

CONTRIBUTOS PARA O
I PLANO NACIONAL
DE ADMINISTRAÇÃO
ABERTA

NOTA PRÉVIA SOBRE PRINCÍPIOS DE POLÍTICA DE GOVERNO ABERTO¹

Na sequência da adesão de Portugal à Open Government Partnership² (OGP), foi com sentido de missão e responsabilidade que a Transparência e Integridade, Associação Cívica (TI-PT) aceitou o convite da Agência para a Modernização Administrativa (AMA) para integrar a Rede Nacional de Administração Aberta.

Compete à Rede, entre outras:

1. a definição das linhas gerais e principais eixos do Plano de Ação Nacional de Administração Aberta, a ser definido bianualmente;
2. a produção de uma versão preliminar do Plano de Ação Nacional de Administração Aberta, e promoção da sua discussão através de consulta pública online a entidades públicas e à sociedade civil;
3. a redação e aprovação da versão final do Plano de Ação Nacional de Administração Aberta, integrando os resultados das consultas a entidades públicas e à sociedade civil;
4. o acompanhamento da execução do Plano de Ação Nacional de Administração Aberta.

Assim, e no contexto do trabalho de elaboração e monitorização do 1º Plano Nacional de Administração Aberta, a implementar nos próximos dois anos, cabe-nos propor um conjunto de medidas a inscrever no plano. Tais medidas ajustam-se ao objetivo global da OGP - tornar os governos aderentes mais abertos, responsáveis e inclusivos relativamente aos cidadãos -, mas também, e sobretudo, estão alinhadas com os princípios de transparência, integridade e responsabilidade que defendemos desde sempre, e que consideramos nucleares na prevenção eficaz e combate à corrupção.

Convém, por isso, definir claramente o que entendemos por Transparência:

São transparentes os governos, empresas, organizações e indivíduos que são totalmente abertos na divulgação de informações, regras, planos, processos e ações. Para efeito, e de acordo com o princípio da transparência, dirigentes políticos, funcionários e gestores públicos, administradores e diretores de empresas e organizações, bem como consultores ao seu serviço, têm o dever de agir de forma visível, previsível e compreensível para promover a participação e a prestação de contas e permitir que todos quantos assim o desejem facilmente acedam a esta e percebam facilmente quais as ações que estão a ser executadas.

Governo Aberto significa, portanto, e em termos gerais, um governo transparente, acessível em qualquer local e a qualquer hora, responsável, prestador de contas e capaz de responder aos problemas, exigências e necessidades dos

¹ Adaptado da publicação «Dados, Conhecimento, Ação: melhorar o acesso à informação em Portugal», TIAC, 2012, disponível em http://dev.transparencia.pt/wp-content/uploads/2017/05/TIAC_SNI-AcessolInformacao2012.pdf

² <https://www.opengovpartnership.org/>

cidadãos, e uma boa política de Governo Aberto é crucial para tornar as atividades governamentais mais transparentes, abertas e próximas dos cidadãos, garantindo a confiança dos governados na democracia e contribuindo para a estabilidade social e o desenvolvimento económico.

A democracia representativa é um contrato entre eleitores e eleitos, nos termos do qual os segundos concordam com a prossecução do interesse público e com uma resposta imparcial e efetiva às reivindicações dos primeiros. Contudo, este contrato é regularmente pervertido em favor de interesses especiais ou ocultos. A relação contratual entre cidadãos e os seus representantes pode ser facilmente quebrada, devido a informação assimétrica relativa aos negócios do Estado e à gestão de recursos públicos.

O acesso à informação e os mecanismos de Governo Aberto não são apenas um direito. São um processo transversal de educação política e é como tal que devem ser encarados em qualquer plano de ação do Estado. São uma nova forma de governo em que os cidadãos têm acesso simplificado à informação e são apetrechados com as ferramentas necessárias para transformar essa informação em conhecimento. É sob esta ótica que devem ser desenvolvidas as ações concretas para tornar a produção de políticas públicas mais participada.

Tal é tanto ou mais importante quando o Global Corruption Barometer 2016³ assinala que quase 50% dos cidadãos portugueses sentem que a corrupção aumentou no último ano e que a corrupção é um fenómeno sistémico, ligado à captura de instituições públicas por grupos de interesses muito bem organizados, que conseguem moldar as leis e as decisões regulatórias em sua conveniência, em detrimento do bem-estar público mais amplo. O mesmo GCB 2016 refere que 81% da população portuguesa concorda que os cidadãos podem fazer a diferença na luta contra a corrupção, denunciando-a às autoridades. No entanto, paradoxalmente, apesar desse nível de insatisfação e da alta opinião sobre a capacidade de fazer algo, há um envolvimento limitado dos cidadãos e dos órgãos de comunicação social na supervisão das aquisições públicas.

