

Mecanismo Independente de Avaliação

Revisão do Plano de Ação:
Portugal 2023–2027

Open
Government
Partnership



Independent
Reporting
Mechanism

Índice

Secção I: Visão geral do Plano de Ação 2023–2027	2
Secção II: Compromissos promissores no Plano de Ação 2023–2027 de Portugal	6
Secção III: Metodologia e indicadores do IRM	14
Anexo 1: Dados para cada um dos compromissos	17
Anexo 2: Cocriação do Plano de Ação	19

Secção I: Visão geral do Plano de Ação 2023–2027

No seu terceiro ciclo, Portugal optou por um plano de ação de quatro anos que proporciona continuidade para as reformas de administração aberta no contexto de alterações na liderança política do país. Compromissos prometedores têm em vista implementar melhor a legislação de acesso à informação reforçando as capacidades de funcionários públicos, especialmente a nível local. Muitos dos compromissos do plano carecem de ambição, centrando-se nos esforços em curso e na formação de funcionários públicos. Com vista ao futuro, Portugal tem a oportunidade de rever o plano para reforçar o seu potencial de resultados e revitalizar a Rede Nacional de Administração Aberta.

O terceiro plano de ação de Portugal é o primeiro plano do país a abranger um período de quatro anos. Cinco dos seus sete compromissos tratam de áreas políticas semelhantes às dos planos de ação anteriores, com o objetivo de continuar a melhorar a conformidade com a legislação de acesso à informação, desenvolver portais de transparência e alargar a informação disponível sobre a estrutura do Estado e questões tributárias. Dois dos compromissos introduzem novas áreas políticas, procurando intensificar a prevenção da corrupção no setor público e educar os cidadãos sobre a democracia participativa. À exceção de um, todos os compromissos se centram na formação de funcionários públicos e na disseminação dos princípios de administração aberta na administração pública.¹

Para maior clareza da análise, o presente relatório agrega os compromissos 2 e 3, que planeiam esforços prometedores no sentido de melhorar a conformidade com a legislação de acesso à informação. O agregado pretende aumentar o número de entidades governamentais que possuem Responsáveis pelo Acesso à Informação nomeados, organizando formações destinadas a consciencializar os funcionários públicos para as suas responsabilidades legais. Este agregado tem um potencial de resultados modesto, visto que, para conseguir uma conformidade plena, poderão ser necessárias alterações mais vastas a aspetos do quadro jurídico e institucional do acesso à informação em Portugal.

Na globalidade, este plano de ação é menos ambicioso que os anteriores planos de ação de Portugal, não tendo compromissos que apresentem um potencial de resultados substancial. Os

NUM RELANCE

Participação desde: 2017
Plano de Ação a ser revisto: 2024–2027
Produto IRM: Revisão do Plano de Ação
Número de compromissos: 7

Visão geral dos compromissos:

Compromissos com um prisma de administração aberta: 7 (100%)
Compromissos com potencial de resultados substancial: 0 (0%)
Compromissos promissores: 2 (28%)

Áreas políticas:

Transitadas de planos de ação anteriores:

- Direito à informação
- Dados abertos

Emergentes neste plano de ação:

- Anticorrupção
- Educação cívica

Cumprimento dos requisitos mínimos da OGP para a cocriação: Não

compromissos centram-se nos primeiros passos, como portais de transparência e formações, mas não têm metas intermédias para implementar as alterações, por exemplo através da monitorização cívica. No entender da Agência para a Modernização Administrativa (AMA), o plano de ação responde a prioridades dos cidadãos ao apresentar compromissos que dão continuidade a iniciativas anteriores. As organizações da sociedade civil esperavam, porém, contributos mais inovadores para os projetos em curso e áreas de reforma mais ambiciosas.² O Governo e as partes interessadas da sociedade civil reconhecem que os compromissos beneficiariam de concretizar mais as respetivas metas intermédias, centrando-se na exequibilidade.³

O desenvolvimento destes compromissos foi liderado pela AMA, juntamente com a Rede Nacional de Administração Aberta (RNAA), o fórum multissetorial de Portugal. Em janeiro de 2024, após a adoção do plano, a AMA mudou-se do gabinete do Primeiro-Ministro para o novo Ministério da Juventude e Modernização e o Ponto de Contacto da OGP passou para o LabX, na AMA.⁴ A Rede Nacional de Administração Aberta continua a compreender sete membros de entidades públicas e três da sociedade civil. Desde o ciclo do plano de ação anterior, o governo e as partes interessadas da sociedade civil concordaram em que há necessidade de revitalizar a RNAA incluindo mais entidades públicas e organizações da sociedade civil, reduzindo a dependência da AMA e criando uma rede mais alargada de partes interessadas diversas e empenhadas.⁵

O processo de cocriação ocorreu ao longo de um curto período de quatro meses, interrompido pela inesperada dissolução do Parlamento pelo Presidente da República e a convocação de eleições. Começou com uma consulta da RNAA sobre possíveis compromissos. Com vista a recolher um contributo mais alargado do público, foram realizados três workshops em novembro de 2023 e um inquérito de 10 dias obteve 112 respostas. As entidades governamentais deram também o seu contributo e foram redigidos compromissos com base nas propostas do governo. Em dezembro, estes compromissos preliminares foram partilhados com a RNAA para feedback e foram abertos ao público para consulta durante uma semana — de 21 a 27 de dezembro. A consulta não recebeu quaisquer comentários. A RNAA adotou o plano de ação no dia seguinte, 28 de dezembro.⁶ A AMA realçou um envolvimento robusto com as associações nacionais de municípios e freguesias.⁷ Contudo, dado que as propostas da sociedade civil não foram incluídas nos compromissos finais, as partes interessadas da sociedade civil não sentiram que o processo de cocriação tivesse proporcionado espaço para contributos significativos e salientaram a necessidade de inclusão nas reuniões com as entidades de implementação.⁸ Estas limitações levaram a compromissos menos ambiciosos que os do plano de ação anterior.

A criação do terceiro plano de ação de Portugal não cumpriu os requisitos mínimos das Normas de Participação e Cocriação da OGP, dado que não publicou um calendário de cocriação nem uma síntese de oportunidades para a participação das partes interessadas. A OGP instituiu um período de tolerância de 24 meses para assegurar uma transição justa e transparente para estas normas atualizadas. Visto que este plano de ação foi cocriado em 2023, está dentro do período de tolerância e, assim sendo, as consequências processuais normalmente associadas ao não cumprimento das normas não são aqui aplicáveis.

A AMA está a ponderar revisões ao plano de ação.⁹ Tal como salientam, a vantagem de um período de quatro anos pode ser a menor dependência do ciclo político e maior controlo assumido pelo pessoal técnico do setor público.¹⁰ Dado que este é o primeiro plano de quatro

anos de Portugal, o IRM recomenda alterações com vista a aumentar o seu potencial de resultados. Para os compromissos que dão continuidade a programas já existentes, as partes interessadas poderiam considerar formas de gerar uma mudança ambiciosa que vá para além do trabalho já em curso. Entretanto, os compromissos centrados na disseminação e na formação de entidades públicas, poderiam adotar reformas relacionadas, integrando a sociedade civil e o público. Para além de reforçar os compromissos já existentes, a RNAA poderia considerar a incorporação de novos compromissos, como os que foram propostos pela sociedade civil durante o processo de cocriação sobre a divulgação de agendas políticas, o registo de beneficiários efetivos, ou a monitorização dos fundos públicos pelos cidadãos.¹¹ Para garantir resultados positivos, os responsáveis pelos compromissos podem também estabelecer um papel claro para a sociedade civil na respetiva implementação e monitorização. As novas funções desempenhadas pelo Ministério da Juventude e pelo LabX na OGP poderiam ser uma oportunidade para reforçar as ferramentas participativas e dar prioridade ao envolvimento dos jovens.

¹ *Plano de Ação de Portugal 2023-2027* (OGP, 29 jan. 2024),

<https://www.opengovpartnership.org/documents/portugal-action-plan-2023-2027-december/>.

