas de co-criação e participação**

Portugal demonstrou um empenho efetivo e bem-sucedido nas áreas de mandato e composição do fórum multilateral. Por exemplo, o MSF inclui representantes governamentais e não-governamentais que coletivamente aprovaram regulamentos que delegam um poder de decisão relevante a todos os membros. O MSF reuniu-se regularmente e conseguiu produzir um plano abrangente com inputs de diversos atores num curto espaço de tempo. Algumas áreas onde Portugal pode melhorar são:

- Paridade: as OSCs representam uma minoria no fórum. Promover uma estrutura mais equilibrada entre representantes governamentais e não-governamentais poderia fortalecer o âmbito do fórum.
- Atas: O fórum comunica proativamente e informa o público interessado e outros representantes do Estado relativamente às decisões tomadas, atividades desenvolvidas e resultados alcançados. Divulgar as atas das reuniões logo após a sua aprovação é uma etapa relevante nesse processo.

- Documentação prévia: O fórum compartilha informações sobre a OGP com as partes interessadas com antecedência para garantir que estas sejam informadas e preparadas para participar em todas as etapas do processo.
- Feedback fundamentado: o envolvimento com a sociedade civil durante o processo de consulta pública poderia ser fortalecido se o fórum tornasse públicas as razões que levaram à seleção ou exclusão de cada proposta e respondesse às principais categorias de comentários do público.

Com vista a melhorar o desempenho nestas áreas, o investigador do IRM sugere que as seguintes considerações sejam levadas em conta no futuro:

- O governo poderia considerar publicar o feedback dado aos participantes no decorrer consulta pública.
- O governo poderia considerar alargar o fórum a mais organizações da sociedade civil. Por exemplo, poderia incluir organizações dedicadas a temas-chave (como a terceira idade, saúde, ou emprego público), além daquelas que se concentram diretamente em temas de administração aberta.
- Para maximizar a visibilidade e a participação cívica no processo da OGP, o governo poderia considerar não só uma presença ativa nas redes sociais mas também uma campanha de comunicação com os principais meios de comunicação.
- Considerar partilhar responsabilidades com outros membros do MSF para produzir conteúdos para o site nacional da OGP, com informações atualizadas sobre o processo de co-criação. Pelo menos a TI e a PASC produziram materiais relacionados com a OGP que foram publicados nos seus sites e teriam enriquecido o repositório da OGP.

<sup>1</sup> Site da AMA: <https://www.ama.gov.pt/>.

<sup>2</sup> Jorge Costa, Conselho de Reitores das Universidade Portuguesas, entrevista com investigador IRM, 18 de abril, 2019.

<sup>3</sup> Atuar de forma contrária ao processo OGP – O país não cumpriu (1) “envolvimento” durante o desenvolvimento do plano, ou “Informação” na fase de implementação, e (2) o governo não compila, documenta, e publica um repositório na página nacional da OGP, em linha com as orientações do IRM.

<sup>4</sup> “IAP2’s Espectro de Participação Pública” IAP2, 2014.

[http://c.yimcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/foundations\\_course/IAP2\\_P2\\_Spectrum\\_FINAL.pdf](http://c.yimcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/foundations_course/IAP2_P2_Spectrum_FINAL.pdf)

<sup>5</sup> Estatutos da Rede Nacional de Administração Aberta:

[https://ogp.eportugal.gov.pt/documents/48760/55198/AMA\\_Estatutos\\_RedeNacionalAdministra%C3%A7%C3%A3oAberta\\_20181114.pdf/01cc597f-3e1f-03ce-78cf-54310ce22477](https://ogp.eportugal.gov.pt/documents/48760/55198/AMA_Estatutos_RedeNacionalAdministra%C3%A7%C3%A3oAberta_20181114.pdf/01cc597f-3e1f-03ce-78cf-54310ce22477).

<sup>6</sup> I Plano de Ação Nacional de Administração Aberta Portugal 2019/20. Disponível em:

[https://ogp.eportugal.gov.pt/documents/48760/55198/I\\_National\\_Action\\_Plan\\_Open\\_Administration\\_Portugal\\_EN+%28DEC18%29.pdf/20545478-eb59-7b0e-90bf-c3b99267d4ff](https://ogp.eportugal.gov.pt/documents/48760/55198/I_National_Action_Plan_Open_Administration_Portugal_EN+%28DEC18%29.pdf/20545478-eb59-7b0e-90bf-c3b99267d4ff).

<sup>7</sup> Ata da I Reunião da Rede Nacional de Administração Aberta (15/06/2018). Disponível em:

[https://ogp.eportugal.gov.pt/documents/48760/55198/AMA\\_At+I+Reuni%C3%A3o+RNAA+%2815JUN18%29.pdf/c2756559-5937-db44-54ad-fce4a85982e4](https://ogp.eportugal.gov.pt/documents/48760/55198/AMA_At+I+Reuni%C3%A3o+RNAA+%2815JUN18%29.pdf/c2756559-5937-db44-54ad-fce4a85982e4).

<sup>8</sup> Luís Vidigal, Plataforma de Associações da Sociedade Civil, entrevista com investigador IRM, 16 de abril, 2019.

<sup>9</sup> Cláudia Barroso e Tiago Mendonça, Agência para a Modernização Administrativa, 22 de abril, 2019.

<sup>10</sup> Ibidem.; Karina Carvalho, Transparência e Integridade, entrevista com investigador IRM, 17 de abril, 2019.

<sup>11</sup> Karina Carvalho, Transparência e Integridade, entrevista com investigador IRM, 17 de abril, 2019; Jorge Costa, Conselho de Reitores das Universidade Portuguesas, entrevista com investigador IRM, 18 de abril, 2019; Luís Vidigal, Plataforma de Associações da Sociedade Civil, entrevista com investigador IRM, 16 de abril, 2019.

<sup>12</sup> Karina Carvalho, Transparência e Integridade, entrevista com investigador IRM, 17 de abril, 2019.

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> Rui Ribeiro, Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, entrevista com investigador IRM, 18 de abril de 2019; Ricardo Carvalho, Provedor de Justiça, 18 de abril, 2019; Karina Carvalho, Transparência e Integridade, entrevista com investigador IRM, 17 de abril, 2019; Luís Vidigal, Plataforma de Associações da Sociedade Civil, entrevista com investigador IRM, 16 de abril, 2019; Afonso Brás, Ministério da Presidência e da Modernização Administrativa, 16 de abril, 2019.

<sup>15</sup> Ricardo Carvalho, Provedor de Justiça, 18 de abril, 2019; Karina Carvalho, Transparência e Integridade, entrevista com investigador IRM, 17 de abril, 2019; Luís Vidigal, Plataforma de Associações da Sociedade Civil, entrevista com investigador IRM, 16 de abril, 2019; Rui Ribeiro, Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, entrevista com investigador IRM, 18 de abril de 2019; Hélder Lage, Autoridade Tributária, entrevista com investigador IRM, 16 de abril de 2019; Cláudia Barroso e Tiago Mendonça, Agência para a Modernização Administrativa, 22 de abril, 2019; Jorge Costa, Conselho de Reitores das Universidade Portuguesas, entrevista com investigador IRM, 18 de abril, 2019.

## IV. Compromissos

Todos os governos participantes na OGP desenvolvem planos de ação que incluem compromissos para um período de dois anos. Os governos iniciam os seus planos de ação da OGP descrevendo iniciativas em curso ligadas à temática da administração aberta, incluindo estratégias específicas e programas de monitorização.

Os compromissos devem ser apropriados às circunstâncias e desafios únicos de cada país/entidade. Os compromissos da OGP devem também ser relevantes para os valores da OGP estabelecidos nos Artigos de Governança da OGP e na Declaração de Governo Aberto assinada por todos os países participantes da OGP.<sup>1</sup> Os métodos e indicadores usados na investigação do Mecanismo Independente de Avaliação (IRM) podem ser encontrados no Manual de Procedimentos do IRM.<sup>2</sup> Uma síntese dos principais indicadores que o IRM avalia encontra-se disponível abaixo:

- **Verificabilidade:**
  - **Não é específico o suficiente para ser verificável:** Tal como descrito no plano, os objetivos declarados e as ações propostas carecem da clareza e especificidade necessárias para que a conclusão do compromisso seja objetivamente demonstrável através de um processo de avaliação *ex post*?
  - **Suficientemente específico para ser verificável:** Tal como descrito no plano, os objetivos declarados e as ações propostas são suficientemente claras e específicas para permitir que a conclusão do compromisso seja objetivamente demonstrável através de um processo de avaliação *ex post*?
- **Relevância:** Essa variável avalia a relevância do compromisso para os valores da OGP. Com base numa leitura atenta do texto do compromisso, conforme expresso no plano, as questões-chave para determinar a sua relevância são:
  - **Acesso a Informação:** Irá o governo divulgar mais informação ou melhorar a qualidade da informação divulgada ao público?
  - **Participação Cívica:** Irá o governo criar ou melhorar as oportunidades para o público informar ou influenciar decisões ou políticas?
  - **Prestação de Contas:** Irá o governo criar ou melhorar as oportunidades para que o público possa responsabilizar os representantes do Estado pelas suas ações?
  - **Tecnologia & Inovação para Transparência e Prestação de Contas:** Inovação tecnológica será usada em conjunto com um dos outros três valores da OGP para promover a transparência ou a prestação de contas?
- **Impacto potencial:** Esta variável avalia o impacto potencial do compromisso, se concluído como descrito. O investigador do IRM usa o texto do plano de ação para:
  - Identificar o problema social, económico, político ou ambiental;
  - Identificar o *status quo* no início do plano de ação; e
  - Avaliar em que medida o compromisso, se implementado, afetaria o desempenho e enfrentaria o problema identificado.
- **Progresso:** Esta variável avalia a implementação e o progresso do compromisso. Esta variável é avaliada no final do ciclo do plano de ação, no *Relatório de Implementação do IRM*.
- **Abriu o Governo?:** Esta variável tenta ir além da medição de resultados para analisar como a prática governamental, em áreas relevantes para os valores da OGP, mudou em resultado da implementação do compromisso. Esta variável é avaliada no final do ciclo do plano de ação, no *Relatório de Implementação do IRM*.

### O que torna um compromisso potencialmente ‘estrela’?

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

1. **Problema:** Qual é o problema económico, social, político ou ambiental? Ao invés de descrever uma questão ou ferramenta administrativa (e.g., ‘Má alocação de fundos da segurança social’ é mais útil do que ‘falta de um site.’).
2. **Status quo:** Qual é o status quo da área política em questão no início do plano de ação (e.g., “atualmente, 26 por cento das queixas por corrupção judicial não são processadas”.)?

3. **Mudança:** Em vez de se declararem objetivos intermédios, qual é a mudança de comportamento esperada em resultado da implementação do compromisso (e.g., “Duplicar a taxa de resposta a pedidos de informação” é uma meta mais forte do que “publicar um protocolo de resposta”)?

Com base nestes critérios, o plano de ação português tem dois compromissos potencialmente ‘estrela’.

- Compromisso 6: Consulta.Lex
- Compromisso 8: Reforço da transparência na contratação pública

### **Compromissos estrela**

Compromissos estrela (★) requerem mais explicação dado o seu particular interesse para leitores e potencial utilidade para encorajar uma corrida ao topo entre países ou entidades participantes na OGP. Os compromissos estrela são considerados compromissos exemplares da OGP. Para receber uma estrela, um compromisso tem de atender a vários critérios:

- Estrela potencial: a descrição do compromisso tem de ser **verificável**, **relevante** para valores OGP e ter um potencial impacto **transformativo**.
- O governo tem de fazer um progresso significativo na concretização do compromisso durante o período de implementação do plano, recebendo uma avaliação de progresso **Substancial** ou **Completo**.

Esta variável é avaliada no final do ciclo do plano de ação, no *Relatório de Implementação do IRM*.

### **Visão Geral dos Compromissos**

O primeiro plano de ação de Portugal atua sobre os seguintes temas: dados abertos, transparência, inclusão digital e participação cívica. Com estas quatro áreas em mente, o MSF concordou em oito compromissos. Dois destes compromissos já faziam parte do SIMPLEX +, um programa governamental de modernização administrativa e legislativa.

