

Mecanismo Independente de Avaliação (IRM): Relatório de Resultados Transitórios de Portugal 2018-2020

O presente relatório foi preparado em colaboração com Walter Leiva, Investigador Independente

Índice

I. Introdução	2
II. Implementação do Plano de Ação	3
2.1. Pontos de ordem geral a destacar e resultados	3
2.3. Resultados iniciais	5
2.4. Implementação do compromisso	7
III. Processo multilateral	10
3.1 Processo multilateral ao longo da implementação do plano de ação	10
3.2 Visão geral do desempenho de Portugal ao longo da implementação do plano de ação	12
IV. Metodologia e fontes	14
Anexo I. Indicadores IRM	15

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

Esta avaliação foi efetuada pelo pessoal do IRM. O IRM visa informar o diálogo em curso sobre o desenvolvimento e implementação de futuros compromissos. Para uma descrição completa da metodologia do IRM, visite

<https://www.opengovpartnership.org/about/independent-reporting-mechanism>.

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

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

II. Implementação do Plano de Ação

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

2.1. Pontos de ordem geral a destacar e resultados

O primeiro plano de ação de Portugal incluía oito compromissos nas áreas de dados abertos, transparência, inclusão digital e participação cívica. No final do ciclo de implementação de 2018-2020, os compromissos 1, 2, 3, 4 e 6 estavam concluídos; o compromisso 5 tinha sido substancialmente implementado e os compromissos 7 e 8 apresentavam progressos de implementação limitados. Os compromissos 1 e 6 faziam parte do SIMPLEX+, um programa do governo para a modernização administrativa e legislativa lançado em 2006.

Segundo o relatório de autoavaliação, problemas com a conceção dos compromissos dificultaram a respetiva implementação e monitorização, assim como o envolvimento de parceiros e partes interessadas de importância chave. Estes problemas incluíam a falta de clareza na definição do âmbito e/ou das atribuições das entidades responsáveis e a ausência de indicadores de progressos claros. O calendário para a implementação foi também considerado um desafio, dado que a determinada altura o processo parecia “apressado”.¹ Para algumas organizações da sociedade civil, a falta de envolvimento - ou a total ausência de envolvimento - por parte de algumas importantes partes interessadas do sector público colocou um desafio à implementação.² Para além disto, durante o ciclo de implementação verificaram-se alterações na gestão da Agência para a Modernização Administrativa (AMA) e o Laboratório de Experimentação da Administração Pública (LabX) é agora responsável pelo seguimento das atividades da OGP no país. Estas alterações contribuíram positivamente para o processo de implementação, visto que o âmbito de trabalho da nova equipa é mais relevante para a agenda de governação aberta.³

Em termos de prática governamental, os compromissos concluídos durante a implementação contribuíram para o fornecimento de melhor acesso à informação em diversas áreas políticas, como impostos e a gestão de informações pessoais, e para a oferta de oportunidades de participação cívica no processo de desenvolvimento da legislação. Através do Compromisso 1, por exemplo, foi criada uma nova app que permite aos cidadãos controlar o acesso às informações pessoais por parte do governo e de instituições privadas, ao passo que o Compromisso 6 no site Consulta.Lex cria uma ferramenta para os cidadãos darem a sua opinião sobre propostas de legislação. Um representante da sociedade civil reconheceu que o Compromisso 2, sobre a organização da Semana da Administração Aberta, resultou numa coordenação e participação efetiva com o governo.⁴

O Compromisso 8, reforçar a transparência nos contratos públicos, que o Relatório de Desenvolvimento do IRM identificou como um “compromisso digno de nota”, teve uma implementação limitada e não contribuiu para mudar o *status quo*. Uma avaliação efetuada pela Transparency International Portugal (TI Portugal) considera que a informação divulgada como parte do Compromisso 8 não cumpre claramente as Normas de Dados Abertos para a Contratação (*Open Contracting Data Standards* - OCDA).⁵

2.2. Impacto da pandemia de COVID-19 na implementação

Em março de 2020, o governo português declarou o estado de emergência em resposta à pandemia de COVID-19.⁶ Uma situação mais grave de estado de calamidade⁷ foi declarada em abril através da resolução 33-A/2020 do Conselho de Ministros,⁸ que foi mais tarde prolongada até final de julho.⁹ Estas declarações estabeleceram limites e condições para a liberdade de movimento e a racionalização da utilização dos serviços públicos.