Ao permitir o acesso à informação e a participação cívica nos processos decisórios, as políticas de governo aberto melhoram a capacidade de os cidadãos intervirem na vida da sua comunidade. Mas este não é um processo linear. As políticas de governo aberto requerem um número de pré-requisitos e medidas de apoio. Há que aperfeiçoar o quadro legal e burocrático em vigor, melhorando normas e procedimentos com base cinco princípios essenciais: abertura, clareza, informação de largo espectro, justificação administrativa e consciencialização:

- Abertura: obrigação das entidades públicas fornecerem informação barata e de acesso fácil, através de procedimentos baratos, rápidos, facilmente acessíveis e de monitorização simples;
- Clareza: carácter não-ambíguo da informação disponibilizada, que deve exigir o menor número de recursos cognitivos possível para uma interpretação apropriada por um cidadão interessado;
- Informação de largo espectro: obrigação das entidades públicas fornecerem informação que permita a monitorização apropriada de todas as decisões, além de informação preliminar, contextual e de avaliação do impacto (não apenas

³https://www.transparency.org/news/feature/governments_are_doing_a_poor_job_at_fighting_corruption_across_europe

impacto retrospectivo, mas também monitorização prospetiva e em tempo real);

- Justificação administrativa: standard de justificação que força as entidades públicas a justificar a não-disponibilização de informação aos cidadãos com explicações claras baseadas em critérios de ameaça à reserva de intimidade e proteção da privacidade;

- Consciencialização: necessidade de integrar campanhas de consciencialização (dirigidas aos cidadãos) e oportunidades de formação (dirigidas a burocratas) na política, processo e direito do acesso à informação.

Justamente por isso, as medidas ora apresentadas, decorrem de uma pré-seleção de prioridades sustentada em três vetores:

1. Contexto nacional: que medidas podem ser efetivamente concretizadas sem alterações legislativas de fundo;
2. Alinhamento com as melhores práticas internacionais, designadamente aquelas que consubstanciam as prioridades da OGP no combate à corrupção⁴;
3. Reforço da cidadania e participação cívica.

Assim, longe de ser um contributo fechado, as nossas propostas procuram, por um lado, apoiar a execução do Plano Nacional de Administração Aberta e, por outro lado, garantir que, designadamente em setores-chave na prevenção e combate à corrupção, são adotados em Portugal os standards de Governo Aberto mais inovadores e eficazes.

⁴ <https://www.opengovpartnership.org/theme/anti-corruption>

MEDIDAS

1. Implementação e monitorização do regime de acesso à informação administrativa e ambiental
2. Reforço da Transparência na Contratação Pública
3. Reforço da infraestrutura de metadados estatísticos públicos
4. Promoção, sensibilização e capacitação sobre a Agenda OGP junto das autoridades locais e regionais
5. Transparência no governo eletrónico

I Plano Nacional de Administração Aberta	
Nome da medida: Implementação e monitorização do regime de acesso à informação administrativa e ambiental	
Período de início e fim da medida: Vigência do PNAA	
Entidade que lidera a implementação	Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos e Agência para a Modernização Administrativa (apoiada pelo Grupo de Trabalho OGP)
Qual é o problema visado pela medida? <i>Descreva o problema social, económico, político ou ambiental abordado pela medida.</i>	O acesso e reutilização de dados administrativos constitui um desafio e uma oportunidade para todos os agentes sociais, económicos e políticos. Em Portugal, a Lei 26/2016, de 22 de agosto, regulamenta o acesso à informação administrativa. As bases de uma oferta estruturada e devidamente regulada estão, portanto, estabelecidas. A sua operacionalização constitui o problema central. As entidades produtoras de informação administrativa e ambiental ainda não implementam as medidas necessárias ao robustecimento da oferta dessa informação. Subtrai-se, ao domínio público, um volume importante de informação social, económica, ambiental e civicamente relevante.
Qual é a medida? <i>Resume a medida.</i>	O programa de implementação e monitorização do regime de acesso à informação administrativa prevê a aplicação integrada das medidas seguintes, sem prejuízo de adições ulteriores: <ol style="list-style-type: none"> 1. Nomeação e identificação da trabalhadora ou trabalhador responsável pelo acesso à informação administrativa e ambiental no <i>website</i> institucional de todas as entidades públicas elegíveis ou, em alternativa, disponibilização de lista agregada, em formato legível por máquina e actualizada com periodicidade trimestral, no portal dados.gov; 2. Listagem e publicitação das tipologias de informação e dados produzidos e geridas por cada entidade pública elegível no portal dados.gov; 3. Disponibilização de mostrador interactivo com o tempo médio de disponibilização da informação em todas as entidades públicas no website da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos; 4. Disponibilização de metadados legalmente disponibilizáveis associados a cada documento, nomeadamente a entidade emitente, a data do pedido, a data da disponibilização e o responsável pela boa prossecução do pedido de acesso; 5. Implementação de uma lista com entidades públicas e agentes públicos com boas e más práticas reiteradas no âmbito do acesso à informação, em particular a quantificação do número de dias entre o pedido e a disponibilização;