---

<sup>1</sup> “Open Government Partnership: Articles of Governance,” OGP, junho 2012 (Atualizado em março 2014 e abril 2015), [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP\\_Articles-Gov\\_Apr-21-2015.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP_Articles-Gov_Apr-21-2015.pdf)

<sup>2</sup> “IRM Procedures Manual,” OGP, <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>

## I. Gestor de Acessos Públicos

### Compromisso tal como descrito no plano de ação:<sup>1</sup>

“Promover o controlo/gestão de acesso a dados pessoais, por parte de entidades públicas e privadas, contribuindo desta forma para fomentar a transparência e a confiança na utilização de serviços digitais.

Desenvolver uma aplicação móvel que permita, aos cidadãos e às empresas, monitorizar o acesso aos seus dados pessoais e empresariais.

A aplicação móvel, que integrará autenticação segura via Chave Móvel Digital, permitirá ao fornecedor de dados (o cidadão) gerir pedidos de autorização de acesso por parte de organismos públicos ou privados, incluindo criar, suspender e eliminar autorizações de acesso (por exemplo, o cidadão poderá permitir que a “Entidade X” possa aceder a “NIC, NIF, NOME, entidade patronal” até à data “Y”, para fins de “Abertura de Conta Bancária”).”

#### Atividades-Marco:

I.1. Descrição funcional

I.2. App disponível para testes

I.3. App nas Stores

Data de Início: dezembro 2018

Data de Conclusão: abril 2019

Visão geral do compromisso	Verificabilidade		Relevância para Valores OGP (como descrito)				Impacto potencial				Progresso				Abriu o Governo?				
	Demasiado vago para ser verificável	Específico o suficiente para ser verificável	Acesso a informação	Participação Cívica	Prestação de Contas	Tecnologia & Inovação para Transparência e Prestação de Contas	Nenhum	Menor	Moderado	Transformativo	Não iniciado	Limitado	Substancial	Completo	Piorou	Sem alterações	Marginal	Substancial	Excelente
I. No geral		✓	✓			✓	✓				Avaliado no final do ciclo do plano.				Avaliado no final do ciclo do plano				

### Contexto e Objetivos

A massificação de serviços digitais em Portugal tem sido afetada por preocupações de segurança online entre os cidadãos e falta de controlo no acesso a dados pessoais. Em 2018, apenas 42% da população adulta contactou as autoridades públicas através da internet, 10 pontos abaixo da média europeia.<sup>2</sup> No entanto, a prestação de serviços públicos presencialmente é mais onerosa tanto para prestadores de serviços como cidadãos. Este compromisso visa aumentar a confiança do público nos serviços digitais e promover a sua adoção. Para isso, será desenvolvido um aplicativo móvel para permitir que cidadãos e empresas monitorizem que instituições (públicas ou privadas) podem ter acesso às suas informações pessoais. A medida não aumentará o acesso público a dados do Estado. No entanto, pode ser particularmente útil para acelerar o fornecimento de dados de cidadãos e empresas num contexto seguro. A implementação do compromisso envolve um pequeno ajuste legislativo relacionado com direitos de portabilidade de dados. Não é esperado que esse ajuste seja um obstáculo à implementação do compromisso.<sup>3</sup>

André Vasconcelos, da Agência para a Modernização Administrativa (AMA) que coordena a iniciativa, descreveu as potencialidades da iniciativa através de um exemplo:<sup>4</sup> Quando um cidadão deseja abrir uma conta bancária (ou inscrever-se num serviço público), é-lhe exigido que forneça um conjunto de informações pessoais à instituição que disponibiliza o serviço. Atualmente, os cidadãos têm que fazer esta requisição separadamente a cada agência governamental que detém essas informações (por exemplo, uma certidão de casamento ou um certificado de residência). Através do aplicativo móvel desenvolvido por este compromisso, o banco pode solicitar estas informações diretamente às diferentes agências, mediante autorização prévia do cidadão. O cidadão pode ainda gerir o acesso individual de cada instituição aos seus dados.

Esta medida consta originalmente do SIMPLEX+2018, o programa do governo para a modernização dos serviços públicos.<sup>5</sup> De acordo com a AMA, a inclusão desta medida no plano de ação teve em vista aumentar a sua visibilidade e facilitar o acesso a instituições parceiras que são cruciais ao sucesso da iniciativa.<sup>6</sup>

Este compromisso tem o potencial de melhorar a transparência em torno do acesso a dados pessoais e de promover a difusão de novas tecnologias que oferecem oportunidades para a partilha de informação. Nesta medida, é consistente com os valores da OGP de acesso à informação, tecnologia e inovação. As atividades-marco estão claramente definidas e são verificáveis, embora estejam descritas de forma vaga. Em última análise, o objetivo do compromisso não é disponibilizar o aplicativo, mas promover sua adoção. Tal como descrito, o compromisso não fornece informações sobre este importante passo da iniciativa. Contudo, representantes da AMA que foram entrevistados descreveram os esforços, planeados e em curso, para disseminar o aplicativo móvel entre os principais interessados no setor público e privado.<sup>7</sup>

Com base nesta avaliação, o investigador do IRM identifica o possível impacto do compromisso como menor. O impacto específico da iniciativa na simplificação do processo de concessão de acesso a informações pessoais é significativo e, eventualmente, transformador. No entanto, não é claro até que ponto a iniciativa será capaz de abordar o problema chave de desconfiança em relação aos serviços digitais que motivou a iniciativa, conforme descrito no plano. A criação de mais serviços digitais, por si só, não deve ser suficiente para aumentar a confiança nestes serviços. Além disso, a forma como se antecipa que o aplicativo chegue a um público amplo poderia ser explicada em mais detalhe. Há razões para antecipar que o aplicativo seja usado principalmente por uma minoria de cidadãos e empresas com experiência em tecnologias de informação, limitando o seu potencial impacto.<sup>8</sup> Por exemplo, o aplicativo exigirá a chave móvel digital a que atualmente apenas 7,2% da população ativa portuguesa tem acesso, apesar de o número de utilizadores estar a aumentar mais rapidamente desde o início de 2019.<sup>9</sup> Esta limitação não torna a iniciativa menos válida, mas sugere que os esforços de divulgação para o público em geral deveriam ter recebido mais atenção na descrição do compromisso.

### **Próximos passos**

Dado que o compromisso já se encontra em fase de implementação, o investigador do IRM não recomenda que esta iniciativa transite para o próximo plano de ação. Com base na análise, o investigador do IRM recomenda os seguintes passos:

- A AMA poderia realizar campanhas de divulgação e tutoriais com instituições públicas que podem beneficiar mais diretamente desta ferramenta.
- Jovens adultos, enquanto o segmento do público com mais abertura para o digital, serão os mais prováveis utilizadores desta ferramenta. Assim sendo, a disseminação do aplicativo poderia beneficiar de um foco específico nesta comunidade. As campanhas de disseminação poderiam ser feitas em colaboração com o Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP).
- Considerar a criação de uma plataforma física para aceder ao aplicativo para ser instalada nas Lojas do Cidadão com vista a ampliar o impacto da medida e garantir igualdade de oportunidades no acesso à ferramenta.
- Considerar o uso do aplicativo móvel para fornecer dados do Estado que possam ser de interesse para utilizadores individuais, a fim de melhor alinhar o compromisso com as metas específicas da OGP.

- Futuros planos de ação beneficiariam da inclusão de metas que enfatizem mudanças específicas de comportamento esperadas, ao invés de etapas intermediárias. Esse esforço poderia melhorar a relevância da OGP para a prestação de contas públicas.

---

<sup>1</sup> | Plano Nacional de Ação para a Administração Aberta. Versão Portuguesa disponível em: [https://ogp.eportugal.gov.pt/documents/48760/55198/I\\_Plano\\_Acao\\_Administracao\\_Aberta\\_Portugal\\_PT+%28DEZ18%29.pdf/72373eb1-4ced-38bf-5059-37e72f6d0754](https://ogp.eportugal.gov.pt/documents/48760/55198/I_Plano_Acao_Administracao_Aberta_Portugal_PT+%28DEZ18%29.pdf/72373eb1-4ced-38bf-5059-37e72f6d0754).

<sup>2</sup> Dados do Eurostat. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/digital-economy-and-society/data/database>

<sup>3</sup> André Vasconcelos, Agência para a Modernização Administrativa, entrevista com investigador IRM, 22 de abril, 2019.

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Simplex+2018, <https://www.simplex.gov.pt/simplex2018>.

<sup>6</sup> Cláudia Barroso e Tiago Mendonça, Agência para a Modernização Administrativa, 22 de abril, 2019.

<sup>7</sup> Cláudia Barroso e Tiago Mendonça, Agência para a Modernização Administrativa, 22 de abril, 2019; André Vasconcelos, Agência para a Modernização Administrativa, entrevista com investigador IRM, 22 de abril, 2019.

<sup>8</sup> Bárbara Barbosa Neves, Inovação, modernização e competitividade na administração pública: o exemplo do governo electrónico em Portugal, Espanha e Irlanda. Disponível em:

<https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/4808/0057933.pdf?sequence=1>.

<sup>9</sup> De acordo com as estatísticas oficiais do governo, em 2019 existem aproximadamente 656,000 chaves digitais activas (<https://www.autenticacao.gov.pt/stats-chave-movel-digital>). Com base no último census, Portugal tem cerca de 9 milhões de habitantes em idade ativa. Assim sendo:  $(656,000/9.000.000)*100 = 7,3\%$ .

## 2. Semana da Administração Aberta

### Compromisso tal como descrito no plano de ação:<sup>1</sup>

“Existe pouca informação disponível sobre as temáticas da Administração Aberta, nas suas várias vertentes.

Promover a divulgação dos princípios da OGP e de iniciativas realizadas por Portugal e outros países no âmbito da Administração Aberta, de forma a promover o conhecimento e o debate informado sobre exemplos concretos da implementação da agenda de Administração Aberta a nível global. Esta medida incluirá a realização de um evento público sobre a temática da Administração Aberta, promovido pela PASC com o apoio da Rede Nacional de Administração Aberta.

A Semana da Administração Aberta contribuirá para promover a agenda de Administração aberta entre diferentes stakeholders da sociedade portuguesa, na Administração Pública e na sociedade civil. A organização de iniciativas específicas e as trocas de experiências e boas práticas no domínio da Administração Aberta implicarão a concretização de parcerias entre entidades públicas e entre estas e a sociedade civil.”

### Atividades-Marco:

2.1. Definir estrutura global da iniciativa, incluindo plano de comunicação e evento a promover pela PASC

2.2. Operacionalizar programa de evento a promover pela PASC e de outras iniciativas a realizar no âmbito da Semana de Administração Aberta

2.3. Implementar plano de comunicação

2.4. Implementar Semana da Administração Aberta

Data de Início: 2 de janeiro, 2019

Data de Conclusão: 17 de março, 2019

Visão geral do compromisso	Verificabilidade		Relevância para Valores OGP (como descrito)				Impacto potencial				Progresso				Abriu o Governo?			
	Demasiado vago para ser verificável	Específico o suficiente para ser verificável	Acesso a informação	Participação Cívica	Prestação de Contas	Tecnologia & Inovação para Transparência e Prestação de Contas	Nenhum	Menor	Moderado	Transformativo	Não iniciado	Limitado	Substancial	Completo	Piorou	Sem alterações	Marginal	Substancial
2. No geral		✓		✓				✓			Avaliado no final do ciclo do plano.				Avaliado no final do ciclo do plano.			

### Contexto e Objetivos

O plano de ação reconhece a falta de informação disponível aos cidadãos sobre o tema da governação aberta em Portugal. Com este problema em mente, o objetivo da iniciativa é contribuir para promover uma cultura de transparência na administração pública e promover a confiança nas suas instituições. Para atingir estes objetivos, o compromisso propõe uma semana de eventos para disseminar os princípios do processo OGP e promover um diálogo entre os diferentes atores da sociedade civil e da administração pública. A Agência para a Modernização Administrativa (AMA) enfatizou também o objetivo de estimular a experiência do fórum multilateral (MSF) como parte da iniciativa. Como vários membros da rede não têm compromissos específicos no plano de ação, este compromisso tem o potencial de aproximá-los do processo OGP.<sup>2</sup> A iniciativa, conforme descrita no plano de ação, é relevante para os valores da OGP como uma ferramenta para promover a participação cívica.

Os marcos deste compromisso são interdependentes e específicos o suficiente para serem verificáveis. Ainda assim, o investigador do IRM sugere que no futuro as atividades-marco sejam definidas de forma mais precisa para permitir uma identificação mais clara do impacto potencial da iniciativa. Por exemplo, o marco 2.3 refere-se à implementação de um plano de comunicação. Idealmente, o compromisso forneceria detalhes mais específicos sobre os objetivos deste plano de comunicação, como o número de cidadãos ou organizações da sociedade civil visados, ou o número de artigos na imprensa sobre os eventos promovidos.