² Luís Vidigal (Plataforma de Associações da Sociedade Civil – Casa da Cidadania), entrevista conduzida por investigador do IRM, 12 de abril de 2024; Karina Carvalho (Transparency International Portugal), entrevista conduzida por investigador do IRM, 16 de abril de 2024; Jorge Lagarto e Paulo Francisco (equipa de contacto no LabX), entrevista conduzida por investigador do IRM, 6 de maio de 2024; e Sérgio Pepo Ramos (anterior Ponto de Contacto na AMA), entrevista conduzida por investigador do IRM, 9 de maio de 2024.

³ *Id.*

⁴ O LabX é um centro para a inovação no setor público integrado na Agência para a Modernização Administrativa (AMA). Tem estado envolvido no processo OGP desde o primeiro plano de ação e irá supervisionar a implementação do terceiro plano de ação. A equipa do LabX é o atual Ponto de Contacto da OGP, incluindo Jorge Lagarto (diretor do LabX), Patrícia Paralta e Beatriz Silva. Ver <https://labx.gov.pt/>.

⁵ Rede Nacional de Administração Aberta (RNAA), “XXI Reunião da Rede Nacional de Administração Aberta [Ata da 21ª reunião do fórum multilateral]” (abril de 2023),

https://ogp.eportugal.gov.pt/documents/48760/0/Ata_1+-+XXI+Reuni%C3%A3o+RNAA_27042023_V1_cada.pdf/8e8c266e-b4b4-4ad1-6fe9-9088a3b13c6e;

RNAA, “XXII Reunião da Rede Nacional de

Administração Aberta [Pontos principais da 22ª reunião do fórum multilateral]” (agosto de 2023),

https://ogp.eportugal.gov.pt/documents/48760/0/XXII_reuniao_29082023+%281%29.pdf/c1f447eb-ae7e-7ae8-a68e-91908a18ea46;

Lagarto e Francisco, entrevista; Ramos, entrevista.

⁶ Ramos, entrevista.

⁷ Sérgio Pepo Ramos (anterior Ponto de Contacto na AMA), e-mail enviado à RNAA, 20 de dezembro de 2023; Ramos, entrevista.

⁸ Karina Carvalho (TI Portugal), resposta por e-mail ao Ponto de Contacto e aos membros da RNAA, 21 de dezembro de 2023; Luís Vidigal (PASC), resposta por e-mail ao Ponto de Contacto e aos membros da RNAA, 22 dez. 2023; Vidigal, entrevista.

⁹ RNAA, “XXV Reunião Rede de Administração Aberta” (virtual: Teams, 28 de dezembro de 2023),

https://ogp.eportugal.gov.pt/documents/48760/0/Ata_XXV+Reuni%C3%A3o+RNAA_28122023+%282%29.pdf/6fefaf0c-2014-33ab-65da-5ae19130d9d7;

Lagarto e Francisco, entrevista.

¹⁰ Lagarto e Francisco, entrevista; Ramos, entrevista.

¹¹ Foram propostos pela sociedade civil durante o processo de cocriação os seis compromissos seguintes:

- Plataforma de Associações da Sociedade Civil (PASC):
 - Divulgação das agendas políticas (do governo, das comissões parlamentares e dos presidentes dos municípios).
 - Publicação de planos e relatórios de organismos públicos, com indicação de não cumpridores (relacionado com o Compromisso n.º 5).
- Transparency International Portugal:

- Atualização do Registo Central de Beneficiário Efetivo (RCBE) para assegurar o acesso público (sem restrições e sem registo prévio) e/ou acesso para pessoas ou entidades que demonstrem um interesse legítimo.
- Apoiar a prevenção da corrupção e da fraude na utilização dos fundos públicos envolvendo os cidadãos e as empresas em iniciativas de monitorização cívica que reforcem a confiança na gestão pública.
- ANJE:
 - Aumentar a literacia financeira e empresarial em relação com um protocolo com o Instituto Português do Desporto e Juventude (IPDJ).
 - Disponibilizar mais serviços às empresas, em relação com o Instituto dos Registos e do Notariado (IRN).

Ver RNAA, troca de e-mails entre membros da RNAA, 20–22 de dezembro de 2023; RNAA, “XXV Reunião Rede de Administração Aberta”.

Secção II: Compromissos promissores no Plano de Ação 2023–2027 de Portugal

A revisão que se segue examina os dois compromissos agregados que o IRM identificou como tendo potencial para realizar os resultados mais promissores. Os compromissos promissores tratam de uma área política que é importante para as partes interessadas ou para o contexto nacional. Têm de ser verificáveis, ter um prisma de administração aberta relevante e ter um potencial modesto ou substancial para a obtenção de resultados. A presente revisão oferece também uma análise de desafios, oportunidades e recomendações com vista a contribuir para o processo de aprendizagem e implementação do plano de ação.

Tabela 1. Compromissos promissores

Compromissos promissores
Compromissos 2–3: Avaliação e formação sobre a Lei de Acesso aos Documentos Administrativos. Este agregado de compromissos pretende avançar o acesso à informação em Portugal melhorando o conhecimento que os funcionários públicos têm da legislação — tanto no que respeita à divulgação ativa da informação como no referente à resposta a pedidos de acesso à informação. Isto poderia apoiar a implementação da lei por parte dos funcionários e aumentar o número de Responsáveis pelo Acesso à Informação (RAI) nas entidades públicas.

Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA); Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP); Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE); Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros (SGPCM); Instituto Nacional de Administração (INA); Associação Portuguesa de Bibliotecários, Arquivistas, Profissionais da Informação e Documentação (BAD); Transparency International Portugal; Plataforma de Associações da Sociedade Civil (PASC); Plataforma Artigo 37

Para uma descrição completa dos compromissos incluídos neste agregado, consultar o plano de ação 2024-2027 de Portugal:

<https://ogp.eportugal.gov.pt/documents/48760/0/III+Plano+de+A%C3%A7%C3%A3o+Nacional+de+Administra%C3%A7%C3%A3o+Aberta.pdf/e00e2e0f-03a7-64a4-0bac-d7db02b09d9e>

Contexto e objetivos

A Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (LADA) de Portugal foi adotada em 2016 e não está a ser plenamente implementada.¹ O Grupo de Estados contra a Corrupção do Conselho da Europa (GRECO) diz no seu relatório que restrições existentes na lei e uma cultura de segredo na administração pública contribuem para lacunas na divulgação da informação.² De acordo com o Artigo 9º da Lei, todas as entidades públicas e todos os organismos privados que se encontrem a gerir fundos públicos têm de nomear um Responsável pelo Acesso à Informação (RAI).³ Das cerca de 9000 entidades abrangidas pela lei,⁴ apenas 312 RAI estavam registados no portal da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) em maio de 2024.⁵ Os compromissos 2 e 3 visam responder a este incumprimento. Pretendem divulgar a Lei na Administração Pública para aumentar o número de Responsáveis pelo Acesso à Informação e a

capacidade das entidades públicas no sentido de melhor cumprirem as suas responsabilidades no que toca ao acesso à informação.

O mandato da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, enquanto entidade administrativa independente, consiste em salvaguardar o acesso à informação administrativa e ambiental, monitorizando e assegurando o cumprimento da legislação. Durante os dois planos de ação anteriores de Portugal, os compromissos da Comissão não produziram os resultados esperados. No primeiro plano de ação, os objetivos eram demasiado genéricos e os progressos foram limitados. No segundo plano de ação, o compromisso careceu de controlo por parte das entidades às quais competia nomear os Responsáveis pelo Acesso à Informação.⁶ A CADA concluiu que, ao procurar abranger todas as instituições públicas, o compromisso não era suficientemente exequível.⁷ Não obstante, as atividades de disseminação tiveram um efeito positivo no incumprimento. O número de RAI aumentou de 49 para 257 durante o período de implementação e mais entidades públicas continuaram a nomear Responsáveis pelo Acesso à Informação ao longo dos meses seguintes.⁸

Dados estes esforços anteriores, a CADA decidiu rever a sua posição de modo a tentar compreender inteiramente e responder à lentidão do setor público em matéria de cumprimento da legislação, criando uma reforma que equilibrasse a ambição com a exequibilidade. O agregado de compromissos do terceiro plano de ação, proposto e liderado pela CADA, centra-se em responder a uma importante causa subjacente ao atraso na nomeação de Responsáveis pelo Acesso à Informação: a falta de conhecimento da Lei.⁹ Os compromissos 2 e 3 têm em vista avaliar o nível de implementação da LADA e dar formação aos funcionários em todas as regiões e níveis de governo sobre as suas obrigações de divulgar a informação e responder a pedidos de acesso à mesma.