Segundo o relatório de autoavaliação, estas limitações impuseram alterações às atividades planeadas para a implementação dos compromissos, sobretudo obrigando a que todas as reuniões tivessem lugar online. Algumas das atividades de formação e sensibilização planeadas para o Compromisso 7, de implementação e monitorização de dados administrativos e ambientais, não puderam ser implementadas por motivo destas restrições visto exigirem a participação física.

Segundo um representante da TI Portugal, apesar de a tecnologia ter permitido continuar o processo de implementação e trabalhar com agentes fora da capital, é também importante ter em conta como pode, ao mesmo tempo, limitar a participação das pessoas que não tenham acesso a ferramentas tecnológicas, que façam parte de grupos tradicionalmente marginalizados, ou que tenham qualquer tipo de deficiência.¹⁰

Como parte das suas iniciativas para responder à pandemia de COVID-19, o governo lançou uma iniciativa de acesso à informação que incluiu um site na Internet, uma app e uma campanha nos meios de comunicação social. *Estamos ON*¹¹, um serviço único de informação online sobre a resposta do governo à COVID-19, dá informação sobre as regras do estado de emergência, o apoio do governo às empresas, iniciativas da sociedade civil, o estado epidemiológico com uma opção de visualização gráfica, etc. Em termos de resposta da contratação pública à pandemia, um representante da TI Portugal considerou que os dados publicados pelo governo eram de qualidade limitada.¹² A TI Portugal lançou o seu próprio quadro de contratação pública em maio de 2020.¹³

¹ Luís Vidigal, Plataforma da Sociedade Civil, entrevista com investigador do IRM, 24 de fevereiro, 2021.

² Karina Carvalho, TI Portugal, comentário recebido durante a revisão de pré-publicação, 12 de abril, 2021.

³ Luís Vidigal, Plataforma de Associações da Sociedade Civil, entrevista com investigador do IRM, 24 de fevereiro, 2021.

⁴ Ibid.

⁵ TI Portugal, Comentário à implementação dos Compromissos 7 e 8 do Primeiro Plano Nacional de Administração Aberta, Transparência e Integridade: https://drive.google.com/file/d/1EZxU2zvIPBYjGARVuQnn30_14SLKLniB/view

⁶ CNN, Portugal declares state of emergency over coronavirus, https://edition.cnn.com/world/live-news/coronavirus-outbreak-03-18-20-intl-hnk/h_c38629e1d89e56217884d93ed029ed2e

⁷ ICLG.com, 2020, Portugal | State of Calamity and State of Emergency, <https://iclg.com/briefing/12416-state-of-calamity-and-state-of-emergency>

⁸ Diário da República Eletrónico, Resolução do Conselho de Ministros n.º 33-A/2020, <https://dre.pt/home/-/dre/132883344/details/maximized>

⁹ Diário da República Eletrónico, Resolução do Conselho de Ministros n.º 53-A/2020, <https://dre.pt/home/-/dre/137956081/details/maximized>

¹⁰ Karina Carvalho, TI Portugal, entrevista com investigador do IRM, 1 de março, 2021.

¹¹ Governo português, Estamos ON, <https://covid19estamoson.gov.pt/>

¹² Karina Carvalho, TI Portugal, comentário recebido durante a revisão de pré-publicação, 12 de abril, 2021

¹³ <https://transparencia.pt/dados/>

2.3. Resultados iniciais

O IRM reconhece que poderão não ser visíveis resultados no período de dois anos do plano de ação e que é necessário pelo menos um nível de progresso substancial para avaliar os resultados iniciais. Para efeitos do Relatório de Resultados Transitórios, o IRM utilizará o indicador **“Abriu o Governo?”** para destacar resultados iniciais com base nas alterações à prática governamental em áreas relevantes para os valores da OGP. Futuramente, o novo Relatório de Resultados do IRM não continuará a usar “Abriu o Governo?” como indicador.

A secção 2.3 centra-se nos resultados da implementação de compromissos que eram ambiciosos ou robustos na sua conceção, conforme avaliados no Relatório de Desenvolvimento do IRM, ou que poderão ter tido falta de clareza e/ou ambição mas tiveram uma implementação bem-sucedida com “importantes” ou “excepcionais” alterações à prática governamental.¹ Os compromissos considerados para análise nesta secção tiveram um nível de implementação pelo menos “substancial”, conforme avaliado pelo IRM na secção 2.4.² Enquanto esta secção oferece uma análise das conclusões do IRM para os compromissos que satisfazem os critérios acima descritos, a secção 2.4 inclui uma panorâmica do nível de progresso de todos os compromissos constantes do plano de ação.