Com esta limitação em mente, o impacto potencial do compromisso é menor. Não é esperado que a iniciativa mude quaisquer práticas do governo e a capacidade de eventos isolados superarem as lacunas de informação pública é intrinsecamente limitada. Promover uma cultura de transparência no governo e aumentar a confiança nas instituições públicas, como descrito no plano, são metas ambiciosas e louváveis. Contudo, tanto a transparência como a confiança estão associadas a dinâmicas estruturais da relação entre cidadãos e o governo em Portugal.<sup>3</sup> Afetar estas dinâmicas de forma significativa requer compromissos mais ambiciosos e um esforço contínuo que não é compatível com eventos ocasionais. Ainda assim, o investigador do IRM considera a iniciativa benéfica à sua maneira, especialmente se as conclusões dos debates promovidos ajudarem a informar futuros planos de ação.

### Próximos passos

Aquando da elaboração deste relatório, este compromisso já se encontrava concluído. Assim sendo, não é recomendável que integre futuros planos de ação. Avançando, o investigador do IRM recomenda o seguinte:

- Considerar a possibilidade de adaptar esta iniciativa e os conhecimentos adquiridos na sua implementação para ampliar a discussão durante o processo de co-criação no próximo plano de ação. Mais especificamente, a semana de administração aberta poderia ser integrada como um instrumento para receber contribuições do público durante o desenvolvimento do plano. Em entrevista, o representante da PASC revelou interesse em promover mais workshops como o desenvolvido neste compromisso.<sup>4</sup> Aproveitar este interesse pode contribuir para os objetivos do fórum.
- Considerar mais detalhadamente os segmentos do eleitorado que querem ser alcançados no âmbito da iniciativa e ajustar o plano de comunicação de acordo com esses objetivos. Com base nas metas estabelecidas no plano de ação, a semana de administração aberta parecia direcionada ao público em geral. No entanto, tanto o plano de comunicação quanto a natureza dos eventos promovidos concentraram-se em segmentos específicos do público, como líderes empresariais.
- No futuro, o investigador do IRM recomenda que o fórum faça um esforço adicional para evitar exagerar o impacto esperado dos compromissos. Neste caso concreto, um conjunto ajustado de expectativas poderia ser a criação de uma plataforma temporária para a disseminação de informações ao público e para receber feedback da sociedade civil sobre as questões de governação aberta.

---

<sup>1</sup> | Plano Nacional de Ação para a Administração Aberta. Versão Portuguesa disponível em: [https://ogp.eportugal.gov.pt/documents/48760/55198/I\\_Plano\\_Acao\\_Administracao\\_Aberta\\_Portugal\\_PT+%28DEZ18%29.pdf/72373eb1-4ced-38bf-5059-37e72f6d0754](https://ogp.eportugal.gov.pt/documents/48760/55198/I_Plano_Acao_Administracao_Aberta_Portugal_PT+%28DEZ18%29.pdf/72373eb1-4ced-38bf-5059-37e72f6d0754).

<sup>2</sup> Cláudia Barroso e Tiago Mendonça, Agência para a Modernização Administrativa, 22 de abril, 2019.

<sup>3</sup> Pedro C. Magalhães, Disaffected democrats: Political attitudes and political action in Portugal, Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402380500310626>.

<sup>4</sup> Luís Vidigal, Plataforma de Associações da Sociedade Civil, entrevista com investigador IRM, 16 de abril, 2019.

### 3. Divulgação de Informação Fiscal e Aduaneira

#### Compromisso tal como descrito no plano de ação:<sup>1</sup>

“As informações legais (nacionais e europeias) relativas ao domínio fiscal e aduaneiro afiguram-se muitas vezes complexas e repletas de jargão jurídico, dificultando o seu pleno entendimento por parte dos destinatários finais, i.e., os cidadãos e as empresas. Assim, é relevante simplificar esta informação e assegurar a sua disponibilização de forma acessível e através de diferentes canais, para permitir um esclarecimento e tomada de decisões mais rápidas por parte dos diferentes decisores económicos.

Divulgação, numa base mais ampla e de forma mais acessível, de informação fiscal e aduaneira relevante para cidadãos e empresas, como por exemplo as informações vinculativas (pareceres jurídico/fiscais emitidos pela AT a pedido do contribuinte e que permitem enquadrar situações semelhantes por um prazo de 4 anos) e as instruções administrativas (circulares e ofícios produzidos pela AT para esclarecer dúvidas sobre a Lei Fiscal e Aduaneira). Pretende-se também avaliar e definir, em parceria com diferentes stakeholders, temas de relevo para os cidadãos em geral no âmbito da informação fiscal e aduaneira, com vista a obter contributos concretos para possíveis desenvolvimentos tecnológicos que facilitem, simplifiquem e promovam o acesso das partes interessadas a informação fiscal e aduaneira que lhes seja relevante.

redefinição das práticas utilizadas para comunicar aos cidadãos e empresas a informação fiscal e aduaneira produzida pelo Estado possibilitará uma divulgação mais abrangente e eficiente destas matérias a todas as partes interessadas. Adicionalmente, a realização de reuniões de trabalho para discussão e cocriação de possíveis medidas que permitam responder às necessidades dos cidadãos na sua relação com a Administração Fiscal contribuirá para reforçar a relação de confiança entre o Estado e o Cidadão, bem como para apoiar o desenvolvimento de iniciativas públicas mais eficientes e centradas nas reais necessidades do público-alvo”.

#### Atividades-Marco:

3.1. Desenvolver plano para divulgação da informação disponibilizada pela AT, utilizando canais diferenciados

3.2. Implementar plano de divulgação da informação disponibilizada pela AT

3.3. Realizar reuniões de trabalho trimestrais no âmbito da RNAA (e outros stakeholders identificados com relevantes) para avaliar temas/áreas relevantes para os cidadãos no âmbito da Informação Fiscal e aduaneira

3.4. Consolidar e estruturar os outputs das reuniões referidas na atividade-marco 3, identificando e operacionalizando até 2 possíveis medidas a inserir no II Plano de Ação Nacional de Administração Aberta

Data de Início: Janeiro 2019

Data de Conclusão: Janeiro 2020

Visão geral do compromisso	Verificabilidade		Relevância para Valores OGP (como descrito)				Impacto potencial				Progresso				Abriu o Governo?				
	Demasiado vago para ser verificável	Específico o suficiente para ser verificável	Acesso a informação	Participação Cívica	Prestação de Contas	Tecnologia & Inovação para Transparência e Prestação de Contas	Nenhum	Menor	Moderado	Transformativo	Não iniciado	Limitado	Substancial	Completo	Piorou	Sem alterações	Marginal	Substancial	Excelente
3. No geral		✓	✓	✓				✓			Avaliado no final do ciclo do plano.				Avaliado no final do ciclo do plano.				

## Contexto e Objetivos

Informações relevantes no domínio fiscal e aduaneiro são geralmente fornecidas num formato que não é compreensível para o público em geral – ou para a maioria das pequenas empresas sem o apoio de contabilistas ou especialistas em impostos. A Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) em Portugal é responsável por fornecer informação fiscal e aduaneira, mas os representantes da AT reconhecem que essa informação é historicamente disponibilizada de forma hermética, focando-se mais em refletir a letra da lei do que em garantir compreensibilidade. Isto é importante porque a falta de informação sobre impostos explica um conjunto significativo de casos de evasão fiscal.<sup>2</sup> Por sua vez, os esforços anteriores feitos pela AT em fornecer conteúdo em linguagem corrente sugerem que a adoção de uma linguagem menos legalista está por vezes associada a mais litígio, por dar azo a várias interpretações.<sup>3</sup>

Com essas considerações em mente, o presente compromisso tem dois objetivos. O primeiro é divulgar informação mais acessível na área tributária e aduaneira que seja relevante para cidadãos e empresas. Esta informação é ampla, indo de questões sobre timing e documentação até impostos específicos que se aplicam a importações ou exportações para um país concreto. O foco da iniciativa não será fornecer nova informação mas sim esclarecer o conteúdo já existente no site da AT.<sup>4</sup> O segundo grande objetivo passa por criar uma plataforma para contribuições da rede OGP (e outros stakeholders relevantes) com vista a identificar áreas de intervenção prioritárias e recolher sugestões específicas para possíveis inovações. O alcance e o potencial transformativo do compromisso dependem em grande parte das sugestões feitas por este grupo de trabalho composto por agências governamentais e representantes da sociedade civil. Os membros do fórum multilateral acreditam que a inclusão das organizações da sociedade civil (OSC) no grupo de trabalho é um passo promissor para melhorar o *status quo*. Os representantes entrevistados da Transparência e Integridade (TI) mencionaram o caso das contribuições úteis da Associação Nacional de Jovens Empresários numa reunião recente do grupo de trabalho.

Analisando o compromisso no contexto dos valores da OGP, a iniciativa tem o potencial de fornecer aos cidadãos acesso a melhor informação na área tributária e aduaneira, e de promover a participação cívica. O grupo de trabalho que orientará as reformas específicas feitas no âmbito do compromisso inclui OSCs selecionadas pelos membros do fórum multilateral.<sup>5</sup> Assim, espera-se que o compromisso contribua para a participação pública, conforme definido pelos padrões da OGP.

O compromisso é suficientemente específico para ser verificável. No entanto, as soluções propostas são modestas. As atividades-marco concentram-se exclusivamente nos objetivos intermédios, em vez de estabelecerem a mudança almejada pela implementação do compromisso. Apesar da imprecisão, os membros do MSF entrevistados reconheceram que essa iniciativa tem o potencial de melhorar o acesso à informação.<sup>6</sup> Da mesma forma, os representantes da AT descreveram a iniciativa como “um compromisso para fazer um plano” e reconheceram que constrangimentos de tempo limitaram a ambição da iniciativa.<sup>7</sup> Neste contexto, não é clara a forma como o compromisso (se implementado na totalidade) pode contribuir para as questões relevantes identificadas no plano. Hipoteticamente, é possível que o compromisso mude as práticas da TA de forma significativa, mas a descrição de como essa mudança ocorrerá não é suficientemente específica. Assim, o investigador do IRM considera que o impacto potencial da iniciativa é menor. De forma a considerar um impacto moderado, mais informações seriam necessárias, especificamente sobre a maneira como o compromisso ambiciona melhorar o *status quo*.

## Próximos passos

Com base na análise acima, o investigador do IRM recomenda os seguintes passos:

- Deve ser dada prioridade ao compromisso em planos de ação futuros, mas com atividades-marco mais concretas. Por exemplo, estabelecer como objetivo produzir um número específico de novos documentos em português corrente. Este seria um marco mais ambicioso, mesmo se o tópico exato da intervenção fosse decidido mais tarde.
- Uma futura iteração deste compromisso poderia ir mais longe na promoção da participação cívica, permitindo que o público participasse nas reuniões programadas para identificar as áreas de intervenção. Isto poderia ser feito por meio de consultas públicas.
- Considerar a realização de ensaios-piloto com uma componente experimental e grupos de controlo para reunir evidência empírica sobre algumas das questões levantadas no

compromisso. Por exemplo, a afirmação de que uma linguagem menos legalista produz mais litígios por produzir múltiplas interpretações poderia ser testada experimentalmente num estudo-piloto sem custos significativos.

---

<sup>1</sup> | Plano Nacional de Ação para a Administração Aberta. Versão Portuguesa disponível em: [https://ogp.eportugal.gov.pt/documents/48760/55198/I\\_Plano\\_Acao\\_Administracao\\_Aberta\\_Portugal\\_PT+%28DEZ18%29.pdf/72373eb1-4ced-38bf-5059-37e72f6d0754](https://ogp.eportugal.gov.pt/documents/48760/55198/I_Plano_Acao_Administracao_Aberta_Portugal_PT+%28DEZ18%29.pdf/72373eb1-4ced-38bf-5059-37e72f6d0754).

<sup>2</sup> Hélder Lage, Autoridade Tributária, entrevista com investigador IRM, 16 de abril de 2019.

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Hélder Lage, Autoridade Tributária, entrevista com investigador IRM, 16 de abril de 2019.

<sup>6</sup> Karina Carvalho, Transparência e Integridade, entrevista com investigador IRM, 17 de abril, 2019; Cláudia Barroso e Tiago Mendonça, Agência para a Modernização Administrativa, 22 de abril, 2019.