Potencial de resultados: Modesto

Este agregado de compromissos tem como objetivo avançar Portugal para a implementação plena do quadro jurídico do acesso à informação. Será a primeira vez que é feita uma campanha de disseminação extensa e de âmbito alargado sobre a Lei de Acesso aos Documentos Administrativos no setor público em Portugal, com o objetivo de abranger todos os governos locais em todas as regiões de Portugal—um alvo de aproximadamente 4000 entidades, segundo o representante da CADA.¹⁰ Fará também a primeira avaliação completa da Lei.

A avaliação do compromisso 3 já foi feita durante a primeira fase da implementação em abril de 2024. A avaliação¹¹ examina como está a ser implementada a LADA, a qualidade da Lei e as áreas em que poderia ser melhorada. Está prevista uma série de apresentações para disseminar o relatório e as conclusões, apesar de o compromisso não incluir uma meta intermédia sobre isto.¹² As conclusões preliminares apontam para uma falta de conhecimento da Lei entre as entidades públicas como o principal obstáculo para a sua implementação plena. Observa também que a Lei de Acesso aos Documentos Administrativos não estabelece qualquer sanção para uma entidade pública que não nomeie um Responsável pelo Acesso à Informação.¹³ Além disto, muitas das entidades que tinham nomeado um RAI não tinham informado a CADA da nomeação.¹⁴

Com base nas conclusões da avaliação, ao abrigo do compromisso 2, será desenvolvido um programa de criação de capacidades para as entidades públicas, que abrangerá todos os níveis da administração pública, com enfoque nos governos locais. O compromisso descreve um

programa com uma série de workshops, formações, conferências e ações de promoção que deverão ser detalhadas nos planos anuais, assim como a produção de um manual sobre a LADA.¹⁵ Em maio de 2024, o programa para 2024 já tinha sido estabelecido. Em cada um dos anos do período de implementação, será organizada uma sessão de formação em cada uma das 21 comunidades intermunicipais do país e nas regiões autónomas dos Açores e Madeira. Cada workshop terá a duração de meio dia e combinará teoria e prática. Além disto, serão organizadas outras atividades de divulgação com as diferentes entidades.

Em contraste com outros compromissos do plano de ação, a CADA procurou envolver várias entidades, especialmente as associações de governo local ANMP e ANAFRE, e organizações da sociedade civil.¹⁶ Um grupo de trabalho específico liderado pela CADA e pela ANMP irá reunir três a quatro vezes por ano para assegurar e monitorizar a implementação dos workshops (teve a sua primeira reunião em princípios de 2024). A CADA será responsável pelo conteúdo dos workshops e a ANMP e a ANAFRE serão responsáveis pela sua disseminação por todo o país, bem como facilitarão alguns dos workshops. Esta colaboração implica controlo por parte das associações de governo local, para assegurar que é dada formação à maioria dos funcionários públicos, especialmente a nível local. Duas autoridades centrais — a **Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros (SGPCM)** e o **Instituto Nacional de Administração (INA)** — irão também estar envolvidas em atividades de formação e promoção e irão colaborar na produção de um manual sobre a Lei. Finalmente, da sociedade civil, foram consultadas durante a avaliação da Lei a TI Portugal, a PASC e a Plataforma Artigo 37 e incluídas num grupo que acompanhou a avaliação. Além disto, a Associação Portuguesa de Bibliotecários, Arquivistas, Profissionais da Informação e Documentação (BAD) realizará todos os anos uma atividade de criação de capacidades¹⁷ - se bem que as organizações da sociedade civil observem que é necessário um grupo mais alargado de organizações que participem na implementação e monitorização.¹⁸ Durante a implementação, a CADA espera que a informação esteja disponível para o público através da ANMP e da ANAFRE, que irão disseminar e anunciar amplamente as atividades nos seus sites.¹⁹

Dada a dimensão e a duração do programa de criação de capacidades, a CADA espera obter um impacto positivo em várias áreas, que desbloqueie a implementação da Lei de Acesso aos Documentos Administrativos e aumente o número de Responsáveis pelo Acesso à Informação. Existe também a expectativa de que os compromissos venham a informar uma futura reforma parlamentar da lei. De uma modo mais geral, a CADA vê potencial para fomentar uma mudança no comportamento dos funcionários públicos e incentivar uma cultura de transparência no setor público. A CADA não estabeleceu um alvo quantitativo para o aumento no número de Responsáveis pelo Acesso à Informação, mas espera que os respetivos números mais do que dupliquem para 600 RAI até finais de 2027 e está também centrada em reforçar a rede de RAI.²⁰ Os representantes da sociedade civil disseram também que, ao procurar melhorar o acesso à informação, o agregado atende a uma questão importante para os cidadãos e poderá, indiretamente, aumentar a participação cívica.²¹

Contudo, atingir os resultados esperados para o agregado não é da competência exclusiva da CADA. Especificamente, a CADA não tem poderes para nomear Responsáveis pelo Acesso à Informação em todos os organismos públicos, visto que essa responsabilidade cabe às próprias instituições e a CADA não pode impôr sanções.²² Nos pedidos de informação, quando os cidadãos apresentam queixa à CADA sobre a ausência de resposta das entidades públicas, a intervenção da CADA leva numa elevada percentagem de casos a que a informação seja

fornecida.²³ Esta abordagem não pode, no entanto, ser suficiente para conseguir a conformidade total com a lei. Os representantes da sociedade civil observaram que, dado que a lei já está em vigor, os compromissos da OGP poderiam incluir medidas mais ambiciosas. Além disso, observaram que o compromisso não visa diretamente o envolvimento dos cidadãos na utilização da informação do governo.²⁴ A CADA espera vir a envidar esforços no sentido de sensibilizar os cidadãos para o acesso à informação mais tarde, quando todas as instituições públicas cumprirem efetivamente a lei.²⁵

Na globalidade, este agregado faz um esforço promissor e baseado em evidências no sentido de aumentar o conhecimento da Lei de Acesso aos Documentos Administrativos nas instituições públicas. Tem potencial para melhorar modestamente a aplicação da LADA, se bem que não vá alterar o quadro jurídico e institucional para acesso à informação em Portugal.

