

Estudos da OCDE sobre Governança Pública

Análise do Espaço Cívico de Portugal

Para serviços públicos centrados nas pessoas e baseados nos direitos



Estudos da OCDE sobre Governança Pública

Análise do Espaço Cívico de Portugal

Para serviços públicos centrados nas pessoas
e baseados nos direitos

O presente documento é uma tradução integral da publicação *Civic Space Review of Portugal: Towards People-Centred, Rights-Based Public Services*, editado no âmbito dos Estudos da OCDE sobre Governança Pública.

Esta tradução não foi criada pela OCDE e não deve ser considerada uma tradução oficial da OCDE. A qualidade da tradução e a sua coerência com o texto original da obra são da exclusiva responsabilidade do(s) autor(es) da tradução. Em caso de discrepância entre a obra original e a tradução, apenas o texto da obra original será considerado válido.

Autoria:

LabX – Centro para a Inovação no Setor Público
Agência para a Modernização Administrativa

Tradução:

Traducta – Soluções Linguísticas, Tradução e Interpretação

Para citar a publicação original:

OECD (2023), *Civic Space Review of Portugal: Towards People-Centred, Rights-Based Public Services*, OECD PublicGovernance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8241c5e3-en>.

A utilização da obra original, quer seja digital ou impressa, é regida pelos Termos e Condições que se encontram em <https://www.oecd.org/termsandconditions>

Foto de capa de [Igor Ferreira](#) na [Unsplash](#)

Preâmbulo

A prestação de serviços públicos centrados nas necessidades e expectativas dos cidadãos é vital para reforçar a confiança nas instituições públicas, que é uma prioridade fundamental para os membros da OCDE. Um espaço cívico dinâmico fornece a base para uma abordagem da conceção e prestação de serviços públicos centrada nas pessoas. O espaço cívico é entendido pela OCDE como o conjunto de condições jurídicas, políticas, institucionais e práticas necessárias para que os intervenientes não governamentais tenham acesso à informação, se expressem, se associem, organizem e participem na vida pública. Por outras palavras, trata-se de criar o ambiente necessário para que as pessoas possam exercer os seus direitos democráticos e expressar a sua opinião. Ao mesmo tempo, a OCDE reconhece que, nas sociedades democráticas, um leque diversificado de cidadãos e outras partes interessadas devem participar na reformulação dos serviços públicos. A prestação de contas do setor público baseia-se na relação entre os cidadãos (enquanto titulares de direitos) e as instituições públicas (enquanto titulares de obrigações), em que o desempenho é medido pela satisfação dos cidadãos em relação aos serviços. Conceber e fornecer serviços que sejam reativos, inclusivos e acessíveis a todos é fundamental para capacitar as sociedades do século XXI e satisfazer as suas necessidades de forma eficaz, reforçando simultaneamente a governação democrática.

Ao longo da última década, o Governo de Portugal iniciou um ambicioso processo de reforma para colocar os cidadãos no centro dos processos de desenho, implementação e prestação de serviços. Tem defendido esforços pioneiros que reconhecem os direitos humanos e o espaço cívico como fundamentais para a concretização de reformas centradas nas pessoas. Estas prioridades ambiciosas baseiam-se numa sólida prestação de serviços e cultura digital em Portugal, juntamente com os Princípios Orientadores para uma abordagem aos serviços públicos baseada nos Direitos Humanos, desenvolvida em 2021 pela Agência para a Modernização Administrativa.

Neste contexto, Portugal solicitou à OCDE a realização de uma *Análise do Espaço Cívico de Portugal: Para serviços públicos centrados nas pessoas e baseados nos direitos humanos*, com vista a avaliar e obter aconselhamento sobre a forma como o espaço cívico protegido pode contribuir para serviços públicos mais inclusivos e com maior capacidade de resposta, para todos os membros da sociedade. A Análise fornece recomendações práticas sobre a forma como o Governo pode promover a inclusão, capacitação e equidade no contexto em que os serviços são planeados, projetados, entregues e avaliados, ao mesmo tempo que promove a transformação digital. A Análise combina os quadros analíticos da OCDE em matéria de espaço cívico e maturidade do governo digital, que foram adaptados para satisfazer as necessidades específicas de Portugal. Para efeitos do presente relatório, Portugal selecionou dois serviços governamentais críticos a avaliar em pormenor (a Ativação de Chave Móvel Digital e o Pedido de Abono de Família para Crianças e Jovens) e, com base nesta avaliação, solicitou à OCDE que formulasse recomendações para melhorar a conceção e a prestação de serviços públicos de forma mais abrangente.

A Análise oferece uma perspetiva de avaliação e reforma dos serviços públicos que será amplamente aplicável em todo o setor público em Portugal, bem como noutros países da OCDE que procuram aumentar a capacidade de resposta dos seus serviços. A OCDE está disposta a continuar a apoiar Portugal e outros membros e parceiros nos seus esforços com vista à prestação de melhores serviços públicos para todos.

A Análise foi aprovada pelo Comité de Governança Pública da OCDE em 26 de outubro de 2023 e preparada para publicação pelo Secretariado.

Agradecimentos

Esta *Análise do Espaço Cívico de Portugal: Para Serviços Públicos Centrados nas Pessoas e Baseados nos Direitos Humanos* foi preparado pela Direção de Governança Pública da OCDE, liderada pela diretora Elsa Pilichowski. A análise foi realizada sob a direção estratégica de Carlos Santiso, Chefe da Divisão de Digital, Inovação e Governo Aberto (OIG); Alessandro Bellantoni, Chefe da Unidade de Governo Aberto, Espaço Cívico e Comunicações Públicas; e Barbara Ubaldi, Chefe de Divisão adjunta e chefe da Unidade de Governo Digital e Dados. O processo de análise foi liderado por Claire Mc Evoy, sendo os autores do capítulo Paulina Lopez Ramos, Carla Musi e Ben Welby, com o apoio de Lucia Chauvet. Sofia Andersson coordenou o processo de *feedback* e revisão. Joshua Yeremiyew forneceu apoio administrativo, Jennifer Allain e Sara Vincini forneceram apoio editorial, e Meral Gedik preparou a publicação.

O Secretariado da OCDE deseja manifestar a sua gratidão a todos aqueles que tornaram possível a Análise, especialmente ao Governo de Portugal. A Agência para a Modernização Administrativa (AMA) do Gabinete do Secretário de Estado da Digitalização e Modernização Administrativa, chefiada pelo Secretário de Estado Mário Campolargo, e do anterior Gabinete da Secretária de Estado da Inovação e Modernização Administrativa, chefiado pela Secretária de Estado Maria de Fátima Fonseca, merece uma menção especial. A equipa da Análise gostaria de estender agradecimentos especiais a Elsa Belo e Jorge Lagarto, do LabX, integrado na AMA, que se coordenaram com funcionários públicos e forneceram ideias, apoio e informações indispensáveis ao longo do processo.

A OCDE deseja igualmente estender a sua gratidão aos funcionários e interessados não governamentais portugueses que contribuíram para a Análise de várias formas. O relatório beneficiou de 27 contributos de interessados não governamentais que participaram numa consulta pública. Além disso, funcionários públicos de 24 ministérios e instituições públicas e representantes de 15 organizações da sociedade civil participaram em entrevistas aprofundadas, fornecendo informações e dados que foram fundamentais para melhorar a compreensão da OCDE relativamente ao contexto português.

A Análise não teria sido possível sem o importante contributo dos avaliadores, que partilharam os seus vastos conhecimentos e experiência a nível nacional, nomeadamente Ivar Hendla, Conselheiro Estratégico, Gabinete do Governo na Estónia; Natalia Domagala, ex-chefe da Política de Ética de Dados e IA, Gabinete Central Digital e de Dados, Gabinete do Governo; e Sam Roberts, antigo Diretor do Gabinete de Dados Abertos e Governo Aberto, Gabinete Central Digital e de Dados, Gabinete do Governo, Reino Unido. Para além de comentarem um projeto inicial, os seus contributos relativos às boas práticas e aos ensinamentos retirados dos seus próprios países foram integrados em todo o relatório. O Secretariado da OCDE deseja manifestar a sua gratidão aos delegados do Grupo de Trabalho da OCDE sobre Governo Aberto pela sua análise.

As secções da Análise que analisam os quadros jurídicos de Portugal resumem o material fornecido pela Biblioteca do Congresso. A Análise também beneficiou dos comentários inestimáveis e do apoio de colegas da OCDE, nomeadamente Bruno Monteiro, Analista de Política no Observatório de Inovação do Setor Público da OCDE, e Amélia Martins Oliveira. A equipa gostaria particularmente de reconhecer o contributo de Michael Jelenic, ex-analista de políticas na OIG, que ajudou a definir o âmbito e a metodologia subjacentes à Análise.

Índice

Preâmbulo	4
Agradecimentos	6
Abreviaturas e acrónimos	10
Resumo executivo	11
1 Introdução ao espaço cívico e às reformas dos serviços públicos em Portugal	14
1.1. A Análise do Espaço Cívico de Portugal	15
1.2. Visão estratégica de Portugal para a conceção e prestação de serviços públicos	17
1.3. O contexto alargado do espaço cívico em Portugal	22
1.4. Um caminho complexo pela frente: Desafios e oportunidades	24
Bibliografia	27
Notas	30
2 Reforço do espaço cívico para avançar com as reformas do serviço público em Portugal	33
2.1. Introdução à abordagem da OCDE à avaliação do espaço cívico	34
2.2. Espaço cívico para os serviços públicos: Adaptação da metodologia de avaliação do espaço cívico da OCDE ao contexto português	36
2.3. Métodos e ferramentas utilizados	46
Bibliografia	48
Notas	49
3 Criar condições para serviços centrados nas pessoas em Portugal	51
3.1. Introdução	52
3.2. Proteção das liberdades cívicas	52
3.3. Igualdade e não discriminação	55
3.4. Liberdade de imprensa e acesso à informação	68
3.5. Segurança digital, inclusão e utilização das tecnologias centrada nas pessoas	74
3.6. Mecanismos institucionais de salvaguarda dos direitos fundamentais	89
Bibliografia	98
Notas	111

4 O ambiente propício à participação na conceção e prestação de serviços em Portugal	115
4.1. O ambiente propício à sociedade civil	116
4.2. O direito de participar na tomada de decisões: Uma revisão dos principais quadros, instrumentos e práticas de governação	128
Bibliografia	144
Notas	149
5 Desenho e prestação de serviços públicos mais inclusivos, acessíveis e centrados nas pessoas em Portugal	153
5.1. Introdução	154
5.2. Definir o cenário: Governo digital em Portugal	154
5.3. Fatores que influenciam a conceção e a prestação do serviço público em Portugal	156
5.4. Pôr em prática os Princípios Orientadores para uma abordagem baseada nos direitos humanos	164
5.5. Conclusões e recomendações gerais	181
Bibliografia	186
Nota	188

FIGURAS

Figura 1.1. Portugal comparado com a média da OCDE no Índice de Eficácia Governamental do Banco Mundial	19
Figura 1.2. Percentagem de partes interessadas do governo e da sociedade civil que têm conhecimento dos Princípios Orientadores para uma Abordagem aos serviços públicos baseada nos Direitos Humanos (2021)	24
Figura 2.1. Os quatro pilares do espaço cívico da OCDE	35
Figura 2.2.. O Quadro de Referência da OCDE sobre Políticas de Governo Digital	41
Figura 2.3.. Quadro de Referência da OCDE para a Conceção e Prestação de Serviços	42
Figura 2.4.. Uma abordagem ágil à interação entre o governo e o público durante a formulação de políticas, prestação de serviços e operações contínuas	44
Figura 3.1. Liberdade de expressão em Portugal em comparação com a OCDE e a UE, 2010-2022	53
Figura 3.2. Liberdade de reunião pacífica em Portugal em comparação com a OCDE e a UE, 2010-2022	54
Figura 3.3. Queixas recebidas pela Comissão para a Igualdade e contra a Discriminação Racial, 2014-2021	57
Figura 3.4. Crimes de discriminação racial ou religiosa em Portugal, 2012-22	67
Figura 3.5. Processos penais e civis por difamação, 2020	70
Figura 3.6. Âmbito de aplicação das leis de acesso à informação administrativa, 2020	71
Figura 3.7. Serviços públicos digitais em Portugal e na UE, 2016-2022	75
Figura 3.8. Confiança nas tecnologias digitais	81
Figura 3.9. Níveis de competências digitais	83
Figura 3.10. Interação <i>online</i> com as autoridades públicas, 2012-2021	84
Figura 3.11. Disparidades na utilização da Internet para interagir com as autoridades públicas nas várias regiões de Portugal, 2021	85
Figura 3.12. Índice de Prontidão para a IA dos Governos, 2022	87
Figura 4.1. Pontuação de Portugal nos índices da sociedade civil do Instituto Variedades de Democracia, 2022	117
Figura 4.2. Tipos de organizações da sociedade civil em Portugal, 2016	118
Figura 4.3. Países com uma política ou estratégia para melhorar ou promover um ambiente favorável às organizações da sociedade civil, 2020	121
Figura 4.4. Desembolso de fundos para organizações da sociedade civil no âmbito do Programa Portugal 2020	123
Figura 4.5. Pontuação de Portugal no índice OURData da OCDE, 2019	133
Figura 4.6. Participação média das partes interessadas nas leis primárias em Portugal	134
Figura 5.1. Adoção da Chave Digital Móvel em Portugal, 2014-2022	166
Figura 5.2. Número de agregados familiares elegíveis para abono de família, de 2005 a 2021	168

QUADROS

Quadro 2..1. Intersecção entre os pilares do espaço cívico da OCDE e o ciclo de prestação de serviços públicos	39
Quadro 2.2. O Quadro de Referência “ <i>Serving Citizens</i> ”	40
Tabela 4.1. Visão geral dos obstáculos ao acesso ao financiamento por parte da sociedade civil em Portugal	126
Tabela 5.1. Índice de Governança Digital: Resumo dos resultados de Portugal	154
Tabela 5.2. Tabela de pontuação dos Princípios Orientadores para uma abordagem aos serviços públicos baseada nos Direitos Humanos	180

CAIXAS

Caixa 1.1. O valor acrescentado da perspetiva do espaço cívico da OCDE para a conceção e prestação de serviços públicos	16
Caixa 1.2.. Princípios Orientadores para uma abordagem aos serviços públicos baseada nos Direitos Humanos em Portugal	20
Caixa 1.3.. Portugal apresenta um bom desempenho nos <i>rankings</i> globais relacionados com espaço cívico	22
Caixa 2.1. O quadro analítico da OCDE sobre o espaço cívico, consagrado na <i>Recomendação sobre Governo Aberto</i> , de 2017	35
Caixa 2.2. Uma abordagem baseada nos direitos integrada no quadro analítico da OCDE sobre o espaço cívico	38
Caixa 3.1. O Programa Escolhas em Portugal	60
Caixa 3.2. Conselho Português para os Refugiados	61
Caixa 3.3. Mediadores municipais interculturais em Braga, Portugal	63
Caixa 3.4. Observatório da Discriminação Contra Pessoas LGBTI+ da ILGA Portugal	67
Caixa 3.5. A plataforma Fala.BR no Brasil	73
Caixa 3.6. Canais de serviço público em Portugal	76
Caixa 3.7. A Declaração de Lisboa: Democracia Digital com um Propósito	78
Caixa 3.8. A Norma de Transparência Algorítmica no Reino Unido	88
Caixa 3.9. Os indicadores do Alto Comissariado para as Migrações para a integração dos migrantes	91
Caixa 3.10. O papel da Associação Portuguesa de Apoio à Vítima na prestação de apoio jurídico	93
Caixa 4.1. Programa da Sociedade Civil do Governo da Estónia (2021-2024)	121
Caixa 4.2. Reforço das capacidades das OSC na Estónia - Fundação Nacional da Sociedade Civil	124
Caixa 4.3. O conceito de participação da OCDE	128
Caixa 4.4. Dez etapas para planejar e implementar um processo de participação dos cidadãos	139
Caixa 5.1. A Tarifa Social de Energia	155
Caixa 5.2. Elementos técnicos no ecossistema do Governo português como Plataforma	161
Caixa 5.3. Princípios subjacentes ao Mosaico - Modelo Comum de Desenho e Desenvolvimento de Serviços Públicos Digitais em Portugal	163

Abreviaturas e acrónimos

ACM	Alto-Comissariado para as Migrações
AMA	Agência para a Modernização Administrativa
ATI	Acesso à informação
CADA	Comissão de Acesso
CICDR	Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial
CIG	Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género
CLAIM	Centros Locais de Apoio à Integração de Migrantes
CMD	Chave Móvel Digital
CNAI	Centros Nacionais de Apoio à Integração de Migrantes
CNPD	Comissão Nacional de Proteção de Dados
CONCIG	Conselho Consultivo para a Integração das Comunidades Ciganas
CPR	Conselho Português para os Refugiados
CTIC	Conselho para as Tecnologias de Informação e Comunicação na Administração Pública
DGI	<i>Digital Government Index</i> da OCDE
EEE	Espaço Económico Europeu
ENICC	Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas
ERC	Entidade Reguladora para a Comunicação Social
FRA	Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia
iAP	Interoperabilidade na Administração Pública
IBP	International Budget Partnership
ILGA	Intervenção Lésbica, Gay, Bissexual, Trans e Intersexo
ISS	Instituto da Segurança Social
LabX	Centro para a Inovação no Setor Público
LGBTI	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgénero e Intersexo
NIC	Número de Identificação Civil
OGP	Open Government Partnership
ONG	Organizações Não Governamentais
ONGD	Organizações Não Governamentais para o Desenvolvimento
OURdata	Open, Useful and Re-usable data Index
OSC	Organizações da Sociedade Civil
PIICIE	Plano Integrado e Inovador de Combate ao Insucesso Escolar
PlanAPP	Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública
PNCRD	Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação
PIB	Produto Interno Bruto
PRR	Plano de Recuperação e Resiliência
PRR	Programa de Recuperação e Resiliência
RGPD	Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados
RSF	Repórteres Sem Fronteiras
TicAPP	Centro de Competências Digitais da Administração Pública
SSI	Sistema de Segurança Interna
UE	União Europeia
V-Dem	Instituto Variedades da Democracia

Resumo executivo

Ao longo da última década, o Governo de Portugal demonstrou o seu empenho em colocar os cidadãos no centro da sua estratégia para melhorar a conceção e a prestação de serviços públicos. Em 2021, publicou os Princípios Orientadores para uma abordagem aos serviços públicos baseada nos Direitos Humanos (a seguir designados Princípios Orientadores), salientando os direitos humanos e as abordagens participativas para as reformas do serviço público centrado nas pessoas. Com 19 ministérios e entidades afiliadas que prestam mais de 1 768 serviços em todos os setores e canais, Portugal tem uma sólida cultura de serviço público. Desde 2018, o governo tem vindo a descentralizar a prestação de serviços em 18 regiões e 308 municípios, melhorando o acesso local e a escalabilidade.

Criar condições para serviços centrados nas pessoas

Portugal criou um ambiente propício para os serviços centrados nas pessoas e baseados nos direitos. A Constituição e a legislação nacional protegem as liberdades cívicas fundamentais, incluindo a liberdade de expressão, de associação e de reunião pacífica. As políticas apoiam a inclusão de grupos vulneráveis e marginalizados na sociedade, embora subsistam desafios no que se refere à luta contra a discriminação e o racismo. Por exemplo, os migrantes e refugiados, a população cigana portuguesa e os portugueses de origem africana enfrentam barreiras que dificultam a igualdade de acesso aos serviços. Embora as instituições de supervisão e os mecanismos de recurso sejam abrangentes, os seus recursos são insuficientes, e o nível de cumprimento das suas recomendações por parte das instituições públicas é reduzido.

Embora se verifiquem progressos no sentido de tornar a informação acessível aos interessados e aos cidadãos, os desafios mantêm-se. Apesar de um quadro jurídico abrangente que rege o acesso à informação, tanto os cidadãos como os funcionários públicos não têm consciência deste direito, e a implementação e aplicação de quadros jurídicos e institucionais é fraca. A liberdade de imprensa é garantida por lei e geralmente respeitada. No entanto, as leis em matéria de difamação e os ataques à cibersegurança nos meios de comunicação social constituem ameaças à liberdade de imprensa e ao acesso à informação. As iniciativas de transformação digital constituem uma prioridade governamental. No entanto, apesar de um quadro jurídico abrangente, as medidas de proteção de dados pessoais e de segurança digital não são suficientes, e a aplicação do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD) está a colocar desafios às autoridades públicas. Embora a inclusão digital tenha estado no topo da agenda política, as clivagens digitais permanecem e inibem o acesso a serviços públicos *online* por parte de certos grupos, como os idosos.

Os quadros jurídicos e institucionais contra a discriminação poderiam ser reforçados, tornando os motivos racistas e o ódio uma circunstância agravante para todos os crimes, simplificando o acesso a mecanismos de recurso e aumentando a capacidade das instituições públicas para combater a discriminação, em especial a nível local. Os esforços de inclusão digital poderão eliminar os obstáculos ao acesso aos serviços públicos relacionados com a demografia, o rendimento, a geografia e a acessibilidade. Além disso, a melhoria da transparência algorítmica e da governação dos dados, a fim de assegurar a proteção

dos dados, bem como a correção de enviesamentos nos algoritmos, ajudariam a desbloquear todo o potencial da tecnologia orientada para os dados na prestação de serviços públicos.

Reforçar a participação das partes interessadas e dos cidadãos

Historicamente, a sociedade civil tem desempenhado um papel importante na prestação de serviços públicos em Portugal. Embora as condições favoráveis tenham permitido um setor próspero e diversificado, alguns desafios impedem a sua capacidade de funcionar e desempenhar o seu papel social crucial. O acesso ao financiamento é um grande obstáculo, e os procedimentos administrativos envolvidos na criação de uma organização da sociedade civil (OSC) e na obtenção do estatuto de utilidade pública são complexos e onerosos.

Portugal adotou legislação que permite a participação das OSC em diferentes aspetos da vida pública. No entanto, quadros políticos desarticulados e uma propriedade institucional fragmentada dificultam o impacto e o potencial da participação pública. Os interessados e os cidadãos têm poucas oportunidades de contribuir para a conceção, implementação e avaliação dos serviços públicos para além do que é legalmente exigido (fornecendo sugestões, comentários e queixas). Além disso, a comunicação pública sobre os processos de participação tem um alcance limitado, e os participantes poderiam ser mais bem informados sobre a forma como o seu contributo é utilizado. A inclusão dos cidadãos e dos interessados não é monitorizada, e a maioria das instituições públicas não dispõe dos recursos necessários para implementar os processos de participação de forma mais ampla. Além disso, faltam consultas sistemáticas sobre a acessibilidade dos diferentes grupos aos serviços.

Para reforçar o apoio ao contributo essencial das partes interessadas e dos cidadãos, Portugal poderia desenvolver uma estratégia ou um quadro político abrangente. A resolução das lacunas em matéria de financiamento e a redução dos encargos administrativos que impedem as OSC de operar e prestar serviços poderiam ser consideradas prioritárias. A participação poderia ser reforçada através de melhores canais de comunicação e de retorno de informação, com especial incidência na inclusão, na sensibilização direcionada e na representação de partes interessadas e cidadãos sub-representados.

Conceção e prestação de serviços públicos mais inclusivos, acessíveis e centrados nas pessoas

Portugal tem implementado iniciativas para serviços públicos proativos e orientados por dados, incluindo o programa Simplex, as redes Citizen Spot e Citizen Shop, e o desenvolvimento em curso do ePortugal.gov. Os Princípios Orientadores e o Modelo Comum Mosaico para a Conceção e o Desenvolvimento de Serviços Digitais - cuja síntese está disponível em joinup.ec.europa.eu - reconhecem a necessidade de mudar para uma cultura de conceção de serviços centrada nas pessoas e «omnicanal». Dando ênfase à coordenação, à investigação e ao *feedback* dos utilizadores, visam uma experiência de utilizador consistente, resolvendo os problemas com serviços completos e sem descontinuidade. Quando avaliados à luz dos Princípios Orientadores, os dois serviços digitais estudados - a Chave Móvel Digital, a solução de identidade digital de Portugal que permite aos cidadãos aceder a serviços digitais e assinar documentos eletronicamente, e o Benefício Familiar para crianças e jovens, um subsídio mensal para ajudar as famílias a apoiar e educar os seus filhos - cumprem com êxito dois princípios, cumprem parcialmente cinco e ficam aquém em dois. Estes resultados são encorajadores, mas também revelam áreas que requerem atenção, como a promoção da participação dos cidadãos e a conceção tendo em vista as comunidades vulneráveis. No âmbito do seu plano nacional de recuperação e resiliência (2021), Portugal comprometeu-se a transformar os 25 serviços mais relevantes para os cidadãos e os agentes económicos, o que constitui uma oportunidade para integrar os princípios orientadores desde o início e estabelecer uma nova prática de cenário de referência para os funcionários públicos.