Compromisso 6: Consulta.Lex	
Objectivo do compromisso	Este compromisso pretendia remodelar o site Consulta.Lex oferecendo mais recursos que permitissem aos cidadãos e à sociedade civil participar no processo de elaboração de políticas. Estes recursos incluíam notificações personalizadas para áreas de interesse dos utilizadores, um espaço para comentários e uma gama de oportunidades mais ampla para a forma como as entidades públicas formulam o processo de consulta (por exemplo, utilizando questionários em vez de perguntas abertas). ³
Abriu o Governo? Marginal	Esta iniciativa foi desenvolvida como parte do programa SIMPLEX+2018 e foi incluída no plano de ação devido à sua relevância para o processo OGP. Antes da implementação dos novos recursos, a única opção para os cidadãos participarem na elaboração das leis era através de um endereço de e-mail único gerido pelo governo. O site atualizado permite que os cidadãos façam comentários às propostas de legislação apresentadas por diversas entidades governamentais através de uma caixa de comentários. Inclui também uma secção FAQ para informar os cidadãos sobre a utilização do site. Os cidadãos podem ainda inscrever-se para receber alertas quando forem publicadas novas propostas em mais de 40 áreas de política diferentes. À data de redação do relatório (março 2021), o Consulta.Lex tem ou já teve mais de 170 consultas públicas (houve 79 consultas antes da implementação do compromisso) e, se bem que não exista uma linha de base para comparação, o Consulta.Lex contém mais de 2770 comentários do público e há mais de 5000 utilizadores (é necessário registar-se para participar).⁴ Não é claro se a plataforma aumentou ou não a frequências das consultas realizadas ou a quantidade de comentários recebidos através da plataforma em comparação com a situação antes do seu lançamento. A implementação desta iniciativa representa uma alteração marginal à prática governamental no que respeita a participação cívica, dado que oferece um recurso eletrónico alternativo para recolher as opiniões dos

	cidadãos sobre propostas de legislação. Contudo, os utilizadores podem ler apenas os seus próprios comentários na plataforma. Continua a ficar ao critério de cada entidade governamental decidir por quanto tempo estarão as propostas disponíveis para consulta (se bem que algumas consultas tenham um período mínimo), como serão os comentários tidos em conta para ajustar as propostas e se será ou não dado feedback aos participantes. Há evidência de feedback através de um relatório sobre a consulta pública, que é publicado com a consulta depois de ela ter terminado, mas isto não parece ser uma constante de todas as consultas.⁵ As organizações da sociedade civil reconhecem a importância desta plataforma para a participação dos cidadãos, mas acentuam também a necessidade de melhorar mais a funcionalidade do site de modo a permitir comentários diretos sobre secções específicas das propostas legislativas e a publicar pró-ativamente informações mais detalhadas sobre os resultados do processo de consulta.⁶ Se bem que com um âmbito ligeiramente mais amplo que o do portal Consulta.Lex, um objetivo mais ambicioso e mais útil nesta área política, dizem estas organizações, seria criar uma pegada legislativa que proporcionasse um melhor entendimento de como a legislação é formulada desde o início e de quem são os agentes públicos e privados relevantes que influenciam as diferentes fases do processo.⁷
--	--

¹ Os Relatórios de Desenvolvimento do IRM identificaram os compromissos robustos como “**compromissos dignos de nota**” quando considerados verificáveis, relevantes e de impacto potencial “transformativo”. Quando não havia compromissos que atingissem o limiar de impacto potencial, o IRM selecionou compromissos dignos de nota de entre os que tinham um impacto potencial “moderado”. Para ver a lista de compromissos de Portugal dignos de nota, consultar o Sumário Executivo do Relatório de Desenvolvimento do IRM 2018-2020, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/10/Portugal_Design_Report_2018-2020_POR.pdf

² O seguinte compromisso considerado digno de nota no Relatório de Desenvolvimento do IRM para Portugal não é incluído nesta secção porque a sua implementação limitada significa que não há progressos suficientes para avaliar os resultados:

Compromisso 8: Reforço da transparência na contratação pública

³ Open Government Partnership, Relatório de Desenvolvimento do IRM para Portugal 2018-2020, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/10/Portugal_Design_Report_2018-2020_POR.pdf

⁴ Ponto de contacto do governo, comentário fornecido ao IRM durante a pré-publicação, 21 de abril, 2021

⁵ Ponto de contacto do governo, comentário fornecido ao IRM durante a pré-publicação, 21 de abril, 2021

⁶ Luís Vidigal, Plataforma de Associações da Sociedade Civil, entrevista com investigador do IRM, 24 de fevereiro, 2021.

