

1. Introdução e enquadramento

A adesão de Portugal à OGP, em dezembro de 2017, constituiu um passo natural, tendo em conta o percurso da sociedade portuguesa, nos últimos anos, pautado por maior transparência e abertura ao cidadão e à sociedade em geral. Desta forma, o compromisso e alinhamento de Portugal com os princípios consagrados na [Declaração da Administração Aberta](#)¹, já vinha sendo materializado numa série de iniciativas que visam incentivar mais participação cívica e maior proximidade entre cidadãos e a Administração Pública (AP), designadamente:

- A promoção de iniciativas para a reutilização de software e a adoção de Software Livre e de Código Aberto na AP, lançando o portal do [Software Público](#);
- A organização e divulgação de atividades e processos de consulta pública para orçamentos participativos, como foi o caso do [Orçamento Participativo de Portugal](#), apresentado em 2016, sendo o primeiro orçamento participativo, realizado a nível nacional, em todo mundo, ou [Orçamento Participativo Jovem](#) (OPJP);
- o foco na cocriação de serviços públicos por meio de projetos como o Programa [SIMPLEX +](#), o [Laboratório de Experimentação da Administração Pública](#) (LabX), bem como o [Portal Nacional de Dados Abertos](#) e ainda a [Estratégia TIC2020](#).

A participação Portuguesa na OGP implica a elaboração de planos de ação, a desenvolver bienalmente pela Rede Nacional de Administração Aberta (RNAA/Rede), o *Multistakeholder Forum* (MSF) português. A Agência para a Modernização Administrativa (AMA), foi [designada como ponto focal nacional](#)² para esta iniciativa e convidou diretamente nove entidades representantes do Setor Público e da Sociedade Civil, procurando assegurar a representatividade de todas as partes interessadas, assim como garantir uma participação tão alargada quanto desejável numa iniciativa desta natureza. A Rede foi criada para desenvolver, coordenar, executar e supervisionar os Planos de Ação Nacional de Administração Aberta.

A criação da RNAA no primeiro ano da participação portuguesa na OGP foi elogiada pelos peritos internacionais presentes na [I Reunião da Rede](#)³, já que apenas cerca de metade dos países optaram por estabelecer os respetivos fóruns somente a partir do segundo Plano de Ação Nacional.

¹ Open Government Declaration: <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/open-government-declaration/>

² Portugal – Letter of Intent to Join OGP: <https://www.opengovpartnership.org/documents/portugal-letter-of-intent-to-join-ogp/>

³ Ata da I Reunião da Rede Nacional de Administração Aberta: https://ogp.eportugal.gov.pt/documents/48760/55198/AMA_At+I+Reuni%C3%A3o+RNAA+%2815JUN18%29.pdf/c2756559-5937-db44-54ad-fce4a85982e4



É neste paradigma e através de um esforço colaborativo dos seus membros, parceiros e Sociedade Civil, que a Rede procurou trazer essa diversidade de experiências e conhecimento para a implementação do [I Plano de Ação de Administração Aberta](#) (I PANAA), que assenta em [8 compromissos](#), selecionados de conjunto de propostas resultantes das atividades de cocriação da Rede e de um processo de [consulta pública](#).

Partindo das especificidades do contexto nacional, este primeiro Plano de Ação inspirou-se na declaração e nos [princípios](#)⁴ da Administração Aberta e está estruturado em torno de quatro grandes eixos, designadamente:

- **Dados Abertos**, fomentando a disponibilização e reutilização de informação gerada pela AP (com 2 compromissos);
- **Transparência e acesso à informação**, promovendo o acesso à informação e a documentos administrativos do setor público (com 7 compromissos);
- **Utilização das Tecnologias de Informação e Comunicação e Inclusão Digital**, divulgando novos canais de relacionamento entre a AP e os cidadãos/empresas (com 5 compromissos);
- **Participação Pública**, estimulando a utilização de processos de consulta pública e democracia participativa (com 6 compromissos)⁵.

O primeiro Plano de Ação Nacional de Administração Aberta português foi [publicado](#)⁶ em meados de dezembro de 2018, sendo composto por 8 compromissos, divididos em 4 grandes eixos temáticos, conforme apresentado no quadro abaixo:

Compromissos	Eixos temáticos
#1: Gestor de acessos públicos	Transparência e acesso à informação Utilização das Tecnologias de Informação e Comunicação e Inclusão Digital Participação Pública
#2: Semana da Administração Aberta	Transparência e acesso à informação Participação Pública
#3: Divulgação de Informação Fiscal e Aduaneira	Transparência e acesso à informação Utilização das Tecnologias de Informação e Comunicação e Inclusão Digital Participação Pública

⁴ How about defining Open Government principles?: <https://www.opengovpartnership.org/stories/how-about-defining-open-government-principles/>

⁵ Todos os compromissos do I PANAA enquadram-se, em simultâneo, em mais do que um dos quatro eixos temáticos.