Oportunidades, desafios e recomendações durante a implementação

A continuação do envolvimento e liderança da CADA neste agregado é essencial para alcançar resultados, especialmente após as eleições de março de 2024. Ao abrigo da nova administração, alterações à governação da OGP poderão afetar a implementação do plano de ação.²⁶ Para além do atual âmbito do compromisso, o governo poderia começar a pensar em como poderia tomar medidas mais ambiciosas para aumentar o acesso à informação. Por exemplo, levando a cabo uma campanha de sensibilização, formações sobre a reutilização da informação para os cidadãos,²⁷ e revendo a Lei de Acesso aos Documentos Administrativos com a participação do público.²⁸ As revisões da LADA poderiam tomar mais medidas para limitar o uso das restrições da Lei.²⁹ Durante a implementação, o IRM recomenda também:

- **Envolver as organizações da sociedade civil e especialistas em acesso à informação — especialmente os que foram consultados para a avaliação da Lei — no design e desenvolvimento de formações para os funcionários públicos.** O plano de formação deve ser baseado nas conclusões da avaliação e complementado pelo conhecimento profundo que os especialistas da sociedade civil têm dos tópicos prioritários para os cidadãos.
- **Colocar o enfoque das formações nos aspetos práticos da implementação da LADA** nas agências e localidades dos participantes. Os participantes poderiam criar planos de implementação como parte do processo de formação, incluindo como irão trabalhar com a sociedade civil e com o público. No seguimento das formações, um apoio suplementar (financeiro, técnico, de orientação, etc.) poderia ajudar os participantes a pôr em prática os seus planos, juntamente com a partilha periódica dos melhores exemplos de entre o grupo da formação. Criar e apoiar uma comunidade de prática poderia também facilitar a aprendizagem contínua entre os participantes.
- **A CADA poderia criar um grupo de trabalho que envolvesse a sociedade civil** para discutir os progressos da Lei de Acesso aos Documentos Administrativos e como melhorar a conformidade, aproveitando o trabalho do grupo que acompanhou a avaliação da Lei, a participação da CADA em ações organizadas por associações de arquivistas e ambientalistas, e seguindo o exemplo do compromisso da OGP do Reino Unido relativo ao “Cumprimento da Lei da Liberdade de Informação.”³⁰
- **Publicar estatísticas periódicas que mostrem a evolução do cumprimento da lei pelas entidades públicas.** Esses dados ajudariam a sensibilizar para a existência da Lei e, desde que mostrassem um melhoramento, contribuiriam para aumentar a confiança dos cidadãos no governo. Um seguimento da avaliação inicial poderia acrescentar mais

evidências e perspetivas sobre a implementação, a conformidade, e se está realmente a ser facilitado o acesso à informação.

- **Começar a explorar a sensibilização dos cidadãos para como usar a informação do governo**, uma vez que os Responsáveis pelo Acesso à Informação tenham sido nomeados e recebido formação. Poderia ser dada formação aos RAI para que levassem a cabo esta sensibilização, complementados pela CADA, pelas associações regionais e pelas organizações da sociedade civil.

Outros compromissos

São a seguir discutidos os outros cinco compromissos que o IRM não identificou como promissores. Esta revisão faz recomendações destinadas a contribuir para a aprendizagem e implementação destes compromissos.

Segundo as organizações da sociedade civil, estes compromissos partilham pontos fracos generalizados em termos da sua conceção: continuam trabalho já em curso (não procuram gerar mudanças vinculativas ou institucionalizadas em todo o governo); não empreendem reformas de administração aberta suficientemente ambiciosas; centram-se na disseminação e formação de entidades públicas sem integrar a sociedade civil; e não estabelecem claramente responsabilidades de implementação e monitorização.

O **compromisso 1** tem como objetivo dar formação a funcionários públicos — especialmente de governos locais — sobre diversos portais de dados abertos do governo já existentes e sobre a respetiva interoperabilidade, especialmente com referência aos portais Dados, Participa e Mosaico. O compromisso é liderado para AMA em parceria com o governo central (SGPCM) e associações de governo local (a ANMP e a ANAFRE). Todavia, o compromisso prevê apenas um número limitado de sessões de formação para alguns gestores e pessoal técnico do setor público e não envolve especialistas da sociedade civil.³¹ Para apoiar os objetivos do compromisso, a AMA poderia centrar as formações no aspeto prático da utilização dos portais nas agências e localidades dos participantes. Os participantes poderiam criar planos de implementação como parte da sua formação, incluindo como iriam envolver a sociedade civil e o público na utilização das plataformas. No seguimento das formações, um apoio suplementar (financeiro, técnico, de orientação, etc.) poderia ajudar os participantes a pôr em prática os seus planos, juntamente com a partilha periódica dos melhores exemplos de entre o grupo da formação. A AMA poderia também facilitar a aprendizagem contínua entre os participantes criando e apoiando uma comunidade de prática, que poderia incluir também membros da sociedade civil e o público. Para além das formações, para reforçar o potencial de resultados do compromisso, poderiam ser tomadas medidas para reforçar a acessibilidade e a interoperabilidade dos portais, dando seguimento aos esforços de planos de ação anteriores. O compromisso beneficiaria também de envolver cidadãos, organizações da sociedade civil e especialistas para identificar áreas de interesse para a reutilização de dados do governo.

O **compromisso 4** tem como enfoque disponibilizar e tornar acessível ao público informação sobre benefícios fiscais no portal “Mais Transparência,” incluindo a divulgação de quem recebe benefícios fiscais em Portugal.³² Embora os representantes da sociedade civil considerem esta informação importante, a lei já exige a publicação desta informação no portal de transparência e o compromisso não dá acesso a nova informação.³³ A informação a ser divulgada já é exigida pelo Código Tributário português.³⁴ Para levar mais longe o objetivo do compromisso, as partes interessadas poderiam criar novas metas intermédias, recolhendo e integrando o feedback

recebido dos cidadãos sobre a informação disponibilizada através do portal Mais Transparência. Para apoiar um processo de tomada de decisões participativo em matéria de política fiscal, isto poderia também incluir um diálogo sobre os tipos de benefícios fiscais e despesas concedidos pelo estado e porquê.

O **compromisso 5** tem como base os esforços de planos de ação anteriores no sentido de disponibilizar ao público acesso a informação completa e atualizada sobre a organização do Estado. Tem em vista oferecer uma lista única de empregadores públicos publicada online, com acesso fácil e gratuito para o público em geral.³⁵ Contudo, o compromisso na sua forma atual tem um âmbito restrito, com metas intermédias limitadas apenas ao primeiro ano de implementação.³⁶ A Direção Geral de Administração e Emprego Público (DGAEP) poderia analisar mais os obstáculos ao desenvolvimento do Sistema de Informação da Organização do Estado e determinar soluções. A DGAEP poderia considerar a possibilidade de integrar organizações da sociedade civil e especialistas num grupo focal técnico e fazer reuniões periódicas de acompanhamento, em complemento ao grupo técnico de colaboração existente com entidades públicas.³⁷

O **compromisso 6** tem em vista melhorar o cumprimento do Regime Geral de Prevenção da Corrupção por parte dos organismos públicos. Apesar de isto corresponder ao mandato do Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC), a instituição responsável pelo compromisso é a Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros (SGPCM). A SGPCM deixará de existir em novembro de 2024,³⁸ algumas das suas funções serão transferidas para diferentes entidades e espera-se que o compromisso seja reformulado.³⁹ Na sua forma atual, o âmbito do compromisso é limitado - prevê a produção de até cinco manuais, até cinco webinars e sessões de esclarecimento individuais com entidades. Os implementadores poderiam reforçar a ambição do compromisso aumentando a dimensão do programa de formação e criando uma comunidade de prática (semelhante às recomendações do IRM para o compromisso 1). Os implementadores poderiam também considerar a possibilidade de acrescentar metas intermédias para avaliar as lacunas mais importantes no cumprimento por parte dos organismos públicos e tratar dessas lacunas através de reformas mais amplas - considerando a possibilidade de ter mecanismos vinculativos para aumentar os níveis de cumprimento. Seria vantajoso usar os guias recentemente publicados pelo MENAC sobre o regime de prevenção da corrupção. As partes interessadas podem também esclarecer funções e responsabilidades na implementação e monitorização, especialmente acentuando o controlo do compromisso por parte do MENAC e definindo o papel da TI Portugal enquanto parceira da sociedade civil.

O **compromisso 7** irá desenvolver e implementar um programa educativo de caráter não formal sobre a participação e cidadania digital com vista a promover a democracia participativa. O compromisso faz parte do projeto “Serviço Educativo para a Democracia”,⁴⁰ lançado pela Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros (SGPCM) em 2023, e está ligado a outras atividades de participação cívica que estão a ser desenvolvidas pela AMA e pelo LabX.⁴¹ Contudo, não é claro quais os aspetos do compromisso que constituem trabalho em curso para a SGPCM e qual o valor acrescentado que a inclusão no plano de ação da OGP proporciona. Embora um dos objetivos seja explorar novos formatos de participação, as metas intermédias giram em torno de atividades de formação e comunicação como webinars, conferências, podcasts e uma simulação de Conselho de Ministros com cidadãos. Antes da implementação, seria útil esclarecer quais as ferramentas participativas que iriam ser experimentadas e testadas e adicionar metas intermédias que procurassem aumentar as oportunidades de participação na

prática. Será também importante esclarecer as funções dos parceiros da sociedade civil PASC e ANJE e usar os respetivos conhecimentos especializados na conceção das intervenções. Um apoio robusto do LabX poderia contribuir para a produção de resultados positivos.