<sup>7</sup> Hélder Lage, Autoridade Tributária, entrevista com investigador IRM, 16 de abril de 2019.

## 4. Vídeos tutoriais sobre a utilização de plataformas de dados abertos Compromisso tal como descrito no plano de ação:<sup>1</sup>

“Apesar do aumento da quantidade de dados abertos da administração pública, é ainda razoavelmente pequena a percentagem da população que acede aos mesmos, nomeadamente devido ao desconhecimento da sua existência e/ou a dificuldade em trabalhar com esses dados.

Consiste na criação de pequenos vídeos tutoriais sobre a utilização de plataformas de dados abertos e sobre alguns exemplos de operações e estudos que podem ser realizados com esses dados.

A medida pretende dotar uma maior percentagem da população com os conhecimentos necessários para a utilização das plataformas de dados abertos. Numa primeira fase os vídeos incidirão maioritariamente sobre a divulgação e o uso das plataformas. Numa segunda fase, o objetivo principal dos vídeos será sobre a estrutura dos dados abertos e como se podem realizar operações e estudos com os mesmos.”

### Atividades-Marco:

4.1. Definição dos conteúdos e estrutura dos vídeos tutoriais

4.2. Promoção prévia dos vídeos

4.3. Implementação dos vídeos tutoriais

Data de Início: Primeiro semestre de 2019

Data de Conclusão: agosto 2020

Visão geral do compromisso	Verificabilidade		Relevância para Valores OGP (como descrito)				Impacto potencial				Progresso				Abriu o Governo?				
	Demasiado vago para ser verificável	Específico o suficiente para ser verificável	Acesso a informação	Participação Cívica	Prestação de Contas	Tecnologia & Inovação para Transparência e Prestação de Contas	Nenhum	Menor	Moderado	Transformativo	Não iniciado	Limitado	Substancial	Completo	Piorou	Sem alterações	Marginal	Substancial	Excelente
4. No geral		✓	✓					✓			Avaliado no final do ciclo do plano.				Avaliado no final do ciclo do plano.				

### Contexto e Objetivos

De acordo com o texto de compromisso, o acesso a plataformas de dados abertos é limitado em parte por dificuldades na gestão dos dados. Por esta razão, as oportunidades oferecidas pela quantidade crescente de dados disponíveis não estão a ser aproveitadas adequadamente. Este compromisso visa fornecer ao público em geral um conjunto de ferramentas necessárias para usar plataformas de dados abertos através de vídeos tutoriais. A iniciativa é coordenada pelo Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP) e os vídeos serão desenvolvidos por uma equipa de docentes do ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL).<sup>2</sup> Os vídeos incluirão uma introdução sobre como extrair e explorar o conteúdo de plataformas de dados abertos usando a plataforma de dados abertos do governo (Dados.gov) como exemplo. Os vídeos concentrar-se-ão exclusivamente em questões de gestão e análise de dados usando “R”, um software estatístico de livre acesso. Desta forma, os tutoriais poderão ser úteis a utilizadores de outras plataformas de dados aberto.<sup>3</sup>

Através de uma entrevista com um representante do CRUP, o investigador do IRM conheceu o projeto em detalhe. O conteúdo dos tutoriais será desenvolvido por um professor do departamento de Ciências

e Tecnologias da Informação especializado em sistemas de informação. Os vídeos, por sua vez, serão produzidos por um laboratório de soft skills também no ISCTE-IUL. O laboratório é responsável por todas as ferramentas de eLearning e gere a sua própria plataforma online, onde os vídeos serão eventualmente divulgados.<sup>4</sup> Segundo a Agência para a Modernização Administrativa (AMA), os vídeos podem eventualmente ser usados por investigadores e empresas, entre outros. No entanto, nesta primeira fase, o objetivo é principalmente pedagógico e direcionado a estudantes da universidade que está a desenvolver os tutoriais.<sup>5</sup> Em reunião, um representante do CRUP mencionou também o interesse de integrar os vídeos no currículo de algumas disciplinas no ISCTE-IUL.<sup>6</sup>

Analisando o compromisso no âmbito dos valores da OGP, a iniciativa tem o potencial de contribuir indiretamente para melhorar o acesso à informação, fornecendo e disseminando um conjunto de ferramentas para facilitar o acesso a plataformas de dados abertos.

O compromisso é verificável uma vez que as principais atividades-marco dizem respeito ao desenvolvimento e divulgação dos vídeos. Segundo o pesquisador do IRM, dois elementos da iniciativa limitam o seu impacto potencial. Primeiro, se concluído, o compromisso não fornecerá novos dados mas recursos sobre como aceder a dados abertos. Estes recursos, no entanto, não são exclusivos. A internet fornece uma multiplicidade de recursos gratuitos sobre o mesmo tópico.<sup>7</sup> Em segundo lugar, o impacto potencial dos tutoriais depende, em grande parte, do alcance da estratégia de disseminação. O plano de ação não fornece informações específicas sobre essa etapa, embora seja identificado como um marco específico (4.1). Os representantes do CRUP que coordenam a iniciativa descreveram planos para divulgar os vídeos entre a comunidade estudantil do ISCTE-IUL.<sup>8</sup> Essa estratégia é apropriada, dado o contexto em que os tutoriais serão desenvolvidos. No entanto, não houve menção a planos de disseminação entre estudantes de outras universidades ou entre o público em geral. Por essas razões, o pesquisador do IRM considera o impacto potencial do compromisso como menor. Embora os estudantes universitários sejam potencialmente os utilizadores mais prováveis de plataformas de dados abertos, eles também estão entre os segmentos do público melhor preparados para aceder a estas informações noutra lugar, se necessário.

### Próximos passos

O investigador do IRM não recomenda a extensão deste compromisso para o próximo plano de ação, dado o seu impacto limitado. No entanto, com base na análise feita acima, o investigador recomenda os seguintes passos:

- Promover a inclusão de inputs de potenciais utilizadores (alunos, por exemplo) no desenvolvimento dos tutoriais. Este envolvimento daria origem a um processo de criação de conteúdos mais aberto e inclusivo.
- De forma a promover uma estratégia de disseminação mais ampla, considerar a possibilidade de utilizar a ligação com outras universidades garantida pela CRUP para distribuir os vídeos de forma mais abrangente entre a comunidade académica portuguesa.
- Considerar adicionar um link para os tutoriais em Dados.gov.pt com vista a aumentar o potencial alcance do compromisso.
- Os esforços de divulgação podem ser fortalecidos através do agendamento de workshops em diferentes locais ou webinars direcionados a diferentes públicos.

---

<sup>1</sup> | Plano Nacional de Ação para a Administração Aberta. Versão Portuguesa disponível em: [https://ogp.eportugal.gov.pt/documents/48760/55198/I\\_Plano\\_Acao\\_Administracao\\_Aberta\\_Portugal\\_PT+%28DEZ18%29.pdf/72373eb1-4ced-38bf-5059-37e72f6d0754](https://ogp.eportugal.gov.pt/documents/48760/55198/I_Plano_Acao_Administracao_Aberta_Portugal_PT+%28DEZ18%29.pdf/72373eb1-4ced-38bf-5059-37e72f6d0754).

<sup>2</sup> Jorge Costa, Conselho de Reitores das Universidade Portuguesas, entrevista com investigador IRM, 18 de abril, 2019.

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Cláudia Barroso e Tiago Mendonça, Agência para a Modernização Administrativa, 22 de abril, 2019.

<sup>6</sup> Jorge Costa, Conselho de Reitores das Universidade Portuguesas, entrevista com investigador IRM, 18 de abril, 2019.

<sup>7</sup> Por exemplo, <https://www.edx.org/> e <https://estatsite.com/2017/12/01/tutorial-manipulacao-e-analise-de-dados-em-r/> disponibilizam tutoriais gratuitos sobre análise de dados em R, em inglês e português.

<sup>8</sup> Jorge Costa, Conselho de Reitores das Universidade Portuguesas, entrevista com investigador IRM, 18 de abril, 2019.

## 5. Organização do Estado Clara

### Compromisso tal como descrito no plano de ação:<sup>1</sup>

“Não é claro, para o cidadão comum, quais as diferentes organizações e entidades que fazem parte do Estado, e.g., quantas são, de que tipo são, como se organizam.

Aproveitar a reformulação do Sistema de Informação de Organização do Estado (SIOE - <https://www.sioe.dgaep.gov.pt>) para:

- Garantir que é desenvolvido um interface para o sistema que permitia ao cidadão comum compreender e “navegar” no universo global de entidades do Estado, nas suas diversas formas institucionais;

- Permitir que, a partir do novo interface o cidadão selecione uma entidade ou conjunto de entidades e aceda diretamente a informação relevante sobre essas entidades noutros portais. Isto é, tornar o SIOE um portal “âncora” para acesso a fontes de dados relevantes para processos de accountability (como por exemplo o base.gov.pt).

Um interface que permita ao cidadão interagir de forma intuitiva com o SIOE permite-lhe conhecer as entidades e organizações que constituem o Estado.”

#### Atividades-Marco:

5.1. Melhoria do interface do SIOE

5.2. Lançamento da nova versão

Data de Início: Janeiro 2019

Data de Conclusão: 2º semestre 2019

Visão geral do compromisso	Verificabilidade		Relevância para Valores OGP (como descrito)				Impacto potencial				Progresso				Abriu o Governo?				
	Demasiado vago para ser verificável	Específico o suficiente para ser verificável	Acesso a informação	Participação Cívica	Prestação de Contas	Tecnologia & Inovação para Transparência e Prestação de Contas	Nenhum	Menor	Moderado	Transformativo	Não iniciado	Limitado	Substantial	Completo	Piorou	Sem alterações	Marginal	Substantial	Excelente
5. No geral		✓	✓						✓		Avaliado no final do ciclo do plano.				Avaliado no final do ciclo do plano.				

### Contexto e Objetivos

Esse compromisso é motivado pelo entendimento de que atualmente as OSCs e os cidadãos não têm acesso a informações sobre as diferentes organizações que compõem o Estado, como estas organizações estão estruturadas e ligadas e quais são suas principais áreas de intervenção.<sup>2</sup> Segundo a Agência para a Modernização Administrativa (AMA), este compromisso surge na sequência de sugestões feitas pelas OSCs do fórum multilateral.<sup>3</sup>

O principal objetivo do compromisso é produzir uma interface user-friendly que permita aos cidadãos aprender mais sobre as entidades e organizações que formam o Estado. A informação atualmente existente é agregada pelo Sistema de Organização Estatal (SIOE) e gerida pela Direção Geral de Administração e Emprego Público (DGAEP). A plataforma online fornece uma variedade de informações sobre cada organismo público, incluindo o órgão que supervisiona a instituição, o tipo de estrutura interna, informações de contacto, a missão da instituição e o seu site, legislação associada, o número total de funcionários ou a composição da administração. O novo interface incluirá novas informações –

algumas delas exclusivas – como endereços de todas as localizações físicas de cada entidade, informações sobre membros não executivos dos conselhos, ou o ponto de situação relativo à estratégia nacional de Portugal para igualdade e não discriminação.<sup>4</sup> Segundo a DGAEP, as novas informações serão mais granulares, permitindo aos usuários produzir indicadores que até agora não estavam disponíveis ao público em geral. Além disso, a nova plataforma incluirá um serviço de apoio para os cidadãos comunicarem com o interface. Se implementado na sua integridade, o compromisso levará à divulgação de mais informação pública e à melhoria da qualidade dos dados atualmente fornecidos.

O compromisso é verificável uma vez que cada atividade-marco listada no plano descreve uma etapa específica e identificável no processo de atualização da plataforma SIOE. Dito isto, os marcos poderiam ser definidos com maior precisão para permitir uma identificação mais clara dos resultados esperados da iniciativa.

A DGAEP espera que o novo interface forneça mais e melhores dados nas áreas de recursos humanos no setor público, as principais responsabilidades de cada órgão público e seus recursos. Além disso, de acordo com a DGAEP, um objetivo adicional desta iniciativa é promover a harmonização dos vários sistemas de informação no setor público.<sup>5</sup> Com base nas informações reunidas com diferentes organizações envolvidas na iniciativa e na quantidade de novos dados disponibilizados na nova plataforma, o investigador do IRM avalia o impacto potencial do compromisso como moderado.