⁶ Notícia da publicação do I Plano de Ação Nacional de Administração Aberta, no portal OGP Portugal: <https://ogp.eportugal.gov.pt/noticia5>



#4: Vídeos tutoriais sobre a utilização de plataformas de dados abertos	Dados Abertos Utilização das Tecnologias de Informação e Comunicação e Inclusão Digital Participação Pública
#5: Organização do Estado Clara	Transparência e acesso à informação
#6: Consulta.LEX	Transparência e acesso à informação Utilização das Tecnologias de Informação e Comunicação e Inclusão Digital Participação Pública
#7: Implementação e monitorização do regime de acesso à informação administrativa e ambiental	Transparência e acesso à informação
#8: Reforço da transparência na contratação pública	Dados Abertos Transparência e acesso à informação Utilização das Tecnologias de Informação e Comunicação e Inclusão Digital Participação Pública

Quadro 1 - Eixos temáticos por compromisso do I PANAA

Conforme o Quadro 1 evidencia, estes eixos estão alinhados com os principais pilares da OGP – promover a transparência; dar mais poder aos cidadãos; combater a corrupção; utilizar as novas tecnologias para potenciar a relação entre o Estado e o Cidadão – e com o contexto nacional português.

Para mais informações sobre o processo de cocriação e desenvolvimento do I PANAA, consultar o [Relatório de Desenvolvimento do Mecanismo Independente de Avaliação \(IRM\)](#), publicado no [portal da OPG Portugal](#), onde também estão disponíveis outras informações sobre o [I PANAA](#), a [RNAA](#) e outras iniciativas relacionadas com a Administração Aberta, em Portugal.

Visão geral da implementação do I Plano de Ação

A implementação deste Plano de Ação, reflete a parceria entre o Setor Público e a Sociedade Civil para a consolidação e normalização dos princípios e valores da Administração Aberta e da participação cívica. Este Relatório Final de Autoavaliação foca-se principalmente na fase de implementação do I PANAA, apresentando informações sobre o seu processo de execução e concretização dos seus compromissos e respetivos resultados, considerando o biénio 2018-2020. O processo e fase de implementação deste I Plano de Ação iniciou-se em



janeiro de 2019 e a monitorização da sua implementação foi acompanhada pelos membros do MSF através de reuniões de trabalho⁷, bimestrais, que se mantiveram ao longo do biénio de 2018-2020.

Passados quase dois anos, a avaliação da fase de implementação do I PANAA, no âmbito geral, é positiva. Conseguiu-se implementar grande parte do que este Plano de Ação se propunha alcançar, apesar dos desafios enfrentados com alguns dos seus compromissos.

Os principais desafios decorreram de questões operacionais, em particular, da forma como alguns compromissos foram inscritos no I PANAA, onde questões como o âmbito e/ou as atribuições das entidades responsáveis ficaram definidos de uma forma que não ajudou à sua posterior execução e monitorização. Esta dificuldade combinada com a ausência de indicadores de progresso de algumas atividades-marco, promoveu um envolvimento menos efetivo por parte de alguns parceiros-chave e partes interessadas. Ainda assim, salienta-se que a taxa de conclusão do I PANAA de 67%, traduz eficácia na capacidade de implementação, em particular, tendo em conta que se tratou da primeira vez que uma iniciativa de Administração Aberta com estas características e alcance ocorreu em Portugal.

Do ponto de vista do impacto gerado na Sociedade Civil e na AP, o retorno sobre as medidas implementadas pelo I PANAA também é significativo, já que muitas destas iniciativas vieram provocar maior simplicidade de processos de disponibilização de dados, assim como uma comunicação mais clara e transparente desses dados, como é o caso dos Compromissos [#1](#), [#3](#); [#4](#); [#5](#); [#6](#) e [#7](#) mas também a promoção de uma forma de trabalhar mais colaborativa e participativa por parte de todos os *stakeholders* envolvidos, no caso dos Compromissos [#2](#); [#6](#) e [#8](#).

É importante também salientar que durante o período de implementação deste Plano de Ação houve mudanças na equipa de gestão da AMA, encarregue da coordenação dos trabalhos da Rede e acompanhamento dos Planos de Ação. Assim, em setembro de 2019, esta responsabilidade passou para a equipa do Laboratório de Experimentação da Administração Pública (LabX), que assim, sucedeu à equipa de Relações Internacionais, que tinha coordenado os trabalhos da Rede desde a adesão de Portugal à OGP.