¹ A Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (LADA) aprova o acesso à informação administrativa e ambiental e a reutilização de documentos administrativos. Lei n.º 26/2016 de 22 de agosto, <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2016-106603618> (Port.).

² Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO), *Fifth Evaluation Round Portugal* [Quinta Ronda de Avaliação Portugal] (Estrasburgo: Conselho da Europa, 10 de janeiro de 2024), <https://rm.coe.int/grecoeval5rep-2022-3-final-eng-evaluation-report-portugal-public/1680ae19a7>.

³ O Artigo 9º da LADA determina que "Cada órgão ou entidade referida no n.º 1 do artigo 4.º [que estabelece o âmbito de aplicação subjetivo da LADA] deve designar um responsável pelo cumprimento das disposições da presente lei, a quem compete nomeadamente organizar e promover as obrigações de divulgação ativa de informação a que está vinculado o órgão ou a entidade, acompanhar a tramitação dos pedidos de acesso e reutilização e estabelecer a articulação necessária ao exercício das competências da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos." Em 1993, a primeira lei portuguesa referente ao acesso à informação já previa que "cada departamento ministerial, secretaria regional, autarquia, instituto e associação pública" tem de ter uma entidade responsável pelo cumprimento das disposições da lei. Lei n.º 65/93 de 26 de agosto, <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/65-1993-632408> (Port.).

⁴ Sérgio Pratas (CADA), e-mail enviado ao investigador do IRM, 14 de junho de 2024.

⁵ CADA, "Responsáveis pelo Acesso à Informação – RAI" (2019), <https://www.cada.pt/responsavel-pelo-acesso-a-informacao>.

⁶ O compromisso 7 no plano de ação 2018–2020 de Portugal pretendia usar a plataforma governamental de dados abertos, Dados.gov, para agregar alguns dos dados exigidos pela LADA (ex. a informação sobre Responsáveis pelo Acesso à Informação em todas as entidades elegíveis) e produzir um guia de melhores práticas para conformidade. O compromisso 9 no plano de ação 2021–2023 de Portugal visava nomear um ponto focal em cada entidade pública e aumentar o grau de conhecimento sobre o portal do Sistema de Informação da Organização do Estado (SIOE) na internet.

⁷ *Mecanismo Independente de Avaliação, Relatório de Resultados: Portugal 2021–2023* (OGP, 3 de abril de 2024), https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2024/04/Portugal_Results-Report_2021-2023_PT.pdf.

⁸ *Id.*

⁹ Sérgio Pratas (CADA), entrevista conduzida por investigador do IRM, 8 de maio de 2024.

¹⁰ *Id.*

¹¹ A avaliação não estava ainda publicamente disponível à data de redação do presente relatório, mas segundo o seu principal autor, Sérgio Pratas (CADA), foi disponibilizada a todas as partes interessadas, incluindo o investigador do IRM.

¹² Para além da publicação prevista do relatório de avaliação nos sites da CADA e da OGP Portugal, Sérgio Pratas mencionou quatro atividades de apresentação que tinham ocorrido ou estavam previstas à data de redação do relatório IRM. Nuno Viegas, "Entrevistas: Sérgio Pratas Sobre Acesso a Informação do Estado." (Fumaça, 7 de março de 2024), <https://fumaca.pt/sergio-pratas-sobre-acesso-a-informacao-do-estado/>.

¹³ Sérgio Pratas, "A Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (LADA). Uma flor na lapela da democracia?" (manuscrito não publicado, 2024).

¹⁴ Sérgio Pratas (CADA), entrevista conduzida por investigador do IRM, 10 de novembro de 2023.

¹⁵ Pratas, entrevista, 8 de maio de 2024.

¹⁶ A Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) abrange todos os 308 municípios e associações de municípios assim como as regiões autónomas dos Açores e Madeira. A Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE) representa as 3091 freguesias, as divisões administrativas mais pequenas de Portugal.

¹⁷ Pratas, "A Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (LADA). Uma flor na lapela da democracia?"

¹⁸ Luís Vidigal (PASC), entrevista conduzida por investigador do IRM, 12 de abril de 2024; Karina Carvalho (TI Portugal), entrevista conduzida por investigador do IRM, 16 de abril de 2024.

¹⁹ Pratas, entrevista, 8 de maio de 2024.

²⁰ *Id.*

²¹ Vidigal, entrevista; Carvalho, entrevista.

²² *Mecanismo Independente de Avaliação, Relatório de Resultados: Portugal 2021–2023.*

- ²³ Pratas, entrevista, 8 de maio de 2024. O manuscrito da avaliação não publicado concluiu também: 1) “a maioria das opiniões emitidas é favorável às reivindicações dos queixosos;” 2) muitas das queixas são resolvidas quando a CADA discute o pedido com a entidade pública, sem necessidade de emitir uma opinião; e 3) quando a CADA emite uma opinião, há um elevado grau de aceitação por parte das entidades públicas — até 90% nos últimos anos. Pratas, “A Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (LADA). Uma flor na lapela da democracia?”
- ²⁴ Vidigal, entrevista; Carvalho, entrevista.
- ²⁵ Pratas, entrevista, 8 de maio de 2024.
- ²⁶ Jorge Lagarto e Paulo Francisco (equipa que é o Ponto de Contacto no LabX), entrevista conduzida por investigador do IRM, 6 de maio de 2024.
- ²⁷ Ver OGP, “Serbia: Improving Proactive Transparency – Information Booklet (RS0038) [Sérvia: Melhorar a Transparência Proativa – Folheto Informativo]” (acedido a 21 de julho de 2024), <https://www.opengovpartnership.org/members/serbia/commitments/RS0038/>; OGP, “Italy: Transparency (IT0058) [Itália: Transparência]” (acedido a 21 de julho de 2024), <https://www.opengovpartnership.org/members/italy/commitments/IT0058/>.
- ²⁸ OGP, “Spain: Reform laws related to transparency and access to information (ES0044) [Espanha: leis de reforma relacionadas com a transparência e o acesso à informação]” (acedido a 21 de julho de 2024), <https://www.opengovpartnership.org/members/spain/commitments/ES0044/>.
- ²⁹ GRECO, *Fifth Evaluation Round Portugal* [Quinta Ronda de Avaliação Portugal].
- ³⁰ Ver “Compliance with Freedom of Information Act [Cumprimento da Lei da Liberdade de Informação]” (OGP, 2022), <https://www.opengovpartnership.org/members/united-kingdom/commitments/UK0106/>.
- ³¹ *Plano de Ação de Portugal 2023-2027* (OGP, 29 de janeiro de 2024), <https://www.opengovpartnership.org/documents/portugal-action-plan-2023-2027-december/>; Sérgio Pepo Ramos (anterior Ponto de Contacto na AMA), resposta por e-mail enviada aos membros da RNAA, 21 de dezembro de 2023.
- ³² As organizações serão identificadas pelo respetivo Número de Identificação Fiscal. Para pessoas singulares, não serão publicadas informações pessoais ou de identificação por motivo de confidencialidade fiscal. Carlos Sousa Guimarães (Autoridade Tributária e Aduaneira), resposta escrita ao investigador do IRM, 3 de julho de 2024.
- ³³ Vidigal, entrevista; Carvalho, entrevista; Carlos Sousa Guimarães (Autoridade Tributária e Aduaneira), resposta escrita ao investigador do IRM, 10 de maio de 2024.
- ³⁴ Códigos Tributários: Estatuto dos Benefícios Fiscais https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/codigos_tributarios/bf_rep/pages/estatuto-dos-beneficios-fiscais-indice.aspx (Port.).
- ³⁵ Pedro Engrácia (DGAEP), resposta escrita ao investigador do IRM, 20 de maio de 2024.
- ³⁶ Na primeira fase, será disponibilizado um conjunto de informações sobre emprego público no portal Mais Transparência; outros conjuntos de informações serão criados posteriormente. Ramos, e-mail.
- ³⁷ Ver recomendações referentes ao compromisso 9 (*Mecanismo Independente de Avaliação, Relatório de Resultados: Portugal 2021–2023* em 23–24).
- ³⁸ Presidência do Conselho de Ministros, *Decreto-Lei n.º 43-B/2024* (2 de julho de 2024), <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/43-b-2024-870757938>.
- ³⁹ Patrícia Paralta (LabX), e-mail enviado ao investigador do IRM, 10 de julho de 2024.
- ⁴⁰ Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros (SGPCM), “Serviço Educativo Para A Democracia” (6 de março de 2024), <https://www.sg.pcm.gov.pt/servicos/servico-educativo/>.
- ⁴¹ Lagarto e Francisco, entrevista.