⁷ Karina Carvalho, TI Portugal, entrevista com investigador do IRM, 1 de março, 2021.

2.4. Implementação do compromisso

A tabela seguinte inclui uma avaliação do nível de progresso de cada compromisso constante do plano de ação.

Compromisso	Progresso: <i>(Sem evidência disponível, não iniciado, limitado, substancial ou completo)</i>
1. Gestor de acessos públicos	Completo O governo criou o site <i>Autenticação.gov</i> e a respetiva app e lançou-os em agosto de 2020. Estão disponíveis para Windows, Mac (OS), Linux, Android e iOS.¹ Com a Chave Móvel Digital, permite aos cidadãos e às empresas monitorizar e gerir quais as instituições que têm acesso às suas informações pessoais, aceder aos dados pessoais constantes no seu cartão de cidadão e imprimir-los, etc.² Futuramente, o governo tenciona criar aplicações semelhantes com outras entidades. Apesar de o número de utilizadores ter vindo a aumentar desde 2019, o número total de utilizadores da Chave Móvel Digital situa-se agora em mais de 2,5 milhões de indivíduos, dos quais 1,1 milhão aderiu em 2020. Há 1,7 milhões de Utilizadores da Chave Digital ativos.³
2. Semana da Administração Aberta	Completo A Semana da Administração Aberta teve lugar de 13 a 15 de março de 2019. Consistiu em três atividades: uma discussão sobre a inovação de dados abertos para PME e <i>startups</i>, um workshop de administração aberta e uma discussão sobre a administração aberta e as respetivas implicações na luta contra a corrupção. Coube à Plataforma de Associações da Sociedade Civil a responsabilidade de organizar a semana.⁴ A sua implementação permitiu às organizações da sociedade civil fazer a sensibilização para o processo OGP, mas também conseguir um nível de coordenação e participação que esperariam ver na implementação de compromissos futuros.⁵ Foi disseminada informação sobre os workshops e as discussões antes e depois de cada evento, através dos sites da OGP Portugal e das organizações da sociedade civil, assim como nos canais das redes sociais.
3. Divulgação de Informação Fiscal e Aduaneira	Completo A Autoridade Tributária e Aduaneira criou e implementou um plano para a disseminação de informação e instruções administrativas. Houve uma reunião em 2019 e duas reuniões em 2020 com o fórum multilateral da OGP Portugal. Como resultado, a informação constante no <i>Portal das Finanças</i>⁶ foi reorganizada por categorias - impostos, informação aduaneira, apoio - para facilitar a navegação; foi publicada informação sobre a legislação e informações vinculativas e foi adotado um manual interno de governação para atualização das informações.⁷
4. Vídeos tutoriais sobre a utilização de plataformas de dados abertos	Completo Foram criados três vídeos tutoriais e eles são oferecidos como parte de um curso de três módulos no site do Instituto Universitário de Lisboa desde julho de 2019. Tratam da extração, preparação e visualização de