<p>Como é que a medida contribui para resolver o problema identificado?</p> <p><i>Descreva como a medida contribuirá para resolver o problema.</i></p> <p><i>Explique como é que a medida será implementada, indicando milestones concretos e os resultados esperados para cada um.</i></p>	<p>A medida identificada promove o robustecimento do regime de acesso a informação administrativa e ambiental e aumentará o volume da oferta de dados.</p> <p>Os itens 1, 2, 3 e 4 do ponto anterior deverão estar implementados no prazo máximo de seis meses após a entrada em vigor do PNAA; o item 5 deverá estar implementado no prazo máximo de um ano após a mesma data.</p> <p>No que diz respeito aos resultados esperados, e na inexistência de estudos diagnósticos ou <i>benchmarks</i> prévios, espera-se que o regime de acesso à informação administrativa e ambiental sofra um robustecimento mensurável.</p> <p>Assim:</p> <p>No que diz respeito ao item 1, espera-se que, no prazo estipulado acima, pelo menos metade de todas as entidades públicas identificadas como produtoras de informação administrativa e ambiental estejam em conformidade;</p> <p>No que diz respeito ao item 2, espera-se que, no prazo estipulado acima, a primeira versão da lista esteja publicamente disponível e observe melhorias incrementais nos dois trimestres posteriores à primeira publicação;</p> <p>No que diz respeito ao item 3, espera-se que, no prazo estipulado acima, o <i>website</i> da CADA disponibilize uma versão funcional do mostrador;</p> <p>No que diz respeito ao item 4, espera-se que, no prazo estipulado acima, todos os documentos tornados públicos tenham metadados associados;</p> <p>No que diz respeito ao item 5, espera-se que, no prazo estipulado acima, a primeira versão da lista esteja publicamente disponível;</p>
<p>Como é que a medida se enquadra/responde aos principais pilares da OGP?</p> <p><i>Considere os seguintes pilares:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● <i>Transparência e acesso à informação</i> ● <i>Accountability</i> ● <i>Luta contra a corrupção</i> ● <i>Participação pública</i> ● <i>Uso das TIC/inclusão digital</i> 	<p>A medida ora apresentada enquadra-se, fundamentalmente, no pilar “Transparência e acesso à informação”. Dado que procura aumentar o volume e qualidade da informação administrativa e ambiental disponibilizada, propõe a resolução do problema da falta de acesso à informação pelo lado da oferta. Além disto, promove a transparência pró-activa através do robustecimento do regime de acesso à informação já regulamentado.</p>

I Plano Nacional de Administração Aberta	
Nome da medida: Reforço da Transparência na Contratação Pública	
Período de início e fim da medida: Vigência do PNAA	
Entidade que lidera a implementação	Agência para a Modernização Administrativa (apoiada pelo Grupo de Trabalho OGP)
Qual é o problema visado pela medida? <i>Descreva o problema social, económico, político ou ambiental abordado pela medida.</i>	<p>Estima-se que em todo o mundo os gastos com contratação pública ascendam aos 9,5 biliões de Dólares, cobrindo a aquisição de bens e serviços em áreas que vão desde as infraestruturas rodoviárias à saúde e educação, até à consultoria especializada e alimentação e bebidas.</p> <p>A contratação pública é, pois, uma das atividades economicamente mais significativas dos governos, mas também aquela que apresenta maiores riscos de corrupção no setor público.</p> <p>Num país como o nosso, em que a qualidade de vida de pessoas e empresas se encontra tão dependente da boa governança, os custos de um investimento público manietado pela corrupção são incalculáveis, no presente e no futuro. Não basta rever e atualizar a legislação portuguesa à luz das diretivas europeias - é preciso que a despesa pública seja boa despesa.</p> <p>Nessa medida, temos assistido nos últimos anos à implementação de um conjunto de medidas destinadas a reforçar a integridade dos contratos públicos, todavia, poucos são os países em que os gastos públicos podem ser facilmente escrutinados pelos cidadãos, apesar dos estudos que demonstram que a abertura sobre os dados de contratação pública previne a corrupção, reduzindo conflitos de interesses, o conluio, a fraude e desperdício, melhorando a qualidade dos bens e serviços fornecidos pelo Estado e a relação custo-benefício.</p> <p>Em Portugal temos tido importantes avanços a este nível, nomeadamente com a criação do portal dos contratos públicos (Portal BASE)⁵, contendo informação sobre todos os contratos celebrados ao abrigo do Código dos Contratos Públicos (CCP)⁶ e também com o Observatório das Obras Públicas⁷, um sistema de informação estatística sobre a contratação pública, não obstante, as perceções sobre a corrupção neste domínio continuam elevadíssimas: segundo o Eurobarómetro Especial sobre a Corrupção⁸, publicado em</p>