O aproveitamento dos contributos dos utilizadores através do espaço cívico de Portugal é crucial para uma abordagem inclusiva, acessível e centrada nas pessoas. Portugal deve assegurar que os funcionários públicos se familiarizam com os Princípios Orientadores, para que estes se tornem enraizados. Manter uma liderança política forte, desenvolver uma narrativa partilhada com base nos Princípios Orientadores e no Modelo Comum e dotar as equipas multidisciplinares de ferramentas e recursos facilitadores é vital para promover e incentivar a mudança. A definição de objetivos de desempenho ambiciosos, a facilitação da monitorização e o incentivo a iniciativas de vigilância podem também ajudar a melhorar a capacidade de resposta ao *feedback* e o desempenho de serviços individuais. Por último, a manutenção destes esforços dependerá da capacidade de Portugal de demonstrar que está a prestar melhores serviços com claros benefícios sociais, económicos e políticos.

1 Introdução ao espaço cívico e às reformas dos serviços públicos em Portugal

O presente capítulo começa por descrever os principais objetivos desta Análise do Espaço Cívico de Portugal. Para esse efeito, apresenta uma panorâmica da ambiciosa agenda do Governo para reformar os serviços públicos e explora as oportunidades proporcionadas pelos Princípios Orientadores para uma Abordagem aos Serviços Públicos baseada nos Direitos Humanos, adotados em 2021, como a primeira metodologia do seu tipo para sustentar esta transformação. O capítulo apresenta ainda o contexto generalizado do espaço cívico em Portugal, para além dos principais desafios tecnológicos, demográficos e sociopolíticos com que se deparam os esforços de reforma dos serviços públicos em curso.

1.1. A Análise do Espaço Cívico de Portugal

Como membro do Grupo de Trabalho da OCDE sobre Administração Aberta, a Agência para a Modernização Administrativa (AMA), atualmente sob a tutela do Secretário de Estado da Digitalização e da Modernização Administrativa (anteriormente sob a tutela do Ministério da Modernização do Estado e da Administração Pública), solicitou em 2021 ao Secretariado da OCDE que realizasse um estudo-piloto no país. Com essa solicitação, a AMA visava, de uma forma geral, obter apoios para reforçar ainda mais a ambiciosa visão de Portugal em matéria de transformação dos serviços públicos através da utilização do espaço cívico e, mais concretamente, promover a aplicação dos seus novos Princípios Orientadores para uma Abordagem aos Serviços Públicos baseada nos Direitos Humanos (doravante designados «Princípios Orientadores») (Governo de Portugal, 2022^[1]).¹

O objetivo global desta Análise é, por conseguinte, avaliar de que forma o espaço cívico protegido – definido pela OCDE como o conjunto de condições jurídicas, políticas, institucionais e práticas necessárias para que os intervenientes não governamentais tenham acesso à informação, se expressem, se associem, se organizem e participem na vida pública – pode contribuir para uma conceção e prestação de serviços públicos mais inclusivos e eficazes em Portugal, enquanto direito de todos os membros da sociedade. Através dessa avaliação, a Análise apresenta recomendações práticas sobre a forma como o Governo pode promover um ambiente facilitador que promova a inclusão, a capacitação e a equidade na forma como os serviços são planeados, desenhados, prestados e avaliados, e que utilize eficazmente o espaço cívico para comunicar com a população portuguesa, com vista a compreender e dar resposta às suas necessidades.

Esta Análise foi realizada entre outubro de 2021 e maio de 2023 e consiste na segunda análise realizada num membro da OCDE.² Tem por base o Quadro Analítico da OCDE sobre o espaço cívico no domínio da governação aberta (OCDE, 2020^[2]), que foi adaptado às necessidades específicas de Portugal e a um pedido de foco no espaço cívico para efeitos das reformas dos serviços públicos. Portugal selecionou dois serviços a ser objeto de avaliação pormenorizada no âmbito da presente Análise, tendo convidado a OCDE a formular recomendações relativamente a esses serviços, a fim de melhorar a conceção e a prestação de serviços de um modo mais abrangente. Os dois serviços em questão são: 1) a Chave Móvel Digital (CMD), a solução de identidade digital de Portugal que permite aos cidadãos aceder a serviços digitais e assinar documentos por via eletrónica; e 2) o Abono de Família para Crianças e Jovens (Abono de Família), um subsídio mensal para ajudar as famílias a sustentar e educar os seus filhos (ver Secção 5.4.1 no Capítulo 5 para uma análise pormenorizada de ambos os serviços).³

A Análise de Portugal foi realizada pela Direção de Governação Pública da OCDE, por uma equipa conjunta proveniente da Unidade de Governo Aberto, Espaço Cívico e Comunicação Pública, sob a liderança do Observatório do Espaço Cívico da OCDE, em parceria com o Governo Digital e a Unidade de Dados. Essa Análise apresenta uma perspetiva nova e amplamente aplicável que permite avaliar as reformas dos serviços públicos que integram o trabalho da OCDE nos domínios da proteção e promoção do espaço cívico, maturidade do governo digital e conceção e prestação dos serviços públicos adequadas à era digital.

A intenção subjacente a esta abordagem, tanto para Portugal como para a OCDE, é a de que aprendizagem seja amplamente aplicável em todo o setor público em Portugal, bem como noutros Membros da OCDE que procurem tornar os seus serviços mais sensíveis às necessidades do público como parte de agendas de governação pública, agendas digitais ou outras agendas nacionais. Ao longo da Análise, o termo «cidadão» é utilizado no trabalho do espaço cívico da OCDE na aceção de habitante de um determinado lugar, e não na aceção de um indivíduo nacional legalmente reconhecido como tal.

Caixa 1.1. O valor acrescentado da perspetiva do espaço cívico da OCDE para a conceção e prestação de serviços públicos

A Análise em questão dá particular ênfase às reformas dos serviços públicos em curso em Portugal. O seu foco é abrangente, oferecendo uma análise aprofundada dos numerosos fatores que influenciam o acesso aos serviços e resultados positivos relacionados com o envolvimento dos cidadãos e partes interessadas – incluindo grupos de interesse especiais – na conceção e prestação de serviços e na tomada de decisões e políticas conexas (ver Secção 2.2 do Capítulo 2 para uma discussão mais pormenorizada sobre a interseção entre espaço cívico e a conceção e prestação de serviços públicos).

A perspetiva do espaço cívico que é fulcral para esta Análise vai além de outras análises da OCDE sobre serviços públicos de quatro formas concretas:

1. Apresenta uma perspetiva assente em direitos. A consideração da presente Análise baseia-se numa abordagem da conceção e prestação dos serviços públicos assente nos direitos. Por seu turno, essa abordagem parte de leis e orientações acordadas a nível internacional relativamente a direitos fundamentais, examinando a forma como os cidadãos e as partes interessadas podem exercer estes direitos para participar em esforços de reforma dos serviços públicos, nomeadamente responsabilizando os governos pelas despesas conexas e pela tomada de decisões (Capítulo 3). No cerne desta abordagem está a compreensão do Estado enquanto detentor de deveres e dos cidadãos enquanto detentores de direitos. Como tal, apresenta recomendações concretas sobre a forma como o Governo de Portugal pode procurar pôr em prática de forma mais eficaz os compromissos nacionais para com as liberdades cívicas, para apoiar as reformas dos serviços públicos e capacitar os cidadãos para utilizarem o espaço cívico e exercerem os seus direitos nesse processo.

2. Centra-se na igualdade e na não discriminação. A Análise reconhece a discriminação e a correspondente exclusão como fatores que podem influenciar a vontade e a capacidade das pessoas de entrarem em contacto com instituições e funcionários públicos, designadamente nos serviços públicos. Como tal, aborda questões como a inclusão e a igualdade no acesso a serviços por parte de diferentes grupos, além da discriminação *de facto* e *de jure*, o discurso de ódio, os crimes de ódio e outras formas de exclusão predominantes (Secção 3.6 do Capítulo 3). Além disso, explora alguns dos principais obstáculos no acesso aos serviços públicos por parte de diferentes grupos, em termos de disponibilidade geográfica, acesso à informação, relevância para as necessidades de serviços e qualidade dos mecanismos existentes de recolha de reações e queixas dos cidadãos, em conformidade com o Quadro de Referência da OCDE “*Serving citizens*” (Quadro 2.2), que aborda os principais fatores que determinam a satisfação com os serviços (Baredes, 2022^[3]). Este enfoque global baseia-se no direito das pessoas a receberem igualdade de tratamento (Welby, 2019^[4]) nas relações com as instituições públicas e no acesso aos serviços públicos, e apresenta ainda uma série de recomendações para tornar os serviços mais acessíveis a todos os membros da sociedade.

3. Analisa o ambiente propício para as organizações da sociedade civil (OSC). A Análise coloca uma ênfase especial na compreensão do ambiente propício ao funcionamento da sociedade civil em Portugal, reconhecendo o papel positivo que o setor pode desempenhar em parcerias com instituições públicas a nível local e nacional ao longo do ciclo de prestação de serviços (Capítulo 4). Como tal, aborda uma série de questões, incluindo os quadros jurídicos que regem os diferentes tipos de intervenientes não governamentais, o acesso ao financiamento público para as OSC, as oportunidades de envolvimento, os níveis de burocracia e outros desafios no ambiente operacional, todos estes constituindo fatores que podem influenciar a medida em que as OSC são capazes e estão dispostas a dialogar com o governo, e que são igualmente salientadas no quadro concetual de três pilares da OCDE para a Conceção e a Prestação de Serviços (OCDE, 2020^[5]) (Secção 2.2.2 do Capítulo 2). Esta ênfase gera recomendações concretas sobre a criação e reforço de um ambiente propício para as

OSC, no qual possam prosperar e contribuir plenamente para a sociedade, incluindo no que se refere à conceção e prestação de serviços essenciais.

4. Coloca a participação dos cidadãos e das partes interessadas na dianteira e no centro das reformas dos serviços. A Análise também coloca uma forte tónica na forma como os governos interagem com as OSC e os cidadãos nos esforços de reforma, examinando os quadros jurídicos e políticos, instituições, métodos e fóruns pertinentes, e a medida em que estes são institucionalizados ou *ad hoc* (Capítulo 4), especialmente após a pandemia de COVID-19, que veio reforçar as competências do setor público e transformar os serviços públicos em benefício dos cidadãos e das empresas (OCDE, 2021^[6]). A capacidade dos governos responderem às necessidades dos diferentes grupos populacionais é um importante fator de determinação da satisfação dos cidadãos face aos serviços públicos (Baredes, 2022^[3]). A Análise examina, assim, mecanismos e ferramentas destinados a recolher as reações dos utilizadores e incentivar o envolvimento dos cidadãos na conceção e prestação dos serviços. Além disso, a Análise apresenta recomendações concretas que visam tornar o envolvimento mais eficaz, aberto e transparente, com vista a melhorar os resultados.

Fontes: Baredes (2022^[3]), «Serving citizens: Measuring the performance of services for a better user experience», <https://doi.org/10.1787/65223af7-en>; Welby (2019^[4]), «The Impact of digital government on citizen well-being», <https://doi.org/10.1787/24bac82f-en>; OECD (2020^[5]), *Digital Government in Chile – Improving Public Service Design and Delivery*, <https://doi.org/10.1787/b94582e8-en>; OECD (2021^[6]), *G20 Compendium on the Use of Digital Tools for Public Service Continuity*, <https://doi.org/10.1787/6f800fd5-en>.

1.2. Visão estratégica de Portugal para a conceção e prestação de serviços públicos

Ao longo da última década, o governo de Portugal iniciou um ambicioso processo com vista a colocar os cidadãos no centro dos processos de conceção e prestação de serviços. Essa iniciativa do Governo é levada a cabo por meio da defesa de esforços pioneiros que reconhecem os direitos humanos e o espaço cívico enquanto elementos fulcrais para avançar com reformas centradas nas pessoas (Governo de Portugal, 2022^[7]). Este compromisso manteve-se firme, apesar de uma mudança de governo em 2022, o que demonstra que a agenda de reformas goza de apoio político abrangente e se incorporou nas estruturas de governação pública.

A administração portuguesa reiterou o seu compromisso de «Investir em serviços públicos de qualidade» no âmbito dos seus XXII e XXIII Programas de Governo (2019-2022 e 2022-2026, respetivamente). (A Análise do Espaço Cívico foi encomendada durante o anterior governo [XXII] e prosseguiu após a mudança de governo em 2022). O XXIII Programa do Governo coloca a transformação dos serviços no topo da agenda de reformas destinadas a apoiar a modernização, simplificação e digitalização do Estado, com especial destaque para o envolvimento significativo dos cidadãos no processo e na descentralização (Governo de Portugal, 2022^[8]). Ao mesmo tempo, o programa sublinha a necessidade de «melhorar a qualidade da democracia», para superar o fosso crescente entre a administração e os cidadãos (Governo de Portugal, 2022^[8]). Esse trabalho incidirá em cinco objetivos: *i*) Promover a literacia e a cidadania democráticas; *ii*) Garantir o acesso de todos os grupos da sociedade às profissões públicas; *iii*) Travar um combate determinado contra a corrupção; *iv*) Reforçar a autonomia regional; e *v*) Aprofundar a descentralização de modo a melhorar a democracia e a prestação de serviços públicos (Governo de Portugal, 2022^[8]).

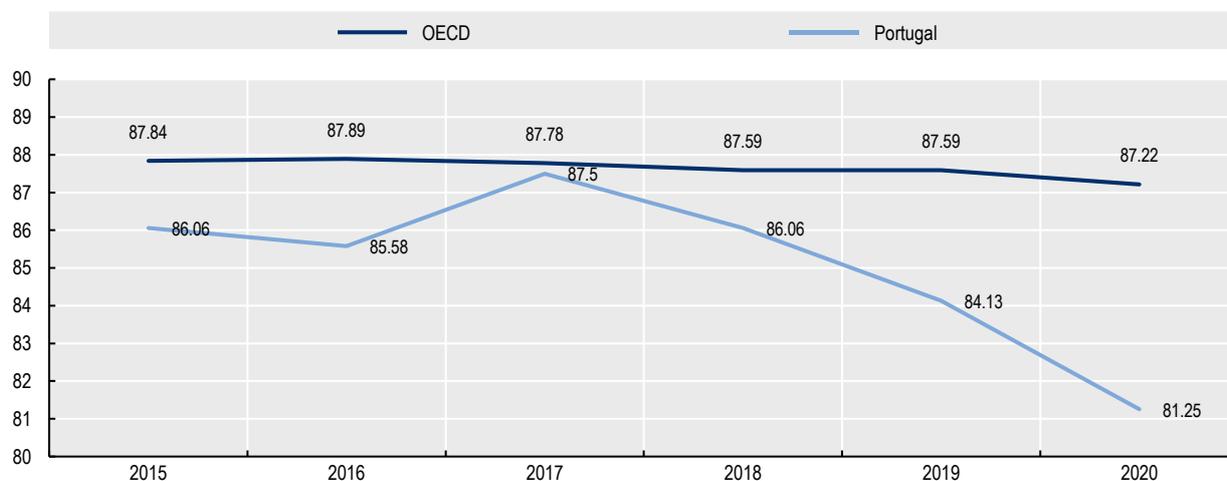
Nos últimos anos, a visão da reforma dos serviços públicos foi integrada como prioridade numa série de estratégias e planos governamentais. A Visão de Portugal para 2030, por exemplo, reconhece a necessidade da criação gradual de capacidades no seio da administração com vista a prestar uma nova geração de serviços públicos, capacitar os cidadãos para participarem no processo público de tomada de

decisões e promover a inclusão de grupos vulneráveis (Governo de Portugal, 2020^[9]). Mais recentemente, o Programa de Recuperação e Resiliência (PRR) 2021-2026 previa 16,644 milhões de EUR em investimentos para restaurar o crescimento económico sustentado na sequência dos efeitos da pandemia de COVID-19. O programa foi elaborado através de uma consulta pública à sociedade civil e serve de enquadramento para numerosas iniciativas futuras no âmbito das quais devam ser reformulados processos e procedimentos públicos (Governo de Portugal, 2021^[10]). Juntos, estes quadros suportam a visão estratégica do Governo no sentido de transformar os serviços sob um novo paradigma que coloque os cidadãos em posição prioritária.

Estas ambiciosas prioridades de reforma estão enraizadas numa sólida cultura de prestação de serviços em Portugal. Enquanto democracia relativamente jovem, o país alcançou marcos importantes no estabelecimento de uma infraestrutura robusta de prestação de serviços, após a queda da ditadura em 1974. Segue um modelo altamente centralizado a nível nacional, com 19 ministérios e entidades afiliadas que prestam mais de 1768 serviços em vários setores (Teles, 2020^[11]). Os cidadãos podem interagir com o Estado através de vários canais, incluindo um balcão único *online* chamado ePortugal.gov, interfaces de prestação de serviços no local e balcões únicos de atendimento local em todo o país designados Lojas de Cidadão e Espaços Cidadão (Secção 3.5.1 no Capítulo 3). Desde 2018, o Governo tem também vindo a promover gradualmente a descentralização da prestação de serviços públicos nos seus 18 distritos, 308 municípios e 3092 freguesias, num esforço para continuar a expandir e alargar o acesso a nível local (OCDE, 2020^[12]).

Até à data, estes esforços têm contribuído para que Portugal obtenha uma elevada pontuação nos *rankings* internacionais em termos de acesso global, prestação e qualidade dos serviços. De acordo com os dados de 2021 divulgados pelo Instituto Variedades da Democracia (doravante designado «V-Dem»), Portugal obteve resultados acima da média da OCDE em vários indicadores que medem o acesso aos serviços públicos por género (3,96 em 4), posição socioeconómica (2,8 em 4) e localização rural-urbana (3,5 em 4) (Instituto V-Dem, 2022^[13]). Portugal encontra-se igualmente entre os 20% de países mais bem classificados no Índice de Eficácia Governamental do Banco Mundial, que inclui uma componente sobre a prestação de serviços públicos (Banco Mundial, 2021^[14]). Embora as pontuações absolutas desse Índice indiquem perceções relativamente positivas sobre a qualidade dos serviços públicos, execução das políticas e compromisso do serviço público, as tendências históricas revelam que os progressos no sentido da obtenção de resultados não são lineares. Conforme demonstrado na Figura 1.1, Portugal permanece abaixo da média da OCDE e tem registado um abrandamento relativo da capacidade do Governo para prestar serviços públicos desde 2017, em comparação com outros países da OCDE. Tal como ocorreu em muitos membros da OCDE, a crise veio expor e agravar muitas desigualdades pré-existentes em termos de acesso, exigindo esforços sustentados para adaptar os processos e procedimentos públicos a diferentes contextos locais.

Figura 1.1. Portugal comparado com a média da OCDE no Índice de Eficácia Governamental do Banco Mundial



Nota: A classificação percentil (0-100) indica a classificação do país entre outros no mundo, onde 0 corresponde à classificação mais baixa e 100 à mais alta.

Fonte: Banco Mundial (2021^[14]), Indicadores de Governança Mundial, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>.

Em resposta a estes desafios, o Secretário de Estado da Digitalização e da Modernização Administrativa tem estado na vanguarda de um ambicioso esforço de reforma dos serviços públicos. No âmbito da Estratégia Nacional para a Inovação e a Modernização da Administração Pública e do Estado (2020-2023), o Secretário de Estado tornou operacional a visão do Governo, ao mesmo tempo que reforçou a sua tónica na inovação, na modernização administrativa e, em especial, na capacidade de as partes interessadas participarem no processo (OCDE, 2020^[15]). Este trabalho tem como objetivo a transição do uso de «processos de consulta legalmente impostos e ocasionais para a constituição progressiva de um ecossistema participativo representativo», que possa colocar a voz dos cidadãos no centro da tomada de decisões e reconsiderar processos e procedimentos públicos para construir «uma sociedade mais democrática, inclusiva, digital e ecológica»; (Governo de Portugal, 2022^[7]). Em particular, através do programa de referência SIMPLEX, a AMA defendeu igualmente a simplificação administrativa de procedimentos essenciais, serviços públicos digitalizados, canais reforçados de prestação de serviços a nível local, tendo ainda adotado medidas para apoiar a continuidade das operações durante a pandemia⁴ (Governo de Portugal, n.d.^[16]). De acordo com um estudo do Banco de Desenvolvimento da América Latina, as medidas no âmbito do SIMPLEX+ 2017 contribuíram para poupanças anuais no valor de 8142 milhões de horas para os cidadãos, 6,3 milhões de horas para as empresas e 560 mil horas para a administração pública, representando uma poupança total de custos estimada em 12 % do produto interno bruto (PIB) (Estevez *et al.*, 2021^[17]).

No âmbito do Plano de Ação para a Transição Digital de Portugal, o Governo procurou, em paralelo, associar a digitalização à simplificação, a fim de evitar processos obsoletos ou redundantes (Estevez *et al.*, 2021^[17]; Governo de Portugal, 2020^[18]). Ao fazê-lo, alcançou grandes progressos com a digitalização de mais de 1768 serviços públicos no portal e Portugal.gov, em consonância com os objetivos do programa SIMPLEX. Em simultâneo, adotou medidas para fazer face às clivagens digitais que ainda persistem em Portugal (Secção 3.5.3 do Capítulo 3), incluindo a gestão da rede anteriormente referida de 845⁵ balcões de atendimento chamados «Espaços Cidadão» destinados a ajudar diferentes grupos populacionais a aceder a mais de 200 serviços públicos.

Em conjunto, estas iniciativas permitiram ao governo progredir significativamente, não só na expansão da interface entre o Estado e o público, utilizando para esse efeito espaços cívicos protegidos para ouvir os cidadãos e responder às suas necessidades, mas também no avanço da ambiciosa transição digital de

Portugal. Graças à adoção de medidas digitais pioneiras com vista a melhorar a vida dos cidadãos, Portugal tem sido elogiado como um defensor de soluções digitais em vários *rankings* internacionais e através da sua adesão ao prestigiado Grupo das Nações Digitais (Nações digitais, n.d.^[19]) (Secção 3.5.1 do Capítulo 3 e 5.2 do Capítulo 5).

1.2.1. Reforço dos direitos humanos para as reformas dos serviços públicos

Na linha da frente desses esforços, o LabX⁶ no seio da AMA defendeu em 2021 o desenvolvimento dos Princípios Orientadores como parte de um compromisso mais amplo de usar ainda mais o espaço cívico para facilitar as reformas centradas nas pessoas (Governo de Portugal, 2022^[11]). Sendo a primeira do género, esta metodologia responde à visão do Governo de transformar gradualmente a forma como as instituições públicas funcionam, através da promoção de uma nova geração de serviços assente numa perspetiva baseada em valores e centrada nas pessoas. Os seus nove princípios reiteram que a promoção da transparência, da responsabilização e da participação das partes interessadas constitui os alicerces de uma administração pública mais aberta, eficiente e moderna. Como tal, os princípios não só têm potencial para apoiar as instituições públicas na prestação de serviços de elevada qualidade, como também enviam uma mensagem poderosa sobre a importância de utilizar o espaço cívico para responder mais eficazmente às necessidades dos cidadãos. São igualmente oportunos, pois a administração encontra-se a realizar uma série de investimentos no quadro do PRR para a reformulação dos processos e procedimentos públicos que tenham em vista uma reconstrução mais eficaz após a pandemia e uma recuperação inclusiva, justa e resiliente. O PRR abrange três áreas principais de intervenção: resiliência, transição climática e transição digital (Governo de Portugal, 2021^[10]).

Caixa 1.2. Princípios Orientadores para uma abordagem aos serviços públicos baseada nos Direitos Humanos em Portugal

Os Princípios Orientadores foram desenvolvidos durante a Presidência portuguesa do Conselho da União Europeia¹ em junho de 2021, na sequência de um processo de conceção abrangente. Mais concretamente, o LabX foi mandatado para desenvolver este quadro pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 51, de 18 de junho de 2020, no âmbito da «Iniciativa Nunca Esquecer» do 75.º Programa sobre a Memória do Holocausto² (Governo de Portugal, 2020^[20]). Os princípios assentam numa abordagem ao setor público baseada nos direitos humanos, «com base na capacitação da sociedade civil, na promoção da participação cívica, informação e escolhas responsáveis, fortalecendo a relação entre o cidadão e os Estados e, assim, aumentando a transparência e a responsabilização». Os nove princípios foram projetados com base em vários estudos de pesquisa de utilizadores e entrevistas no local com mais de 700 cidadãos e 500 prestadores de serviços em todo o país. Os resultados dessa investigação revelaram uma série de desafios que sublinham a necessidade de um quadro de orientação para promover serviços centrados nas pessoas. Entre esses desafios contam-se os longos tempos de espera, a distribuição desigual entre municípios e barreiras de acesso que colocam certas comunidades desfavorecidas em risco de abuso ou de exclusão³.

Os nove princípios são:

1. A promoção da participação dos cidadãos em todas as fases do processo, em especial dos grupos excluídos ou desfavorecidos.
2. A consideração, em primeiro lugar, das comunidades em situações vulneráveis.
3. A análise, de forma sistemática, das consequências esperadas e imprevistas da disponibilidade dos serviços.
4. A valorização do processo tanto como do resultado.

5. A garantia da privacidade e da segurança dos dados pessoais dos cidadãos.
6. A consideração dos casos de utilização indevida como um problema grave a resolver.
7. A promoção do acompanhamento e avaliação contínuos dos serviços.
8. O desenvolvimento das capacidades dos titulares de direitos e dos detentores de obrigações.
9. A salvaguarda da transparência nas obrigações, responsabilidades e direitos relacionados com os serviços.

1. A Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia decorreu de janeiro a junho de 2021 (<https://www.2021portugal.eu/en>).

2. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 51/2020, de 18 de junho de 2020, conferiu ao LabX o mandato para formular os Princípios Orientadores, no âmbito do «Projeto Nunca Esquecer», como parte do 75.º programa sobre a Memória do Holocausto. Faz parte do Eixo 1 (1.7) «Serviços públicos baseados nos direitos - participação, inovação e experimentação na administração pública», que corresponde ao desenvolvimento de metodologias para a (re)conceção, experimentação e avaliação de serviços públicos centrados dos direitos humanos.

3. Entrevista, LabX, 28 de janeiro de 2022.

Fonte: Governo de Portugal (2022_[1]), 2021 Portugal.eu - Princípios orientadores para uma abordagem aos serviços públicos baseada nos Direitos Humanos, <https://www.portugal.gov.pt/en/gc22/communication/document?i=guiding-principles-for-a-human-rights-based-approach-on-public-services>.

O LabX define uma abordagem baseada em direitos humanos como uma metodologia de trabalho que «promove, protege e respeita os direitos humanos e a democracia, por meio da integração de normas, padrões e princípios do Direito Internacional em matéria de direitos humanos ao longo de todo o ciclo de serviço»; (Governo de Portugal, 2021_[21]). De um modo geral, procura servir como roteiro para a introdução de uma nova geração de serviços públicos assente numa «perspetiva omnicanal e centrada no ser humano» que possa melhorar a qualidade, conformidade e agilidade dos processos e procedimentos existentes. A abordagem reconhece a importância da análise de fatores como a localização geográfica, o acesso à informação, a oportunidade e a relevância para necessidades especiais, todos eles fatores fundamentais de serviços públicos de elevado desempenho, de acordo com o Quadro de Referência da OCDE “*Serving Citizens*” (Baredes, 2022_[3]).

Através desse quadro, os Princípios Orientadores apelam aos decisores políticos para que adotem uma perspetiva holística que garanta o alinhamento integral de uma vasta e diversa gama de serviços públicos com os princípios e valores democráticos fundamentais (Governo de Portugal, 2022_[11]). Por um lado, os princípios sublinham a necessidade de reforçar os serviços que contribuem diretamente para a proteção e promoção dos direitos humanos fundamentais, como os relacionados com o acesso à saúde, à educação e à proteção social. Por outro lado, apelam também a que todos os serviços públicos sejam acessíveis, transparentes e sensíveis às necessidades das pessoas, apesar das diferenças nos perfis, idade, localização e grau de deficiência dos cidadãos, caso existam. O quadro salienta que a luta contra a discriminação, a resolução das desigualdades, a participação das partes interessadas e a promoção de um setor público digital e baseado em dados estão no cerne da concretização destas aspirações (Governo de Portugal, 2022_[11]).

Os Princípios Orientadores são formulados com base na ideia de que a incorporação de uma abordagem baseada nos direitos humanos e o reforço de um espaço cívico com esse fim em vista pode gerar serviços públicos mais inclusivos e aperfeiçoados em vários aspetos. Em primeiro lugar, pode facilitar a coerência e a colaboração entre setores com vista a melhorar a qualidade dos serviços e poupar custos e tempo, tanto para os cidadãos como para as instituições públicas. Em segundo lugar, envolver os cidadãos nos processos de desenho pode ajudar a aumentar a sensibilização para os seus direitos, reforçar a confiança e orientar as políticas de forma mais eficaz. Em terceiro lugar, pode proporcionar um quadro que responsabilize os prestadores de serviços estatais, nomeadamente tendo em conta uma série de princípios partilhados e valores fundamentais para os apoiar no cumprimento das suas obrigações enquanto detentores de deveres. Por último, a integração dos processos de desenho e prestação de

serviços nos valores democráticos e nos direitos fundamentais pode contribuir para fazer avançar os esforços de redução de desigualdades e evitar a exclusão de grupos tradicionalmente vulneráveis. Os Princípios Orientadores constituem, assim, um poderoso instrumento para desencadear uma nova mudança de paradigma, tendo em vista uma «mudança efetiva e sustentada das próprias normas e valores, estruturas, políticas e práticas da administração pública» e da sua relação com o público (Governo de Portugal, 2022^[1]).

Mais recentemente, o LabX também desenvolveu o Guia Metodológico para Serviços Públicos Baseados em Direitos Humanos (Governo de Portugal, 2021^[22]), que define uma abordagem prática para apoiar a aplicação deste quadro em todas as fases de planeamento, conceção, execução e avaliação. Esse Guia proporciona instrumentos úteis para as instituições públicas conceberem e avaliarem o desempenho dos serviços públicos em conformidade com cada um dos nove Princípios Orientadores. Ao fazê-lo, fornece orientações sobre várias práticas e métodos, tais como inquéritos de serviços etnográficos, ferramentas de diagnóstico para avaliar a participação, listas de verificação das partes interessadas e simples orientações linguísticas, entre outras.

Com base nestas realizações, o LabX encontra-se num momento crucial em termos de assegurar a adesão e aceitação política desta metodologia em toda a administração. Como parte da iniciativa Mosaico, o LabX levará a cabo uma implantação gradual dos princípios até 2024 num ecossistema de teste composto por 25 serviços selecionados⁷ (Governo de Portugal, 2022^[7]). Esse será o primeiro passo para intensificar a adoção dos princípios, além de apoiar a avaliação e a reformulação dos serviços essenciais, e servirá de base à revisão dos princípios, em estreita consulta com os funcionários públicos e a sociedade civil.⁸

1.3. O contexto alargado do espaço cívico em Portugal

O contexto alargado do espaço cívico no qual os serviços públicos são concebidos e prestados é relativamente sólido em Portugal. As liberdades cívicas fundamentais estão bem estabelecidas e protegidas pela Constituição da República Portuguesa (Assembleia da República Portuguesa, 1976^[23]), bem como na legislação nacional aplicável. Por outro lado, nas últimas décadas o país alcançou progressos significativos no estabelecimento de quadros regulamentares, políticos e institucionais sólidos que promovem as condições necessárias para que a sociedade civil e o público em geral tenham acesso à informação, se associem, se organizem, se expressem e participem em diferentes aspetos da vida pública, incluindo as reformas dos serviços (Secção 3.2 do Capítulo 3). Ao longo do tempo, esses esforços deram azo a espaços cívicos relativamente protegidos, tanto *online* como *offline*, e têm contribuído de forma consistente para a elevada pontuação de Portugal nos *rankings* internacionais sobre dimensões relacionadas dos direitos humanos, da liberdade de imprensa e do Estado de direito (Caixa 1.3).

Caixa 1.3. Portugal apresenta um bom desempenho nos *rankings* globais relacionados com espaço cívico

- A CIVICUS classificou Portugal como «aberto» em 2022. Trata-se da classificação mais elevada possível; apenas 3,4 % dos países pertencem a esta categoria (CIVICUS, 2022^[24]).
- Portugal situa-se entre os 15 % melhores países no Índice de Democracia Liberal do V-Dem, ocupando o 22.º lugar entre 178 países (Instituto V-Dem, 2022^[25]).
- O *Global Expression Report de 2022* da Article 19 classifica Portugal como o oitavo entre 161 países, em termos de liberdade de expressão (Artigo 19.º, 2022^[26]).
- No Índice Mundial da Liberdade de Imprensa dos Repórteres Sem Fronteiras (RSF), Portugal ocupa o sétimo lugar entre 180 países, com uma pontuação de 87,07 em 100 (RSF, 2022^[27]).

- De acordo com o Projeto Justiça Mundial, o Estado de Direito apresenta robustez em Portugal; ocupa o 27.º lugar entre os 140 países avaliados (Projeto Justiça Mundial, 2022^[28]).
- Já de acordo com a Freedom House (2022^[29]), Portugal tem uma pontuação global de 95 em 100, com o estatuto de «livre».
- De acordo com a sondagem da Gallup, a World Gallup Poll, a confiança no governo do país aumentou em Portugal de 45 % em 2007 para 61 % em 2020, em comparação com a média da OCDE, de 51 % (OCDE, 2021^[30]).

Fontes: CIVICUS (2022^[24]), CIVICUS Monitor, <https://monitor.civicus.org/>; V-Dem (2022^[25]), Índice da Democracia Liberal, <https://www.v-dem.net/data/the-v-dem-dataset/>; Projeto Justiça Mundial (2022^[28]), Índice do Estado de Direito de 2022, <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global>; Artigo 19 (2022^[26]); RSF (2022^[27]), Índice Mundial da Liberdade de Imprensa, <https://rsf.org/en/index>; Global Expression Report 2022, <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2022/06/A19-GxR-Report-22.pdf>; Freedom House (2022^[29]), Freedom in the World 2022, <https://freedomhouse.org/country/portugal/freedom-world/2022>; Transparência Internacional (2022^[31]), Índice Mundial da Perceção da Corrupção 2022, <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>; OCDE (2021^[30]), *Government at a Glance 2021*, <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>.

Globalmente, Portugal beneficia de quadros regulamentares e políticos bem estabelecidos, que definem um mandato claro para proteger e promover o espaço cívico. As liberdades cívicas fundamentais, como a liberdade de expressão, a liberdade de reunião pacífica, o direito de associação, o direito de acesso à informação, bem como o direito à igualdade e à não discriminação, são protegidas pela Constituição Portuguesa (Law Library of Congress, 2021^[32]). A legislação nacional também salvaguarda estes princípios, nomeadamente através das leis relativas ao acesso à informação (Lei n.º 26/2016), à privacidade dos dados (Lei n.º 58/2019), à liberdade de imprensa (Lei n.º 2/1999), à discriminação (Código Penal e Lei n.º 3/2011 e Código Civil (Capítulos 3 e 4)). Na prática, as diretrizes regulamentares são postas em prática através de quadros políticos pertinentes, na forma de estratégias transversais nacionais em domínios como a igualdade e a não discriminação, a literacia mediática, a inclusão das pessoas com deficiência, a integração dos migrantes, o combate ao *bullying*, a segurança digital, a segurança social e a inovação no setor público (Governo de Portugal, 2022^[7]).

Os quadros acima referidos são igualmente aplicados e salvaguardados através de uma estrutura institucional robusta em Portugal (Governo de Portugal, 2022^[7]). O Provedor de Justiça e as comissões⁹ nacionais temáticas funcionam como organismos de supervisão com capacidade para proteger as vítimas de abusos e fiscalizar a implantação dos compromissos estratégicos por parte dos ministérios competentes (Secção 3.2 do Capítulo 3). Foi igualmente estabelecido um fórum multilateral sob a égide da Parceria para a Administração Aberta (OGP) liderado pela AMA, com vista a promover a coordenação interministerial e contribuir para o desenvolvimento de iniciativas horizontais de governo aberto iniciadas no âmbito dos Planos de Ação de OGP de Portugal (Secção 4.2.1 do Capítulo 4). Esse fórum reúne intervenientes da sociedade civil e entidades de relevo no seio da administração portuguesa, como a Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos e a Autoridade Tributária e Aduaneira, entre outros.

Os esforços do Governo para fazer avançar os direitos democráticos e proteger as liberdades cívicas também beneficiaram do facto de estes serem consagrados na agenda portuguesa para a Administração Aberta. Enquanto membro da OGP desde 2017, a AMA liderou e consolidou um conjunto de iniciativas para promover os princípios da transparência, integridade, responsabilização e participação das partes interessadas. Desse modo, o país alcançou progressos fundamentais com a criação do primeiro orçamento nacional participativo (2017), do portal de dados abertos ([dados.gov](#)) (2018), de um fórum multilateral (2018), de um portal da transparência ([transparencia.gov](#)) (2021), de um portal de participação cívica *online* ([participa.gov](#)) (2021), de uma plataforma de consulta para cidadãos e partes interessadas ([consulta.lex](#)) (2019) e o primeiro Dia Nacional da Participação em 2022 (Governo de Portugal, 2022^[7]). No âmbito do seu atual Plano de Ação Nacional para a Administração Aberta (2021-2023), o Governo

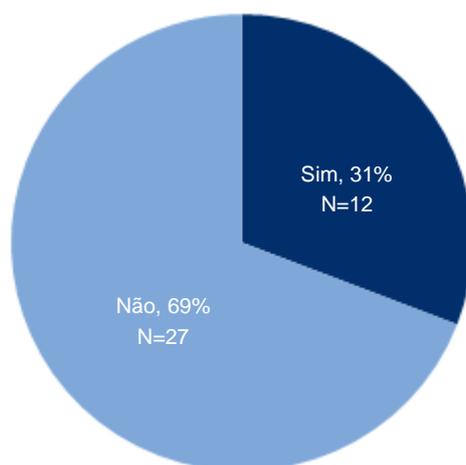
identificou a conceção e a prestação de serviços públicos como uma área de incidência estratégica, tendo adotado o compromisso de «desenvolver canais de serviços inclusivos para o acesso aos serviços públicos»; (Governo de Portugal, 2021^[33]) (Secção 3.3 do Capítulo 3). A agenda de governo aberto é, por conseguinte, um instrumento poderoso que visa apoiar a adoção dos Princípios Orientadores, juntamente com condições de espaço cívico favoráveis que possam permitir reformas que deem origem a serviços públicos mais inclusivos e acessíveis.

1.4. Um caminho complexo pela frente: Desafios e oportunidades

Embora o governo português tenha adotado uma agenda de reformas ambiciosa através do XXIII Programa Governamental, dos Princípios Orientadores e do PRR (Secção 1.2), depara-se com um desafio no que concerne à transformação da sua visão em ações. Por outro lado, tal como referido anteriormente (Figura 1.1), os custos sociais, humanos e económicos da crise da COVID-19 exacerbaram os desafios pré-existentes associados à prestação de serviços públicos vitais e perturbaram os meios de subsistência em todos os setores da sociedade (OCDE, 2021^[34]). A administração também tem de lidar com a superação das rápidas mudanças tecnológicas, demográficas e sociopolíticas no país enquanto parte do seu dever de garantir que os serviços se tornem mais acessíveis, inclusivos e sensíveis às necessidades dos cidadãos.

Com efeito, o contexto político incerto e em mutação que se verifica em Portugal exige o reforço dos mecanismos de governação existentes, dentro e fora do LabX, para facilitar a adoção dos Princípios Orientadores e, em especial, potenciando uma maior sensibilização para os mesmos, garantindo a sua legitimidade e promovendo uma abordagem de todo o governo para a sua aplicação. Atualmente, esta iniciativa está a ser promovida pelo LabX e tem-se deparado com desafios relacionados com a insuficiência de recursos financeiros e humanos para o seu crescimento e divulgação.¹⁰ A consolidação da metodologia através de iniciativas de curto prazo (por exemplo, a Presidência portuguesa da UE) resultou numa falta de apoio político consistente e em reduzidos níveis de adesão e aceitação. Entre os entrevistados para esta Análise provenientes de instituições públicas e OSC, por exemplo, apenas 12 dos 39 (31 %) inquiridos conheciam a existência dos Princípios (Figura 1.2). Daqui em diante, os esforços para atualizar os princípios em consonância com as reações e a evolução das necessidades e para promover a sua adesão, aceitação e sustentabilidade a longo prazo beneficiariam de uma abordagem participativa que apoiasse uma mudança cultural gradual no seio da administração portuguesa e uma abordagem de toda a sociedade na forma como os serviços são prestados.

Figura 1.2. Percentagem de partes interessadas do governo e da sociedade civil que têm conhecimento dos Princípios Orientadores para uma Abordagem aos serviços públicos baseada nos Direitos Humanos (2021)



Fonte: Elaboração do autor com base em entrevistas da OCDE com 15 intervenientes da sociedade civil e 24 instituições públicas, de 15 de novembro de 2021 a 3 de maio de 2022.

Existem outros desafios societários que só dificultam ainda mais as perspetivas para as reformas previstas. Nos últimos anos, as alterações demográficas causaram em Portugal um impacto económico, financeiro e social de grande alcance. A população portuguesa de 10,3 milhões vive o fenómeno do «duplo envelhecimento demográfico», com uma elevada percentagem da população acima dos 65 anos (182 idosos para cada 100 jovens), juntamente com as taxas de natalidade mais baixas da UE (7,7 %) (Instituto Nacional de Estatística, 2021^[35]). Estas dinâmicas conduziram a uma deterioração do rácio de dependência (35,48 %) e suscitaram preocupações quanto à redução das poupanças, ao impacto na população ativa e à afetação das despesas para pensões e cuidados de saúde em detrimento de outros serviços (Banco Mundial, 2020^[36]). Com um declínio global populacional de 2,1 %, os Censos de 2021 encontraram disparidades em termos de distribuição geográfica, com uma maior concentração de indivíduos na costa e nas áreas mais próximas da capital (Instituto Nacional de Estatística, 2021^[35]). A oferta desigual de serviços públicos em todo o país reflete estas tendências, com destaque para o acesso limitado verificado nas regiões Norte e Sul, como o Algarve, Braga e Madeira, entre outras (Fadic *et al.*, 2019^[37]).

Com uma população diversificada e em mutação, a sociedade portuguesa confronta-se com as desigualdades existentes e com os crescentes casos de discriminação que têm colocado barreiras a certos grupos no acesso a serviços públicos e numa participação mais vasta na vida pública. Embora Portugal tenha registado grandes progressos na redução da pobreza, em 2021 o país registou uma taxa¹¹ de desigualdade de rendimentos de 5,65, superior à média da UE de 5,16, com variações significativas entre municípios e entre comunidades rurais e urbanas (Eurostat, 2021^[38]; Oliveira *et al.*, 2020^[39]). As desigualdades introduziram riscos para a integração socioeconómica dos migrantes e de outros grupos minoritários. De acordo com os Censos de 2021, o número de residentes estrangeiros em Portugal aumentou 40 % entre 2011 e 2021, ascendendo a 5,4 % da população total (555.299 pessoas) (Instituto Nacional de Estatística, 2021^[35]; Esteves, 2021^[40]). Paralelamente aos desafios de acesso aos serviços, as comunidades de migrantes, afrodescendentes e residentes de outras origens estrangeiras, para além dos portugueses de etnia cigana, têm vindo a enfrentar cada vez mais casos de discriminação com base em preconceitos e sentimentos crescentes de descontentamento, alimentados em parte por um crescente movimento de extrema-direita em Portugal (Secção 3.6 do Capítulo 3).

Entre as desigualdades expostas pela pandemia da COVID-19, as clivagens digitais surgiram como um fator fundamental que ameaça a prestação eficaz, sensível às necessidades e acessível de serviços públicos. Isso não só restringe a capacidade de acesso dos cidadãos aos serviços públicos, como também aprofunda as divisões existentes por idade, rendimento e localização geográfica (Secção 5.3.3 do Capítulo 5). Embora a pandemia tenha acelerado a atividade *online*, o âmbito e a velocidade da transição digital em curso têm variado muito entre segmentos da população, alguns dos quais ainda não gozaram plenamente dos seus benefícios. Segundo o Eurostat, em 2021, apenas 49 % da população total de Portugal recorria a serviços públicos *online* (Eurostat, 2021^[41]). Este dado é consistente com os níveis de literacia digital no país, havendo 55 % da população total com competências digitais básicas, a par dos 56 % da Zona Euro (Eurostat, 2021^[42]).

Além disso, apesar dos elevados níveis de confiança no país, o governo enfrenta desafios em termos da promoção efetiva da participação de partes interessadas na formulação de políticas. A confiança global nas instituições governamentais em Portugal tem vindo a aumentar, com um aumento de 16 % desde 2007, atingindo 62 % em 2020, um dos níveis mais elevados em qualquer membro da OCDE (OCDE, 2021^[30]). No entanto, a participação política tem-se mantido geralmente baixa, conforme ilustrado pela taxa média de abstenção de 51,4 % nas eleições legislativas de 2019, 60,8 % nas eleições presidenciais de 2021 e 42,1 % em 2022 (Conway, 2022^[43]; Governo de Portugal, 2022^[7]). Apesar do recente aumento de oportunidades e portais interativos para os cidadãos, a AMA vê a baixa apetência pela participação além das urnas como um obstáculo fundamental para a implantação de iniciativas participativas (Governo

de Portugal, 2022^[7]). Enfrentar os desafios conexos e estreitar o fosso entre as instituições públicas e os cidadãos será um fator fundamental para reforçar a governação democrática em Portugal. Este tópico será discutido em pormenor ao longo da presente Análise (Secções 4.2.3 no Capítulo 4 e 5.3.3 no Capítulo 5).

A administração portuguesa identificou os desafios acima referidos como áreas prioritárias para enquadrar futuras intervenções relacionadas com os serviços públicos, desse modo melhorando a qualidade da democracia e promovendo a boa governação em geral (Governo de Portugal, 2022^[8]). Por conseguinte, a presente Análise faz um balanço dos progressos alcançados até à data, examina os desafios acima referidos e identifica oportunidades para promover serviços mais inclusivos e acessíveis em todo o processo. A Análise fornece igualmente exemplos de boas práticas de países pares (Estónia e Reino Unido), além do Brasil, sobre a forma como o governo pode concretizar a sua visão de transformação dos serviços públicos através da utilização plena do espaço cívico.

O **Capítulo 2** apresenta uma panorâmica da metodologia e ferramentas únicas aplicadas na Análise do Espaço Cívico de Portugal. Analisa os pilares do quadro analítico da OCDE para avaliar o espaço cívico, para além de dois outros quadros analíticos em que a Análise se baseia, nomeadamente em matéria de maturidade digital e de conceção e prestação de serviços.

O **Capítulo 3** analisa os principais quadros jurídicos e institucionais que protegem o espaço cívico em Portugal – nomeadamente as liberdades cívicas, a liberdade dos meios de comunicação social e os direitos digitais – e identifica quatro desafios fundamentais de implantação que afetam o acesso equitativo aos serviços públicos:

1. Combater a discriminação, o racismo e a exclusão.
2. Promover um ecossistema sólido de informação e de comunicação.
3. Salvaguardar o espaço cívico *online* e a inclusão digital.
4. Reforçar o papel dos mecanismos de supervisão independentes na proteção dos direitos fundamentais.

O **Capítulo 4** analisa o ambiente propício à sociedade civil, para além das formas como a administração portuguesa envolve tanto os cidadãos como as partes interessadas na conceção e prestação de serviços.

O **Capítulo 5** considera a relação entre o governo digital, a conceção e a prestação de serviços públicos e o espaço cívico; avalia dois serviços à luz dos Princípios Orientadores para uma abordagem aos serviços públicos baseada nos Direitos Humanos; e formula uma série de recomendações concretas sobre a forma como Portugal pode concretizar a sua ambiciosa visão de reforma dos serviços públicos através de uma utilização mais eficaz do espaço cívico.