Em outubro de 2019, ocorreram também as Eleições Legislativas em Portugal. Com a tomada de posse do novo Governo⁸, surgem novos programas políticos, o que resultou numa reorientação de algumas tutelas e respetivos atores, em particular, nas matérias relacionadas com a Administração Aberta e a Participação Cívica. Assim, os trabalhos da Rede passaram a ser acompanhados pela Área Governativa da Modernização do Estado e da Administração Pública (anteriormente eram acompanhados pela Área Governativa da Presidência e da Modernização Administrativa⁹), tendo a própria Sr^a Ministra Alexandra Leitão, dado um sinal de interesse e vinculação à missão da Rede, participando na [7ª Reunião](#) da RNAA, em dezembro de 2019. As atividades da

⁷ Para além do MSF, o acompanhamento da implementação também se realizou através de outras atividades apresentadas na Imagem 4, na seção “Descrição completa do processo da implementação e dos principais resultados” deste documento

⁸ XXII Governo Constitucional - <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22>

⁹ Área Governativa da Presidência e Modernização Administrativa, do XXI Governo Constitucional <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/area-de-governo/presidencia-e-modernizacao-administrativa/acerca>



Rede, continuaram a ser acompanhadas com proximidade por esta tutela, através do Gabinete da Secretária de Estado da Inovação e da Modernização Administrativa (SEIMA). A Sr^a Secretária de Estado Maria de Fátima Fonseca, materializou o seu envolvimento marcando presença na [9ª reunião](#) (maio 2020) e na [10ª reunião](#) (julho 2020) da RNAA. A proximidade entre esta tutela e os trabalhos da Rede, poderá conferir novas oportunidades de articulação entre sector público e sociedade civil, a explorar no futuro.

A Rede é constituída pelas seguintes entidades:

1. Agência para a Modernização Administrativa (AMA)
2. Área Governativa da Presidência e da Modernização Administrativa (MPMA) - representada pelo Gabinete do Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros (GSEPCM)
3. Autoridade Tributária (AT)
4. Provedor de Justiça (PJ)
5. Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA)
6. Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP)
7. Associação Nacional de Jovens Empresários (ANJE)
8. Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP)
9. Plataforma de Associações da Sociedade Civil (PASC)
10. Transparência e Integridade (TI)

Quadro 2 - Composição da RNAA

Entre os membros da Rede, metade assumiram o papel de acompanhar e supervisionar este Plano de Ação, não participando diretamente na execução dos seus compromissos. As principais razões para esta decisão foram as seguintes:

- Inexistência de uma correlação direta entre a área de especialidade da entidade e o âmbito definido pelos compromissos;
- Otimização da governança e gestão dos próprios compromissos;
- Capacidade operacional limitada;
- Mandato, missão ou outras questões internas às organizações dos membros da Rede.

Desta forma, a capacidade operacional para a execução do I PANAA foi garantida pela outra metade das entidades que compõem a Rede, que em conjunto com os parceiros implementadores asseguraram a responsabilidade exclusiva pela execução dos compromissos inscritos no Plano de Ação (ver a imagem 3, na seção "[Descrição completa do processo da implementação e dos principais resultados](#)").

Considerando a distribuição de papéis e responsabilidades definidas, as reuniões ordinárias da Rede assumiram o papel de sessões de trabalho principais, sendo essenciais para a monitorização dos trabalhos e partilha de informação e configurando também o espaço privilegiado para deliberação. Esta dinâmica exigiu o envolvimento e participação proativa de todos os membros da Rede, o que nem sempre se verificou e é uma matéria a analisar em futuras reuniões. O fluxo de informações entre pares que se promoveu na preparação e realização



destas reuniões, permitiu que todos pudessem acompanhar, avaliar e dimensionar a evolução e progresso de cada compromisso de maneira contínua durante toda a fase de implementação.

Nesta matéria, o presente documento procura destilar aprendizagens importantes para o futuro, apresentando informações sobre o funcionamento da própria Rede, tais como:

- O intercâmbio entre pares e partes interessadas: a equipa internacional de apoio - a *OGP Support Unit*, a entidade coordenadora, as organizações da Sociedade Civil (OSC) e as entidades da AP;
- Resultados do envolvimento e participação: como é que os membros e parceiros da Rede se envolveram e participaram nas iniciativas de Administração Aberta.

A informação elencada neste relatório também pode contribuir para informar uma discussão futura sobre a reestruturação da Rede, dos seus membros e atribuições, assim como a sua própria orgânica, modo de funcionamento e os seus estatutos. De igual forma, há também importantes lições que foram retiradas do trabalho de acompanhamento, gestão e execução deste 1º Plano de Ação. Estas aprendizagens poderão ser capitalizadas em planos de ação futuros, como foi sendo referido e articulado em várias reuniões ordinárias¹⁰ da Rede.

É também fundamental destacar e agradecer o esforço e empenho constantes dos membros e parceiros da Rede, que assumiram um papel essencial na concretização bem sucedida dos compromissos inscritos neste primeiro Plano de Ação e, em particular, dos membros que tiveram a responsabilidade de implementar compromissos, superando os desafios com os quais se foram deparando e garantido as condições necessárias para a sua execução.

¹⁰ Consultar atas das reuniões ordinárias da RNAA no portal OGP Portugal - <https://ogp.eportugal.gov.pt/documentacao-rnaa>