⁵ <http://www.base.gov.pt>

⁶ <https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/view?cid=114291580>

⁷ <http://www.base.gov.pt/Oop/pt/Homepage>

⁸ https://ec.europa.eu/home-affairs/news/eurobarometer-country-factsheets-attitudes-corruption_en

	<p>outubro de 2017, 92% consideram que existe uma corrupção generalizada em Portugal, 55% dos portugueses entrevistados consideram que os funcionários públicos que adjudicam concursos públicos são corruptos, e 21% acha que a corrupção impediu-o ou à sua empresa de ganhar um concurso público ou a adjudicação de um contrato público nos últimos 3 anos.</p> <p>Tal decorre, em larga medida, do uso massificado do procedimento de Ajuste Direto, que prossegue sem freio apesar dos novos limites impostos após a revisão do CCP (mais de 80% dos contratos formalizados em 2017 foram por esta via), mas também da opacidade sobre o ciclo de contratação pública a que, infelizmente, nem a Administração Pública nem o portal dos contratos públicos (Portal BASE) conseguem dar resposta.</p>
<p>Qual é a medida?</p> <p><i>Resuma a medida.</i></p>	<p>Reforço da transparência na contratação pública através de:</p> <ul style="list-style-type: none"> A. Adopção do Open Contracting Data Standard⁹ para publicar dados abertos sobre todo o ciclo de contratação pública; B. Redução drástica da utilização do procedimento de Ajuste Direto; C. Desenvolvimento e implementação de mecanismos de monitorização cívica¹⁰.
<p>Como é que a medida contribui para resolver o problema identificado?</p> <p><i>Descreva como a medida contribuirá para resolver o problema.</i> <i>Explique como é que a medida será implementada, indicando milestones concretos e os resultados esperados para cada um.</i></p>	<p>A. Open Contracting Data Standard (OCDS) é um instrumento desenvolvido pela a Open Contracting Partnership (OCP)¹¹ com o objetivo de que garantir a transparência e a qualidade dos sistemas de e-procurement em cada etapa do ciclo de compras públicas. Em traços gerais, propomos que se operacionalize de acordo com 3 princípios estruturantes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. A implementação do OCDS no portal dos contratos públicos (Portal BASE) e no Observatório das Compras Públicas, assegurando a divulgação de dados oportunos, acessíveis e utilizáveis em todas as etapas do ciclo de contratação pública¹². A OCP fornece orientação passo a passo¹³, incluindo uma biblioteca de recursos e um helpdesk técnico¹⁴, para ajudar os governos durante o processo. A Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro¹⁵, sobre as regras de

⁹ <http://standard.open-contracting.org/latest/en/>

¹⁰ <https://transparencia.pt/pacto-de-integridade/>

¹¹ <https://www.open-contracting.org/>

¹² https://www.open-contracting.org/wp-content/uploads/2018/03/Open-contracting_FA_v1_for_web.pdf