	dados e encontram-se disponíveis em www.dados.gov.pt . Os utilizadores necessitam de se registar para aceder ao curso. ⁸
5. Organização do Estado Clara	Substancial A Direção Geral de Administração e Emprego Público criou uma nova interface mais fácil de utilizar,⁹ conforme verificado pelo IRM através de evidência fornecida pelo governo. Esta nova versão não pôde, no entanto, ser lançada durante o período de implementação devido a atrasos da empresa responsável pelo seu desenvolvimento. Estes atrasos foram atribuídos à complexidade do processo e à necessidade de desenvolver simultaneamente as interfaces pública e privada.¹⁰ A nova versão não tinha sido lançada à data do fim do período de implementação.
6. Consulta.Lex	Completo Para informações relativas à implementação e resultados iniciais, consultar a secção 2.3
7. Implementação e monitorização do regime de acesso à informação administrativa e ambiental	Limitado A Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) criou um modelo para a publicação de dados sobre funcionários públicos responsáveis pelo acesso à informação, mas os dados não serão publicados até ser criado um mecanismo para a validação dos dados. Contudo, o site da CADA dá informação de 260 funcionários públicos responsáveis pelo acesso a informação que se registaram no site. As outras atividades-marco sobre a disponibilização de metadados e a publicação por entidades públicas de boas práticas no âmbito do acesso à informação não foram iniciadas.
8. Reforço da transparência na contratação pública	Limitado O Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção (IMPIC) publicou uma base de dados (um ficheiro .zip) de contratação pública em formato padrão de dados abertos referentes à contratação, assim como o Relatório Anual sobre Contratação Pública em Portugal para 2018. O IMPIC tem publicado este relatório desde 2010. Não existe informação sobre novas ferramentas para estimular a participação cívica ou a monitorização. No entanto, está atualmente a ser implementado um pacto de integridade pela TI Portugal e pela Direção Geral do Património Cultural.¹¹ Uma avaliação deste compromisso conduzida pela TI Portugal indica que o ficheiro .zip publicado apresenta um defeito e não pode ser consultado e indica ainda que não há evidência de um processo de publicação baseado em critérios ou da publicação de peças procedimentais.¹²

¹ Agência para a Modernização Administrativa, Identificação, autenticação e assinatura digital do Estado Português, <https://www.autenticacao.gov.pt/web/guest/cc-aplicacao>

² Ibid.

³ Agência Para a Modernização Administrativa, *Estatísticas de Chave Móvel Digital*, Autenticação.gov, 2021, <https://www.autenticacao.gov.pt/estatisticas-de-chave-movel-digital>

⁴ Open Government Portugal, Compromisso #2: Semana da Administração Aberta, <https://ogp.eportugal.gov.pt/pt/web/guest/compromisso-2>

⁵ Luís Vidigal, Plataforma de Associações da Sociedade Civil, entrevista com investigador do IRM, 24 de fevereiro, 2021.

⁶ Portal das Finanças, <https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/home/Paginas/homepage.aspx>

⁷ Agência para a Modernização Administrativa, Relatório Final de Autoavaliação, https://ogp.eportugal.gov.pt/documents/48760/265329/Relat%C3%B3rio-Autoavalia%C3%A7%C3%A3o_I-PANAA_2018-20_v1.0_PT.pdf/894b1dac-9f51-ca3b-de60-8ee52b808366

⁸ ISCTE Instituto Universitário de Lisboa, Curso sobre a utilização de plataformas de dados abertos, <https://online-learning.iscte-iul.pt/courses/plano-nacional-de-acao-de-administracao-aberta-pt>

⁹ Open Government Portugal, Compromisso #5: Clear State Organization, <https://bit.ly/2Oq7HIT>

¹⁰ Agência para a Modernização Administrativa, Relatório Final de Autoavaliação, https://ogp.eportugal.gov.pt/documents/48760/265329/Relat%C3%B3rio-Autoavalia%C3%A7%C3%A3o_I-PANAA_2018-20_v1.0_PT.pdf/894b1dac-9f51-ca3b-de60-8ee52b808366

¹¹ TI Portugal, Comentário à Implementação dos Compromissos 7 e 8 do I Plano Nacional de Administração Aberta, https://drive.google.com/file/d/1EZxU2zvlPBjGARVuQnn30_l4SLKLniB/view

¹² Ibid.

III. Processo multilateral

3.1 Processo multilateral ao longo da implementação do plano de ação

Em 2017, a OGP adotou as Normas de Participação e Cocriação da OGP, destinadas a apoiar a participação e envolvimento da sociedade civil em todas as etapas do ciclo da OGP. Espera-se que todos os países participantes da OGP respeitem 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 cocriação que o país ou entidade devem cumprir no desenvolvimento e implementação do seu plano de ação, de forma a atuarem de acordo com o processo da OGP. Portugal **não agiu de forma contrária** ao processo da OGP.¹

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

Tabela [3.2]: Nível de Influência Pública

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

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

A Rede Nacional de Administração Aberta (RNAA) liderou a implementação e monitorização do plano de ação. Adotou uma metodologia de monitorização baseada nas práticas internacionais de gestão de projetos. Foram atribuídas a cada membro da RNAA funções e responsabilidades para cada compromisso: responsabilidade, prestação de contas, entidades consultadas, entidades informadas, validação e aprovação.³

Todos os membros, incluindo as organizações da sociedade civil (OSC) tinham “responsabilidade” pelo Compromisso 2 e o Conselho de Reitores das Universidades