Secção III: Metodologia e indicadores do IRM

O presente produto é uma revisão técnica concisa e independente das características do plano de ação e dos pontos fortes e desafios que o IRM identifica para informar um processo de implementação mais robusto. O IRM destaca compromissos que têm maior potencial de resultados, uma elevada prioridade para as partes interessadas do país, uma prioridade no contexto nacional de administração aberta, ou uma combinação destes fatores.

Os produtos do IRM fornecidos durante um ciclo de plano de ação nacional incluem:

- **Briefing de cocriação:** um briefing conciso que salienta lições obtidas de relatórios anteriores do IRM para apoiar o processo OGP, a conceção de um plano de ação e a aprendizagem geral de um país.
- **Revisão do Plano de Ação:** uma revisão técnica das características do plano de ação e dos pontos fortes e desafios que o IRM identifica para informar um processo de implementação mais robusto.
- **Revisão a meio termo:** uma revisão de planos de ação de quatro anos após uma atualização a meio do termo. A revisão avalia compromissos novos ou que tenham sido significativamente alterados no plano de ação atualizado, a conformidade com as regras da OGP de uma atualização informal dos progressos da implementação.
- **Relatório de resultados:** uma avaliação global da implementação centrada nos resultados a nível de políticas e em como as mudanças acontecem. Verifica também a conformidade com as regras da OGP e informa a prestação de contas e a aprendizagem a mais longo prazo.

Na Revisão do Plano de Ação, o IRM revê os compromissos utilizando três indicadores:

1. Verificabilidade: O IRM determina se um compromisso é ou não passível de verificação na forma como está descrito no plano de ação. O indicador é avaliado como:

- **Sim/Não:** Os objetivos declarados e as ações propostas são suficientemente claros e incluem atividades que podem ser objetivamente demonstradas para avaliar a implementação?
- Considerar-se-á que os compromissos que não são verificáveis não podem ser revistos e não continuarão a ser avaliados.

2. Prisma de administração aberta: O IRM determina se o compromisso se relaciona com os valores de administração aberta - transparência, participação cívica ou prestação de contas - conforme definidos pela Declaração de Governo Aberto e pelos Estatutos da OGP. Com base numa leitura atenta do texto do compromisso, o indicador é avaliado como:

- **Sim/Não:** O compromisso tem em vista tornar uma área política, uma instituição ou o processo de tomada de decisões mais transparentes, participativos ou passíveis de responsabilização pelo público?

Podem ser usadas as seguintes perguntas respeitantes a cada um dos valores da OGP, como referência para identificar a perspetiva específica de administração aberta na análise do compromisso:

- **Transparência:** O governo irá divulgar mais informação, melhorar os quadros jurídico ou institucional para garantir o direito à informação, melhorar a qualidade da informação divulgada ao público, ou aumentar a transparência dos processos de tomada de decisões pelo governo ou das instituições?
- **Participação cívica:** Irá o governo criar ou melhorar as oportunidades, os processos ou os mecanismos existentes para o público informar, influenciar ou cocriar políticas, leis e/ou decisões? Irá o governo criar, possibilitar ou melhorar mecanismos participativos para as minorias ou grupos marginalizados ou sub-representados?

Irá o governo melhorar o ambiente propício para a sociedade civil (que pode incluir leis relativas a ONG, mecanismos de financiamento, tributação, requisitos de comunicação, etc.)? Irá o governo melhorar as condições jurídicas, políticas, institucionais ou práticas relacionadas com o espaço cívico, como a liberdade de expressão, associação e reunião pacífica, que facilitarão a participação na esfera pública? Irá o governo tomar medidas para combater a informação falsa e a desinformação, especialmente na internet, para garantir que as pessoas têm acesso a informação confiável e factual (o que pode incluir campanhas de literacia digital e dos media, a verificação de factos ou a promoção de um ecossistema independente para os meios de comunicação social)?

- **Prestação de Contas:** Irá o governo criar ou melhorar as oportunidades para que os representantes do Estado possam ser responsabilizados pelas suas ações? Irá o governo possibilitar um quadro jurídico, político ou institucional destinado a promover a responsabilização dos funcionários públicos?

3. Potencial de resultados: O IRM analisa os resultados esperados e o potencial que seria verificado no Relatório de Resultados do IRM após a implementação. O potencial de resultados é uma indicação inicial da possibilidade de o compromisso produzir resultados significativos, com base na forma como é articulado no plano de ação e tendo em vista a situação da respetiva área política. O indicador é avaliado como:

- **Pouco claro:** o compromisso visa a continuação das práticas existentes em conformidade com a legislação, os requisitos ou as políticas em vigor, sem indicar o valor acrescentado ou uma abordagem de administração aberta melhorada por comparação com a prática existente.
- **Modesto:** uma iniciativa ou alterações a processos, práticas ou políticas positivas mas isoladas. O compromisso não gera alterações vinculativas ou institucionalizadas no governo ou nas instituições que administram uma área política. São exemplos disto ferramentas (ex. websites), publicações de dados, formações, ou projetos piloto.
- **Substancial:** algo que pode vir a mudar completamente as regras do jogo em práticas, políticas ou instituições que governam uma área política, um setor público, ou a relação entre os cidadãos e o estado. O compromisso gera mudanças vinculativas e institucionalizadas na administração pública.

A revisão centra a sua análise nos compromissos promissores. Os compromissos promissores são verificáveis, têm um prisma de administração aberta e um potencial de resultados pelo menos modesto. Os compromissos promissores podem também ser uma prioridade para as partes interessadas nacionais ou para o contexto específico. O IRM pode agregar compromissos

Revisão do IRM do Plano de Ação: Plano de Ação de Portugal 2023– 2027

que tenham um objetivo político comum ou que contribuam para a mesma reforma ou questão política. O potencial de resultados dos compromissos agregados é analisado como um todo.

Durante o processo de revisão interna deste produto, o IRM verifica a exatidão das conclusões e recolhe mais informação através de uma análise por pares, feedback da Unidade de Apoio da OGP conforme necessário, entrevistas e validação com partes interessadas do país, uma análise por especialistas externos e supervisão pelo Painel Internacional de Especialistas do IRM (IEP).¹

Esta revisão foi preparada para o IRM em colaboração com Ana Revuelta e foi submetida a revisão especializada externa por Brendan Halloran. A metodologia do IRM, a qualidade dos produtos IRM e o processo de revisão são supervisionados pelo Painel Internacional de Especialistas (IEP) do IRM. Para mais informação, consultar a secção de Visão Geral do IRM, no site da OGP.²

¹ OGP, “International Experts Panel [Painel Internacional de Especialistas]” (2024),

<https://www.opengovpartnership.org/about/who-we-are/international-experts-panel/>.

² Open Government Partnership, “Overview: Independent Reporting Mechanism [Visão Geral: Mecanismo Independente de Avaliação]” (2020), <https://www.opengovpartnership.org/irm-guidance-overview/>.