¹³ <https://www.open-contracting.org/resources/oc-7-steps/>

¹⁴ data@open-contracting.org

¹⁵ <https://dre.pt/application/conteudo/114766031>

	<p>funcionamento e de gestão do portal dos contratos deve ser a este nível reforçada, passando a incluir explicitamente a obrigatoriedade de publicação de todas as peças do procedimento de contratação pública desde a primeira à última etapa, isto é, desde o Planeamento até à Contabilidade Final, Pagamento e Sanções;</p> <ol style="list-style-type: none">2. Tornar todos os contratos abertos por padrão (<i>open by default</i>) e públicos através da sua disponibilização online no portal dos contratos públicos (Portal BASE), para estimular a concorrência leal e a monitorização cívica, mas também para apoiar as entidades públicas contratantes na sua tomada de decisão sobre gastos e investimentos futuros. É aqui essencial clarificar com maior detalhe, por exemplo, as exceções descritas na alínea v) do n.º 1 do Artigo 4.º da Portaria n.º 57/2018 - “informações que se relacionem com segredos de natureza comercial, industrial ou outra e das informações respeitantes a dados pessoais” - eventualmente através da elaboração de um <i>Manual e Guia de Procedimentos para a Publicação de Contratos</i> no portal BASE;3. A obrigatoriedade da contratação pública eletrónica já prevista no CCP traz benefícios assinaláveis (desburocratização e agilização de procedimentos, bem como comunicação e processos mais eficazes, eficientes e transparentes), mas é imprescindível regulamentar de forma clara e exigente a utilização das plataformas eletrónicas para que o recurso à contratação eletrónica potencie de facto a livre concorrência e a transparência de processos, seguindo e adoptando as recomendações e determinações da Comissão Europeia sobre a matéria¹⁶. Apesar da evolução já verificada na utilização da contratação eletrónica em Portugal, a falta de regulamentação da atual Lei n.º 96/2015, de 17 de agosto – Regula a disponibilização e a utilização das plataformas eletrónicas de contratação pública – constitui um fator restritivo da liberdade de acesso dos operadores económicos aos procedimentos concursais. O Gabinete Nacional de Segurança (GNS) e o Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção (IMPIC) emitiram uma orientação técnica¹⁷ relativa à utilização pelos operadores económicos dos serviços disponibilizados pelas plataformas eletrónicas de contratação pública, mas sem a regulamentação
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

¹⁶ https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/e-procurement_pt

¹⁷ http://www.base.gov.pt/mediaRep/inci/files/base_files/Orientacao_Tecnica_GNS_IMPIC_n.12016.pdf

necessária, o princípio da liberdade de escolha de plataformas eletrónicas está, em termos práticos, limitado, contribuindo para situações de opacidade e restrição da concorrência que têm suscitado um aumento das queixas dos operadores económicos e de suspeitas de ilegalidades e falhas regulatórias nesta matéria.

B. A obrigatoriedade de publicação e disponibilização pública de todas as peças procedimentais relativas a todas as fases dos contratos firmados por Ajuste Direto deve ser complementada com:

1. Justificação detalhada da escolha deste tipo de procedimento em **“Português Claro”**, isto é, em linguagem acessível ao comum do cidadão, evitando, sempre que possível, o jargão jurídico;
2. A apresentação de propostas a procedimentos concursais ou os processos de contratação por ajuste direto devem ser acompanhados de uma declaração obrigatória da entidade concorrente identificando a sua estrutura empresarial, com divulgação dos beneficiários efetivos nos termos da Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto¹⁸. A informação sobre os beneficiários efetivos das entidades contratadas deve estar inserida no portal dos contratos públicos (Portal BASE) ou acessível através deste;
3. Deve ser adotada uma proibição absoluta de participação no procedimento concursal aos autores de qualquer tipo de assessoria ou apoio técnico na formulação do procedimento, sem necessidade de prova do efetivo benefício daí adveniente.
4. Devem ser especificamente tipificados os comportamentos que, a verificar-se, resultam no impedimento dos concorrentes, nomeadamente aplicando as normas que determinam impedimentos e suspeições no Código do Procedimento Administrativo¹⁹ (art.º 69.º e segs. do CPA), aplicando-se as medidas alternativas previstas no n.º 2 aos restantes casos;
5. Deve ser vedada aos titulares do órgão competente a decisão de contratar ou de participação no júri do procedimento concursal.

C. A confiança na contratação pública não se alcança sem a participação ativa de todas as partes interessadas. Criar canais claros e úteis para a comunicação entre governos e