Embora a iniciativa seja ambiciosa, a informação disponibilizada parece ter uma utilidade limitada para o público em geral. Os principais beneficiários do novo interface serão potencialmente diferentes entidades do setor público, e não a sociedade civil. Além disso, o plano não descreve nenhum mecanismo para garantir que as informações fornecidas na nova plataforma permaneçam atualizadas ao longo do tempo. Os representantes da DGAEP entrevistados mencionaram que a iniciativa inclui o desenvolvimento de um sistema de alertas regulares para lembrar as instituições públicas da necessidade de manter a plataforma atualizada, embora isso não esteja claro no plano.<sup>6</sup> O compromisso teria beneficiado de uma descrição mais detalhada deste tipo de esforços.

### Próximos passos

Dado o atual estado de desenvolvimento da iniciativa, o investigador do IRM sugere que este compromisso não seja incluído em futuros planos de ação. No entanto, com base na narrativa acima descrita, o investigador recomenda os seguintes passos na implementação do compromisso:

- Considerar o desenvolvimento de uma API (*Application Programming Interface*) para acompanhar a nova plataforma. Este interface permitiria aos cidadãos extraírem dados do site em massa. O API pode ser particularmente útil para académicos ou organizações do setor privado interessadas em usar estes dados para fins de investigação.
- Atualmente, a iniciativa inclui vários momentos para recolher contribuições de diferentes partes interessadas, o que é muito relevante. No entanto, o principal problema que motiva o compromisso é a dificuldade do cidadão comum aceder a estes dados. Infelizmente, de acordo com a DGAEP, o desenvolvimento desta plataforma não recebeu a contribuição direta do público até agora. Dependendo do atual ponto de situação da iniciativa, pode valer a pena considerar um processo de consulta pública para a nova plataforma.

---

<sup>1</sup> I Plano Nacional de Ação para a Administração Aberta. Versão Portuguesa disponível em: [https://ogp.eportugal.gov.pt/documents/48760/55198/I\\_Plano\\_Acao\\_Administracao\\_Aberta\\_Portugal\\_PT+%28DEZ18%29.pdf/72373eb1-4ced-38bf-5059-37e72f6d0754](https://ogp.eportugal.gov.pt/documents/48760/55198/I_Plano_Acao_Administracao_Aberta_Portugal_PT+%28DEZ18%29.pdf/72373eb1-4ced-38bf-5059-37e72f6d0754).

<sup>2</sup> Esmeralda Carvalho, Fernanda Teixeira, e Vasco Hilário, Direção Geral de Administração e Emprego Público, entrevista com investigador IRM, 24 de abril, 2019.

<sup>3</sup> Cláudia Barroso e Tiago Mendonça, Agência para a Modernização Administrativa, 22 de abril, 2019.

<sup>4</sup> A Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018-2030 visa promover, entre outras coisas, paridade de género nos conselhos de gestão da administração pública. Disponível em: <https://www.cig.gov.pt/documentacao-de-referencia/doc/portugal-mais-igual/>

<sup>5</sup> Esmeralda Carvalho, Fernanda Teixeira, e Vasco Hilário, Direção Geral de Administração e Emprego Público, entrevista com investigador IRM, 24 de abril, 2019.

<sup>6</sup> Ibidem.

## 6. Consulta.Lex

### Compromisso tal como descrito no plano de ação:<sup>1</sup>

“A medida pretende combater o afastamento que atualmente existe, da parte dos cidadãos, relativamente à sua participação no processo legislativo e à tomada de decisões.

Criação de um portal de consultas públicas legislativas, acessível a todos, permitindo aos cidadãos a participação no processo legislativo, através da consulta de diplomas e correspondente formulação de sugestões, acompanhando, de forma permanente, a elaboração desse diploma até à fase de aprovação final.

Esta medida permitirá uma maior aproximação dos cidadãos à tomada de decisões através de existência de um único local, acessível a todos, onde os diplomas em preparação ou em consulta estarão disponíveis. O cidadão poderá criar um perfil, sendo notificado de todas os diplomas legais que nas suas áreas de interesse, sejam colocados em consulta pública, podendo acompanhar todo o respetivo procedimento de elaboração e aprovação nas suas várias fases. Por esta via, os cidadãos podem enviar os seus contributos, e tornar-se parte no procedimento normativo, recebendo informações sobre alterações ao diploma, bem como sobre a apreciação dos contributos que formularam. Mesmo depois de o diploma ter sido aprovado, há ainda a possibilidade de o cidadão ter acesso a informações relevantes sobre os contributos enviados, possibilitando-se o conhecimento de quais foram acolhidos e não acolhidos.”

#### Atividades-Marco:

6.1. Desenvolvimento tecnológico da Plataforma

6.2. Lançamento do Portal

Data de Início: Janeiro, 2019

Data de Conclusão: 2º semestre, 2019

Visão geral do compromisso	Verificabilidade		Relevância para Valores OGP (como descrito)				Impacto potencial				Progresso				Abriu o Governo?				
	Demasiado vago para ser verificável	Específico o suficiente para ser verificável	Acesso a informação	Participação Cívica	Prestação de Contas	Tecnologia & Inovação para Transparência e Prestação de Contas	Nenhum	Menor	Moderado	Transformativo	Não iniciado	Limitado	Substancial	Completo	Piorou	Sem alterações	Marginal	Substancial	Excelente
6. No geral		✓		✓		✓				✓	Avaliado no final do ciclo do plano.				Avaliado no final do ciclo do plano.				

#### Contexto e Objetivos

Segundo investigação académica, Portugal destaca-se na Europa como um dos países com níveis mais baixos de participação pública no processo político.<sup>2</sup> Este compromisso visa alterar esta realidade através do desenvolvimento de um novo portal online (Consulta.Lex) dedicado a consultas públicas para legislação iniciada pelo governo. A medida foi originalmente desenvolvida como parte do SIMPLEX + 2018, o programa do governo para a modernização da administração pública, e foi proposto para o plano de ação pelo representante do Ministério da Presidência e Modernização Administrativa (MPMA). A Agência para a Modernização Administrativa (AMA) reconheceu que o projeto já estava numa fase avançada de desenvolvimento quando foi incluído no plano de ação, deixando pouca margem para novas contribuições. Ainda assim, o fórum multilateral decidiu por unanimidade que a iniciativa era relevante e se ajustava aos objetivos do processo da OGP.<sup>3</sup> Adicionalmente, nota-se que a iniciativa SIMPLEX + 2018 foi sujeita a consulta pública.<sup>4</sup> Nesse sentido, o portal Consulta.Lex recebeu contribuições do público mesmo antes de ser incluído no plano de ação.

A iniciativa espera aumentar a participação pública na elaboração de políticas ao fornecer uma série de recursos novos para cidadãos e sociedade civil participarem no processo. Atualmente, o único mecanismo disponível para os cidadãos darem inputs relativamente a legislação governamental em desenvolvimento é um endereço de e-mail único gerido pelo governo. Os cidadãos interessados em participar não recebem orientações específicas sobre cada consulta individual. A nova plataforma Consulta.Lex pretende melhorar a experiência dos participantes de várias formas, conforme descrito pelos representantes da MPMA.<sup>5</sup> Primeiro, ao permitir que os cidadãos identifiquem áreas políticas específicas de interesse, os usuários podem receber notificações personalizadas sobre novas oportunidades de participação em consultas públicas. Em segundo lugar, a plataforma permitirá que os cidadãos se mantenham informados sobre o desenvolvimento das leis após a fase de consulta. Em terceiro lugar, o Consulta.Lex fornecerá uma gama mais ampla de oportunidades para entidades públicas adaptarem o processo de consulta aos seus interesses – por exemplo, por meio de questionários em vez de perguntas abertas. Finalmente, será possível dar feedback aos participantes, ainda que esta opção não tenha caráter obrigatório. Através da plataforma, as entidades públicas que iniciaram um processo de consulta podem decidir enviar um relatório aos utilizadores com estatísticas de participação e detalhes específicos sobre quais as sugestões que foram integradas no diploma final, quais não foram, e porquê. De acordo com representantes da MPMA, estas funcionalidades são informadas pelas melhores práticas noutras plataformas de consulta pública (por exemplo, o participa.pt do Ministério do Meio Ambiente) e por investigação comportamental, incluindo sistemas de reconhecimento público através das redes sociais.<sup>6</sup> Analisando o compromisso no contexto dos valores da OGP, a iniciativa promove a participação cívica e o uso de tecnologia e inovação para a transparência.

O compromisso é específico o suficiente para ser verificável. No entanto, o seu alcance e potencial impacto não estão totalmente capturados nas atividades-marco descritas. Por exemplo, os resultados intermédios previstos não captam como a iniciativa abordará o desafio de cidadãos politicamente desafetos, embora essa informação seja fornecida na descrição do compromisso.

As organizações da sociedade civil contactadas a respeito deste compromisso reconheceram unanimemente os méritos da plataforma Consulta.Lex. Representantes da Transparência e Integridade (TI) notaram que, se implementada na íntegra, esta medida poderia aumentar significativamente a participação cívica nos processos de consulta pública. Os mesmos representantes referem ainda que gostariam de ver a iniciativa estender-se a toda a produção legislativa no setor público.<sup>7</sup> Por sua vez, Luís Vidigal, da Plataforma de Associações da Sociedade Civil, descreveu o compromisso como um “salto qualitativo na transparência do processo legislativo”.<sup>8</sup>

Com base nas informações reunidas com diferentes organizações e no texto do compromisso, o pesquisador do IRM considera os recursos propostos para a nova plataforma de consultas públicas inovadores, ambiciosos e bem ajustados à promoção da participação cívica. A completa materialização dos objetivos do compromisso depende de um amplo e contínuo esforço de disseminação que não é descrito no compromisso. Ainda assim, se implementado na íntegra e divulgado de forma apropriada, o Consulta.Lex tem o potencial de transformar o *status quo* no campo das consultas públicas e contribuir de forma significativa para combater o baixo envolvimento cívico no processo de formulação de políticas.

### Próximos passos

Com base na análise feita acima, o investigador do IRM recomenda os seguintes passos, considerando que o compromisso está atualmente em nas fases finais de implementação:

- Considerar tornar obrigatória alguma versão dos mecanismos de feedback disponíveis na nova plataforma. Qualquer avanço neste campo representaria um passo significativo na prestação de contas (*accountability*). Esta medida poderia ser particularmente eficaz para impulsionar o envolvimento público ao dar aos cidadãos a perceção de que as suas opiniões importam. Esta sugestão poderia ser implementada no âmbito do atual plano de ação ou priorizada no próximo plano de ação.
- A fim de promover uma melhor acessibilidade à legislação, futuras versões de Consulta.Lex poderiam garantir uma melhor integração com o site DRE.pt.

- No desenvolvimento de atividades-marcos em futuros planos, o governo poderia concentrar-se em identificar a mudança de comportamento esperada pela implementação do compromisso, ao invés de listar objetivos intermédios.
- Em futuros compromissos de promoção da participação cívica, considerar a criação de um mecanismo para recolher feedback dos cidadãos durante o desenvolvimento da iniciativa, incluindo testes pilotos de utilização da plataforma. Este esforço ajudaria a garantir que as novas formas de mobilização estejam alinhadas com as prioridades dos públicos-chave para a iniciativa.
- Fazer um esforço adicional para implementar um plano de disseminação eficaz da nova plataforma, tanto entre o público em geral como entre entidades públicas que utilizarão o site.

---

<sup>1</sup> | Plano Nacional de Ação para a Administração Aberta. Versão Portuguesa disponível em: [https://ogp.eportugal.gov.pt/documents/48760/55198/Plano\\_Acao\\_Administracao\\_Aberta\\_Portugal\\_PT+%28DEZ18%29.pdf/72373eb1-4ced-38bf-5059-37e72f6d0754](https://ogp.eportugal.gov.pt/documents/48760/55198/Plano_Acao_Administracao_Aberta_Portugal_PT+%28DEZ18%29.pdf/72373eb1-4ced-38bf-5059-37e72f6d0754).

<sup>2</sup> Pedro C. Magalhães, Disaffected democrats: Political attitudes and political action in Portugal, Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402380500310626>.

<sup>3</sup> Cláudia Barroso e Tiago Mendonça, Agência para a Modernização Administrativa, 22 de abril, 2019.

<sup>4</sup> Simplex+2018, <https://www.simplex.gov.pt/simplex2018>.

<sup>5</sup> Afonso Brás e Gonçalo Fabião, Ministério da Presidência e da Modernização Administrativa, 16 de abril, 2019.

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> Karina Carvalho, Transparência e Integridade, entrevista com investigador IRM, 17 de abril, 2019.