Bibliografia

- Artigo 19 (2022), «The Global Expression Report 2022: The intensifying battle for narrative control», <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2022/06/A19-GxR-Report-22.pdf>. [26]
- Assembleia da República de Portugal (1976), *Constituição da República Portuguesa, de 2 de abril de 1976*, Tribunal Constitucional, <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/crp.html> (consultado em 16 de maio de 2023). [23]
- Baredes, B. (2022), «Serving citizens: Medir o desempenho dos serviços para uma melhor experiência do utilizador», *Documentos de Trabalho da OCDE sobre a Governação Pública*, n.º 52, Publicações da OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/65223af7-en>. [3]
- CIVICUS (2022), *Civic Space Monitor*, <https://monitor.civicus.org/country/portugal> (consultado em 7 de abril de 2022). [24]
- Conway, A. (2022), «The 2022 Portuguese elections: The centre-left consolidates power», Institute of International & European Affairs, <https://www.iiea.com/blog/the-2022-portuguese-elections-the-centre-left-consolidates-power> (consultado em 11 de abril de 2022). [43]
- Digital Nations (n.d.), *Digital Nations - Leading Digital Governments*, <https://www.leadingdigitalgovs.org/organization> (consultado em 22 de maio de 2023). [19]
- Esteves, A. (2021), «Portugal: 2021 census confirms growth in immigrant population», *European Website on Integration*, European Website on Integration, https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/portugal-2021-census-confirms-growth-immigrant-population_en (consultado em 11 de abril de 2022). [40]
- Estevez, E. *et al.* (2021), *Portugal: Leapfrogging Digital Transformation*, Development Bank of Latin America, https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1742/Portugal_Leapfrogging_Digital_Transformation.pdf?sequence=6&isAllowed=y. [17]
- Eurostat (2021), *Individuals' level of digital skills*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ISOC_SK_DSKL_I21/default/table?lang=en&category=isoc.isoc_sk.isoc_sku (consultado em 5 de abril de 2023). [42]
- Eurostat (2021), «Individuals using the Internet for interaction with public authorities», https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=isoc_ciegi_ac&lang=en (consultado em 11 de abril de 2022). [41]
- Eurostat (2021), «Inequality: Inequality of income distribution S80/S20 income quintile share ratio - EU-SILC and ECHP», *Population and social conditions/ Living conditions and welfare/ Income and living conditions*, Serviço das Publicações da União Europeia, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_PNS4/default/table?lang=en&category=livcon.ilc.ilc_ie.ilc_iei (consultado em 5 de abril de 2023). [38]
- Fadic, M. *et al.* (2019), «Classifying small (TL3) regions based on metropolitan population, low density and remoteness», *OECD Regional Development Working Papers*, N.º 2019/06, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b902cc00-en>. [37]

- Freedom House (2022), *Freedom in the World 2022: Portugal Country Report*, Freedom House, <https://freedomhouse.org/country/portugal/freedom-world/2022> (consultado em 7 de abril de 2022). [29]
- Governo de Portugal (2022), *Background Information: Civic Space Scan of Portugal*, não publicado. [7]
- Governo de Portugal (2022), *Princípios Orientadores para uma abordagem aos serviços públicos baseada nos Direitos Humanos*, Ministério da Modernização do Estado e da Administração Pública, Agência de Modernização Administrativa, Lisboa, <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQAAAB%2BLCAAAAAAABAAzNLQ0sgAAH8s8%2FAUAAAA%3D#:~:text=Therefore%2C%20a%20human%20rights%2Dbased,of%20high%20quality%20for%20all.> [1]
- Governo de Portugal (2022), *XXIII Programa Governamental*, Governo de Portugal, <https://www.portugal.gov.pt/gc23/programa-do-governo-xviii/programa-do-governo-xviii-pdf.aspx?v=%C2%ABmlkvi%C2%BB=54f1146c-05ee-4f3a-be5c-b10f524d8cec> (consultado em 29 de março de 2022). [8]
- Governo de Portugal (2021), *2.º Plano de Ação Nacional (2021-2023): Portugal*, Parceria para o Governo Aberto, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/09/Portugal_Action-Plan_2021-2023_EN.pdf. [33]
- Governo de Portugal (2021), *Guia metodológico para Serviços Públicos com Foco nos Direitos Humanos*, Governo de Portugal, https://labx.gov.pt/wp-content/uploads/2021/12/ama_LabX_GuiaSPDH_07122021.pdf. [22]
- Governo de Portugal (2021), «Serviços Públicos com Foco nos Direitos Humanos», <https://labx.gov.pt/destaques-posts/servicos-publicos-baseados-em-direitos-humanos>. [21]
- Governo de Portugal (2021), *Recuperar Portugal, Construindo o Futuro: Plano de Recuperação e Resiliência*, Governo de Portugal, Lisboa, <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDQzNgYA62SpeQUAAAA%3d>. [10]
- Governo de Portugal (2020), *Programa Nacional em torno da Memória do Holocausto - Projeto Nunca Esquecer*, Consulado Geral de Portugal em Montreal, Ministério dos Negócios Estrangeiros, <https://montreal.consuladoporugal.mne.gov.pt/en/the-consulate/news/national-program-about-the-holocaust-memory-project-never-forget> (consultado em 7 de abril de 2022). [20]
- Governo de Portugal (2020), *Estratégia Portugal 2030*, Governo de Portugal, <https://builtcolab.pt/wp-content/uploads/2020/11/documento-estrategia-portugal-2030.pdf>. [9]
- Governo de Portugal (2020), *Plano de Ação para a Transição Digital Portugal*, <https://www.portugal.gov.pt/gc22/portugal-digital/plano-de-acao-para-a-transicao-digital-pdf.aspx>. [18]
- Governo de Portugal (n.d.), «SIMPLEX», <https://www.simplex.gov.pt>. [16]
- Law Library of Congress (2021), *Civic space legal framework: Portugal (April 2021), Romania (November 2021)*, Global Legal Research Directorate, The Law Library of Congress, Washington D.C, <https://lccn.loc.gov/2021687420>. [32]

- OECD (2021), *Civic Space Scan of Finland*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f9e971bd-en>. [44]
- OECD (2021), *G20 Compendium on the Use of Digital Tools for Public Service Continuity: Report for the G20 Digital Economy Task Force*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/6f800fd5-en>. [6]
- OCDE (2021), *Government at a Glance 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>. [30]
- OECD (2021), *OECD Economic Surveys: Portugal 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/13b842d6-en>. [34]
- OECD (2020), «Civic space scan analytical framework in the area of open government», não publicado, OECD, Paris. [2]
- OECD (2020), *Decentralisation and Regionalisation in Portugal: What Reform Scenarios?*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/fea62108-en>. [12]
- OECD (2020), *Digital Government in Chile: Improving Public Service Design and Delivery*, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b94582e8-en>. [5]
- OECD (2020), *Strategy for Innovation and Modernisation of the State and Public Administration*, OECD, Paris, <https://stip.oecd.org/stip/interactive-dashboards/policy-initiatives/2021%2Fdata%2FpolicyInitiatives%2F99992487>. [15]
- Oliveira, C. et al. (2020), *An Analysis of Inequality and Poverty in Portugal*, Nova Economics Club, <http://novaeconomicsclub.pt/wp-content/uploads/2020/06/Inequality.pdf>. [39]
- RSF (2022), *Índice de Liberdade da Word Press*, Repórteres sem Fronteiras, <https://rsf.org/en/index>. [27]
- Instituto Nacional de Estatística (2021), *Censos 2021*, https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaquas&DESTAQUESdest_boui=526271534&DESTAQUESmodo=2 (consultado em 11 de abril de 2022). [35]
- Teles, F. (2020), «Public administration in Portugal», em *European Perspectives for Public Administration*, Leuven University Press, <https://doi.org/10.2307/j.ctvv417th.27>. [11]
- Transparency International (2022), *2022 Corruption Perceptions Index*, <https://www.transparency.org/en/cpi/2022> (consultado em 7 de abril de 2022). [31]
- Instituto V-Dem (2022), *Indicators on access to public services by gender, socio-economic position and rural-urban location*, https://www.v-dem.net/data_analysis/CountryGraph/. [13]
- Instituto V-Dem (2022), *Liberal Democracy Index*, https://www.v-dem.net/data_analysis/VariableGraph (consultado em 7 de abril de 2022). [25]
- Welby, B. (2019), «The impact of digital government on citizen well-being», *OECD Working Papers on Public Governance*, N.º 32, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/24bac82f-en>. [4]

- Banco Mundial (2021), *World Wide Governance Indicators*, [14]
<http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>.
- Banco Mundial (2020), «Age Dependency Ratio in Portugal», [36]
<https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.DPND.OL?locations=PT> (consultado em 11 de abril de 2022).
- World Justice Project (2022), *World Justice Project Rule of Law Index 2022*, World Justice Project, Washington, DC, [28]
<https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global>.

Notas

¹ Portugal contactou a Unidade de Governo Aberto, Espaço Cívico e Comunicação Pública da OCDE a fim de realizar esse trabalho, reconhecendo as semelhanças entre a metodologia subjacente às suas reformas dos serviços e a metodologia das Sondagens do Espaço Cívico da OCDE (agora Análises do Espaço Cívico) (Secção 2.1 do Capítulo 2).

² Portugal é o segundo membro da OCDE a voluntariar-se para uma Sondagem do Espaço Cívico (atualmente Análise do Espaço Cívico), depois da Finlândia (OCDE, 2021_[44]).

³ Um terceiro serviço de consultas médicas via MySNS e SNS 24 fazia inicialmente parte do estudo, mas foi retirado, com o acordo da AMA, em março de 2022.

⁴ Após o início da pandemia da COVID-19, foram adotadas no âmbito do programa SIMPLEX várias medidas para assegurar a continuidade dos serviços, nomeadamente: um balcão único com todas as medidas relacionadas com a saúde denominado «Estamos On», uma linha de emergência, uma plataforma de mensagens automatizada para comunicar casos de violência doméstica, e quiosques temporários para apoiar o acesso urgente a determinados serviços públicos.

⁵ Dados recebidos do Governo de Portugal, março de 2023.

⁶ O LabX é o centro de inovação no setor público dentro da AMA. A sua missão é ajudar a moldar e a potenciar o ecossistema de inovação na administração pública, bem como promover a reforma dos serviços públicos com base nas necessidades das partes interessadas.

⁷ O Programa Nacional de Recuperação e Resiliência afetará 198 milhões de euros à reformulação dos serviços públicos. A iniciativa Mosaico, liderada pela AMA, apoiará a experimentação de novos modelos de prestação de serviços, com vista a garantir a sua inclusividade através da aplicação da metodologia dos Princípios Orientadores. Essa iniciativa destina-se, nomeadamente, a criar um portal único de serviços digitais denominado «loja do cidadão virtual», que funcionará como uma interface direta e centro de contacto com meios digitais através dos quais os cidadãos podem receber apoio no acesso a determinados serviços. Testemunhará ainda a expansão da rede de Lojas do Cidadão, Espaços Cidadão e unidades móveis. Para obter mais informações, consultar: <https://eportugal.gov.pt/en/noticias/plano-de-recuperacao-e-resiliencia-em-consulta-publica-ate-1-de-marco>

⁸ Entrevista, LabX, 28 de janeiro de 2022.

⁹ Entre os exemplos contam-se a Comissão Nacional dos Direitos Humanos, a Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género, a Comissão para a Igualdade e a Luta contra a Discriminação Racial, o Alto Comissariado para as Migrações e a Federação Nacional das Associações Juvenis.

¹⁰ Entrevista, LabX, 28 de janeiro de 2022.

¹¹ O rácio das quotas dos quintis de rendimento compara a parte do rendimento (no rendimento total dos agregados familiares) recebida pelos 20 % da população com o rendimento disponível mais elevado com a parte do rendimento dos 20 % com o rendimento disponível mais reduzido. Quanto maior for esse rácio, maior será a desigualdade de rendimentos.

2 Reforço do espaço cívico para avançar com as reformas do serviço público em Portugal

Este capítulo apresenta uma breve panorâmica da abordagem geral da OCDE à avaliação do espaço cívico. Nele é analisada a forma como a metodologia foi adaptada ao contexto português, de modo a focar-se na utilização do espaço cívico tendo em vista as reformas de serviços públicos, com ênfase na capacitação dos cidadãos e na libertação do poder da governação digital. Também são discutidos os métodos e ferramentas usados na Análise.

2.1. Introdução à abordagem da OCDE à avaliação do espaço cívico

Sob a alçada do Comité de Governança Pública da OCDE e do Grupo de Trabalho sobre Administração Aberta, a OCDE tem vindo a apoiar países de todo o mundo a reforçarem a sua cultura de Administração Aberta, fornecendo aconselhamento a nível de políticas e recomendações sobre a forma de integrar os seus princípios fundamentais de transparência, responsabilização e participação das partes interessadas nos esforços de reforma do setor público. O trabalho da OCDE em matéria de espaço cívico é uma continuação desse esforço, reconhecendo que o espaço cívico constitui um fator facilitador de reformas de administração aberta, da colaboração com intervenientes não governamentais e da participação efetiva dos cidadãos. Enquanto fator-chave de contribuição para um ecossistema de administração aberta, o espaço cívico está, assim, plenamente integrado no trabalho de governo aberto da OCDE como apoio à *Recomendação da OCDE sobre Governo Aberto* (OCDE, 2017^[1]).

O Observatório do Espaço Cívico da OCDE foi criado em novembro de 2019 para apoiar os países membros e parceiros na proteção e promoção do espaço cívico. O seu trabalho é orientado por um Grupo Consultivo composto por peritos, financiadores e líderes de renome mundial em matéria de proteção do espaço cívico. O Observatório foi criado dentro da Divisão de Inovação e Administração Aberta da Direção de Governança Pública, à luz do reconhecimento de que, embora muitos países estivessem a fazer progressos significativos na promoção das suas agendas de administração aberta, o espaço cívico – que facilita e sustenta reformas nestas matérias – estava sob vários tipos de pressão em muitos desses países. Foi igualmente observado um declínio, bem documentado, na proteção do espaço cívico a nível mundial (OCDE, 2022^[2]).

A abordagem da OCDE à avaliação do espaço cívico, desenvolvida em 2020, é articulada no quadro analítico da Análise do Espaço Cívico no domínio da governação aberta (OECD, 2020). O ponto de partida para este trabalho é a definição de trabalho de «espaço cívico» por parte da OCDE:

«O espaço cívico é entendido como o conjunto de condições jurídicas, políticas, institucionais e práticas necessárias para que os intervenientes não governamentais tenham acesso à informação, se expressem, se associem, organizem e participem na vida pública.»

Tal como esta definição sugere, a abordagem da OCDE ao espaço cívico é sustentada pelo seu foco e especialização de longa data em matéria de boa governação e administração aberta, para além da sua relação construtiva com intervenientes da sociedade civil. Numa perspetiva de boa governação, o trabalho visa avaliar a forma como os quadros jurídicos, políticos e institucionais existentes, bem como as capacidades e práticas de gestão do setor público, moldam e afetam o espaço cívico. O foco do governo aberto aborda a forma como esses quadros se traduzem em práticas participativas e mecanismos de responsabilização ou a forma como o espaço cívico pode ser transformado num veículo para a participação efetiva de intervenientes não governamentais na formulação de políticas, na tomada de decisões e na conceção e prestação de serviços para contribuir para o aperfeiçoamento da governação democrática. A intenção é a de que essa perspetiva única do governo apoie uma melhor compreensão da vitalidade, progresso, oportunidades, restrições e resultados do espaço cívico, tanto a nível nacional como a nível global.

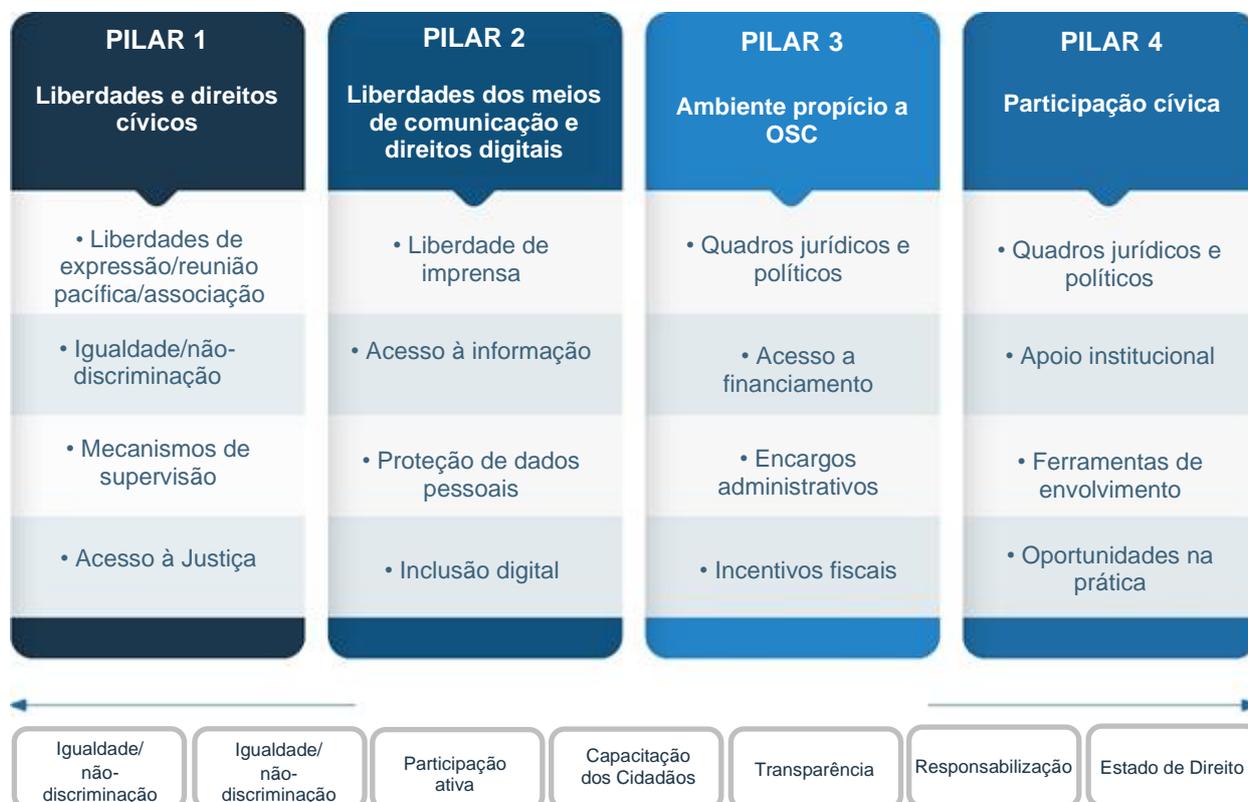
As Análises do Espaço Cívico centram-se em quatro áreas temáticas principais (Figura 2.1 e Figura 22):

- Liberdades e direitos cívicos
- Liberdade e direitos dos meios de comunicação social e digitais
- O ambiente operacional facilitador para as organizações da sociedade civil (OSC) operar
- Participação dos cidadãos e das OSC.

São integrados nos relatórios numerosos princípios transversais – designadamente, a igualdade e a não discriminação, a inclusão, a acessibilidade, o Estado de Direito, a capacitação dos cidadãos e o impacto

da COVID-19 –, bem como os princípios de governo aberto de transparência, responsabilização e participação dos cidadãos e das partes interessadas.

Figura 2.1. Os quatro pilares do espaço cívico da OCDE



Fonte: Elaboração do autor.

As Análises do Espaço Cívico fornecem avaliações qualitativas aprofundadas tanto da teoria (condições *de jure*) com o da prática (condições *de facto*). O processo de recolha de dados baseia-se numa parceria com o país objeto de análise. Em todos os casos, o quadro analítico é utilizado como guia e as questões precisas discutidas em cada análise são determinadas a nível do país (Caixa 2.1).

Caixa 2.1. O quadro analítico da OCDE sobre o espaço cívico, consagrado na *Recomendação sobre Governo Aberto*, de 2017

A abordagem da OCDE à avaliação do espaço cívico encontra-se alicerçada no seu trabalho em matéria de governo aberto. Há anos que a OCDE tem vindo a apoiar países de todo o mundo no reforço da sua cultura de governo aberto, fornecendo aconselhamento a nível de políticas e recomendações sobre a forma de integração dos seus princípios fundamentais de transparência, responsabilização e participação das partes interessadas nos esforços de reforma do setor público. Esse trabalho culminou com a *Recomendação da OCDE sobre Governo Aberto* em 2017, que definiu o governo aberto como «uma cultura de governação que promove os princípios da transparência, integridade, responsabilização e participação das partes interessadas em apoio à democracia e ao crescimento inclusivo» (OCDE, 2017^[1]).

A Disposição n.º 1 da Recomendação – a única norma jurídica deste tipo em matéria de governo aberto – salienta a importância da tomada de medidas «em todos os ramos e a todos os níveis de governo, a fim de desenvolver e pôr em prática estratégias e iniciativas governamentais abertas em colaboração com as partes interessadas». **A Disposição n.º 2** centra-se na necessidade de assegurar a «existência e implantação do necessário quadro jurídico e regulamentar em matéria de governo aberto», estabelecendo simultaneamente mecanismos de supervisão adequados (OCDE, 2017^[1]). **A Disposição n.º 8** reconhece a necessidade de conceder às pessoas «oportunidades iguais e justas de serem informadas e consultadas» sobre questões de governação e de participarem ativamente em todas as fases do processo decisório do setor público e na conceção e prestação de serviços. Além disso, a Recomendação preconiza esforços específicos para chegar aos «grupos mais relevantes, vulneráveis, sub-representados ou marginalizados da sociedade», evitando ao mesmo tempo influências indevidas e a captação de políticas, e promove formas inovadoras de «se empenhar de forma eficaz junto das partes interessadas na obtenção de ideias e na cocriação de soluções e no aproveitamento das oportunidades proporcionadas pelas ferramentas governamentais digitais» (**Disposições n.º 8 e n.º 9**) (OCDE, 2017^[1]).

O trabalho da OCDE em matéria de espaço cívico encontra-se alicerçado na recomendação enquanto fator facilitador dos princípios e reformas sobre governo aberto e da boa governação em geral. Para concretizar todo o seu potencial, é essencial que as reformas em matéria de governo aberto sejam integradas num ambiente propício (OCDE, 2016^[4]), com políticas e quadros jurídicos claros que estabeleçam as regras de envolvimento entre os cidadãos e o Estado, limites de enquadramento, e que introduzam direitos e obrigações para os governos, OSC e cidadãos (OECD, 2016^[4]).

Fontes: OECD (2017^[1]), «Recommendation of the Council on Open Government», <https://www.oecd.org/gov/Recommendation-Open-Government-Approved-Council-141217.pdf>; OECD (2016^[4]), *Open Government: The Global Context and the Way Forward*, <https://doi.org/10.1787/9789264268104-en>.

2.2. Espaço cívico para os serviços públicos: Adaptação da metodologia de avaliação do espaço cívico da OCDE ao contexto português

A metodologia da OCDE destinada a avaliar o espaço cívico foi adaptada ao pedido específico de Portugal de foco no espaço cívico para as reformas dos serviços públicos. O objetivo global da Análise é, por conseguinte, apoiar a administração portuguesa na sua missão de utilizar mais eficazmente o espaço cívico de modo a prosseguir a sua ambiciosa agenda de reformas que visa desenvolver serviços públicos mais centrados nas pessoas, com especial incidência na aplicação dos seus recentemente formulados Princípios Orientadores para uma abordagem aos serviços públicos baseada nos Direitos Humanos (Governo de Portugal, 2021^[5]) (Caixa 2.2). Os Princípios Orientadores foram desenvolvidos em 2020 durante a Presidência portuguesa da União Europeia e foram em parte motivados pelo desejo de homenagear as vítimas do Holocausto, incorporando os direitos humanos no tecido da atividade governamental.

Em consonância com a Figura 2.1 e a Figura 22, a Análise examina os quadros jurídicos, instituições e práticas que apoiam o espaço cívico em Portugal, centrando-se na forma como estes podem, atual ou potencialmente, ter impacto no acesso aos serviços e na prestação e conceção de serviços. De seguida, examina dois serviços específicos, escolhidos pela administração portuguesa, em estudos de caso separados, com base nos quais extrai conclusões e formula recomendações sobre reformas de serviços públicos em geral.

Os dois estudos de caso são a Chave Móvel Digital (CMD) e o Abono de Família. A CMD consiste num meio de autenticação e assinatura digital certificado pelo Estado português, que permite ao utilizador aceder a vários portais públicos ou privados e assinar documentos digitais com um único número de

identificação pessoal (PIN). Qualquer cidadão português titular de um passaporte ou estrangeiro com a documentação de residência necessária pode solicitar uma CMD. O Abono de Família, por seu turno, consiste numa prestação de segurança social de apoio a crianças e jovens desde o nascimento até aos 24 anos de idade. Pode ser solicitado pelos pais ou representantes legais de uma criança ou jovem a seu cuidado, ou pelo próprio jovem, se este tiver mais de 18 anos. A criança ou o jovem e os representantes legais devem ter um Número de Identificação da Segurança Social para acederem aos fundos.

A análise dos estudos de caso foca-se na exploração do modo como os Princípios Orientadores se refletem na tomada de decisões e nas escolhas de conceção das equipas de serviço responsáveis pela CMD e pelo Abono de Família. Procura ainda identificar oportunidades para que esses serviços beneficiem do espaço cívico em Portugal e, por sua vez, contribuir para a sua saúde e vitalidade (Secção 5.4 do Capítulo 5).

Caixa 2.2. Uma abordagem baseada nos direitos integrada no quadro analítico da OCDE sobre o espaço cívico

Uma abordagem baseada nos direitos humanos é um método utilizado para rever políticas, quadros jurídicos e iniciativas sob a ótica dos direitos humanos e da obrigação do Estado de os assegurar. Por regra, baseia-se em normas internacionais em matéria de direitos humanos, mas pode ser ajustada às próprias normas de uma instituição, em função do propósito da avaliação, como no caso dos Princípios Orientadores de Portugal para uma abordagem aos serviços públicos baseada nos Direitos Humanos (Governo de Portugal, 2021^[5]).

Uma abordagem baseada nos direitos humanos identifica os titulares de direitos (cidadãos e partes interessadas), os detentores de deveres (governos) e as liberdades cívicas a que as pessoas têm direito ao abrigo dos quadros jurídicos aplicáveis. No essencial, habilita os titulares de direitos a reivindicar os seus direitos e os detentores de deveres a cumpri-las (OHCHR *et al.*, n.d.^[6]; Grupo para o Desenvolvimento das Nações Unidas, 2003^[7]; Comissão Europeia, 2014^[8]). A responsabilização e o Estado de Direito estão incorporados nessa abordagem. Do mesmo modo, a igualdade e a não discriminação e os princípios da inclusão (com foco nos grupos marginalizados e sub-representados), da participação (como meio e como fim) e da capacitação constituem também componentes fundamentais.

Conforme demonstra a Figura 2.1, a tónica nos direitos (por exemplo, a liberdade de expressão, de associação e de reunião pacífica) e uma abordagem mais alargada baseada nos direitos humanos estão firmemente incorporadas no quadro analítico da OCDE em matéria de espaço cívico (Caixa 2.1). Com efeito, o reconhecimento das semelhanças entre a abordagem de Portugal às reformas dos serviços (nomeadamente, os seus Princípios Orientadores) e a abordagem da OCDE ao espaço cívico baseada nos direitos humanos levou o Governo de Portugal a solicitar que a OCDE realizasse a presente Análise (Governo de Portugal, 2021^[5]) (Caixa 1.2).