¹⁸ <https://dre.pt/home/-/dre/108021178/details/maximized>

¹⁹ https://dre.pt/home/-/dre/66041468/details/maximized?p_auth=a0a2asGQ

	<p>grupos sociais, profissionais, associações e comunidades afetadas por um processo de aquisição específico ajuda a garantir que participação é traduzida em boa ação governamental, pelo que se deve apostar no desenvolvimento de instrumentos e metodologias que estimulem a participação e a monitorização cívica. Tal pode ser feito através da aplicação de ferramentas de reconhecido impacto, como os Pactos de Integridade²⁰ desenvolvidos pela Transparency International, mas também através de iniciativas que utilizem os dados abertos da contratação pública para envolvimento dos cidadãos, empresas e organizações.</p> <p>Espera-se que, durante o período de vigência do I PNAA todos os <i>milestones</i> da medida estejam plenamente atingidos. Para efeito, sugere-se o desenvolvimento de um plano de ação específico com detalhe de atividades, cronograma e responsáveis pela sua implementação.</p>
<p>Como é que a medida se enquadra/responde aos principais pilares da OGP?</p> <p><i>Considere os seguintes pilares:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● <i>Transparência e acesso à informação</i> ● <i>Accountability</i> ● <i>Luta contra a corrupção</i> ● <i>Participação pública</i> ● <i>Uso das TIC/inclusão digital</i> 	<p>A medida está perfeitamente alinhada com os pilares da transparência e acesso à informação, accountability, luta contra a corrupção, participação pública e uso das TIC/ inclusão digital, e com os princípios fundamentais da Open Government Declaration²¹, designadamente:</p> <p>Princípio um: <i>aumentar a transparência do governo</i>. O reforço da transparência na contratação pública traduz-se no reforço da transparência sobre uma das atividades nucleares e com maior impacto económico e social empreendidas pelo governo, e correspondente accountability.</p> <p>Princípio dois: <i>promoção da participação cívica</i>. A disponibilização pública e em dados abertos de informações sobre a contratação pública catalisa a participação de stakeholders não governamentais (organizações da sociedade civil, jornalistas, académicos e empresas) através da utilização desses dados numa multiplicidade de circunstâncias de elevado valor social - jornalismo de investigação, pesquisa científica, estudos de mercado, etc – mas permite igualmente que esse feedback seja devidamente integrado nas políticas públicas, aumentando os níveis de confiança relativamente aos decisores públicos.</p> <p>Princípio 3: <i>promover a integridade e responsabilidade em todo o setor público</i>. O reforço da transparência na contratação pública apoia as condições de integridade no exercício quotidiano da administração pública. Por outro lado, os dados abertos acessíveis a um grupo mais amplo de partes interessadas dentro do governo, incluindo decisores políticos, administradores e reguladores, funções como fiscalização e auditoria saem reforçadas.</p>

²⁰ <https://transparencia.pt/pacto-de-integridade/>

²¹ <https://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>

	<p>Princípio quatro: <i>uso das novas tecnologias e inclusão digital</i>. A medida contempla a adoção do Open Contracting Data Standard (OCDS), uma das mais poderosas ferramentas de benchmarking e inovação social.</p>
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

I Plano Nacional de Administração Aberta	
Nome da medida: Reforço da infraestrutura de metadados estatísticos públicos	
Período de início e fim da medida: Vigência do PNAA	
Entidade que lidera a implementação	Instituto Nacional de Estatística, Agência para a Modernização Administrativa (apoiada pelo Grupo de Trabalho OGP)
Qual é o problema visado pela medida? <i>Descreva o problema social, económico, político ou ambiental abordado pela medida.</i>	A Lei 22/2008, de 13 de Maio, define um conjunto de especificações relativas à produção e publicação de dados estatísticos públicos. Nos termos do seu art. 8º, definem-se regras concretas para a publicação e disponibilização da mesma. O portal do Instituto Nacional de Estatística reflete a orientação legal para a publicação tendencialmente gratuita de dados. A existência de um Sistema de Metainformação torna-se especialmente relevante, na medida em que possibilita a descoberta, por parte de utilizadores interessados, de dados produzidos por entidades específicas. O cruzamento entre dados produzidos e entidades produtoras permite determinar a potência do sistema estatístico nacional ao longo de vários sectores. Essa capacidade deve ser potenciada porque aumenta a equidade social, económica e política do lado da oferta. Todas as entidades públicas devem disponibilizar, nos seus websites institucionais, informação respeitante ao tipo de dados que produz e ao modo como um utilizador pode aceder-lhes.
Qual é a medida? <i>Resuma a medida.</i>	A medida proposta consiste na implementação de uma base de dados atualizada com todo o <i>output</i> estatístico das entidades públicas. Esta base de dados deve ser sumária. A informação detalhada sobre cada variável e indicador deve ser disponibilizada em cada website institucional.
Como é que a medida contribui para resolver o problema identificado? <i>Descreva como a medida contribuirá para resolver o problema. Explique como é que a medida será implementada, indicando milestones concretos e os resultados esperados para cada um.</i>	A medida identificada promove o robustecimento do sistema estatístico nacional e clarifica o papel das entidades públicas como produtoras de dados e informação. Aumenta, portanto, a transparência deste espectro relevante das atividades públicas. Durante a vigência do I PNAA, a medida proposta pode ser implementada sem recurso a investimento significativo porque a infraestrutura de metadados já existe. Pode ser modificada para incluir uma instância de pesquisa que forneça uma lista estruturada de dados relativos a cada entidade produtora. Assim, é disponibilizada nos seis meses posteriores à entrada em vigor do I PNAA. A implementação de um sistema de apoio com instâncias em cada website de cada entidade