<sup>8</sup> Luís Vidigal, Plataforma de Associações da Sociedade Civil, entrevista com investigador IRM, 16 de abril, 2019.

## 7. Implementação e monitorização do regime de acesso à informação administrativa e ambiental

### Compromisso tal como descrito no plano de ação:<sup>1</sup>

“O acesso e reutilização de dados administrativos constitui um desafio e uma oportunidade para todos os agentes sociais, económicos e políticos. Em Portugal, a Lei 26/2016, de 22 de agosto, regulamenta o acesso à informação administrativa. As bases de uma oferta estruturada e devidamente regulada estão, portanto, estabelecidas. A sua operacionalização constitui o problema central. As entidades produtoras de informação administrativa e ambiental ainda não implementam as medidas necessárias ao robustecimento da oferta dessa informação. Subtrai-se, ao domínio público, um volume importante de informação social, económica, ambiental e civicamente relevante.

O programa de implementação e monitorização do regime de acesso à informação administrativa pretende contribuir para a concretização da legislação já em vigor e também disseminar boas práticas do sector público nesta área.

A medida identificada promove o robustecimento do regime de acesso a informação administrativa e ambiental e aumentará o volume da oferta de dados.

No que diz respeito aos resultados esperados, e na inexistência de estudos diagnósticos ou benchmarks prévios, espera-se que o regime de acesso à informação administrativa e ambiental sofra um robustecimento mensurável.”

### Atividades-Marco:

7.1. Nomeação e identificação de trabalhador/a responsável pelo acesso à informação administrativa e ambiental no website institucional de todas as entidades públicas elegíveis.

7.2. Publicação, no portal dados.gov, da primeira versão de lista com as tipologias de informação e dados produzidos e geridas por cada entidade pública elegível.

7.3. Associação e disponibilização de metadados atinentes a todos os documentos tornados públicos (entidade emitente, data do pedido, data da disponibilização, responsável pela boa prossecução do pedido de acesso).

7.4. Disponibilização de informação relativa a entidades públicas e agentes públicos com boas práticas no âmbito do acesso à informação, de forma acessível e em português claro, por exemplo, através de infografias ou mostrador interativo.

Data de Início: Janeiro 2019

Data de Conclusão: Janeiro 2020

Visão geral do compromisso	Verificabilidade		Relevância para Valores OGP (como descrito)				Impacto potencial				Progresso				Abriu o Governo?				
	Demasiado vago para ser verificável	Específico o suficiente para ser verificável	Acesso a informação	Participação Cívica	Prestação de Contas	Tecnologia & Inovação para Transparência e Prestação de Contas	Nenhum	Menor	Moderado	Transformativo	Não iniciado	Limitado	Substantial	Completo	Piorou	Sem alterações	Marginal	Substantial	Excelente
7. No geral		✓	✓					✓			Avaliado no final do ciclo do plano.				Avaliado no final do ciclo do plano.				

## Contexto e Objetivos

Em 2016, Portugal transpôs em lei uma diretiva europeia que regulamenta o acesso à informação administrativa.<sup>2</sup> A lei garante o direito dos cidadãos a aceder a qualquer informação pessoal compilada por instituições públicas. Para facilitar este processo, todas as entidades públicas elegíveis são obrigadas a nomear um empregado responsável pelo acesso à informação (RAI). Além disso, a lei exige que as entidades públicas divulguem ativamente dados públicos compilados ou produzidos pelo organismo, garantindo o acesso universal. No entanto, a lei não prevê sanções para entidades públicas que não cumpram este requisito.<sup>3</sup>

A Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) é uma entidade administrativa independente responsável por avaliar a conformidade dos organismos públicos com a lei. Em 2018, a comissão processou 1.047 requerimentos, oriundos tanto de cidadãos que solicitam acesso a dados como de instituições públicas que procuram um parecer sobre como agir de acordo com a legislação.<sup>4</sup> Segundo os representantes da CADA, um terço das queixas recebidas de cidadãos individuais dizem respeito ao acesso a documentos relacionados com a saúde.<sup>5</sup>

Até este momento, os organismos públicos em Portugal ainda não tomaram as medidas necessárias para garantir a disponibilização ativa e atempada de dados público de forma a cumprir a lei. Um desafio chave na caracterização deste problema, como foi reconhecido pela CADA, é que a magnitude real do problema não é conhecida. A CADA apenas recolhe informação de casos em que uma das partes envolvidas na requisição de dados solicita uma opinião da CADA. Nem o número total de solicitações atendidas nem o total de solicitações rejeitadas são conhecidos. Adicionalmente, para um número considerável de organismos públicos, ainda não é claro quem é responsável por fornecer acesso aos dados.<sup>6</sup> Hospitais e outras unidades de saúde têm progressivamente vindo a estabelecer um RAI, conforme exigido por lei. No entanto, de acordo com a CADA, várias outras entidades públicas não nomearam ainda um RAI, em particular no poder local.<sup>7</sup>

Esta medida visa promover o cumprimento da legislação de acesso a dados administrativos e ambientais e aumentar o volume de dados fornecidos por instituições públicas. Para isso, o compromisso propõe usar a plataforma de dados abertos do governo – Dados.gov – para agregar alguns dos dados exigidos pela lei como informações sobre o RAI de todas as entidades elegíveis, e produzir um guia de melhores práticas para o cumprimento da lei. O compromisso promove o acesso transparente e aberto a dados públicos, pelo que contribui para os valores OGP de acesso à informação.

O investigador do IRM considera que o compromisso é verificável. As atividades-marco são concretas embora excessivamente ambiciosas dados os mecanismos propostos para atingir esses objetivos. Os representantes da AMA entrevistados reconheceram que será improvável que esta medida seja inteiramente concluída no prazo do atual plano de ação.<sup>8</sup> Por sua vez, a CADA observou que o acesso a dados produzidos e geridos por cada organismo público continua dependente da boa vontade de cada entidade e exigirá “uma mudança de mentalidade”.<sup>9</sup> O compromisso não prevê nenhum mecanismo para impor ou mesmo incentivar o cumprimento da lei, além da publicação de um manual de boas práticas. Tornar os pareceres da CADA vinculativos seria uma das formas possíveis de incentivar o cumprimento da lei.<sup>10</sup> Na ausência de mecanismos deste tipo, e embora os objetivos propostos pela iniciativa sejam relevantes e ambiciosos, não é claro como poderá o compromisso mudar as práticas do governo no longo prazo. Por estas razões, o impacto da iniciativa é menor.

## Próximos passos

Com base na análise descrita acima, o investigador do IRM recomenda os seguintes passos:

- Os dados relativos ao RAI de cada instituição poderiam ser integrados na plataforma atualizada do SIOE que foi desenvolvida como parte do Compromisso #5. Esta coordenação poderia ser feita no âmbito do atual plano de ação, ou integrada num futuro plano.
- O investigador do IRM acredita que este compromisso poderá ser integrado num futuro plano de ação. No entanto, para que a medida seja mais eficaz, deverá centrar-se em mecanismos específicos para promover o cumprimento da lei. Um exemplo de uma medida ambiciosa seria promover as mudanças legislativas necessárias para tornar os pareceres da CADA vinculativos.

- Futuros esforços para promover o cumprimento da lei deverão começar por se centrar na produção de estimativas precisas sobre a quantidade de organismos que atualmente não atuam de acordo com a lei.

---

<sup>1</sup> | Plano Nacional de Ação para a Administração Aberta. Versão Portuguesa disponível em: [https://ogp.eportugal.gov.pt/documents/48760/55198/I\\_Plano\\_Acao\\_Administracao\\_Aberta\\_Portugal\\_PT+%28DEZ18%29.pdf/72373eb1-4ced-38bf-5059-37e72f6d0754](https://ogp.eportugal.gov.pt/documents/48760/55198/I_Plano_Acao_Administracao_Aberta_Portugal_PT+%28DEZ18%29.pdf/72373eb1-4ced-38bf-5059-37e72f6d0754).

<sup>2</sup> Lei n. 26/2016, 22 de agosto, que transpõe as Diretivas 2003/4/CE, 28 de janeiro, e 2003/98/CE, 17 de novembro, do Parlamento Europeu e Conselho Europeu.

<sup>3</sup> Cláudia Barroso e Tiago Mendonça, Agência para a Modernização Administrativa, 22 de abril, 2019.

<sup>4</sup> Relatório Anual da CADA 2018. Disponível em: <http://www.cada.pt/uploads/589dc30f-9197-4873.pdf>.

<sup>5</sup> Rui Ribeiro, Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, entrevista com investigador IRM, 18 de abril de 2019.

<sup>6</sup> Ibidem; Karina Carvalho, Transparência e Integridade, entrevista com investigador IRM, 17 de abril, 2019.

<sup>7</sup> Rui Ribeiro, Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, entrevista com investigador IRM, 18 de abril de 2019.

<sup>8</sup> Cláudia Barroso e Tiago Mendonça, Agência para a Modernização Administrativa, 22 de abril, 2019.

<sup>9</sup> Rui Ribeiro, Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, entrevista com investigador IRM, 18 de abril de 2019.

<sup>10</sup> Rui Ribeiro, Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, entrevista com investigador IRM, 18 de abril de 2019; Cláudia Barroso e Tiago Mendonça, Agência para a Modernização Administrativa, 22 de abril, 2019; Karina Carvalho, Transparência e Integridade, entrevista com investigador IRM, 17 de abril, 2019.

## 8. Reforço da transparência na contratação pública

### Compromisso tal como descrito no plano de ação:<sup>1</sup>

“Portugal tem registado avanços importantes no domínio da contratação pública, nomeadamente com a criação do portal dos contratos públicos (Portal BASE), contendo informação sobre todos os contratos celebrados ao abrigo do Código dos Contratos Públicos (CCP) e também com o Observatório das Obras Públicas, um sistema de informação estatística sobre a contratação pública. Não obstante, as perceções sobre a corrupção neste domínio continuam elevadíssimas: segundo o Eurobarómetro Especial sobre a Corrupção, publicado em outubro de 2017, 92% consideram que existe uma corrupção generalizada em Portugal, 55% dos portugueses entrevistados consideram que os funcionários públicos que adjudicam concursos públicos são corruptos, e 21% acha que a corrupção impediu-o ou à sua empresa de ganhar um concurso público ou a adjudicação de um contrato público nos últimos 3 anos.

Tal decorre, em larga medida, do uso massificado do procedimento de Ajuste Direto, mas também da opacidade sobre o ciclo de contratação pública a que nem a Administração Pública nem o Portal BASE conseguem dar resposta.

Reforço da transparência na contratação pública através da:

- A. Publicação de dados abertos sobre todo o ciclo de contratação pública;
- B. Redução drástica da utilização do procedimento de Ajuste Direto, para garantir a concorrência e aquisições com a melhor relação qualidade/preço;
- C. Desenvolvimento e implementação de mecanismos de monitorização cívica.”

### Atividades-Marco:

- 8.1. Implementação do OCDS no Portal BASE e no Observatório das Compras Públicas;
- 8.2. Tornar todos os contratos abertos por padrão e públicos através da sua disponibilização online no Portal BASE;
- 8.3. Tornar as plataformas de eprocurement verdadeiramente potenciadoras da livre concorrência e da competitividade;
- 8.4. Publicação e disponibilização pública de todas as peças procedimentais relativas a todas as fases dos contratos firmados por Ajuste Direto;
- 8.5. Desenvolver e aplicar ferramentas para estimular a participação cívica e monitorização cívica (e.g., Pactos de Integridade, hackatons, etc).

Data de Início: Janeiro, 2019

Data de Conclusão: Janeiro, 2020

**Nota editorial:** Para aceder ao texto completo do compromisso, veja: “1 Plano de Ação Nacional de Administração Aberta Portugal”, Rede Nacional de Administração Aberta, [https://ogp.eportugal.gov.pt/documents/48760/55198/1\\_Plano\\_Acao\\_Administracao\\_Aberta\\_Portugal\\_PT+%28DEZ18%29.pdf/72373eb1-4ced-38bf-5059-37e72f6d0754](https://ogp.eportugal.gov.pt/documents/48760/55198/1_Plano_Acao_Administracao_Aberta_Portugal_PT+%28DEZ18%29.pdf/72373eb1-4ced-38bf-5059-37e72f6d0754), p. 35.

Visão geral do compromisso

Verificabilidade

Relevância para Valores OGP (como descrito)

Impacto potencial

Progresso

Abriu o Governo?