Fontes: Governo de Portugal (2021^[5]), Princípios Orientadores para uma abordagem aos serviços públicos baseada nos Direitos Humanos, <https://www.portugal.gov.pt/en/gc22/communication/document/?i=guiding-principles-for-a-human-rights-based-approach-on-public-services>; OHCHR *et al.* (n.d.^[6]), Guia de Reflexão sobre uma Abordagem à Saúde baseada nos Direitos Humanos, https://www.ohchr.org/sites/default/files/RGuide_HealthPolicyMakers.pdf; Grupo das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2003^[7]), A Abordagem à Cooperação para o Desenvolvimento baseada nos Direitos Humanos: Para um Entendimento Comum Entre as Agências das Nações Unidas, <https://unsdg.un.org/resources/human-rights-based-approach-development-cooperation-towards-common-understanding-among-un>; Comissão Europeia (2014^[8]), Conjunto de Instrumentos de Documentos de Trabalho dos Funcionários da Comissão: Uma Abordagem baseada nos Direitos, que englobe todos os Direitos Humanos na Cooperação para o Desenvolvimento da UE, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%209489%202014%20INIT/EN/pdf>.

2.2.1. Utilização do espaço cívico para capacitar e envolver cidadãos e partes interessadas

A abordagem da OCDE à conceção e prestação de serviços reconhece o envolvimento de uma gama diversificada de entidades do setor público em qualquer sociedade democrática.¹ A cadeia de diferentes intervenientes compreende políticos, ministérios competentes e prestadores de serviços públicos de primeira linha (incluindo OSC e o setor privado). A responsabilização do setor público baseia-se, assim, na relação entre os cidadãos (titulares de direitos) e as instituições públicas (detentores de deveres). No âmbito deste quadro, os cidadãos atuam como mandantes nas relações de prestação de serviços, tendo cedido a sua soberania e autoridade ao Estado, que atua como mandatário para prestar serviços para o bem público. Por sua vez, os cidadãos podem exigir informações sobre o desempenho das instituições do setor público. Com base nesse desempenho, os cidadãos podem fazer cumprir a responsabilização

através de mecanismos políticos formais, tais como eleições, ou mecanismos informais, tais como grupos de interesse, manifestações e assembleias públicas, bem como associações e organização social mais informal, mediante a utilização de espaços cívicos protegidos.

Quadro 21 apresenta um resumo da intersecção entre os quatro pilares da OCDE em matéria de espaço cívico e à conceção e prestação de serviços públicos. Quando o espaço cívico é protegido, os cidadãos e as partes interessadas podem ser participantes ativos nos serviços que lhes são prestados. Essa participação vai desde a definição de prioridades até ao planeamento, acompanhamento de orçamentos e despesas, contributo para a conceção e prestação, acompanhamento e avaliação de resultados, proporcionando uma supervisão geral e exigindo responsabilização pelas despesas públicas. Por seu turno, isso permite aos governos formar parcerias estratégicas com a sociedade civil e alinhar os serviços e as políticas conexas com as necessidades da sociedade, um processo que é facilitado por direitos protegidos que permitem que as pessoas singulares se informem e expressem as suas opiniões sobre a forma como os serviços são concebidos, orçamentados e prestados, sobre a eficiência e eficácia desses serviços, e ainda sobre a forma como os resultados são alcançados. Esta colaboração é facilitada pela proteção dos direitos jurídicos (por exemplo, nas constituições e na legislação), pelo acesso à informação (por exemplo, prestada em todo o setor público e por uma imprensa livre), por uma supervisão eficaz (por exemplo, através de instituições nacionais de direitos humanos, de um sistema judicial eficaz e de serviços de provedoria), por instituições relevantes (por exemplo, comités, grupos consultivos) e por práticas que respeitam os direitos fundamentais (por exemplo, manifestações públicas facilitadas, acesso a gabinetes de informação, consultas públicas, exercícios de orçamentação participativa e mecanismos de recolha de reações e comentários sobre serviços específicos).

Quadro 21. Intersecção entre os pilares do espaço cívico da OCDE e o ciclo de prestação de serviços públicos

Pilar do espaço cívico	Intersecção com o ciclo de prestação de serviços públicos
Liberdades e direitos cívicos	<ul style="list-style-type: none"> • As liberdades de expressão, de reunião pacífica e de associação protegidas lançam as bases para que os cidadãos e outros intervenientes não governamentais participem no planeamento, conceção, prestação e supervisão dos serviços públicos. • O acesso à informação permite que o público contribua para a definição de prioridades e participe num diálogo informado, além de proporcionar a transparência necessária sobre os orçamentos e o desempenho dos serviços, para que os decisores políticos e os prestadores de serviços possam ser responsabilizados. • Os mecanismos de supervisão e os mecanismos de recolha de reações e comentários ou reclamações adequados garantem uma aplicação eficaz. Uma proteção jurídica adequada garante que os cidadãos e a sociedade civil possam exercer os seus direitos em condições de igualdade com outros.
Liberdades dos meios de comunicação social e direitos digitais	<ul style="list-style-type: none"> • Meios de comunicação independentes e livres, apoiados por uma Internet aberta fornecem a base para um debate aberto sobre as políticas públicas e as agendas em matéria de serviços, e exercem pressão com vista à mudança. • Os direitos digitais protegidos proporcionam um ambiente em que os cidadãos e as organizações da sociedade civil (OSC) podem aceder à informação, utilizar serviços <i>online</i>, expressar opiniões sobre as suas necessidades e expressar as suas opiniões.
Ambiente favorável às OSC	<ul style="list-style-type: none"> • As OSC defendem as necessidades de grupos específicos, elevam as prioridades e os interesses coletivos, proporcionam conhecimentos técnicos e concebem e prestam, em cooperação, serviços em conjunto com os seus homólogos governamentais. • Atuam igualmente como vigilantes, ajudando a supervisionar a prestação de serviços e a relatar casos de abuso.
Participação	<ul style="list-style-type: none"> • Quadros jurídicos, instituições e práticas que garantam às OSC e aos cidadãos o acesso às políticas e à tomada de decisões tendo em vista ajudar a apoiar o planeamento, a conceção, a prestação e a supervisão dos serviços.

Fonte: Jelenic (2021^[9]), Nota informativa: Conceitos e métodos, prestação de serviços e espaço cívico.

O envolvimento dos cidadãos e das OSC como parceiros na conceção, prestação e supervisão dos serviços pode gerar uma maior satisfação dos utilizadores e, potencialmente, a reduções de custos. Com efeito, a abordagem em questão – tal como definida no Quadro de Referência “Serving Citizens” (Quadro 2.2) – pode apoiar os governos na prestação de serviços públicos de elevado desempenho que

se baseiem numa perspetiva centrada nas pessoas, através do envolvimento com os utilizadores finais e da melhoria dos seguintes aspetos: **acesso** (por exemplo, custos acessíveis, proximidade e acessibilidade), **capacidade de resposta** (por exemplo, tratamento, satisfação de necessidades especiais e oportunidade), e **qualidade** e resultados da prestação (por exemplo, eficácia, coerência e segurança) (Baredes, *Serving citizens: Measuring the performance of services for a better user experience*, 2022). O envolvimento desses utilizadores finais como parceiros na produção e prestação de serviços possibilita também uma transferência de poder entre os prestadores de serviços e os utilizadores. Isto desafia os valores e práticas organizacionais existentes no setor público, com implicações reais a nível da responsabilização, uma vez que os cidadãos tendem a compreender mais facilmente aquilo que o governo (seja central ou local) está a fazer e utilizam esta informação para responsabilizar os decisores políticos e os prestadores de serviços.

Quadro 2.2. O Quadro de Referência “*Serving Citizens*”

Acesso	Capacidade de resposta	Qualidade
Acessibilidade em termos de custos	Cortesia e tratamento	Prestação eficaz de serviços e resultados
Proximidade geográfica	Correspondência dos serviços a necessidades especiais	Consistência na prestação de serviços e nos resultados
Acessibilidade da informação	Oportunidade	Segurança

Fonte: Baredes (*Serving citizens: Measuring the performance of services for a better user experience*, 2022), «*Serving citizens: Measuring the performance of services for a better user experience*», <https://doi.org/10.1787/65223af7-en>.

2.2.2. *Libertar o poder do governo digital para transformar os serviços públicos e proteger o espaço cívico*

A transição digital do setor público português tem gerado imensas oportunidades, não só na conceção e prestação de serviços públicos, como também na proteção e promoção mais alargadas do espaço cívico *online*. A transição digital e a evolução das tecnologias digitais têm proporcionado novas formas de exercer as liberdades cívicas, o acesso à informação e a liberdade de imprensa. As ferramentas e tecnologias digitais operam a transformação dos serviços públicos, melhorando a sua qualidade, aumentando a sua disponibilidade ou simplificando o acesso dos utilizadores aos mesmos. Além do mais, existem oportunidades de utilização dos dados quantitativos para antecipar e compreender as necessidades em mutação da sociedade e para desenvolver ferramentas, plataformas e metodologias que obtenham mais facilmente dados qualitativos e reações em tempo real. De forma geral, a transição digital favoreceu a criação de espaços cívicos mais dinâmicos e inclusivos, apoiando o aumento do ativismo e da participação. Contribuiu também para a abertura de novos espaços cívicos *online*, permitindo que uma sociedade civil globalmente ligada mobilize e promova causas além-fronteiras.

No entanto, é igualmente importante reconhecer os riscos e as incertezas associados à transformação digital, particularmente no que se refere à confiança do público na forma como os governos utilizam tecnologias e dados. Esse reconhecimento exige que os governos estejam atentos às consequências não intencionais das inovações digitais e que potenciem as tecnologias de formas que garantam que os cidadãos e as OSC possam beneficiar plenamente delas.

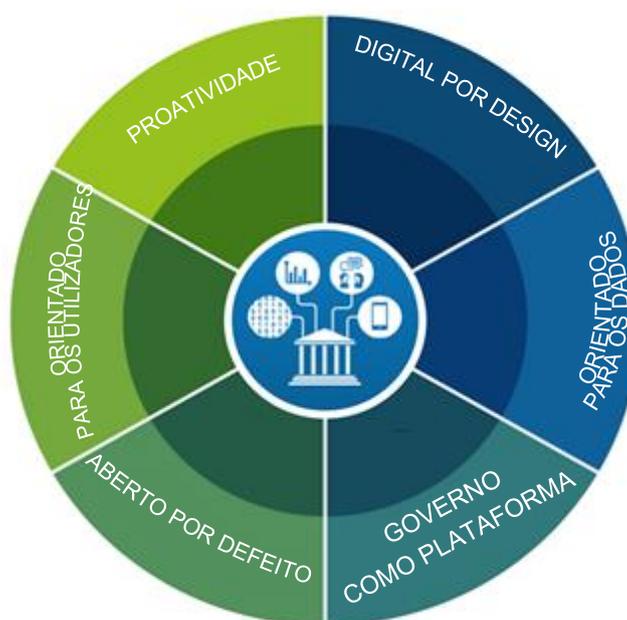
As consequências da transição digital sentidas nas liberdades cívicas e no espaço cívico são particularmente relevantes no contexto da pandemia da COVID-19, dada a implantação generalizada de ferramentas digitais para responder à crise mundial de saúde (OCDE, 2022^[2]). A tecnologia de rastreio desempenhou um papel crucial no acompanhamento de pessoas com sintomas e do alastramento da doença, por exemplo. No entanto, essa tecnologia suscita simultaneamente preocupações sobre a privacidade pessoal e as liberdades civis no contexto da vigilância em larga escala. As preocupações e os desafios às liberdades cívicas também surgem em resultado de outras aplicações, nomeadamente o

papel da inteligência artificial na tomada de decisões automatizadas e o tratamento do consentimento informado para a partilha ou reutilização de dados pessoais (OCDE, 2022^[2]; 2020^[11]).

As tecnologias e os dados digitais permitem aos governos proporcionar uma resposta mais eficaz às necessidades dos seus utilizadores e colocar as necessidades destes no cerne da conceção de políticas e de serviços. Esta abordagem centrada no utilizador coloca a tónica na reflexão e numa captação mais precisa das exigências dos cidadãos, aumentando assim a confiança e a satisfação do público e permitindo a sua participação. Desta forma, os governos poderão ver facilitada a conceção e prestação de serviços que sejam mais adequados aos utilizares.

Com base na *Recomendação da OCDE sobre Estratégias de Governo Digital* (OCDE, 2014^[12]), o Quadro de Política para o Governo Digital da OCDE ajuda a orientar os esforços dos governos no sentido de alcançarem a maturidade digital com vista a libertarem o potencial das tecnologias e dos dados digitais no seio do governo. As suas seis dimensões – digital por conceção, orientada por dados, Governo enquanto Plataforma, aberta por defeito, orientada para o utilizador e pró-ativa – definem um governo plenamente digital (Figura 22). Portugal ocupa atualmente o décimo lugar entre os membros da OCDE e o terceiro entre os países da UE no Índice de Governo Digital da OCDE, que aplica o Quadro de Política para o Governo Digital a fim de medir a maturidade do governo digital dos países (OCDE, 2020^[13]; 2020^[14]).

Figura 22 O Quadro de Referência da OCDE sobre Políticas de Governo Digital



Fonte: OCDE (2020^[13]), «O Quadro Político da OCDE para o Governo Digital: Seis dimensões de um governo digital», <https://doi.org/10.1787/f64fed2a-en>.

O Quadro de Referência da OCDE para Políticas de Governo Digital e o Índice de Governo Digital constituem mecanismos para compreender a maturidade do governo digital em geral. A eficácia destas práticas governamentais digitais pode também refletir a saúde do espaço cívico e, por sua vez, contribuir para proteger, incentivar e melhorar resultados mais inclusivos, acessíveis e centrados no cidadão. Por exemplo, enquanto o digital por design é a área do quadro que se foca nas estruturas de governação organizacional, os governos mais maduros são aqueles em que o elemento «digital» consiste num fator

que opera a transformação na prática governamental, possibilitando que os processos públicos sejam repensados e novamente formulados para que as necessidades de todos os cidadãos sejam atendidas. Os governos que apresentam maior maturidade digital estão a lançar as bases da confiança da sociedade por meio de abordagens aos dados, infraestruturas e resultados de serviços consistentes mais participativas, inclusivas, abertas e sensíveis (OCDE, 2020^[13]; 2020^[14]).

Os Capítulos 3 e 5 da Análise debruçam-se sobre a relevância do desempenho de Portugal no Índice de Governo Digital para a definição do contexto em que decorre a conceção e a prestação dos serviços públicos, e da sua relação com o espaço cívico.

Conceber e fornecer serviços que sejam responsabilizáveis, inclusivos e acessíveis a todos é fundamental para capacitar as sociedades do século XXI e satisfazer as suas necessidades de forma eficaz. Conforme referido na secção anterior, existem várias ligações entre o ciclo de vida dos serviços públicos e o espaço cívico que permitem aos cidadãos e às partes interessadas contribuir para esses serviços. Ao examinar a transformação dos serviços públicos, o Quadro de Referência da OCDE para a Conceção e a Prestação de Serviços (Figura 23) centra-se no contexto específico do país e na filosofia subjacente aos serviços, para além da disponibilidade de recursos que permitam analisar a qualidade da conceção dos serviços e os resultados da prestação.

Figura 23 Quadro de Referência da OCDE para a Conceção e Prestação de Serviços



Fonte: OECD (2020^[15]), *Digital Government in Chile – Improving Public Service Design and Delivery*, <https://doi.org/10.1787/b94582e8-en>.

O quadro é composto por múltiplos elementos dentro de cada um destes pilares, mas, para efeitos da presente Análise, os elementos mais relevantes da ótica analítica acima são os seguintes, todos eles descritos mais pormenorizadamente na Secção 5.3 do Capítulo 5.

1. Contexto para o desenho e prestação de serviços públicos

O contexto para o desenho e prestação de serviços relacionados com o espaço cívico é moldado por dois elementos: liderança e demografia.

A liderança dos serviços públicos envolve os líderes políticos eleitos do país, bem como líderes nomeados, administrativos e operacionais no seio de organizações individuais (OCDE, 2020_[15]). Esse envolvimento inclui ajustar a abertura à participação dos utilizadores, determinar a natureza dos canais de prestação e influenciar uma cultura de serviços iterativos numa base contínua. Uma liderança inequívoca a nível do país que proteja o espaço cívico e envolva sistematicamente as OSC está em linha com os esforços empreendidos para criar serviços públicos inclusivos e centrados nas pessoas, baseados na experiência vivida pelos utilizadores (Baredes, *Serving citizens: Measuring the performance of services for a better user experience*, 2022).

Ao conceber e considerar o acesso aos serviços e à informação, bem como ao criar oportunidades para os cidadãos e a sociedade civil participarem no desenho e na prestação de serviços e contribuírem para a sua realização, é essencial que os prestadores tenham em conta uma variedade de experiências e necessidades, incluindo pessoas que vivam em zonas urbanas e rurais, gerações diferentes e pessoas cujas vidas sejam moldadas por qualquer outra característica demográfica, especialmente os grupos marginalizados ou vulneráveis (OCDE, 2020_[15]).

2. Filosofia de desenho e prestação de serviços públicos

A filosofia por trás da conceção e prestação de serviços públicos reflete-se no comportamento e nas atitudes que contribuem para os resultados mais alargados sentidos pelos utilizadores.

A primeira questão a considerar é até que ponto os governos compreendem e reagem a problemas integrais através de fronteiras organizacionais e ao longo da vida dos utilizadores. A pesquisa de utilizadores ajuda a identificar grupos de utilizadores, entender as circunstâncias desses utilizadores e mapear as suas jornadas através de diferentes partes do governo até que a sua necessidade seja satisfeita. A fim de conceber serviços públicos que respondam plenamente às necessidades dos utilizadores, é fundamental mapear e compreender o panorama existente da prestação de serviços públicos: as interações, informações e fluxos de dados entre organizações do setor público, bem como a experiência dos cidadãos e das partes interessadas, incluindo os grupos marginalizados ou sub-representados. A prossecução da transformação significa abordar problemas integrais, em todos os intervenientes e canais relevantes, em vez de um foco exclusivo em elementos discretos ou isolados de um problema (OCDE, 2020_[15]). Um espaço cívico saudável é importante para se ter uma ideia das experiências vividas pelos cidadãos através das respetivas reações e comentários e para encorajar os funcionários públicos a procurar e compreender o contexto dos diferentes grupos de utilizadores. Os mecanismos de consulta e de recolha de reações e comentários configuram instrumentos valiosos para compreender o panorama da perspetiva dos utilizadores e para responder mais eficazmente às suas necessidades.

Um segundo elemento é a conceção de experiências de serviço público de ponta a ponta. Após compreender os limites de um problema integral, os serviços mais eficazes resolvem um problema do início ao fim. Os serviços públicos devem ser fáceis de navegar, ser simples de completar e utilizar dados para antecipar e responder proativamente às necessidades dos utilizadores, sem exigir um esforço desnecessário da parte destes. Independentemente da forma como um governo é internamente configurado, a conceção do serviço deve garantir uma transição suave entre os elementos físicos, *offline* e digitais de um serviço, a fim de conceder acesso aos utilizadores em qualquer ponto do processo de satisfação das suas necessidades através do seu canal preferido, ao mesmo tempo que simplifica os processos internos geridos por funcionários públicos (OCDE, 2020_[15]; Welby e Tan, 2022_[16]). Esta abordagem reflete a necessidade de um pensamento holístico que vá além das soluções tecnológicas e tem em conta o papel dos diferentes intervenientes, organizações e ferramentas na resposta às

necessidades da sociedade, tendo em consideração as necessidades das pessoas singulares e das respetivas comunidades.

Em terceiro lugar, os cidadãos e as partes interessadas devem ser envolvidos o mais cedo e o mais frequentemente possível, em apoio às ideias perfilhadas tanto pela *Recomendação da OCDE sobre Governo Aberto* como pela *Recomendação da OCDE sobre Estratégias de Governo Digital* (OCDE, 2017^[11]; 2014^[12]). O reconhecimento e a compreensão dos utilizadores dos serviços públicos implica não só estar ciente das características da sociedade, mas também construir espaços que possam agregar pessoas e em que estas possam partilhar abertamente as suas experiências. A fim de resolver problemas integrais de uma forma proativa e orientada para o utilizador, é fundamental identificar e trabalhar com os potenciais utilizadores de um serviço. Isso acarreta a integração, desde o primeiro momento, dos pontos de vista, necessidades e aspirações do público, bem como a abertura para receber e agir continuamente com base nas reações e comentários desse mesmo público (OCDE, 2020^[15]).

Em quarto lugar, a metodologia de execução dos governos deve ser ágil e iterativa, para que possa ser objeto de melhorias ao longo do tempo. O recurso à investigação qualitativa e quantitativa configura um fator inicial importante na identificação das necessidades e no planeamento das intervenções. Conforme Figura 24, este processo deve prosseguir ao longo de todo o ciclo de vida do serviço, a fim de servir de base para melhorias, introduzir alterações e assegurar que os serviços públicos continuam a satisfazer as necessidades dos seus utilizadores ao longo do tempo.

Figura 24 Uma abordagem ágil à interação entre o governo e o público durante a formulação de políticas, prestação de serviços e operações contínuas



Fonte: OECD (2020^[15]), *Digital Government in Chile – Improving Public Service Design and Delivery*, <https://doi.org/10.1787/b94582e8-en>.

3. Facilitadores de apoio à conceção e prestação de serviços públicos

As ferramentas e os recursos facilitadores que os governos desenvolvem, selecionam e aprovam podem ajudar as equipas a responder de forma mais eficaz às necessidades ao longo da conceção e da prestação de serviços. Governar e garantir a qualidade da conceção do governo digital e da conceção do serviço levado a cabo pelas organizações do setor público afigura-se fundamental. A governança dos investimentos de governo digital envolve processos de negócios, controlos de gastos e órgãos de supervisão que avaliam propostas antes de estas serem financiadas (OCDE, 2020^[15]; 2021^[17]). A

Recomendação da OCDE sobre Estratégias de Governo Digital reconhece que os processos de negócios são críticos para alcançar um governo digital sustentável (OCDE, 2014_[12]). Podem ser usados para incentivar comportamentos como o design colaborativo, oferecendo fundos adicionais, ou estabelecendo requisitos para que as equipas demonstrem como trabalharão de formas que sejam iterativas, ágeis e orientadas para os utilizadores na resposta a problemas integrais. Podem igualmente apoiar os intervenientes do governo central a construir uma visão transversal a todo o governo, a identificar oportunidades de coordenação e colaboração para além das fronteiras organizacionais e a evitar silos operacionais. A fim de assegurar que as atividades estão em conformidade com as expectativas, são necessárias normas de serviço como as incorporadas nos *Princípios de Boas Práticas da OCDE para a Conceção e Prestação de Serviços na Era Digital*, sendo a prestação avaliada em função dessas normas, e com a prestação de acompanhamento ou consultoria para apoiar o reforço da capacidade das equipas de prestação de serviços (OCDE, 2020_[15]; 2022_[18]). A combinação destas medidas ajuda os organismos da administração central a reforçar abordagens inclusivas em matéria de conceção e prestação de serviços que apoiem o espaço cívico.

Uma segunda área a considerar é a inclusão digital. Embora a tecnologia e os dados digitais tenham potencial para transformar a experiência dos serviços e permitir o envolvimento dos cidadãos com o governo, importa reconhecer que nem todos os cidadãos têm igual acesso à Internet ou possuem as competências digitais necessárias (OCDE, 2020_[15]; 2021_[19]). Para garantir que as abordagens de governo digital e de dados beneficiem todas as pessoas, é essencial um foco na conectividade, na literacia digital e na acessibilidade. Isto revela-se de particular importância tendo em conta que as clivagens digitais podem exacerbar as desigualdades já existentes (OCDE, 2018_[20]). O nível de conectividade disponível num país também se afigura relevante para alcançar a desejada inclusão digital. Esse nível inclui fatores como a disponibilidade da Internet de alta velocidade, a extensão da cobertura de dados móveis e o custo das ligações de dados. A proteção dos espaços cívicos e a qualidade da conceção e prestação de serviços são moldadas pelo acesso a uma Internet aberta, pela proteção de dados *online* e *offline*, bem como pelo desenvolvimento da literacia digital na sociedade.

Por último, a relação entre um espaço cívico saudável e a conceção e prestação de serviços públicos é influenciada pelos canais através dos quais os serviços são disponibilizados. Os serviços públicos podem ser prestados por governos centrais, administrações regionais ou locais e implicam o contacto com organizações e canais variados, o que pode gerar jornadas dos utilizadores, que alternam entre chamadas telefónicas, interações presenciais ou transações *online*. Embora os cidadãos possam frequentemente aceder aos serviços públicos através desta abordagem «multicanal», os sítios Web, os centros de atendimento telefónico, os terminais *self-service* ou as localizações físicas representam frequentemente silos separados, de tal modo que as interações iniciadas *online* não podem ser concluídas presencialmente e vice-versa. Uma estratégia omnicanal inequívoca pode dissipar a confusão e garantir que um utilizador, independentemente do canal que escolher, será sempre capaz de aceder, sem obstáculos, a um serviço consistente, conjunto e de qualidade elevada (OCDE, 2020_[15]; Welby e Tan, 2022_[16]). Quando os governos consideram as necessidades de todos os membros da sociedade, considera-se incluída a manutenção de canais de serviço presencial para complementar essas interações que podem ser tratadas *online* ou por telefone.