Portuguesas tinha “responsabilidade” e fazia a “prestação de contas” pelo Compromisso 4. Para todos os outros compromissos, as OSC eram “entidades informadas”.⁴

A RNAA reuniu duas vezes por mês durante a implementação do plano de ação num total de 10 reuniões, excetuando entre maio e setembro de 2019 devido a alterações na equipa interna da Agência para a Modernização Administrativa (AMA). A AMA teve também reuniões bilaterais com entidades responsáveis pela implementação de compromissos. As atas de todas as reuniões da RNAA ficaram disponíveis no site da OGP Portugal⁵ e foi criada uma ferramenta de seguimento para monitorizar a implementação.⁶

O governo organizou três webinars em maio de 2020 em relação à campanha da OGP Open Response Open Recovery.

Segundo as OSC, a participação durante o período de implementação foi muito limitada para os compromissos em que não eram diretamente responsáveis pela implementação ou monitorização.⁷ Conforme refletido nas atas das reuniões, as OSC deram o seu contributo para os compromissos, para a implementação do plano de ação e para as preparações para o desenvolvimento do segundo plano de ação. Se bem que não exista evidência de como o contributo das OSC foi tido em conta ou levou a alterações durante o período de implementação, o governo disse que integrou quatro dos 41 comentários recebidos na consulta para o seu relatório de autoavaliação (que ocorreu no final do ciclo do plano de ação).⁸

Na opinião de um representante da TI Portugal, é fundamental mapear e envolver todos os agentes relevantes para a implementação dos compromissos, e promover oportunidades para uma interação mais direta, para melhorar a participação no próximo ciclo do plano de ação.⁹

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

² “Espetro de Participação Pública da IAP2” IAP2, 2014,

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

³ Agência para a Modernização Administrativa, Implementação dos compromissos inscritos no I Plano de Ação, p.15, Relatório Final de Autoavaliação, https://ogp.eportugal.gov.pt/documents/48760/265329/Relat%C3%B3rio-Autoavalia%C3%A7%C3%A3o_I-PANAA_2018-20_v1.0_PT.pdf/894b1dac-9f51-ca3b-de60-8ee52b808366

⁴ Ibid.

⁵ OGP Portugal, Documentação da Rede Nacional de Administração Aberta, Reuniões da Rede Nacional de Administração Aberta <https://ogp.eportugal.gov.pt/pt/web/guest/documentacao-rnaa>

⁶ OGP Portugal, Monitorização do Plano de Ação Nacional de Administração Aberta (2018-2020), <https://ogp.eportugal.gov.pt/pt/web/guest/monitorizacao>

⁷ Luís Vidigal, Plataforma de Associações da Sociedade Civil, entrevista com investigador do IRM, 24 de fevereiro, 2021.

⁸ Comentários fornecidos ao IRM pelo ponto de contacto do governo, 21 de abril 2021

⁹ Karina Carvalho, TI Portugal, entrevista com investigador do IRM, 1 de março, 2021.

3.2 Visão geral do desempenho de Portugal ao longo da implementação 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

Fórum multilateral	Durante o desenvolvimento	Durante a implementação
1a. Fórum estabelecido: A Rede Nacional de Administração Aberta (RNAA) supervisiona o processo OGP. ¹	Verde	Verde
1b. Regularidade: A Rede Nacional de Administração Aberta (RNAA) reúne duas vezes por mês. ²	Verde	Verde
1c. Desenvolvimento do mandato colaborativo: Este critério foi avaliado no Relatório de Desenvolvimento do IRM. ³	Verde	N/A
1d. Mandato público: Informações sobre o mandato do fórum, os seus membros e a estrutura de governação estão disponíveis no site / página da OGP. ⁴	Verde	Verde
2a. Multilateral: O fórum inclui representantes de organismos governamentais e não-governamentais. ⁵	Verde	Verde
2b. Paridade: O fórum inclui 5 representantes de organismos governamentais e 5 representantes de organismos não-governamentais. ⁶	Amarelo	Verde
2c. Transparência na seleção: Não houve alterações à RNAA mas de qualquer modo os membros não-governamentais do fórum são selecionados através de um processo justo e transparente.	Amarelo	N/A
2d. Representação de altos cargos governamentais: O Secretário de Estado participa nas reuniões da RNAA.	Amarelo	Verde
3a. Abertura: O fórum aceita contribuições e representação no plano de ação de qualquer representante da sociedade civil ou outras partes interessadas fora do fórum. Não é claro como são as contribuições consideradas.	Amarelo	Amarelo
3b. Participação remota: existem oportunidades de participação remota em pelo menos algumas reuniões e eventos.	Verde	Verde
3c. Atas: O fórum OGP pró-ativamente comunica e descreve as decisões tomadas, atividades e resultados, com a restante administração e outras partes interessadas da sociedade civil. ⁷	Amarelo	Verde