	Demasiado vago para ser verificável	Específico o suficiente para ser verificável	Acesso a informação	Participação Cívica	Prestação de Contas	Tecnologia & Inovação para Transparência e Prestação de Contas	Nenhum	Menor	Moderado	Transformativo	Não iniciado	Limitado	Substantial	Completo	Piorou	Sem alterações	Marginal	Substantial	Excelente
8. No geral		✓	✓	✓						✓	Avaliado no final do ciclo do plano.				Avaliado no final do ciclo do plano.				

### Contexto e Objetivos

Nos últimos anos, Portugal fez um esforço considerável para promover a transparência nos processos de contratação pública. A criação do portal BASE em 2008,<sup>2</sup> a compilação de informações sobre todos os contratos públicos assinados, ou a publicação do *Combate ao Conluio na Contração Pública* pela Autoridade da Concorrência<sup>3</sup> são exemplos importantes desse esforço. No entanto, as percepções de corrupção e, especificamente, corrupção nos contratos públicos continuam altas, como observado no plano de ação. O impacto socioeconómico dos processos de contratação pública em Portugal é significativo. Cerca de 50% dos fundos estruturais da União Europeia (UE) recebidos pelo país são gastos através de processos de contratação pública, representando quase 20% de toda a despesa pública – 10% do PIB português.<sup>4</sup>

Este compromisso pretende melhorar a transparência na contratação pública através da publicação de dados abertos sobre todo o processo de aquisição, incluindo as especificações do contrato. A informação disponibilizada, de acordo com os objetivos da medida, incluirá a pré-seleção de candidatos (se apropriado), as atas do júri e a avaliação da proposta selecionada. Atualmente, os dados disponíveis relativos a cada contrato específico limitam-se muitas vezes a um convite à apresentação de candidaturas e ao contrato final assinado pelo organismo público e pelo contratante. O compromisso ambiciona também a redução significativa do uso de processos de adjudicação direta. Em 2017, 42% da despesa em compras públicas foi alocada por meio de adjudicação direta.<sup>5</sup> Para reduzir os ajustes diretos, este compromisso sugere exigir explicações detalhadas por parte das entidades públicas para justificar a escolha desse procedimento e a identificação da estrutura de negócios e dos beneficiários efetivos de cada uma das entidades concorrentes. Por fim, o compromisso propõe a implementação de mecanismos de monitorização pública, criando canais claros de comunicação entre organizações públicas e a sociedade civil; em particular comunidades diretamente afetadas pelo processo de aquisição em questão.<sup>6</sup> O plano de ação refere-se aos pactos de integridade desenvolvidos pela Transparência e Integridade (TI) como potencial recurso para atingir este objetivo.<sup>7</sup> Embora as ferramentas básicas para a monitorização pública estejam atualmente já disponíveis no portal BASE, este esforço pode melhorar o *status quo*, garantindo que a monitorização ocorra ao longo de todo o processo de aquisição.

Analisando o compromisso face aos valores da OGP, a iniciativa tem o potencial de fornecer aos cidadãos acesso a mais e melhor informação sobre os processos de compra pública. Por sua vez, os esforços para desenvolver mecanismos de monitorização pública têm o potencial de promover a participação cívica, embora estes mecanismos não estejam adequadamente descritos no plano.

No seu todo, o compromisso é verificável. As atividades-marco 8.3 e 8.5 estão descritas apenas de forma vaga e representam metas ambiciosas ao invés de atividades concretas. No entanto, as atividades-marco 8.1, 8.2 e 8.4 são mensuráveis. Se implementado na íntegra, o compromisso poderá melhorar significativamente a transparência no processo de aquisições públicas em Portugal, face ao *status quo*. Pela primeira vez em Portugal, serão publicadas informações detalhadas sobre todas as fases do processo de adjudicação de contratos públicos. Além disso, a redução do uso de adjudicação direta

poderia ajudar a tornar os processos de aquisição mais justos e competitivos. Por estas razões, se implementada na íntegra, espera-se que o impacto esperado da iniciativa seja transformador.

Dito isto, é importante notar duas limitações do compromisso. Primeiro, as atividades-marco que propõem fortalecer a plataforma de e-procurement e desenvolver ferramentas de monitorização pública (8.3 e 8.5) não descrevem de forma clara que tipo de instrumentos se espera que sejam desenvolvidos. Em segundo lugar, a entidade responsável pela implementação dos compromissos – o Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção (IMPIC) – não colaborou no desenvolvimento da iniciativa. De acordo com alguns membros da rede, incluindo representantes da TI que originalmente propuseram a medida, esta falta de envolvimento constituiu uma oportunidade perdida. Por exemplo, depois do plano ter sido aprovado, o fórum multilateral descobriu que a atividade-marco 8.1 já estava programada para ser implementada pelo IMPI.<sup>8</sup>

### Próximos passos

Com base na análise realizada acima, o investigador do IRM recomenda os seguintes passos:

- No futuro, seria importante garantir que todas as organizações responsáveis pela implementação do compromisso participem no seu desenvolvimento. Esta preocupação também foi levantada pela TI.<sup>9</sup> Neste caso em particular, a iniciativa teria beneficiado da contribuição direta do IMPIC, a entidade responsável pelo portal BASE e com ampla experiência nesta área. A inclusão formal de todas as organizações com responsabilidade implícita nos vários compromissos não é recomendada. No entanto, a rede deve garantir que todas estas entidades tenham tempo suficiente para contribuir no processo de co-criação, mesmo sem serem membros formais do fórum.
- Em futuros planos de ação, considerar a inclusão de objetivos mais concretos para os compromissos. As três linhas gerais de intervenção propostas neste compromisso poderiam ser três compromissos distintos, eventualmente distribuídos em vários planos de ação. Um compromisso mais direcionado permitiria que as várias partes interessadas dedicassem mais atenção aos detalhes de cada iniciativa, podendo gerar resultados mais ambiciosos.
- Se for dada prioridade a este tópico nos futuros planos de ação, a administração pode considerar focar-se na simplificação dos procedimentos de contratação pública para aumentar a transparência e promover a inclusão de empresas menores que atualmente carecem dos recursos necessários para apresentar propostas. Esta sugestão veio originalmente do IMPIC.<sup>10</sup>
- Considerar o desenvolvimento de uma API (*Application Programming Interface*) para o repositório Base.gov. Este interface permitiria um acesso aos dados do site em larga escala. Este tipo de ferramentas pode ser particularmente útil para watchdogs, académicos ou organizações do setor privado interessadas em usar os dados para conduzir análises mais sistemáticas

<sup>1</sup> I Plano Nacional de Ação para a Administração Aberta. Versão Portuguesa disponível em: [https://ogp.eportugal.gov.pt/documents/48760/55198/I\\_Plano\\_Acao\\_Administracao\\_Aberta\\_Portugal\\_PT+%28DEZ18%29.pdf/72373eb1-4ced-38bf-5059-37e72f6d0754](https://ogp.eportugal.gov.pt/documents/48760/55198/I_Plano_Acao_Administracao_Aberta_Portugal_PT+%28DEZ18%29.pdf/72373eb1-4ced-38bf-5059-37e72f6d0754).

<sup>2</sup> <http://www.base.gov.pt>

<sup>3</sup> Disponível em: [http://www.concorrenca.pt/vPT/Praticas\\_Proibidas/Documents/Guia%20de%20Boas%20Praticas%20-%20Combate%20ao%20Conluio%20na%20Contratacao%20Publica.pdf](http://www.concorrenca.pt/vPT/Praticas_Proibidas/Documents/Guia%20de%20Boas%20Praticas%20-%20Combate%20ao%20Conluio%20na%20Contratacao%20Publica.pdf).

<sup>4</sup> Pacto de Integridade, Transparência e Integridade. Disponível em: [https://transparencia.pt/wp-content/uploads/2018/02/Booklet-IP\\_-Plano\\_de\\_Monitorizac%CC%A7a%CC%83o-compressed.pdf](https://transparencia.pt/wp-content/uploads/2018/02/Booklet-IP_-Plano_de_Monitorizac%CC%A7a%CC%83o-compressed.pdf).

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> João Osório, Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, entrevista com investigador IRM, 29 de abril, 2019.

<sup>7</sup> Um pacto de integridade é um acordo multipartidário entre um órgão público que procura obter bens ou serviços de valor significativo, as empresas interessadas em fazer propostas para fornecer esses bens ou serviços, e uma terceira entidade, tal como uma organização da sociedade civil, com o papel de acompanhar o cumprimento do pacto. Os pactos de integridade foram originalmente desenvolvidos pela Transparency International como ferramenta para combater corrupção na contratação pública.

<sup>8</sup> Karina Carvalho, Transparência e Integridade, entrevista com investigador IRM, 17 de abril, 2019; Plataforma de Associações da Sociedade Civil, entrevista com investigador IRM, 16 de abril, 2019.

<sup>9</sup> Karina Carvalho, Transparência e Integridade, entrevista com investigador IRM, 17 de abril, 2019.

<sup>10</sup> João Osório, Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, entrevista com investigador IRM, 29 de abril, 2019.

## V. Recomendações Gerais

Esta seção visa informar o desenvolvimento do próximo plano de ação e orientar a implementação do plano de ação atual. A seção divide-se em duas subseções: 1) recomendações-chave do IRM para melhorar o processo OGP e os planos de ação no país; e 2) uma avaliação de como a administração respondeu a recomendações anteriores do IRM.

### 5.1 Recomendações do IRM

Recomendações concretas para cada compromisso encontram-se na seção IV. As seguintes recomendações são transversais ao processo OGP em Portugal.

#### **Criar mais canais para contributos do público no processo de co-criação**

A consulta pública conduzida no decorrer da elaboração do plano foi realizada na fase final do processo. Os cidadãos foram convidados a dar sua opinião sobre as propostas existentes ou a partilhar propostas novas apenas depois que todos os membros da rede terem dedicado tempo e recursos para elaborar propostas específicas para o plano. Além disso, devido a limitações de tempo, a consulta pública durou apenas duas semanas. Estes constrangimentos podem ter contribuído para os baixos níveis de envolvimento público no processo da OGP e para o facto de que nenhum dos compromissos propostos pelos cidadãos tenha sido incluído no plano. Para o próximo plano de ação, o investigador do IRM recomenda a criação de uma linha de comunicação mais regular entre o fórum e a sociedade civil, com oportunidades para inputs externos em diferentes etapas do processo de co-criação e com mecanismos específicos para fornecer feedback às contribuições dos cidadãos. Por exemplo, um workshop como o organizado no âmbito do Compromisso 2 poderia ser o contexto ideal para o desenvolvimento de propostas concretas num ambiente colaborativo. Além disso, é crucial que as propostas dos cidadãos tenham tempo suficiente para serem desenvolvidas dentro do fórum. As propostas resultantes da consulta pública só foram disponibilizadas aos membros do fórum um dia antes da reunião em que o plano de ação foi finalizado. Isto poderia ser evitado através da implementação de duas consultas públicas: uma primeira, para o desenvolvimento de propostas e uma segunda para a seleção e comentário de propostas existentes.

#### **Envolver todas as partes interessadas desde o início do processo – e de forma continuada**

Tanto nas fases de conceção como de implementação, o organismo de coordenação (AMA) poderia fazer um esforço adicional para reunir todas as partes interessadas relevantes, incluindo instituições não representadas no fórum que possam estar envolvidas na implementação de algum potencial compromisso. Na fase de desenvolvimento, este esforço poderia envolver o encontro com um subconjunto de membros do fórum mais diretamente envolvidos num determinado compromisso. Na fase de implementação, por sua vez, um maior envolvimento requer comunicação regular e reuniões bilaterais com as entidades que implementam cada iniciativa. Este esforço também poderia ajudar a evitar casos em que propostas feitas por organizações não-governamentais careciam de informações e insights dos órgãos públicos que eventualmente seriam responsáveis pela implementação dessa mesma iniciativa. Este constrangimento terá potencialmente limitado as perspetivas de propostas relevantes. Por fim, todos os participantes do processo de consulta pública – membros do fórum ou não – devem receber feedback fundamentado sobre as propostas feitas e uma explicação para o racional do processo decisório que leva ao conjunto final de compromissos integrados no plano.

#### **Promover paridade entre organizações governamentais e não-governamentais**

O investigador do IRM recomenda que para o desenvolvimento do próximo plano de ação o fórum inclua um número mais equilibrado de representantes governamentais e não-governamentais. Seria possível alcançar este objetivo tanto através de convites a novas organizações para integrarem formalmente o fórum, ou através da criação de diferentes níveis de participação no fórum, onde organizações menos ativas poderiam continuar a poder contribuir, mas evitando ao mesmo tempo uma excessiva dispersão do fórum. Alterações na composição ou orgânica do fórum deveriam também levar em conta a paridade de género.