Anexo 1: Dados para cada um dos compromissos¹

Compromisso 1: Divulgação e capacitação sobre os portais transversais promotores da Administração Aberta

- Verificável: Sim
- Tem um prisma de administração aberta? Sim
- Potencial de resultados: Pouco claro

Compromisso 2: Divulgação e capacitação da Lei de Acesso aos Documentos Administrativos

- Verificável: Sim
- Tem um prisma de administração aberta? Sim
- Este compromisso foi agregado com Compromisso 3 como: Avaliação e formação sobre a Lei de Acesso aos Documentos Administrativos.
- Potencial de resultados: Modesto

Compromisso 3: Avaliação da implementação e efeitos da Lei de Acesso aos Documentos Administrativos

- Verificável: Sim
- Tem um prisma de administração aberta? Sim
- Este compromisso foi agregado com Compromisso 2 como: Avaliação e formação sobre a Lei de Acesso aos Documentos Administrativos.
- Potencial de resultados: Modesto

Compromisso 4: Disponibilização de Benefícios Fiscais no Portal Mais Transparência

- Verificável: Sim
- Tem um prisma de administração aberta? Sim
- Potencial de resultados: Modesto

Compromisso 5: Estrutura de Organização do Estado

- Verificável: Sim
- Tem um prisma de administração aberta? Sim
- Potencial de resultados: Pouco claro

Compromisso 6: Programa de capacitação e divulgação do Regime Geral de Prevenção da Corrupção

- Verificável: Sim
- Tem um prisma de administração aberta? Sim
- Potencial de resultados: Modesto

Compromisso 7: Serviço Educativo para a Cidadania Participativa e Digital

- Verificável: Sim
- Tem um prisma de administração aberta? Sim
- Potencial de resultados: Pouco claro



¹ Notas editoriais:

1. Para compromissos agregados, a avaliação do potencial de resultados é feita a nível do agregado e não dos compromissos individuais.
2. Os títulos abreviados dos compromissos podem ter sido editados por razões de concisão. Para o texto completo dos compromissos, consultar o plano de ação de Portugal:
https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2024/01/Portugal_Action-Plan_2023-2027_December_PT.pdf.

Anexo 2: Cocriação do Plano de Ação

Os países membros da OGP são incentivados a tentar realizar toda a ambição das Normas de Participação e Cocriação da OGP, que entraram em vigor a 1 de janeiro de 2022.¹ O IRM avalia todos os países que apresentaram planos de ação a partir de 2022 utilizando as normas atualizadas. A tabela 2 descreve até que ponto as práticas de participação e cocriação dos países cumprem os requisitos mínimos aplicáveis durante a conceção do plano de ação.

A OGP instituiu um período de tolerância de 24 meses para assegurar uma transição justa e transparente para as normas atualizadas. Os planos de ação cocriados e apresentados até 31 de dezembro de 2023 estão dentro do período de tolerância. O IRM avaliará o alinhamento dos países com as normas e os seus requisitos mínimos.² No entanto, os países serão considerados como estando a atuar de forma contrária ao processo apenas se não cumprirem os requisitos mínimos nos planos de ação cocriados em 2024 e nos anos subsequentes.

De notar que, de acordo com o Manual Nacional da OGP, os países que implementem planos de ação de quatro anos têm de realizar um processo de atualização ao fim de dois anos. Os países devem cumprir os requisitos mínimos 3.1 e 4.1 durante o processo de atualização.³ A avaliação pelo IRM do processo de atualização será incluída no Relatório de Resultados.

Tabela 2. Cumprimento dos requisitos mínimos

Requisito mínimo	Cumprido durante a cocriação?	Cumprido durante a implementação?
1.1 Espaço para o diálogo: A Rede Nacional de Administração Aberta (RNAA) foi criada pouco depois da adesão de Portugal à OGP e teve a sua primeira reunião a 15 de junho de 2018. A RNAA compreende sete membros do setor público e três da sociedade civil. É coordenada pela Agência para a Modernização Administrativa (AMA) e pelo LabX dentro da AMA, que é atualmente o ponto focal da OGP em Portugal. A sua composição e o seu mandato são determinados nos estatutos publicados no site da OGP. ⁴ Durante a conceção do terceiro plano de ação da OGP, a RNAA reuniu em quatro ocasiões (28 de agosto, 13 de novembro, e 11 e 28 de dezembro de 2023) na maior parte das vezes virtualmente. Esta frequência é ligeiramente inferior à prevista nos estatutos (pelo menos de dois em dois meses). Em cada uma das reuniões, foi anunciada a data da próxima reunião. As agendas das reuniões foram partilhadas com os membros da RNAA com sete dias de antecedência. ⁵ As agendas e as atas das reuniões encontram-se publicadas no site nacional da OGP. ⁶	Sim	<i>A ser avaliado no Relatórios de Resultados</i>
2.1 Site OGP: O site da OGP Portugal foi lançado em 2018 e pode ser acedido em https://ogp.eportugal.gov.pt/ , em Português e em Inglês. Contém informação básica sobre o processo e as atividades da OGP, as reuniões da RNAA e uma tabela de monitorização para cada plano de ação, incluindo o terceiro. O site inclui também informação sobre como se registar na lista de distribuição da OGP ⁷ e um botão para enviar comentários.	Sim	<i>A ser avaliado no Relatórios de Resultados</i>

<p>2.2 Repositório: O site da OGP Portugal inclui um repositório que é atualizado mais de duas vezes por ano. Oferece acesso aos estatutos da RNAA e às agendas e atas das reuniões da RNAA desde 2018, que foram publicadas após cada uma das reuniões, sem indicar as datas de publicação.⁸ Há alguma informação disponível sobre o desenvolvimento do terceiro plano de ação e cada compromisso tem uma página específica para acompanhamento dos progressos.⁹</p>	<p>Sim</p>	<p><i>A ser avaliado no Relatórios de Resultados</i></p>
<p>3.1 Notificação antecipada: O site da OGP Portugal publicou um anúncio de que o processo de cocriação teria início em fins de junho,¹⁰ mas não publicou um calendário de cocriação com datas ou uma panorâmica geral de oportunidades para a participação das partes interessadas (incluindo workshops, inquérito e consulta pública final).</p>	<p>Não</p>	<p>Não é aplicável</p>
<p>3.2 Sensibilização: As atividades de sensibilização foram limitadas. Pouco antes da sua realização, alguns workshops foram anunciados no site da OGP e em sites dos parceiros.¹¹ A lista de distribuição da OGP Portugal fez chegar alguma informação aos seus subscritores (aproximadamente 450 em dezembro de 2023).¹² Contudo, um representante da sociedade civil observou que o processo de cocriação careceu de atividades de sensibilização que envolvessem o público em geral e outras partes interessadas relevantes.¹³</p>	<p>Sim</p>	<p>Não é aplicável</p>
<p>3.3 Mecanismo de feedback: Nas reuniões da RNAA, os membros da sociedade civil foram consultados sobre o plano de ação. Puderam dar feedback sobre as propostas de compromissos em meados de dezembro. Para além disto, mais partes interessadas puderam participar em três workshops em novembro de 2023¹⁴ e num inquérito online sobre áreas a dar prioridade para o desenvolvimento dos compromissos. O inquérito esteve aberto durante 10 dias¹⁵ e recebeu 112 respostas.¹⁶ A informação sobre os workshops e o inquérito não esteve diretamente disponível nos sites da OGP e da AMA. Finalmente, a AMA realizou uma consulta pública de uma semana para validar o plano de ação em finais de dezembro, que não recebeu quaisquer comentários. Os cidadãos interessados podiam também dar o seu contributo por e-mail ou usando o botão de comentário no site da OGP, mas não foram comunicados quaisquer comentários por essas vias.¹⁷ Se bem que os mecanismos de feedback tenham cumprido os requisitos mínimos da OGP, o Ponto de Contacto reconheceu que o período da consulta pública final foi muito curto. Os representantes da sociedade civil observaram também que os mecanismos de consulta não foram anunciados com antecipação suficiente para incentivar a participação de uma vasta gama de partes interessadas e ter um efeito significativo nas decisões do plano de ação.¹⁸</p>	<p>Sim</p>	<p>Não é aplicável</p>
<p>4.1 Resposta fundamentada: As propostas de compromissos apresentadas pela PASC / APDSI, TI Portugal e ANJE são parcialmente mencionadas nas atas da RNAA, mas poderão não ter sido plenamente discutidas ou documentadas.¹⁹ Os membros da RNAA receberam um e-mail de resposta do Ponto de Contacto a 21 de dezembro, antes de o plano ser adotado em 28 de dezembro. Na opinião dos representantes da sociedade civil, este e-mail não dava informação suficiente das razões pelas quais as suas propostas não tinham sido incluídas no plano de ação. Outros contributos de partes interessadas, como respostas ao inquérito, não foram revelados e não lhes foi dada qualquer resposta fundamentada.²⁰</p>	<p>Sim</p>	<p>Não é aplicável</p>