Os capítulos seguintes da presente Análise avaliam os quadros jurídicos e institucionais fundamentais que protegem o espaço cívico, analisam o ambiente propício à sociedade civil e, de seguida, consideram a experiência específica de dois serviços públicos para compreender a forma como o espaço cívico pode ser utilizado de modo mais eficaz a fim de capacitar e envolver cidadãos e partes interessadas e, com as oportunidades proporcionadas pelo governo digital, apoiar a transformação dos serviços públicos em Portugal.

2.3. Métodos e ferramentas utilizados

A presente Análise foi realizada por via eletrónica, devido à COVID-19. Baseia-se em dados qualitativos e quantitativos recolhidos através dos seguintes métodos e instrumentos:

- **Relatório de base do Governo.** A Agência para a Modernização Administrativa (AMA) completou um questionário do Observatório do Espaço Cívico em fevereiro de 2021. O questionário pormenorizado incluía 27 perguntas que abrangiam uma série de questões sobre o contexto político e jurídico, a visão estratégica de Portugal para o espaço cívico, as realizações associadas, os desafios em matéria de proteção do espaço cívico, os principais intervenientes, os mecanismos de supervisão e o financiamento público associado.
- **Missão de averiguação.** Na sequência do lançamento oficial da Análise, em outubro de 2021, a missão de averiguação virtual da OCDE teve lugar de novembro de 2021 a fevereiro de 2022, tendo sido realizadas algumas entrevistas adicionais entre março e maio de 2022. As entrevistas foram realizadas junto de 39 entidades distintas, com funcionários públicos de 24 ministérios e instituições públicas, para além de 15 OSC. As entrevistas foram frequentemente seguidas por mensagens de correio eletrónico com pedidos de informação e esclarecimentos, e as conclusões da missão foram plenamente integradas no relatório. A equipa responsável pela Análise apresentou as suas conclusões preliminares à AMA em março de 2022.
- **Análise de literatura.** A OCDE realizou uma extensa análise de textos jurídicos, políticas de governo e documentos estratégicos, relatórios académicos e de grupos de reflexão, e sítios Web governamentais, tanto em inglês como em português.
- **Análise jurídica.** No âmbito de uma parceria com a OCDE, a Biblioteca do Congresso (Library of Congress) dos EUA elaborou um relatório de base sobre os quadros jurídicos de Portugal que regem o espaço cívico (Soares e Grozescu, 2021^[21]). O relatório apresenta uma panorâmica geral dos direitos fundamentais constitucionalmente protegidos em Portugal, como o direito de acesso à informação, a liberdade de imprensa, a liberdade de expressão, a liberdade de reunião e de associação, o direito à privacidade e à proteção de dados, e a proteção contra a discriminação. Proporciona igualmente uma panorâmica das leis que regulam estas garantias, designadamente em matéria de Internet aberta, proteção de dados, OSC e participação cívica, para além das limitações às liberdades cívicas.
- **Consulta pública.** O Observatório do Espaço Cívico realizou uma consulta pública *online* entre outubro de 2021 e fevereiro de 2022, convidando os intervenientes não governamentais a apresentarem observações sobre quatro questões:
 5. Como pode Portugal reforçar o seu compromisso com o espaço cívico?
 6. Como pode Portugal reforçar o ambiente propício à sociedade civil?
 7. Como pode Portugal reforçar o seu compromisso com a participação dos cidadãos na governação pública?
 8. Como pode Portugal planear, conceber, prestar e avaliar de forma mais eficaz os serviços públicos que dão resposta às necessidades dos cidadãos?

A consulta foi publicada no sítio Web da OCDE, na plataforma de consulta pública da OCDE, no boletim informativo da OCDE, no sítio Web da AMA e nas redes sociais. Foram recebidos vinte e sete contributos, que foram integrados na Análise.²

- **Diagramas de serviço.** A AMA contratou um prestador de serviços privado para elaborar diagramas de serviços detalhados dos dois serviços examinados ao pormenor na Análise (Secção 5.4.1 do Capítulo 5). A fim de analisar as considerações de espaço cívico para cada serviço, o objetivo dos diagramas foi entender o processo, as instituições, os intervenientes e os mecanismos subjacentes à cadeia de prestação de serviços, através do mapeamento do *status quo* do atual modelo de prestação dos serviços. O objetivo passava por considerar em que ponto

os cidadãos podem enfrentar restrições em termos de acesso, inclusão ou participação e identificar, ao longo do ciclo de prestação de serviços, oportunidades de promoção de uma abordagem mais inclusiva, acessível e centrada nas pessoas.

- **Inquérito sobre o Administração Aberta.** A Análise inclui dados comparativos do Inquérito de 2020 da OCDE sobre o Administração Aberta, que incluiu uma secção pormenorizada sobre a proteção do espaço cívico (OCDE, 2022^[2]).
- **Processo de avaliação pelos pares.** A Estónia e o Reino Unido participaram na Análise do Espaço Cívico de Portugal enquanto pares revisores. Na sequência da missão de averiguação e de uma reunião de informação sobre as conclusões preliminares da equipa da OCDE, os pares revisores apresentaram contributos analíticos e partilharam exemplos de boas práticas das respetivas administrações (Caixas 3.5 e 3.8 do Capítulo 3; e Caixas 4.1 e 4.2 do Capítulo 4), para além de analisarem e comentarem o projeto de Análise.
- **Verificação de factos e transparência.** O projeto de Análise foi enviado ao Governo português para efeitos de averiguação em outubro de 2022. Em março de 2023, foram recebidas reações substanciais, que de seguida foram plenamente incorporadas no relatório.

Bibliografia

- Baredes, B. (2022), «Serving citizens: Medir o desempenho dos serviços para uma melhor experiência do utilizador», *Documentos de Trabalho da OCDE sobre a Governação Pública*, n.º 52, Publicações da OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/65223af7-en>. [10]
- Comissão Europeia (2014), *Conjunto de Instrumentos de Documentos de Trabalho dos Funcionários da Comissão: Uma Abordagem baseada nos Direitos, que englobe todos os Direitos Humanos na Cooperação para o Desenvolvimento da UE*, Comissão Europeia, Bruxelas, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%209489%202014%20INIT/EN/pdf>. [8]
- Governo de Portugal (2021), *Princípios Orientadores para uma abordagem aos serviços públicos baseada nos Direitos Humanos*, Ministério da Modernização do Estado e da Administração Pública, Agência para a Modernização da Administração, Lisboa, <https://www.portugal.gov.pt/en/gc22/communication/document?i=guiding-principles-for-a-human-rights-based-approach-on-public-services>. [5]
- Jelenic, M. (2021), «Backround note: Concepts and methods, service delivery and civic space», não publicado. [9]
- OCDE (2022), «OECD Good Practice Principles for Public Service Design and Delivery in the Digital Age», *OECD Public Governance Policy Papers*, No. 23, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/2ade500b-en>. [18]
- OCDE (2022), *The Protection and Promotion of Civic Space: The Global Context and the Way Forward*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d234e975-en>. [2]
- OCDE (2021), *The E-Leaders Handbook on the Governance of Digital Government*, Estudos do Governo Digital da OCDE, Publicações da OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/ac7f2531-en>. [17]
- OECD (2021), «The OECD Framework for Digital Talent and Skills in the Public Sector», *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 45, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/4e7c3f58-en>. [19]
- OECD (2020), «Civic Space Scan analytical framework in the area of open government», OECD, Paris, não publicado. [3]
- OECD (2020), *Digital Government in Chile: Improving Public Service Design and Delivery*, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b94582e8-en>. [15]
- OECD (2020), «Digital Government Index: 2019 results», *OECD Public Governance Policy Papers*, No. 3, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/4de9f5bb-en>. [14]
- OECD (2020), «Digital transformation and the futures of civic space to 2030», *OECD Development Policy Papers*, No. 29, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/79b34d37-en>. [11]
- OECD (2020), «The OECD Digital Government Policy Framework: Six dimensions of a digital government», *OECD Public Governance Policy Papers*, No. 2, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f64fed2a-en>. [13]

- OECD (2018), *Bridging the Digital Gender Divide: Include, Upskill, Innovate*, OECD, Paris, [20]
<https://www.oecd.org/digital/bridging-the-digital-gender-divide.pdf>.
- OECD (2017), *Recommendation of the Council on Open Government*, OECD, Paris, [1]
<https://www.oecd.org/gov/Recommendation-Open-Government-Approved-Council-141217.pdf>.
- OECD (2016), *Open Government: The Global Context and the Way Forward*, OECD Publishing, Paris, [4]
<https://doi.org/10.1787/9789264268104-en>.
- OECD (2014), *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*, OECD, Paris, [12]
<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0406>.
- OHCHR *et al.* (n.d.), *Guia Resumido de Reflexão sobre uma Abordagem à Saúde Baseada nos Direitos Humanos*, Gabinete do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos, Genebra, [6]
https://www.ohchr.org/sites/default/files/RGuide_HealthPolicyMakers.pdf.
- Soares, E. and G. Grozescu (2021), *Civic Space Legal Framework: Portugal (April 2021), Romania (November 2021)*, Law Library of Congress, Washington, DC, [21]
<https://www.loc.gov/item/2021687420>.
- Grupo das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2003), *A Abordagem à Cooperação para o Desenvolvimento baseada nos Direitos Humanos: para um Entendimento Comum entre as Agências das Nações Unidas*, Grupo das Nações Unidas para o Desenvolvimento, [7]
<https://unsdg.un.org/resources/human-rights-based-approach-development-cooperation-towards-common-understanding-among-un>.
- Welby, B. e E. Tan (2022), «Designing and delivering public services in the digital age», *Going Digital Toolkit Note*, No. 22, OECD, Paris, [16]
https://goingdigital.oecd.org/data/notes/No22_ToolkitNote_DigitalGovernment.pdf.

Notas

¹ A presente secção baseia-se num documento de referência para a Análise da autoria de Jelenic (2021_[9]).

² Consultar: <https://engagement.oecd-opsi.org/engagement/processes/2/debate>.

3

Criar condições para serviços centrados nas pessoas em Portugal

O presente capítulo avalia as condições para a criação de serviços centrados nas pessoas em Portugal. Começa com uma análise das liberdades cívicas fundamentais que sustentam um espaço cívico saudável, avalia os desafios relacionados com a igualdade e a não discriminação, com especial incidência nos migrantes e refugiados, na comunidade cigana e nas pessoas de ascendência africana, e, por último, aborda o ecossistema informático de Portugal e a transição digital dos serviços públicos. Para cada domínio, discute os principais desafios de implantação com que se deparam os serviços públicos e apresenta recomendações concretas e viáveis ao Governo de Portugal.

3.1. Introdução

O ambiente propício aos serviços centrados nas pessoas apresenta relativa robustez em Portugal. As liberdades cívicas fundamentais estão bem estabelecidas e são protegidas pela Constituição Portuguesa, bem como pela legislação nacional relevante. O país beneficia de um quadro jurídico abrangente que rege as liberdades cívicas, o acesso à informação, a liberdade de imprensa e os direitos digitais, sendo todos estes aspetos abordados neste capítulo.

Tal como a maioria dos membros da OCDE, Portugal ratificou quase todos os principais tratados e convenções internacionais e regionais que regem as liberdades cívicas.¹ A nível regional, em junho de 1978, a Assembleia da República de Portugal aprovou a ratificação da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, promulgada em setembro de 1978 através da Lei n.º 65/78, (Assembleia da República de Portugal, 1978^[1]). Enquanto membro da União Europeia (UE), Portugal está igualmente vinculado aos direitos e liberdades fundamentais garantidos na Carta dos Direitos Fundamentais da UE, na qual se incluem vários direitos também concedidos pela Constituição (Law Library of Congress, 2021^[2]).

Não obstante, a aplicação prática destes quadros depara-se com uma série de desafios relacionados com a igualdade de acesso e a prestação inclusiva de serviços públicos. O presente capítulo analisa estas questões em profundidade e apresenta recomendações específicas ao Governo de Portugal para reforçar os quadros institucionais e jurídicos que protegem as liberdades cívicas fundamentais, com um especial ênfase no seguinte:

- combate à discriminação, racismo e exclusão;
- promoção de um ecossistema robusto de meios de comunicação e de informação;
- salvaguarda do espaço cívico *online* e da inclusão digital; e
- instituições que salvaguardam os direitos fundamentais.

3.2. Proteção das liberdades cívicas

As liberdades de expressão, de associação e de reunião pacífica constituem liberdades cívicas fundamentais que permitem uma participação cívica efetiva. Estes direitos básicos consistem numa condição prévia essencial para a boa governação e o desenvolvimento de qualquer sociedade democrática e são também necessários para assegurar a capacitação e o bem-estar dos intervenientes não governamentais. A proteção do espaço cívico exige que todas as pessoas possam expressar-se livremente em público e reunir-se para promover os seus interesses em comum, designadamente contribuir para a conceção e prestação de serviços públicos, criticar decisões do governo, ações, leis e políticas e responsabilizar os intervenientes governamentais sem qualquer receio de repercussões. Os quadros jurídicos e regulamentares desempenham um papel crucial na determinação da medida em que todos os membros da sociedade, tanto a nível individual como enquanto parte de grupos informais ou organizados, podem exercer livre e eficazmente as suas liberdades cívicas básicas, participar em processos políticos e contribuir para decisões que afetam as suas vidas sem discriminação ou receio.

3.2.1. Liberdade de expressão

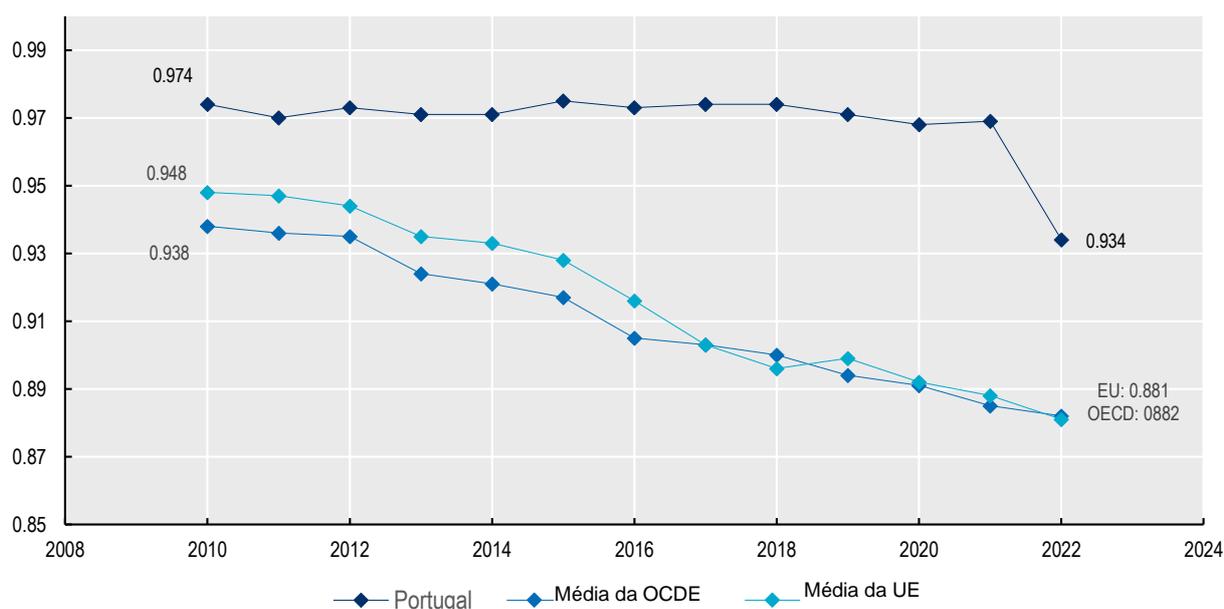
A liberdade de expressão está consagrada na Constituição da República Portuguesa (artigo 37.º), que prevê que todas as pessoas têm o direito de expressar e publicar os seus pensamentos de forma livre, através de palavras, imagens ou outros meios, e de receber informação sem quaisquer impedimentos ou discriminação. O exercício destes direitos não pode ser impedido ou restringido por qualquer tipo ou forma de censura; no entanto, as infrações são puníveis com base nos princípios gerais do Direito Penal ou do Direito relativo às infrações (Law Library of Congress, 2021^[2]). A Lei n.º 58/2019 (Assembleia da República Portuguesa, 2019^[3]) não prejudica o exercício da liberdade de expressão, de informação ou de imprensa,

incluindo o tratamento de dados para fins jornalísticos, académicos, artísticos ou literários para proteger dados pessoais, nos termos do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD). Em termos de limitações, o Código Penal criminaliza a difamação e os insultos com pena de prisão até três meses ou multa (artigos 180.º, 181.º e 182.º, respetivamente) (Law Library of Congress, 2021^[2]). O quadro jurídico global para a liberdade de expressão está em conformidade com as normas internacionais em matéria de direitos humanos.

Essa consonância reflete-se no «*Global Expression Report 2022*» da Article 19, em que é atribuída a classificação de «aberto» a Portugal, que ocupa a oitava posição entre 161 países no que à liberdade de expressão diz respeito. O país tem sido considerado «aberto» desde 2010, e está acima de outros membros da OCDE na UE, como França, Países Baixos e Espanha, mas abaixo da Finlândia, Irlanda e Estónia (Article 19, 2022^[4]). O Instituto das Variedades da Democracia (doravante designado «V-Dem») tem consistentemente atribuído a Portugal uma elevada pontuação no seu Índice de Liberdade de Expressão (Figura 3.1), apesar da queda na pontuação registada pelo país em 2022. Portugal tem também obtido de forma consistente, na última década, resultados acima das médias da OCDE e da UE, tendo ambas registado um declínio regular.

Os desafios relacionados com a liberdade de expressão, os meios de comunicação social e o acesso à informação são abordados na Secção 3.6.1.

Figura 3.1. Liberdade de expressão em Portugal em comparação com a OCDE e a UE, 2010-2022



Nota: Numa escala de 0 (mais baixa) a 1 (mais alta).

Fonte: V-Dem (2022^[5]), Índice de Liberdade de Expressão e de Fontes Alternativas de Expressão, https://www.v-dem.net/data_analysis/VariableGraph/.

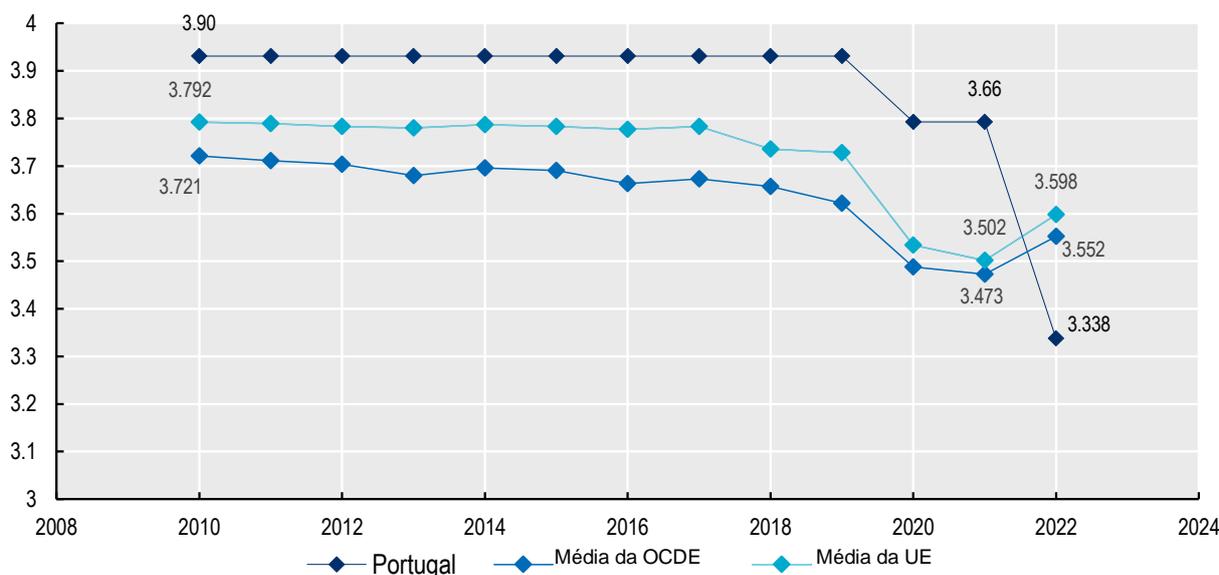
3.2.2. Liberdade de reunião pacífica

Nos termos do artigo 45.º da Constituição, os cidadãos têm o direito de se reunir de forma pacífica e desarmados, mesmo em locais públicos, sem autorização prévia. Todos os cidadãos têm o direito de se manifestar. Essa previsão está em conformidade com a legislação de outros membros da OCDE e com as normas internacionais em matéria de direitos humanos, designadamente as do Comité dos Direitos

Humanos das Nações Unidas e do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos. A liberdade de reunião pacífica é igualmente assegurada e regulada pelo Decreto-Lei n.º 406/74 (Governo de Portugal, 1974^[6]), que, de acordo com um parecer jurídico do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, continua em vigor em Portugal e não viola a Constituição de 1976. O seu artigo 1.º, n.º 1, estabelece que é garantido a todos os cidadãos o livre exercício do direito de se reunirem pacificamente em locais públicos, locais abertos ao público e locais privado, independentemente de quaisquer autorizações, para fins que não sejam contrários à lei, moral, direitos das pessoas singulares ou coletivas, ordem pública e tranquilidade (Law Library of Congress, 2021^[2]).

Portugal beneficia de um ambiente relativamente consolidado, em que a liberdade de reunião pacífica é respeitada e salvaguardada. Ao longo da última década, o país tem consistentemente ocupado lugares entre os países com melhor classificação no índice V-Dem, que mede o grau de proteção concedido a esse direito, em grande parte acima das médias da OCDE e da UE. No entanto, como em muitos membros da OCDE, os dados recentes têm refletido um declínio, que sublinha as dificuldades sentidas pelos cidadãos e pela sociedade civil durante a pandemia de COVID-19, com a introdução de medidas de confinamento e outras restrições que limitam os espaços para manifestações pacíficas. Apesar do fim das restrições ocasionadas pela pandemia, a pontuação de Portugal continuou a diminuir em 2022, ao passo que as médias da OCDE e da UE, de certo modo, subiram ligeiramente, resultando em classificações acima da pontuação portuguesa pela primeira vez na última década (Figura 3.2).

Figura 3.2. Liberdade de reunião pacífica em Portugal em comparação com a OCDE e a UE, 2010-2022



Nota: Numa escala de 0 (baixo) a 4 (elevado). O indicador do Instituto V-Dem sobre a liberdade de reunião pacífica assenta na avaliação de várias classificações fornecidas por peritos nacionais, dos quais cerca de 85 % são académicos ou profissionais que trabalham nos meios de comunicação social ou em assuntos públicos (por exemplo, analistas superiores, editores, juizes); cerca de dois terços são também cidadãos nacionais e/ou residentes num país e possuem conhecimento documentado tanto desse país como de uma área material específica.

Fonte: V-Dem (2022^[7]), Indicador da Liberdade de Reunião Pacífica, https://www.v-dem.net/data_analysis/VariableGraph/.

3.2.3. Liberdade de associação

Em Portugal, a liberdade de associação encontra-se bem consolidada e protegida por um quadro jurídico sólido (Law Library of Congress, 2021^[2]). Mais concretamente, o artigo 46.º da Constituição estabelece

que os cidadãos têm o direito de formar associações de forma livre e sem autorização prévia, exceto para aquelas que visam promover a violência. As associações podem prosseguir os seus objetivos de forma livre e sem interferência de qualquer autoridade pública, e não podem ser dissolvidas pelo Estado, nem podem as suas atividades ser suspensas, exceto por decisão judicial (Law Library of Congress, 2021^[21]). Nos termos do artigo 51.º, a liberdade de associação inclui também o direito de constituir ou participar em associações e partidos políticos. Estas garantias do direito de associação são, além disso, reconhecidas e reguladas pelo Decreto-Lei n.º 594/74 (Governo de Portugal, 1974^[18]). O precedente está em conformidade com a legislação e a prática de muitos membros da OCDE e é essencial para a criação de um ambiente propício ao espaço cívico. O Capítulo 4 contém uma análise pormenorizada dos desafios de aplicação relacionados com a liberdade de associação.

3.3. Igualdade e não discriminação

3.3.1. Igualdade e não discriminação como condições prévias para serviços centrados nas pessoas

A igualdade e a não discriminação são temas transversais no trabalho sobre o espaço cívico levado a cabo pela OCDE, uma vez que ambas constituem condições prévias essenciais para uma participação democrática inclusiva, sensível às necessidades e eficaz, em situação de igualdade em relação a outros aspetos. Para efeitos da presente Análise, a discriminação é definida como «o tratamento injusto ou prejudicial de diferentes categorias de pessoas». A discriminação pode afetar a confiança dos cidadãos, para além da sua capacidade e vontade de interagirem com as instituições estatais, seja no acesso aos serviços, seja para emitir uma opinião, se se sentirem desvalorizados, excluídos, desprotegidos ou ameaçados. Como tal, todas as formas de discriminação podem afetar a capacidade ou a vontade de os indivíduos se expressarem livremente ou de se reunirem e influenciarem o processo de tomada de decisões, nomeadamente em relação aos serviços públicos.