#### **Melhorar o conhecimento do público sobre a OGP**

O investigador do IRM recomenda ainda um reforço do trabalho de divulgação do processo OGP em Portugal, não apenas nas redes sociais, mas também através dos meios de comunicação convencionais. Adicionalmente, iniciativas de divulgação mais direcionadas para stakeholders importantes poderiam ajudar a aumentar os níveis de envolvimento em torno dos planos de ação e do fórum.

### **Mais tempo para o processo de co-criação e prazos rigorosos**

Quase todos os membros do fórum identificaram restrições de tempo como uma limitação relevante no desenvolvimento do plano de ação. O investigador do IRM sugere que as discussões para o próximo plano de ação se iniciem mais cedo. No entanto, seria igualmente importante que todos os membros do fórum se comprometam com os prazos acordados coletivamente, a fim de evitar atrasos cumulativos que acabem por prejudicar as etapas posteriores do processo de co-criação.

### **Maior atenção a iniciativas de participação pública e accountability**

O primeiro plano contém oito compromissos. Apenas um deles se centra maioritariamente na promoção da participação cívica no processo político, e nenhum deles tem ambições de promover accountability. O foco acessibilidade e transparência não é uma limitação em si. No entanto, a fim de desenvolver planos de ação mais ambiciosos no futuro, e de âmbito mais amplo, seria recomendável considerar os três eixos de ação da OGP. Uma área onde há espaço considerável para melhorias é a participação eleitoral. Em relação a accountability, a promoção de auditorias dos cidadãos a órgãos públicos ou o desenvolvimento de sistemas mais user friendly para o acompanhamento de reclamações feitas no setor público são duas áreas de intervenção promissoras.

### **Dar prioridade a compromissos envolvendo o setor de justiça**

O sistema de justiça continua a ser uma área chave de contestação em Portugal, e um dos sectores da administração pública onde a confiança pública é menor. O fórum multilateral beneficiaria de um envolvimento direto com atores relevantes do setor para explorar formas de promover transparência e accountability. Como sugerido por representantes da sociedade civil entrevistados, o plano de ação “Justiça + Próxima” proposto pelo governo seria um bom ponto de partida para identificar compromissos específicos alinhados com os valores da OGP. O plano “Justiça + Próxima” inclui uma variedade de propostas para promover a transparência no setor da justiça entre cidadãos e tribunais.

Tabela 5.1: Cinco Recomendações Chave

1	Estabelecer mais canais para inputs dos cidadãos durante o processo de co-criação. Garantir feedback fundamentado e oportuno a todos os participantes. Criar um processo de consulta pública ou workshop no início da fase de desenvolvimento poderia incentivar um maior envolvimento dos cidadãos.
2	Promover a paridade entre organizações governamentais e não-governamentais no fórum multilateral. Diferentes níveis de participação no fórum poderiam ser considerados.
3	Dar prioridade a compromissos que integrem o setor de justiça, uma das áreas da administração pública onde a confiança pública é menor. Estimular o envolvimento direto com atores relevantes do setor com vista a promover transparência e accountability.
4	Incluir compromissos que tenham um foco equilibrado em iniciativas de prestação de contas e participação cívica, com vista a melhorar o alcance de futuros planos de ação.
5	Melhorar o conhecimento do público sobre o processo OGP através dos meios de comunicação convencionais e de comunicações direcionadas com vista a promover um maior envolvimento público em futuros planos de ação.

## VI. Metodologia e Fontes

Os relatórios do Mecanismo Independente de Avaliação (IRM) são escritos por investigadores de cada país ou entidade participante na OGP. Todos os relatórios do IRM passam por um processo de controlo de qualidade para garantir que os mais altos padrões de investigação e boas práticas tenham sido aplicados.

A análise do progresso nos planos de ação da OGP é uma combinação de entrevistas, pesquisa documental, observação e feedback de partes interessadas externas ao governo. O relatório do IRM baseia-se na evidência disponível no repositório da OGP em Portugal<sup>1</sup>, no site, nos próprios relatórios de auto-avaliação do governo, e em quaisquer outras avaliações sobre o processo e progresso divulgadas pela sociedade civil, setor privado ou organizações internacionais. No início de cada ciclo de relatórios, a equipa do IRM partilha um plano de investigação com a administração abrindo um período de sete dias de comentários sobre a abordagem da avaliação proposta.

Cada investigador do IRM conduz entrevistas com as partes interessadas para garantir uma representação precisa dos eventos. Devido a restrições orçamentais e de calendário, o IRM não pode consultar todas as partes interessadas ou visitar os locais de implementação do plano. Alguns contextos exigem anonimato dos entrevistados e o IRM analisa o direito de remover informações de identificação pessoal destes participantes. Devido às limitações intrínsecas do método adotado, o IRM incentiva comentários durante o período de revisão da pré-publicação de cada relatório.

Cada relatório é submetido a um processo de controlo de qualidade que inclui uma revisão interna pela equipa do IRM e pelo Painel Internacional de Especialistas (IEP) do IRM. Cada relatório é também submetido a uma revisão externa na qual governos e sociedade civil são convidados a fornecer comentários sobre o conteúdo de uma versão preliminar do relatório do IRM.

Este processo de revisão, incluindo o procedimento de incorporar comentários recebidos, é descrito em maior detalhe na Secção III do Manual de Procedimentos.<sup>2</sup>

### Entrevistas e contribuições das partes interessadas

O investigador do IRM realizou 11 entrevistas com representantes do governo e da sociedade civil envolvidos no desenvolvimento e implementação dos compromissos do primeiro plano de ação da OGP em Portugal. À exceção de duas reuniões, todas as outras foram conduzidas presencialmente e seguidas por eventuais perguntas de esclarecimento via e-mail. Apenas as entrevistas com representantes da Direção Geral da Administração e Emprego Público (DGAEP) e do Instituto dos Mercados Públicos, Imobiliário e Construção (IMPIC) foram conduzidas exclusivamente por e-mail. O principal objetivo das entrevistas foi discutir o processo de co-criação do plano de ação e recolher as primeiras impressões sobre a implementação dos compromissos, tendo em consideração o carácter inovador do processo em Portugal. Poucos desafios foram encontrados no decorrer do trabalho de campo, visto que a maioria das partes interessadas se disponibilizou para colaborar. Apenas representantes da Associação Nacional de Jovens Empresários e da Associação Nacional dos Municípios Portugueses não responderam a múltiplas tentativas de contato.

O investigador do IRM conduziu entrevistas com os seguintes stakeholders:

- Luís Vidigal, Plataforma de Associações da Sociedade Civil – Casa da Cidadania, 16 de abril, 2019;
- Hélder Lage, Autoridade Tributária, 16 de abril, 2019;
- Afonso Brás e Gonçalo Fabião, Ministério da Presidência e da Modernização Administrativa, 16 de abril, 2019;
- Karina Carvalho, Transparência e Integridade, 17 de abril, 2019;
- Rui Ribeiro, Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, 18 de abril, 2019;
- Jorge Costa (com a participação de Sérgio Moro e Filomena Almeida), Conselho de Reitores das Universidades Portuguesa, 18 de abril, 2019;
- Ricardo Carvalho, Provedor de Justiça, 18 de abril, 2019;
- Cláudia Barroso e Tiago Mendonça, Agência para a Modernização Administrativa, 22 de abril, 2019;

- Sara Carrasqueiro e André Vasconcelos, Agência para a Modernização Administrativa, 22 de abril, 2019;
- Esmeralda Carvalho, Fernanda Teixeira, e Vasco Hilário, Direção Geral da Administração e Emprego Público, 24 de abril, 2019;
- João Osório, Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, 29 de abril, 2019.

### **Sobre o Mecanismo Independente de Avaliação (IRM)**

O Mecanismo Independente de Avaliação (IRM) é um meio fundamental pelo qual todas as partes interessadas podem acompanhar o desenvolvimento da OGP nos vários países e entidades participantes. O Painel Internacional de Especialistas (IEP) supervisiona o controlo de qualidade de cada relatório. O IEP é composto por especialistas em transparência, participação, prestação de contas, e métodos de investigação em ciências sociais.

Os atuais membros do Painel Internacional de Especialistas são

- César Cruz-Rubio
- Mary Francoli
- Brendan Halloran
- Jeff Lovitt
- Fredline M’Cormack-Hale
- Showers Mawowa
- Juanita Olaya
- Quentin Reed
- Rick Snell
- Jean-Patrick Villeneuve

Uma pequena equipa baseada em Washington, DC, produz relatórios através do processo IRM em estreita coordenação com os investigadores. Perguntas e comentários sobre o relatório podem ser encaminhadas para a equipa através do endereço [irm@opengovpartnership.org](mailto:irm@opengovpartnership.org).

---

<sup>1</sup> “Repositório de documentos OGP português”, Agência para a Modernização Administrativa, <https://ogp.eportugal.gov.pt/en/national-open-administratio-network/>

<sup>2</sup> Manual de Procedimentos IRM, V.3 : <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>

## Anexo I. Visão geral do desempenho de Portugal ao longo do desenvolvimento do plano de ação

Chave:

Verde = Cumpre os critérios

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

Vermelho= Nenhuma evidência de ação

<b>Fórum multilateral</b>	
<b>1a. Fórum estabelecido: Existe um fórum para supervisionar o processo OGP</b>	Verde
1b. Regularidade: o fórum reúne pelo menos uma vez por trimestre, presencialmente ou de forma remota.	Verde
1c. Desenvolvimento do mandato colaborativo: os membros do fórum desenvolvem em conjunto a sua missão, estrutura de membros, e estrutura de governação	Verde
1d. Mandato público: Informações sobre o mandato do fórum, os seus membros, e a estrutura de governação estão disponíveis no site / página da OGP.	Verde
<b>2a. Multilateral: O fórum inclui representantes de organismos governamentais e não-governamentais</b>	Verde
2b. Paridade: O fórum inclui um número equilibrado de representantes governamentais e não-governamentais.	Amarelo
<b>2c. Transparência na seleção: Os membros não-governamentais do fórum são selecionados através de um processo justo e transparente.</b>	Amarelo
2d. Representação de altos cargos governamentais: O fórum inclui representantes de altos cargos públicos com autoridade decisória no governo.	Amarelo
<b>3d. Abertura: O fórum aceita contribuições e representação no plano de ação de qualquer representante da sociedade civil ou outras partes interessadas for a do fórum.</b>	Amarelo
3e. Participação remota: existem oportunidades de participação remota em pelo menos algumas reuniões e eventos.	Verde
3f. Atas: O fórum multilateral proactivamente comunica e descreve as decisões tomadas, atividades e resultados, com a restante administração e com outros stakeholders relevantes.	Amarelo

Chave:

Verde = Cumpre os critérios

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

Vermelho = Nenhuma evidência de ação

Desenvolvimento do Plano de Ação	
4a. Transparência no processo: Existe um site nacional da OGP (ou página da OGP num site do governo) onde informações sobre todos os aspetos do processo nacional da OGP são publicados de forma proativa.	Verde
4b. Documentação antecipada: O fórum compartilha informações sobre a OGP com as partes interessadas com antecedência para garantir que estas estejam informadas e preparadas para participar em todas as etapas do processo.	Amarelo
4c. Consciencialização: O fórum realiza atividades de divulgação e consciencialização com stakeholders relevantes para informá-los sobre o processo da OGP.	Amarelo
4d. Canais de comunicação: O governo facilita a comunicação direta com as partes interessadas para responder a questões relativas ao plano de ação, particularmente durante os períodos de intensa atividade da OGP.	Verde
<b>4e. Resposta fundamentada: O fórum multilateral publica explicações para fundamentar as suas decisões e responde às principais categorias de comentários públicos.</b>	Amarelo
<b>5a. Repositório: O governo compila e publica um repositório de documentos na página nacional da OGP, incluindo um registo histórico e acesso a todos os documentos relacionados com o processo OGP em Portugal, incluindo (mas não limitado a) documentos de consulta, planos de ação nacionais, autoavaliações, relatórios do IRM e documentação de apoio à implementação de compromissos (por exemplo, links para bancos de dados, atas de reuniões, publicações).</b>	Verde

**Nota editorial:** Se um país “cumpre” os seis critérios em negrito, o IRM reconhece o processo como um *Processo Estrela*.