	pública afigura-se mais demorada, pelo que se sugere a implementação até ao término do I PNAA.
Como é que a medida se enquadra/responde aos principais pilares da OGP? <i>Considere os seguintes pilares:</i> <ul style="list-style-type: none">• <i>Transparência e acesso à informação</i>• <i>Accountability</i>• <i>Luta contra a corrupção</i>• <i>Participação pública</i>• <i>Uso das TIC/inclusão digital</i>	A medida ora apresentada enquadra-se, fundamentalmente, no pilar “Transparência e acesso à informação” . Dado que procura aumentar o volume e qualidade da informação administrativa e ambiental disponibilizada, propõe a resolução do problema da falta de acesso à informação pelo lado da oferta. Além disto, promove a transparência pró-activa através do robustecimento do regime de acesso à informação já regulamentado.

I Plano Nacional de Administração Aberta	
Nome da medida: Promoção, sensibilização e capacitação sobre a Agenda OGP junto das autoridades locais e regionais	
Período de início e fim da medida: Vigência do PNAA	
Entidade que lidera a implementação	Agência para a Modernização Administrativa (apoiada pelo Grupo de Trabalho OGP)
Qual é o problema visado pela medida? <i>Descreva o problema social, económico, político ou ambiental abordado pela medida.</i>	<p>O acesso a documentos administrativos comporta medidas em dois domínios, grosseiramente definidos como oferta e procura. Se o regime de acesso aos documentos administrativos potencia a oferta, melhorando a infraestrutura de produção e divulgação de dados utilizáveis e reutilizáveis, um programa ambicioso de estímulo à procura torna-se essencial. Sabe-se que a reutilização de dados administrativos tem um valor económico relevante. Em Portugal, continua a ser necessária sensibilização e capacitação para o papel da utilização e reutilização de informação enquanto estímulo à participação democrática, ao aumento da proximidade entre as entidades públicas e as cidadãs, além de um importante estímulo à atividade económica. Além da desafeição e desconfiança face ao que se entende como administração pública e política, subsistem assimetrias cognitivas e sociais que devem ser ativamente combatidas.</p> <p>Não basta que a administração pública alimente o portal Dados.gov. É necessário que, além de aumentar a oferta, o I PNAA concentre as suas capacidades num programa de promoção, sensibilização e capacitação sobre a agenda OGP junto das autoridades locais e regionais. Operar-se-á, assim, uma transferência de conhecimento e capacidade que mitigará assimetrias e potenciará uma democratização do uso da informação produzida pela administração pública.</p>
Qual é a medida? <i>Resuma a medida.</i>	<p>A medida proposta consiste na formulação, implementação e monitorização de um programa de promoção, sensibilização e capacitação sobre a agenda OGP em todos os 308 municípios portugueses, além de ações específicas dirigidas às Comunidades Intermunicipais e às Comissões Coordenadoras do Desenvolvimento Regional.</p> <p>Este programa compreende três domínios funcionais: sessões de promoção da administração aberta; sessões de formação e informação a respeito do valor democrático e económico dos dados administrativos e da filosofia inerente à OGP, dirigidos a autarcas e outros cargos dirigentes; programas de formação dirigidos a profissionais interessados na componente técnica da</p>

	<p>administração aberta.</p> <p>Sugere-se, além disto, o estímulo à abertura de cursos certificados, em instituições do ensino superior, sobre administração aberta, dados abertos e políticas públicas abertas.</p>
<p>Como é que a medida contribui para resolver o problema identificado?</p> <p><i>Descreva como a medida contribuirá para resolver o problema.</i></p> <p><i>Explique como é que a medida será implementada, indicando milestones concretos e os resultados esperados para cada um.</i></p>	<p>A medida identificada promove o robustecimento do regime de acesso à informação pelo lado da procura. Além de aumentar a saliência comunitária dos dados abertos e da administração aberta, desempenhará um papel relevante na mitigação de assimetrias que podem ameaçar a sustentabilidade do I PNAA.</p> <p>Assim, espera-se que o programa sugerido seja pilotado no decurso dos seis meses posteriores à entrada em vigor do I PNAA e que a sua primeira versão consolidada esteja em implementação até ao término do Plano. A monitorização decorrerá em tempo real e a avaliação de impacto decorrerá no primeiro trimestre do II PNAA.</p>
<p>Como é que a medida se enquadra/responde aos principais pilares da OGP?</p> <p><i>Considere os seguintes pilares:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● <i>Transparência e acesso à informação</i> ● <i>Accountability</i> ● <i>Luta contra a corrupção</i> ● <i>Participação pública</i> ● <i>Uso das TIC/Inclusão digital</i> 	<p>A medida ora apresentada enquadra-se no pilar “Participação pública”. O estímulo à procura de dados administrativos e a capacitação de indivíduos e coletividades para a procura informada de dados é fundamental para a criação de um ecossistema de dados e políticas públicas abertos, já que legitimará a continuidade da sua implementação.</p>