Portugal tomou medidas substanciais para proteger o espaço cívico e promover a igualdade de acesso aos serviços públicos para todos os grupos da população, em especial as pessoas vulneráveis e marginalizadas. Partindo de um conjunto robusto de quadros jurídicos e institucionais, o país alcançou progressos notáveis na criação de políticas, nomeadamente estratégias temáticas, para diferentes populações vulneráveis, e na defesa de iniciativas específicas para facilitar a sua integração na sociedade e a sua igualdade de acesso aos serviços. Por exemplo, a criação de centros de apoio nacionais e locais para a integração dos migrantes e os mediadores municipais para as comunidades ciganas a seguir descritos configuram medidas pertinentes para aumentar o acesso desses grupos aos serviços. Estes esforços têm-se centrado concretamente no apoio a comunidades que tradicionalmente têm estado sub-representadas na formulação de políticas e que sofrem desigualdade no acesso aos serviços.

Uma das responsabilidades essenciais do Estado definidas na Constituição é a promoção do bem-estar e da igualdade do povo português, e a igualdade entre as pessoas no gozo dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais através da transformação e modernização das estruturas económicas e sociais. Todos os cidadãos são iguais perante a lei e devem gozar desses direitos (artigo 13.º, n.º 1). Ninguém pode ser privilegiado, favorecido, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever por razões de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, crenças políticas ou ideológicas, educação, situação económica, circunstâncias sociais ou orientação sexual, de acordo com a Constituição (Law Library of Congress, 2021^[21]).

O Código Penal criminaliza, entre outras condutas, o desenvolvimento de propaganda organizada que incite a discriminação, o ódio ou a violência contra uma pessoa ou grupo de pessoas em razão da sua raça, cor, origem étnica ou nacional, ascendência, religião, sexo, orientação sexual, identidade de género ou deficiência física ou mental, ou que incentive estas. Além disso, a Lei n.º 3/2011 (Assembleia da

República Portuguesa, 2011^[9]) proíbe a discriminação no acesso e no exercício de emprego independente e transpõe para o Direito português as seguintes diretivas relativas ao trabalho independente e à legitimidade processual das organizações cujo objetivo seja defender ou promover os direitos e interesses das pessoas contra a discriminação. O artigo 4.º define condições iguais para a prestação de serviços. O artigo 5.º proíbe a discriminação e apresenta uma definição jurídica tanto para discriminação como para o assédio, incluindo o assédio sexual, ao passo que os artigos 9.º e 10.º estabelecem multas e sanções para as violações. Do mesmo modo, a Lei n.º 7/2009 (Assembleia da República Portuguesa, 2009^[10]) estabeleceu o Código do Trabalho, definindo a discriminação direta e indireta, o trabalho igual e o trabalho de igual valor (Law Library of Congress, 2021^[2]).

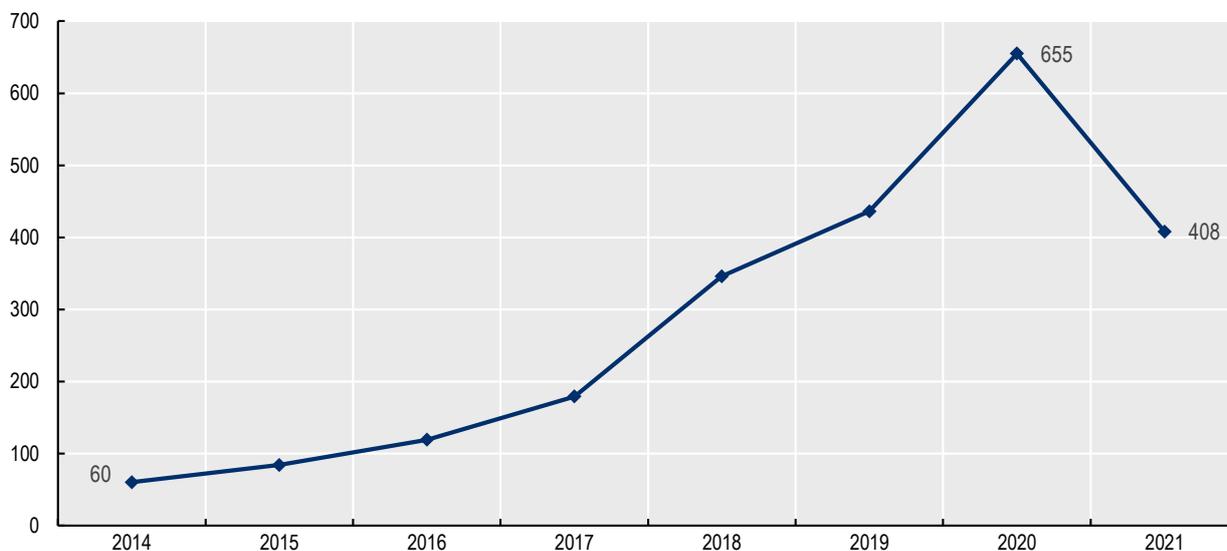
Mais recentemente, a Lei n.º 93/2017 estabeleceu o regime jurídico destinado a prevenir, proibir e combater a discriminação em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem (Assembleia da República Portuguesa, 2017^[11]). A Lei n.º 94/2017 (Assembleia da República Portuguesa, 2017^[12]) alterou o artigo 240.º do Código Penal (Governo de Portugal, 1995^[13]) para punir qualquer pessoa que provoque, difame, ameace ou incite uma pessoa ou grupo em razão da sua raça, cor, origem étnica ou nacional, ascendência, religião, sexo, orientação sexual, identidade de género ou deficiência física ou mental.

Estes esforços jurídicos refletem-se nas classificações de Portugal relativas aos indicadores da OCDE que mostram a representação de género e LGBTI (lésbicas, gays, bissexuais, transgéneros e intersexuais). Em particular, Portugal apresenta uma representação das mulheres na política acima da média da OCDE (40 %, em comparação com a média da OCDE, de 34%) (OCDE, n.d.^[14]). Além disso, de acordo com o relatório da OCDE: *Sobre o Arco-Íris? O Caminho para a Inclusão LGBTI* (2020^[15]), Portugal é um dos três membros mais bem-sucedidos da OCDE. Foi o país que registou o crescimento mais forte (63 pontos percentuais, de 13 % para 76 %), medido pelo desempenho relativo aos níveis de inclusão jurídica LGBTI a partir de 2019 e ao progresso na inclusão jurídica LGBTI desde 1999. É o país com o segundo melhor desempenho em termos de inclusão jurídica LGBTI (OCDE, 2020^[15]).

No entanto, apesar destes esforços, subsistem problemas no que respeita à discriminação, ao racismo e à exclusão. No que concerne aos quadros jurídicos, relatórios recentes da Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância e do Comissário para os Direitos Humanos do Conselho da Europa constataram que os motivos racistas não são considerados uma circunstância agravante para todos os crimes, por exemplo (ECRI, 2018^[16]; CommHRCoE, 2021^[17]).

Várias partes interessadas durante a missão de averiguação e relatórios independentes indicam que se tem observado um aumento dos sentimentos xenófobos, anti-imigrantes, anti-comunidade cigana e racistas (CommHRCoE, 2021^[17]; Freedom House, 2021^[18]; FRA, 2021^[19]; CERJ, 2018^[16]). Há uma tendência geral de aumento do número de queixas, denúncias e manifestações de ódio racial, xenofobia e intolerância na sociedade portuguesa, de acordo com a Comissão para a Igualdade e contra a Discriminação Racial (CICDR) (Comissão para a Igualdade e contra a Discriminação Racial, 2021^[20]). Tal como se pode observar na Figura 3.3, esse dado reflete-se no aumento das queixas recebidas pela Comissão, que registou uma subida de 44 %, entre 2017 e 2021. No entanto, importa salientar que o aumento constante verificado desde 2014 também demonstra uma maior consciencialização das questões de discriminação racial e étnica na sociedade, aliada a uma crescente familiaridade com a CICDR e confiança nesta depositada. O pico sem precedentes nos casos em 2020 não esteve necessariamente relacionado com um aumento, por exemplo, da discriminação sentida, estando mais provavelmente relacionado com a cobertura mediática de certas questões, o que fez com que esses mesmos casos fossem comunicados por várias pessoas, explicando-se assim a subida no número total de queixas. A CICDR observa que a maioria das queixas diz respeito a pessoas singulares (64 %), ao passo que 25 % das mesmas concernem a alegadas práticas discriminatórias dirigidas a comunidades ou grupos sociais com características protegidas comuns.

Figura 3.3. Queixas recebidas pela Comissão para a Igualdade e contra a Discriminação Racial, 2014-2021



Fonte: Comissão para a Igualdade e contra a Discriminação Racial (2021^[20]), Relatório Anual de 2021: Igualdade e Não Discriminação em Razão da Origem Racial e Étnica, Cor, Nacionalidade, Ascendência e Território de Origem, <https://www.cicdr.pt/-/relatorio-anual-sobre-a-situacao-da-igualdade-e-nao-discriminacao-racial-e-etnica>.

Do total de 408 queixas recebidas, apenas cerca de metade (48 %) é da competência da CICDR. 18 % do número total de queixas deram origem a processo de contraordenação (73 queixas de um total de 408). Desses 18 %, apenas dois casos terminaram numa decisão condenatória por parte da Comissão Permanente da CICDR, conduzindo, respetivamente, a uma coima e a uma advertência. O número de queixas reencaminhadas para outros organismos aponta para a falta de clareza entre os organismos responsáveis pelas queixas, abordada na Secção 3.6. Além disso, a Comissão reconhece também que o número de queixas não representa a verdadeira dimensão do problema da discriminação racial e étnica em Portugal. Por conseguinte, «a prevenção, a dissuasão e a punição das práticas discriminatórias continuam a ser um desafio permanente»; (Comissão para a Igualdade e contra a Discriminação Racial, 2021^[20]).

Além disso, tem-se verificado um aumento do discurso de ódio no espaço público e *online* contra minorias e grupos vulneráveis (CommHRCoE, 2021^[17]; FRA, 2021^[19]; CERI, 2018^[16]). A Polícia Judiciária envidou esforços para coordenar a aplicação do código de conduta contra o discurso de ódio e a propaganda terrorista *online* adotado pelo Grupo de Alto Nível contra o Racismo e a Xenofobia da UE (Conselho dos Direitos do Homem, 2019^[21]). Da mesma forma, a polícia recebeu várias formações sobre a discriminação contra grupos específicos e registou-se também uma subida da nomeação, em áreas urbanas, de procuradores especializados em crimes de ódio (CERI, 2018^[16]). No entanto, conforme demonstrado na Figura 3.4, os dados oficiais apontam para um aumento acentuado da denúncia de crimes com base na discriminação racial ou religiosa (DGPJ, n.d.^[22]).

Verifica-se também um aumento do número de crimes de ódio denunciados, que atingiu 150 em 2021, representando um aumento de 14 %, em comparação com 2020. Portugal tem envidado esforços para melhorar a sua recolha de dados neste domínio, e 2021 foi o primeiro ano em que estiveram disponíveis dados relacionados com acusações e condenações, com indicação de cinco acusações e três condenações. (OSCE ODIHR, 2021^[23]). Outro desafio consiste na circunstância de a definição jurídica de discurso de ódio e crimes de ódio ser considerada estreita (CERI, 2018^[16]). Como tal, a compreensão dos agentes de polícia, procuradores e juizes sobre aquilo que constitui tal violação continua a ser limitada (CommHRCoE, 2021^[17]). Por conseguinte, embora Portugal continue empenhado em perseguir

judicialmente estes crimes, os desafios acima mencionados acarretaram poucas condenações, e as vítimas tendem a não denunciar crimes de assédio, discriminação e ódio devido à falta de confiança nas autoridades.

Os relatórios também apontam para um aumento dos movimentos xenófobos, tanto em termos de visibilidade quanto de apoio político ao partido político Chega, que se serve de uma retórica contra imigrantes, afrodescendentes e ciganos (CommHRCoE, 2021^[17]). O partido foi criado em 2019 e, após as eleições gerais de 2022, tornou-se a terceira maior força política, com 12 deputados (de 230) (BBC, 2022^[24]). Os seus representantes políticos têm usado cada vez mais a retórica racista na arena política, polarizando desse modo o discurso público e influenciando as discussões *online*, de acordo com o Conselho da Europa (CommHRCoE, 2021^[17]). O mais recente Relatório Anual de Segurança Interna do Sistema de Segurança Interna (SSI) comprovou que a tendência de radicalização entre os jovens portugueses, exacerbada pela pandemia, continuou em 2022, designadamente através da utilização de fóruns *online* e redes sociais para divulgar desinformação e mensagens que são descritas como sendo de extrema-direita (SSI, 2022^[25]).

De um modo geral, estes desafios relacionados com a discriminação, o racismo e a exclusão são amplamente reconhecidos como um obstáculo à capacidade dos grupos vulneráveis e marginalizados de acederem aos serviços públicos em condições de igualdade. É de destacar o facto de os Princípios Orientadores salientarem a necessidade de combater a discriminação e promover a igualdade, a fim de assegurar que os serviços públicos estão acessíveis a todas as pessoas (AMA, 2021^[26]). Em concreto, o Princípio 1 visa promover a participação dos cidadãos em todas as fases do processo, em especial dos grupos excluídos ou desfavorecidos. O Princípio 2 exige que os serviços públicos sejam concebidos, em primeiro lugar e principalmente, para as comunidades em situações vulneráveis. Neste contexto, as subsecções seguintes examinam o impacto dos desafios acima referidos na igualdade de acesso aos serviços – sobretudo na educação, habitação e emprego – para uma variedade de grupos diferentes, nomeadamente migrantes e refugiados, ciganos portugueses, afrodescendentes e pessoas LGBTI. A discriminação e a exclusão social refletem um desafio transversal em Portugal que é de crucial importância para as iniciativas destinadas a promover uma conceção e prestação de serviços mais centrados nas pessoas.

Outros grupos que enfrentam desigualdades no acesso aos serviços (mas não necessariamente discriminação), como os idosos e os jovens, são abordados na Secção 3.5.3.

Migrantes e refugiados

De acordo com os dados da OCDE, a população estrangeira em Portugal era de 0,7 milhões em 2021, representando 6,5 % da população (OCDE, 2022^[27]). O *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo* indica que, em 2021, Portugal tinha cerca de 698.900 residentes estrangeiros, dos quais 111.311 eram novos residentes e 1537 eram requerentes de asilo. Quanto aos migrantes residentes, o número tinha aumentado 5,6 % em comparação com 2020, diminuído 5,8 % para os recém-chegados e aumentado 53,4 % para os requerentes de asilo (SEF, 2022^[28]). Segundo o Eurostat, a percentagem de pessoas não nacionais na população residente representava 5 % de cidadãos de países não pertencentes à UE, o que equivale à média da UE, e 2 % de outros Estados-Membros da UE, o que é inferior à média da UE, que é 4 % (Eurostat, 2022^[29]). É importante salientar que o mesmo relatório também mostra que a percentagem de migrantes residentes tem aumentado de forma consistente ao longo do tempo desde que o país começou a recolher estes dados em 1976, resultando numa mudança demográfica significativa. Em 2021, o maior grupo de migrantes era originário do Brasil (29 %), do Reino Unido (6 %) e de Cabo Verde (5 %). Em termos de requerentes de asilo, 56 % provêm de países asiáticos, principalmente do Afeganistão, bem como, em menor medida, da Índia; 37 %, de África, principalmente Marrocos, Gâmbia, Guiné, Guiné-Bissau e Angola; e o restante da Europa (3,5 %), das Américas (3 %) e de outros países (0,2 %) (SEF, 2022^[28]). Esta mudança tem também um impacto no sistema de ensino, onde os dados do

Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Programme for International Student Assessment - PISA) da OCDE mostram que cerca de 7 % dos estudantes² em Portugal tinham uma origem imigrante em 2018, contra 5 % em 2009 (OCDE, 2019^[30]).

Em termos gerais, o país caracteriza-se por uma política aberta de acolhimento de migrantes e um firme compromisso com a integração de refugiados, a partir do momento em que o asilo lhes é concedido (FRA, 2021^[19]). Tal como salientado pelo Índice de Política de Integração dos Migrantes de 2020, as políticas de integração de Portugal relativas aos imigrantes melhoraram nos domínios da igualdade de direitos, oportunidades e segurança. A pontuação global de Portugal em todos os indicadores medidos (81) é significativamente superior à média da UE (49) e à média da OCDE (56). É importante salientar que o indicador que mede o acesso à nacionalidade é o segundo mais elevado da UE (86), em comparação com as médias da UE e da OCDE (40 e 50, respetivamente) (MIPEX, n.d.^[31]). Em resposta à pandemia de COVID-19, o Governo tomou a medida extraordinária de regularizar os migrantes e os requerentes de asilo com pedidos pendentes, para lhes garantir os mesmos direitos e assistência (ACM, 2020^[32]).

Outro interveniente institucional relevante é o Alto Comissariado para as Migrações (ACM), na altura sob a tutela do Ministério da Administração Interna, que era responsável pela aceitação dos refugiados. Estas políticas incluem, nomeadamente, o Plano Nacional de Implementação do Pacto Global sobre a Migração e o Plano Estratégico para a Migração executado pelo ACM. O mais recente Plano Estratégico para as Migrações, aprovado pela Resolução n.º 12-B/2015 do Conselho de Ministros para o período 2015-2020 (Presidência do Conselho de Ministros, 2015^[33]), incluía cinco eixos estratégicos: 1) políticas de integração dos imigrantes; 2) inclusão de novos cidadãos nacionais; 3) coordenação dos fluxos migratórios; 4) qualidade dos serviços migratórios; e 5) políticas de regresso dos emigrantes nacionais (ACM, 2015^[34]). O último relatório de execução de acompanhamento disponível demonstrou que a execução de todas as ações foi de 90 % em 2018 (ACM, 2019^[35]).

No âmbito do ACM, uma das medidas mais relevantes aplicadas no que respeita aos serviços públicos inclui a criação do Centro Nacional de Apoio à Integração dos Migrantes (CNAIM). O objetivo global do CNAIM é prestar assistência aos migrantes através de um balcão único, que agrega todos os serviços, instituições e serviços de apoio relevantes num único local (ACM, n.d.^[36]). Criado inicialmente em 2004, tem agora três gabinetes, um em Lisboa, um na região Norte e um no Algarve. Os gabinetes do CNAIM prestam assistência em 14 línguas e dialetos diferentes, com a representação de uma variedade de prestadores de serviços essenciais, como o Instituto dos Registos e do Notariado, a Segurança Social e o Ministério da Educação, entre outros. Além disso, Portugal dispõe de uma Rede de Centros Locais de Apoio à Integração de Migrantes (conhecida como CLAIM). Criada em 2003, a CLAIM tem também como finalidade apoiar o processo de acolhimento e integração dos migrantes, por meio da coordenação com várias estruturas locais. Uma vez que se concentram no segmento local, também prestam apoio numa base «itinerante», chegando a migrantes que de outra forma não teriam acesso aos serviços. Existem atualmente 144 gabinetes CLAIM de norte a sul e nas ilhas (ACM, n.d.^[37]). Mais recentemente, foi também criado um Centro Nacional de Apoio à Integração dos Refugiados para fins de prestação de serviços relevantes (ACM, n.d.^[38]).

O ACM apoiou a disponibilização de três canais de apoio digital adicionais para alcançar um leque ainda mais vasto de migrantes. O primeiro consiste num serviço de tradução telefónica, que está disponível gratuitamente em quase 70 línguas e dialetos para ligar o prestador de serviços, o tradutor e o migrante numa chamada (ACM, n.d.^[39]). O segundo é a aplicação MyCNAIM, que faculta o acesso a informações-chave do serviço e a georreferenciação de serviços junto dos CNAIM e da rede CLAIM, bem como de associações de imigração, escritórios de inserção profissional e associações de refugiados, entre outros (ACM, n.d.^[40]). O terceiro é o migrantforum.gov, uma plataforma *online* que permite a interação com os serviços do ACM e oferece a oportunidade de colocar perguntas e solicitar esclarecimentos (ACM, n.d.^[41]).

Reconhecendo a importância dos municípios para a prestação de serviços e as políticas de integração de migrantes e refugiados, o ACM facilita uma série de medidas a este nível. A medida mais relevante

consiste nos planos municipais para a integração dos migrantes, que integram num único documento estratégico as ações multilaterais necessárias para incorporar este grupo populacional a nível local. Dado que os planos municipais para a integração dos migrantes são voluntários, o ACM fornece um conjunto de ferramentas para apoiar e incentivar os municípios a desenvolvê-los (ACM, n.d.^[42]). Em maio de 2022, existiam 52 planos municipais ativos para a integração de migrantes. Outras medidas destinadas aos municípios incluem um Índice e uma Rede de Municípios Amigos dos Imigrantes e da Diversidade, um sítio Web com práticas inspiradoras locais e outras ferramentas práticas para ajustar as políticas locais à integração dos migrantes (ACM, n.d.^[43]).

O Governo português também pôs em prática várias iniciativas em serviços setoriais, nomeadamente na saúde e educação. No que diz respeito à saúde, conforme sublinhado no âmbito do Mecanismo de Revisão Periódica Universal (UPR), «os migrantes regulares e irregulares têm acesso ao Serviço Nacional de Saúde nas mesmas condições que os cidadãos portugueses»; (Conselho dos Direitos Humanos, 2019^[21]). Os requerentes de asilo, os refugiados e as suas famílias, bem como os menores e as mulheres grávidas, estão isentos do pagamento de taxas. As crianças imigrantes também têm acesso gratuito ao ensino obrigatório, e as suas famílias podem receber subsídios para apoiar o fornecimento de material escolar e outros materiais de estudo (Conselho dos Direitos Humanos, 2019^[21]). Estas medidas melhoraram de forma considerável os resultados da aprendizagem das crianças migrantes e reduziram significativamente a taxa de abandono escolar precoce (CERI, 2018^[16]). Além disso, o Plano Integrado e Inovador de Combate ao Insucesso Escolar (PIICIE), iniciado em 2016, torna as comunidades educativas responsáveis pela criação de um Plano Integrado e Inovador de Combate ao Insucesso Escolar. Estes planos descentralizados e ajustados à medida são utilizados como instrumentos para a colaboração a nível de políticas entre as escolas e as comunidades circundantes e têm sido bem-sucedidos no que respeita à melhoria das práticas educativas e na redução das taxas de abandono escolar entre as minorias (Governo de Portugal, n.d.^[44]).

Entre outros trabalhos relevantes conduzidos por diferentes ministérios de tutela, contam-se os esforços de formação e sensibilização de funcionários públicos e partes interessadas. Um exemplo é a iniciativa «E se fosse eu? Fazer a mochila e partir». O projeto foi liderado pelo Ministério da Educação, com o apoio do ACM, com o objetivo de sensibilizar as crianças e os jovens para as dificuldades sentidas pelos refugiados que fogem da guerra e procuram proteção humanitária. Embora se tratasse de um exercício voluntário, participaram mais de 700 agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas (Direção-Geral da Educação, 2016^[45]). Outro exemplo é o Programa Mentores para Migrantes, no qual voluntários podem proceder a um intercâmbio de experiências e prestar assistência e apoio (ACM, n.d.^[46]). Outras iniciativas importantes a este respeito são os cursos de línguas, como o Programa Escolhas, que visa promover a inclusão social das crianças e dos jovens oriundos de contextos socioeconómicos vulneráveis (Caixa 3.1).

Caixa 3.1. O Programa Escolhas em Portugal

São necessárias políticas e programas educativos específicos para promover a equidade e a inclusão, a fim de apoiar os estudantes de meios desfavorecidos, bem como o sucesso escolar e dar resposta aos atuais desafios educacionais de Portugal, incluindo a repetição de ano escolar e o abandono escolar precoce. O Programa Escolhas, posto em prática pela primeira vez em 2001, constitui um programa governamental promovido pelo Conselho de Ministros sob a liderança do Alto Comissariado para as Migrações. O Programa Escolhas dirige-se a pessoas entre os 6 e os 30 anos em situações sociais e económicas vulneráveis. Entre esses jovens, incluem-se crianças e jovens de origem imigrante e as comunidades ciganas.

O Programa Escolhas, atualmente na sua sétima versão, financia 101 projetos, incluindo três nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores. É financiado pelo orçamento geral do Estado e cofinanciado pelo Fundo Social Europeu e pelos programas regionais em Lisboa e no Algarve. Os principais objetivos do programa são a promoção da inclusão social das crianças e dos jovens provenientes de contextos socioeconómicos mais vulneráveis. O programa abarca várias áreas, nomeadamente a educação e a formação, ambas consideradas essenciais para promover a igualdade de oportunidades e a inclusão. Está prevista a intensificação dos projetos financiados pelo Programa Escolhas em 68 municípios, mobilizando inúmeras parcerias entre municípios, freguesias, agrupamentos de escolas, associações de migrantes e outras partes interessadas relevantes.

Fontes: OCDE (2022^[47]), *Review of Inclusive Education in Portugal*, <https://doi.org/10.1787/a9c95902-en>; Alto Comissário para as Migrações (ACM) (n.d.^[48]), Apresentação do Programa Escolhas, <http://www.programaescolhas.pt/apresentacao>.