<p>5.1 Implementação aberta: <i>O IRM examinará se foram realizadas reuniões com partes interessadas da sociedade civil, para apresentar os resultados da implementação e permitir que a sociedade civil faça os seus comentários, no Relatório de Resultados.</i></p>	<p>Não é aplicável</p>	<p><i>A ser avaliado no Relatórios de Resultados</i></p>
---	------------------------	--

A criação do terceiro plano de ação de Portugal não cumpriu os requisitos mínimos das Normas de Participação e Cocriação da OGP, dado que não publicou um calendário de cocriação nem uma síntese de oportunidades para a participação das partes interessadas. Visto que este plano de ação abrange um período de implementação de quatro anos, o plano terá um período de atualização ao fim de dois anos — uma oportunidade para as partes interessadas refletirem sobre a implementação do plano de ação, examinarem as próximas etapas e determinarem como prosseguir de modo a assegurar uma ambição e resultados robustos. O IRM voltará a avaliar o cumprimento dos requisitos mínimos 1.1, 2.1, 2.2., 3.1, 4.1 e 5.1 nessa data intermédia, após a apresentação do plano de ação atualizado. Para que sejam cumpridas as normas da OGP durante este período, o IRM recomenda especialmente:

- A publicação do calendário e de uma visão geral das oportunidades de participação para as partes interessadas no site da OGP bem antes do início do período de atualização (pelo menos duas semanas antes).
- Que o LabX/a AMA documentem todas as propostas das partes interessadas no site da OGP e enviem às partes interessadas ou publiquem um feedback escrito de como as suas propostas foram ponderadas durante o período de atualização, incluindo os critérios usados.

¹ Open Government Partnership, “OGP Participation and Co-Creation Standards [Normas de Participação e Cocriação da OGP]” (24 de novembro de 2021), <https://www.opengovpartnership.org/ogp-participation-co-creation-standards/>.

² Open Government Partnership, “IRM Guidelines for the Assessment of Minimum Requirements [Diretrizes do IRM para a Avaliação dos Requisitos Mínimos]” (31 de maio de 2022), <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-guidelines-for-the-assessment-of-minimum-requirements/>.

³ Open Government Partnership, *OGP National Handbook: Rules and Guidance for Participants* [Manual Nacional da OG: Regras e Orientação para os Participantes] (março de 2024) parág. 2.3, <https://www.opengovpartnership.org/documents/ogp-national-handbook-rules-and-guidance-for-participants-2022>.

⁴ Agência para a Modernização Administrativa (AMA), “ESTATUTOS PARA A REDE NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO ABERTA (2018), https://ogp.eportugal.gov.pt/documents/48760/55198/AMA_Estatutos_RedemNacionalAdministra%C3%A7%C3%A3oAberta_20181114.pdf/01cc597f-3e1f-03ce-78cf-54310ce22477.

⁵ Sérgio Pepo Ramos (anterior Ponto de Contacto na AMA), entrevista conduzida por investigador do IRM, 9 de maio de 2024.

⁶ Governo de Portugal e Agência para a Modernização Administrativa (AMA), “Documentação da Rede Nacional de Administração Aberta” (OGP, 2024), <https://ogp.eportugal.gov.pt/pt/web/guest/documentacao-rnaa>.

⁷ Há um convite para os cidadãos se registarem na lista de distribuição da OGP Portugal em: <https://ogp.eportugal.gov.pt/pt/signup>.

⁸ Governo de Portugal e AMA, “Documentação da Rede Nacional de Administração Aberta.”

⁹ O anúncio do processo de cocriação do terceiro plano de ação encontra-se disponível no site da OGP Portugal, “Cocriação - III Plano de Ação Nacional” Governo de Portugal e AMA, 2023, <https://ogp.eportugal.gov.pt/pt/cocriacao-iii-plano-de-acao-nacional>. A monitorização do terceiro plano de ação e de cada um dos compromissos pode ser acedida em: <https://ogp.eportugal.gov.pt/pt/iii-panna>

¹⁰ *Id.*

¹¹ Por exemplo, o workshop organizado pela PASC, pela APDSI e pela AMA a 21 de novembro de 2023 foi anunciado no site da PASC. Dada a composição limitada da RNAA, com apenas três organizações da sociedade civil, as entidades exteriores à RNAA foram incluídas como parceiras em alguns compromissos. Isto alargou ligeiramente a lista de agentes envolvidos no processo OGP (ver compromissos 1, 2, 3 e 5).

Revisão do IRM do Plano de Ação: Plano de Ação de Portugal 2023- 2027

Para comentário público: É favor não citar

¹²Ramos, entrevista.

¹³ Karina Carvalho (TI Portugal), e-mail enviado ao Ponto de Contacto/RNAA, 21 de dezembro de 2023.

¹⁴Ramos, entrevista.

¹⁵ O inquérito no site da PASC encontra-se disponível no endereço <https://pasc.pt/2023/11/14/iii-plano-da-rede-nacional-de-administracao-aberta-2024-2027/>. ¹⁵ O inquérito no site da AMA encontra-se disponível no endereço https://www.ama.gov.pt/web/agencia-para-a-modernizacao-administrativa/noticias2016?p_p_id=101_INSTANCE_JmTXTfCdm5fe&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_101_INSTANCE_JmTXTfCdm5fe_delta=5&_101_INSTANCE_JmTXTfCdm5fe_keywords=&_101_INSTANCE_JmTXTfCdm5fe_advancedSearch=false&_101_INSTANCE_JmTXTfCdm5fe_andOperator=true&p_r_p_564233524_resetCur=false&_101_INSTANCE_JmTXTfCdm5fe_cur=8#popup10762260a-b2b2-4e19-906f-c01341d657da.

¹⁶Ramos, entrevista.

¹⁷ *Id.*

¹⁸ *Id.*; Luís Vidigal (PASC), entrevista conduzida por investigador do IRM, 12 de abril de 2024; Karina Carvalho (TI Portugal), entrevista conduzida por investigador do IRM, 16 de abril de 2024. Em Portugal, não é obrigatório consultar o público em geral quanto a leis iniciadas pelo parlamento. Por isso, o governo não informa habitualmente o público de que está planeada uma consulta e os responsáveis políticos não dão geralmente resposta pública a comentários de consultas (Ver OCDE, “Regulatory Reform [Reforma Regulamentar]” (2024), <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/portugal-country-profile-regulatory-policy-2021.pdf>.) O IRM não observou quaisquer alterações notáveis no processo OGP por comparação com a prática comum em matéria de mecanismos de consulta.

¹⁹ Agência para a Modernização Administrativa (AMA), “XXV Reunião Rede de Administração Aberta]” (OGP, 28 de dezembro de 2023), https://ogp.eportugal.gov.pt/documents/48760/0/Ata_XXV+Reuni%C3%A3o+RNAA_28122023+%282%29.pdf/6fefaf0c-2014-33ab-65da-5ae19130d9d7.

²⁰Ramos, entrevista.