I Plano Nacional de Administração Aberta	
Nome da medida: Transparência no governo eletrónico	
Período de início e fim da medida: Vigência do PNAA	
Entidade que lidera a implementação	Agência para a Modernização Administrativa (apoiada pelo Grupo de Trabalho OGP)
Qual é o problema visado pela medida? <i>Descreva o problema social, económico, político ou ambiental abordado pela medida.</i>	<p>Como signatário da declaração de Talinn, o governo português assume responsabilidades no domínio do governo eletrónico que não se cingem à disponibilização de plataformas ou documentos. O governo eletrónico pode ser um instrumento de aproximação entre a administração pública e os cidadãos, mas requer cuidado na gestão do acesso a canais digitais, dependentes de infraestruturas e da equidade. Nem todos os residentes em Portugal dispõem dos mesmos recursos materiais e cognitivos para acederem de forma equitativa ao governo eletrónico.</p> <p>Além disto, a interoperabilidade e cruzamento de dados constituem oportunidades relevantes para a reutilização de dados. O governo eletrónico apresenta, também aqui, desafios importantes.</p> <p>Entre vários conceitos-chave, a declaração de Talinn reforça a importância da inclusividade digital e do <i>open by default</i>. Em Portugal, os sistemas de governo eletrónico podem melhorar os seus padrões de acessibilidade ao usar linguagem clara e acessível. A inclusividade digital começa na inclusividade e essa deve ser uma prioridade. A transparência deve estar sempre associada à clareza e à acessibilidade, em particular no que concerne à interação com os cidadãos.</p> <p>Além disto, torna-se relevante melhorar e consolidar o governo eletrónico no sentido de maximizar a sua interoperabilidade. Embora esta seja uma prioridade já declarada, concentra-se no <i>backend</i> do desenvolvimento informático. É necessária maior concentração na usabilidade pelos indivíduos e coletividades. Um exemplo concreto é a obstaculização do website http://publicacoes.mj.pt, que impede a consulta a dados publicamente disponíveis sem resposta</p>
Qual é a medida? <i>Resuma a medida.</i>	A medida proposta pode dividir-se em duas instâncias. Em primeiro lugar, deve priorizar-se a produção de conteúdos, serviços e produtos em linguagem clara e acessível de forma clara e acessível. Isto inclui todos os <i>outputs</i> documentais e todos os interfaces criados para interagir com os cidadãos.

	<p>Assim, todas as instâncias de governo eletrónico devem disponibilizar versões em linguagem clara e acessível. Em segundo lugar, as instâncias de governo eletrónico devem incluir guias de cruzamento fácil de dados que encaixem no conceito <i>open by default</i>.</p>
<p>Como é que a medida contribui para resolver o problema identificado?</p> <p><i>Descreva como a medida contribuirá para resolver o problema.</i> <i>Explique como é que a medida será implementada, indicando milestones concretos e os resultados esperados para cada um.</i></p>	<p>A medida identificada potencia a utilização do governo eletrónico com ferramenta de aproximação entre administração pública e cidadãos através da diminuição de barreiras à utilização e da facilitação de novos modos de interagir com os <i>outputs</i> do governo eletrónico. Assim, espera-se que todas as instâncias de governo eletrónico apresentem versões com linguagem clara e acessível até ao termo do I PNAA e que o <i>open by default</i> seja definido, planeado e operacionalizado como pilar e meta do governo eletrónico em Portugal no decurso do II PNAA.</p>
<p>Como é que a medida se enquadra/responde aos principais pilares da OGP?</p> <p><i>Considere os seguintes pilares:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● <i>Transparência e acesso à informação</i> ● <i>Accountability</i> ● <i>Luta contra a corrupção</i> ● <i>Participação pública</i> ● <i>Uso das TIC/inclusão digital</i> 	<p>A medida ora apresentada enquadra-se nos pilares “Uso das TIC/inclusão digital” e “Transparência e acesso à informação”. Dado o facto de estimular a inclusão digital e o <i>open by default</i>, reforça sinergicamente os dois pilares e contribui para democratizar o governo eletrónico, mitigando as assimetrias já existentes e limitado a emergência de outras.</p>

JUNTOS NA LUTA ANTICORRUPÇÃO
Working together against corruption

TRANSPARENCIA.PT

R. dos Fanqueiros, 65 – 3ªA
1100-226 Lisboa
PORTUGAL
(+351) 21 887 34 12
secretariado@transparencia.pt