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

Implementação do Plano de Ação	
4a. Transparência no processo: As atas de todas as reuniões da RNAA estão disponíveis no site da OGP Portugal e foi criada uma ferramenta de seguimento para monitorizar a implementação, ⁸	Verde
4b. Canais de comunicação: O site da OGP Portugal inclui uma funcionalidade que permite ao público apresentar comentários ou perguntas. ⁹	Verde
4c. Participação da sociedade civil: As OSC que fazem parte da RNAA participaram em discussões sobre a implementação do plano de ação nacional. ¹⁰	Verde
4d. Cooperação com o IRM: O Relatório de Desenvolvimento do IRM para 2018-2020 encontra-se disponível no site da OGP Portugal. ¹¹	Verde
4.e Envolvimento do fórum multilateral: A RNAA monitoriza e delibera sobre como melhorar a implementação do plano de ação nacional.	Verde
4.f Participação do fórum multilateral no relatório de autoavaliação: As OSC e o público podem dar feedback e fazer comentários sobre o relatório de autoavaliação. ¹²	Verde
4.g. Repositório: Está disponível um repositório de documentos no site da OGP Portugal.¹³	Verde

¹ OGP Portugal, Estatutos para a 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

² Ibid.

³ Open Government Partnership, Relatório de Desenvolvimento do IRM para Portugal 2018-2020, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/10/Portugal_Design_Report_2018-2020_POR.pdf

⁴ OGP Portugal, Documentação da Rede Nacional de Administração Aberta, <https://ogp.eportugal.gov.pt/pt/web/guest/documentacao-rnaa>

⁵ OGP Portugal, Estatutos para a 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

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

⁸ OGP Portugal, Documentação da Rede Nacional de Administração Aberta, <https://ogp.eportugal.gov.pt/pt/web/guest/documentacao-rnaa>

⁹ Site da Open Government Partnership Portugal, <https://ogp.eportugal.gov.pt/pt/inicio>

¹⁰ OGP Portugal, Atas das Reuniões Multilaterais: <https://ogp.eportugal.gov.pt/pt/web/guest/documentacao-rnaa>

¹¹ OGP Portugal, Documentação da Rede Nacional de Administração Aberta, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/10/Portugal_Design_Report_2018-2020_POR.pdf

¹² OGP Portugal, Consulta Pública, Relatório de Autoavaliação, <https://ogp.eportugal.gov.pt/pt/web/guest/consulta-publica-relatorio-de-autoavaliacao>

¹³ OGP Portugal, Documentação da Rede Nacional de Administração Aberta, <https://ogp.eportugal.gov.pt/pt/web/guest/documentacao-rnaa>

IV. Metodologia e fontes

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

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

Os atuais membros do Painel Internacional de Especialistas são

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

Este processo de revisão, incluindo o procedimento para incorporar os comentários recebidos, é descrito em mais pormenor na secção III do Manual de Procedimentos¹ assim como no Relatório de Desenvolvimento Portugal 2018-2020.

Sobre o IRM

A **Parceria para Governo Aberto (OGP)** visa garantir compromissos concretos dos governos com vista a promover a transparência, a capacitação dos cidadãos, o combate à corrupção e o aproveitamento das novas tecnologias para fortalecer a governança. O Mecanismo Independente de Avaliação (IRM) da OGP 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.



¹ IRM Procedures Manual, V.3, <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>

Anexo I. Indicadores IRM

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

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

Compromissos orientados para resultados?

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

1. **Problema:** 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 de 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”)?

Compromissos estrela

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

- A descrição do compromisso deve ser **Verificável**, **Relevante** para os valores OGP e ter um potencial impacto **Transformativo**. Conforme determinado no Relatórios de Desenvolvimento.
- A implementação do compromisso tem de ser classificada pelo Relatório de Implementação do IRM como **Substancial** ou **Completa**.

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

¹ “IRM Procedures Manual,” OGP, <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>