Entre as medidas adicionais, contam-se as relacionadas com a formação de funcionários públicos, como as forças de segurança, os funcionários da justiça e os prestadores de serviços públicos que trabalham diretamente com migrantes e refugiados. Para essas atividades, o Ministério da Educação criou ferramentas *online* dirigidas a escolas, que explicam aspetos fundamentais relacionados com os refugiados, tais como regulamentos, medidas de acolhimento, aprendizagem de português, recursos e outras hiperligações úteis para educadores e gestores escolares (Direção-Geral da Educação, n.d.^[49]). Na realização destas iniciativas, as OSC são parceiros relevantes do Governo para ministrar formação *ad hoc*, designadamente sobre enviesamentos e preconceitos. É importante salientar que as OSC especializadas na ajuda aos migrantes e refugiados também funcionam como uma ponte entre o Estado e os serviços de que aqueles necessitam, uma vez que se caracterizam frequentemente por um alcance mais vasto, através de redes locais, e por merecer maior confiança por parte destes grupos. Um exemplo digno de destaque é o trabalho do Conselho Português para os Refugiados (CPR), que presta apoio jurídico e serviços essenciais aos refugiados (Caixa 3.2).

Caixa 3.2. Conselho Português para os Refugiados

Criado em 1991, o Conselho Português para os Refugiados (CPR) é uma organização sem fins lucrativos cujo principal objetivo é defender e promover o direito de asilo em Portugal. Em conformidade com o Direito internacional, europeu e nacional em matéria de direitos humanos e refugiados, o CPR presta apoio direto, gratuito, independente e imparcial, realizado pelos vários serviços especificamente destinados aos requerentes e beneficiários de proteção internacional, a fim de garantir o acesso à proteção internacional e permitir a integração desta população.

Para esse efeito, o CPR assegura o acolhimento inicial e transitório dos requerentes de proteção internacional e dos refugiados reinstalados nos centros de acolhimento de refugiados, situados em Bobadela e São João da Talha, e na Casa de Acolhimento para Crianças Refugiadas. Desde a sua criação, prestou apoio social e jurídico a mais de 14.000 requerentes e refugiados, bem como serviços de integração para jovens e adultos desempregados. Além disso, o CPR realiza ações de sensibilização junto de entidades governamentais, bem como ações de informação, consciencialização e formação, contribuindo para uma sociedade mais informada e receptiva em relação aos refugiados.

Fonte: Conselho Português para os Refugiados (CPR) (n.d.^[50]), Missão, visão e valores, <https://cpr.pt/missao-visao-e-valores/>.

Apesar destes esforços assinaláveis e das melhorias verificadas, os migrantes e refugiados continuam a deparar-se com desafios no acesso aos serviços públicos, de acordo com o Comissário para os Direitos Humanos (2021^[17]), o Conselho dos Direitos Humanos (2019^[21]) e entrevistas realizadas no âmbito da missão de averiguação.³ Os principais desafios relacionados com o acesso são a língua e a comunicação, a necessidade de prestar mais atenção aos grupos que se encontram particularmente em risco e as disparidades regionais.⁴ Em termos de língua, os fluxos migratórios mudam constantemente, e embora a

procura pela disponibilidade de língua nesses centros também muda, a sua oferta não. Embora o serviço de tradução telefónica esteja disponível, a linha telefónica encontra-se frequentemente ocupada, com longos períodos de espera. Os grupos vulneráveis lutam muitas vezes para compreender a forma como funcionam as instituições públicas e o caminho necessário para aceder a cada serviço. Na prática, isto significa que os migrantes e os refugiados têm dificuldade em encontrar os serviços a que têm direito. Por último, há também um desafio em termos de confiança, uma vez que os migrantes e refugiados tendem a depender principalmente de redes locais e das OSC, em detrimento das autoridades públicas.

Embora as soluções centralizadas de balcão único – as redes CNAIM e CLAIM e o Centro de Apoio à Integração de Refugiados – sejam marcos importantes no sentido da melhoria do acesso destes grupos populacionais, existe um número limitado de centros e, por conseguinte, de acessos. Isto significa que é necessário pagar o transporte para chegar ao centro mais próximo, bem como para a transferência para prestadores de serviços específicos. Isto acarreta particulares dificuldades para os refugiados, uma vez que o Centro de Acolhimento para Refugiados e a maioria das OSC não estão muito presentes fora de Lisboa. Outro desafio relevante é a capacidade limitada das instituições para cumprirem o seu mandato de integração dos migrantes e de acolhimento de refugiados. Para além dos desafios de coordenação e execução do ACM, os funcionários públicos não têm as competências ou os conhecimentos necessários da administração pública para orientar os migrantes e os refugiados com base nas suas necessidades específicas. Embora alguns funcionários públicos recebam formação, esta é frequentemente curta e prestada numa base *ad hoc*, o que limita o impacto na prestação global de serviços destes centros.

Os serviços setoriais também têm dificuldade em acompanhar as obrigações conexas relativas aos migrantes e refugiados. Na educação, as escolas muitas vezes não têm os recursos humanos ou financeiros necessários para prestar a atenção específica que é necessária para as crianças migrantes e refugiadas. Uma vez que os serviços de saúde são frequentemente prestados em português ou inglês, os migrantes e refugiados poderão não compreender que passos devem dar para aceder aos cuidados de saúde ou não ter conhecimento do seu direito de solicitar uma tradução. O acesso à habitação configura igualmente um problema para os migrantes e refugiados, aos quais os proprietários muitas vezes recusam contratos de arrendamento, de acordo com o Comissário para os Direitos Humanos (2021^[17]) e entrevistas da missão de averiguação. Contudo, esse tipo de discriminação é difícil de provar, e os mecanismos de queixa existentes são complexos de encontrar e estão dependentes do tipo de discriminação (Secção 3.6), exigindo ainda a apresentação de queixas em inglês ou português.

Comunidades ciganas

Apesar de as comunidades ciganas estarem presentes em Portugal há mais de 500 anos (ACM, 2018^[51]), são um dos grupos mais vulneráveis do país, sofrendo discriminação e exclusão (Mendes, Magano e Candeias, 2014^[52]). Segundo a Comissão Europeia, a população cigana representa cerca de 40.000-70.000 pessoas, ou seja, 0,52 % da população (Comissão Europeia, n.d.^[53]). O número exato é desconhecido, uma vez que, tal como em muitos países europeus, a legislação portuguesa proíbe a recolha de dados sobre características pessoais (Rutigliano, 2020^[54]).

Em termos de quadros institucionais e políticos, o Conselho Consultivo para a Integração das Comunidades Ciganas (CONCIG) elabora e coordena a execução, o acompanhamento e a avaliação da Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas (ENICC), sob a tutela do ACM (ACM, n.d.^[55]). Além disso, o Observatório das Comunidades Ciganas desempenha um papel fundamental na análise das tendências e na publicação de relatórios relacionados com este grupo populacional (ObCig, n.d.^[56]). A ENICC prossegue oito objetivos estratégicos e quase 40 medidas previstas para 2013-2022 (atualizadas em 2018), cada uma com indicadores mensuráveis. Cabe sublinhar que algumas das medidas se centram explicitamente na luta contra a discriminação, na integração e no acesso aos serviços, incluindo a educação, habitação e saúde (ACM, 2018^[51]).

Os mediadores são considerados uma das práticas mais eficazes a nível europeu para reduzir o fosso entre os ciganos e as instituições e serviços públicos (Rutigliano, 2020^[54]). Nesses termos, foi criado em 2009 o projeto Mediadores Municipais Interculturais em Portugal, que visa promover o acesso aos serviços públicos e facilitar a integração dos cidadãos ciganos através da assistência de mediadores formados e destacados para os municípios (ACM, n.d.^[57]). Financiada desde 2011 pelo ROMED, um programa conjunto do Conselho da Europa e da Comissão Europeia (Conselho da Europa, n.d.^[58]), esta iniciativa tem sido liderada e preconizada pelo Governo português como parte da ENICC desde 2019 (ACM, 2018^[51]). Ao prestar apoio às comunidades locais, a abordagem dos mediadores tem contribuído para reforçar a inclusão social, como no caso de Braga (Caixa 3.3). Outra iniciativa coordenada pelo ACM passa pelos planos de integração local dirigidos às comunidades ciganas, tratando-se de uma medida voluntária dos municípios, concretizada em colaboração com a população-alvo e as OSC locais, igualmente financiada pela UE.⁵ No âmbito da ENICC, o Governo português forneceu um guia sobre a forma de desenvolver estes planos, a fim de facilitar a sua adoção por um maior número de municípios. Até à data, 15 planos encontram-se em vigor e outros seis estão atualmente em preparação. Para esse efeito, foi criada em 2020 uma Rede de Municípios para Participação e Inclusão das Comunidades Ciganas, envolvendo 36 municípios, que têm autonomia para decidir se integram ou não a missão de inclusão das pessoas de etnia cigana.⁶

Caixa 3.3. Mediadores municipais interculturais em Braga, Portugal

Em 2019, o município de Braga, no Norte de Portugal, iniciou a execução de um projeto com mediadores municipais interculturais dirigido a cidadãos nacionais de países terceiros e comunidades ciganas. Com o apoio da Comissão Europeia, o município pôs em prática uma série de iniciativas, incluindo seminários de mediação e eventos de partilha de experiências, como um café intercultural, reuniões sobre a temática da diversidade e sessões de formação sobre o acesso aos serviços públicos mais solicitados.

Após dois anos de execução, o projeto envolveu mais de mil residentes de Braga através de diferentes atividades. Além disso, 16 conflitos comunitários foram resolvidos através de mediadores municipais interculturais. É importante salientar que uma das iniciativas reuniu funcionários públicos relevantes para atividades «conheçam-se uns aos outros» com entidades públicas e privadas relevantes para a população-alvo, com funcionários públicos da Segurança Social; o município de Braga; e empresas públicas locais que prestam serviços no domínio da habitação, abastecimento de água e agrupamentos de escolas, entre outros. Uma avaliação do projeto revelou que a população cigana reconhecia e valorizava o papel dos mediadores.

Fonte: Comissão Europeia (n.d.^[59]), Mediadores Municipais Interculturais em Portugal, https://ec.europa.eu/migrant-integration/integration-practice/municipal-and-intercultural-mediators-portugal_en.

Para combater a discriminação e os preconceitos contra as pessoas ciganas, tanto o Governo como as OSC levaram a cabo campanhas de sensibilização. Por exemplo, a Rede Europeia Anti-Pobreza lançou uma campanha nacional intitulada «SOS Comunidades Ciganas», destinada a angariar fundos e à sensibilização para a disponibilização de *kits* de segurança e higiene às pessoas ciganas durante a pandemia de COVID-19 (EAPN-PT, 2020^[60]).

Embora tenham sido envidados esforços em serviços setoriais fundamentais em que as comunidades ciganas são particularmente afetadas pela exclusão, como a educação, a saúde e a habitação, persistem desafios importantes por enfrentar. No que diz respeito à educação, foram tomadas medidas firmes para combater as taxas de abandono escolar precoce das crianças ciganas, incluindo formação de professores e bolsas de estudo para o ensino secundário e superior (Conselho dos Direitos Humanos, 2019^[21]). As

bolsas de estudo para o ensino secundário são uma parte do programa ROMA EDUCA, que se encontra agora na sua quarta edição. Durante as três edições anteriores, o programa concedeu bolsas de estudo a 296 estudantes, além de 120 bolsas de estudo durante o ano letivo de 2021-2022. Entre 2017 e 2019, o número de estudantes ciganos que frequentam o ensino secundário aumentou de 256 para 651.⁷

O Programa Operacional de Promoção da Educação também fornece bolsas de estudo para estudantes do ensino superior. Este programa, agora na sua sétima edição, administrou 202 bolsas de estudo para estudantes ciganos em edições anteriores e 39 no ano letivo de 2021-2022. Ambos os programas beneficiam da cooperação com associações ciganas tendo em vista a promoção, gestão e acompanhamento de bolsas de estudo e dos seus beneficiários.⁸ Embora os mediadores ciganos tenham ajudado a melhorar as taxas de frequência escolar, um inquérito realizado nas escolas públicas revelou que, embora uma grande maioria dos estudantes ciganos esteja matriculada no ensino básico (87,2 %), apenas uma pequena parte está matriculada no ensino secundário (2,6 %) (DGEEC, 2019_[61]). A taxa global de abandono escolar atinge os 25 % entre os estudantes ciganos, em comparação com os 8,2 % da população em geral. A maioria dos ciganos abandona a escola durante o segundo ciclo⁹ do ensino básico, ao passo que a maioria repete os anos escolares, no segundo e terceiro ciclos (OCDE, 2022_[47]). No entanto, um inquérito realizado pela Agência dos Direitos Fundamentais da UE assinalou progressos significativos relacionados com a segregação escolar, revelando que, em 2021, apenas 2 % das crianças ciganas frequentaram aulas em que a maioria dos alunos são ciganos, uma diminuição face aos 14 % registados em 2016 (FRA, 2023_[62]). Entre 2016-2017 e 2018-2019, o número de estudantes ciganos do ensino secundário mais do que duplicou, passando de 256 para 651.¹⁰

A fim de assegurar a sua integração no mercado de trabalho, são disponibilizados vários programas de emprego e formação profissional, bem como ações de sensibilização destinadas aos empregadores. As pessoas ciganas em Portugal têm uma taxa de emprego declarada pelos próprios de 31 %, abaixo dos 38 % registados em 2016 e constituindo o maior fosso em comparação com a população em geral (75 %) na UE. O país apresenta uma disparidade de género de 27 pontos percentuais, com apenas 18 % das mulheres de etnia cigana a participar no mercado de trabalho, em comparação com 44 % dos homens, situando-se abaixo da média da UE, que é de 31 pontos percentuais (FRA, 2023_[62]). Enquanto cidadãos portugueses, as comunidades ciganas têm pleno acesso aos serviços de saúde, mas, devido às condições de vida, muitas vezes precárias, têm acesso limitado a água corrente (17 % das pessoas de etnia cigana) e a sanitários, chuveiros ou casas de banho (25 %) (CERI, 2018_[16]). De acordo com o Inquérito aos Ciganos de 2021 da FRA, 62 % dos inquiridos de etnia cigana relataram ter-se sentido discriminados com base na sua origem étnica nos últimos 12 meses, o que configura um aumento de 47 % face a 2016. Além disso, 28 % dos inquiridos de etnia cigana declararam ter sido alvo de assédio motivado pelo ódio nos últimos 12 meses, o que também representa um aumento, em comparação com 2016 (FRA, 2023_[62]). Estes dados apontam para um aumento do sentimento anti-ciganos, da discriminação e do assédio em Portugal nos últimos anos.

A comunidade cigana não dispõe de um mecanismo de queixas exclusivo para combater a discriminação, uma vez que o Conselho Consultivo para a Integração das Comunidades Ciganas é apenas um órgão consultivo. À semelhança de outros portugueses, as pessoas ciganas têm de apresentar queixa quer junto do CICDR quer junto da Provedoria de Justiça portuguesa. No entanto, um estudo revelou que, embora 48 % das pessoas de etnia cigana tivesse conhecimento destes organismos, apenas 2 % das vítimas ciganas comunicaram o mais recente incidente de discriminação às autoridades (FRA, 2023_[62]). Como várias partes interessadas relataram durante a missão de averiguação, outro desafio tem sido a falta de dados oficiais e atualizados sobre este grupo populacional, em grande parte devido à complexidade da recolha de dados dos municípios, bem como um certo medo entre os funcionários públicos sobre como esses dados podem ser mal utilizados por grupos de extrema direita.¹¹ Para remediar esta situação, o Instituto Nacional de Estatística desenvolveu uma nova ferramenta, o Inquérito às Condições de Vida, Origens e Trajetórias da População Residente em Portugal, com resultados que deverão ser publicados em 2023 (FRA, n.d._[63]). Além disso, foi criado no âmbito do ACM um Observatório das Comunidades

Ciganas, com a missão de promover estudos sobre as comunidades ciganas, apoiar a implementação da ENICC e avaliar as políticas públicas nesta matéria.¹² No âmbito do Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação, o Governo também levou a cabo várias iniciativas de formação nos últimos dois anos, estando previstas várias outras em 2023, com o objetivo de aumentar a sensibilização e o conhecimento dos funcionários públicos a nível nacional e local sobre a situação das pessoas de etnia cigana em diferentes setores da sociedade. No entanto, como a maioria das iniciativas promovidas pelo governo a nível local são de natureza voluntária e estão sujeitas a mudanças políticas nos municípios, não têm muitas vezes a continuidade de longo prazo que se exige para efetuar mudanças duradouras.

Afrodescendentes

Apesar das diferentes circunstâncias individuais, os portugueses de ascendência africana enfrentam níveis crescentes de racismo no discurso público, na vida privada e nos serviços públicos em Portugal (CommHRCoE, 2021^[17]; Freedom House, 2021^[18]; ENAR, 2020^[64]; CERJ, 2018^[16]). Tal como em muitos países do mundo, a sociedade civil portuguesa organizou uma série de manifestações para combater o racismo em 2020, na sequência dos protestos pela morte de George Floyd e do movimento *Black Lives Matter* (FRA, 2021^[19]; Gaudêncio e Costa, 2020^[65]) e verifica-se uma narrativa emergente em torno da existência do racismo sistémico em Portugal e das suas raízes nos processos históricos, como o colonialismo e a escravatura (ACDH, 2021^[66]).

Em resposta a estes desafios, o governo português tem alcançado progressos significativos no sentido do reforço dos quadros de combate à discriminação. O quadro jurídico contra a discriminação racial foi reforçado com a Lei n.º 93/2017 e a Lei n.º 94/2017, conforme descrito na Secção 3.3. Em segundo lugar, cabe sublinhar a importância do trabalho da CICDR para efeitos do acompanhamento da aplicação da Lei n.º 93/2017 para prevenir, proibir e combater a discriminação, para receber queixas baseadas na discriminação, e para aplicar sanções. Em terceiro lugar, a CICDR, com o Grupo de Trabalho para a Prevenção e o Combate ao Racismo e à Discriminação (Comissão para a Igualdade e contra a Discriminação Racial, 2021^[20]), adotou recentemente o primeiro Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação 2021-2025 - Portugal Contra o Racismo (PNCRD). Trata-se de uma política transversal que abarca o período de 2021-2025, e que se baseou em amplas consultas com OSC especializadas e cidadãos (ver Capítulo 4 para uma discussão aprofundada sobre a forma como os cidadãos e as partes interessadas estão envolvidos na elaboração de políticas e na prestação de serviços públicos).

Importa salientar que o PNCRD foi adotado por uma resolução do Conselho de Ministros. Nessa resolução, o governo reconheceu que, apesar dos quadros existentes, continuam a existir fenómenos de racismo e discriminação que violam os direitos fundamentais e «que refletem os processos históricos que estiveram na sua origem, como a escravatura e o colonialismo, e que perpetuaram modelos de discriminação estrutural» (Presidência do Conselho de Ministros, 2021^[67]). Embora a fase de execução do PNCRD ainda se encontre numa fase inicial, o plano está estruturado em torno de quatro princípios predominantes e dez linhas de intervenção específicas. À semelhança do que sucede com outros grupos populacionais vulneráveis e marginalizados, os principais serviços visados incluem a educação, a habitação e a saúde.

Neste âmbito, uma iniciativa relevante na área dos serviços públicos é a criação de um curso *online* aberto e de grande escala concebido pela CICDR em parceria com o Instituto Nacional de Administração. Esse curso transmitirá aos funcionários públicos informações práticas sobre as causas do racismo e discriminação racial, a fim de distinguir conceitos como racismo, preconceito e discriminação, e para abordar certos mitos. Várias atividades de sensibilização e formação também foram realizadas, como peças de teatro, debates e um concurso nacional de ensaios sobre discriminação racial nas escolas públicas. Também foram organizadas formações e seminários para profissionais dos meios de comunicação, com foco no combate aos estereótipos raciais (Conselho dos Direitos Humanos, 2019^[21]). Portugal também fez parte do projeto «Hate no more», destinado a combater crimes de ódio e discurso

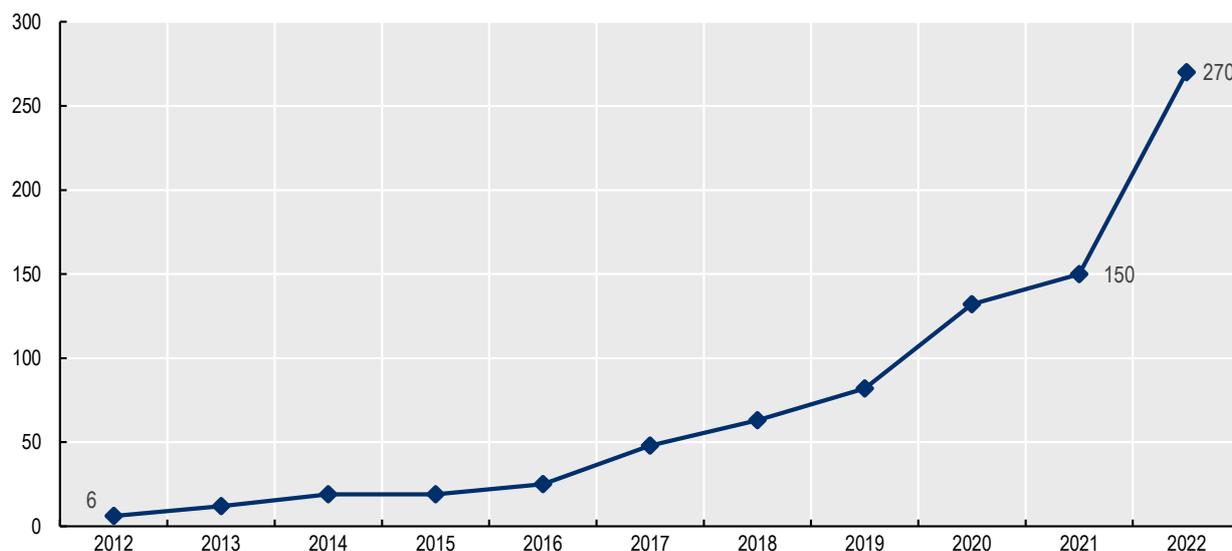
de ódio em vários países europeus. O projeto consistiu numa série de ações de formação e sensibilização dirigidas à Polícia Judiciária e ao Ministério Público, em colaboração com OSC e o governo (APAV, 2018^[68]).

No entanto, os afrodescendentes continuam a enfrentar diferentes tipos de racismo, discriminação racial, xenofobia, afrofobia e intolerância associada, que impedem a igualdade no seu acesso a serviços públicos como a saúde, a educação e a habitação. O Grupo de Trabalho das Nações Unidas de Peritos sobre Pessoas com Ascendência Africana observou a existência persistente de obstáculos formais e informais ao acesso aos cuidados de saúde, como uma inscrição limitada e a falta de assistência (ACDH, 2021^[66]). Também foram divulgados estereótipos e práticas discriminatórias de natureza racial na educação e no acesso à habitação. Por exemplo, foram detetadas disparidades raciais na representação dos professores e dos académicos, bem como dificuldades no acesso a arrendamentos privados e habitação (ACDH, 2021^[66]). Foram igualmente feitas denúncias de caracterização étnica efetuada por parte da polícia (ENAR, 2018^[69]), bem como a falta de acesso ao apoio jurídico (ACDH, 2021^[66]).

Um dos desafios mais relevantes em termos de discriminação racial é a falta de recolha de dados por partes das autoridades em apoio à prestação de serviços públicos e à definição de políticas pertinentes. Até agora, essa insuficiência de dados tem dificultado a capacidade de o governo obter uma imagem clara de quem é discriminado, onde e porquê. A posse de dados sobre a identidade étnica, racial e indígena permite que as minorias e os grupos vulneráveis sejam mais visíveis de um ponto de vista estatístico e, conseqüentemente, sejam expostos casos de potenciais discriminações e desigualdades em diferentes esferas da vida pública e do acesso aos serviços (Balestra e Fleischer, 2018^[70]). Para responder a esta lacuna, o Governo de Portugal comprometeu-se a criar um observatório independente do racismo e da xenofobia no PNCRD. O Inquérito às Condições de Vida, Origens e Trajetórias da População Residente em Portugal também fornecerá dados valiosos, sendo os resultados do inquérito-piloto esperados em julho de 2023 (FRA, n.d.^[63]).

Verificam-se também deficiências no que respeita ao quadro jurídico acima referido, uma vez que os motivos racistas não são considerados uma circunstância agravante para todos os crimes. Conforme salientado pela ENAR (2018^[69]), a consideração correta de um crime como crime de ódio constitui um passo crucial para a investigação eficaz desse tipo de crimes. A polícia e o poder judiciário raramente consideram os motivos racistas devido a uma limitada sensibilização e formação das forças de aplicação da lei relativamente a esses crimes. Essa falta de sensibilização acaba por dissuadir as vítimas de denunciar esses casos (CommHRCoE, 2021^[17]; CERJ, 2018^[16]). Tal como demonstrado na Figura 3.4, embora os crimes de discriminação racial ou religiosa tenham aumentado, o número global continua a ser baixo (DGPJ, n.d.^[22]).

Figura 3.4. Crimes de discriminação racial ou religiosa em Portugal, 2012-22



Fonte: Direção-Geral da Política de Justiça (DGPJ) (n.d.^[22]), Estatísticas da Justiça - Crimes registados pelas forças policiais, https://estatisticas.justica.gov.pt/sites/siej/en-us/Pages/Crimes_registados_autoridades_policiais.aspx.

Por último, várias OSC enfatizaram, durante a missão de averiguação, que a colocação da CICDR sob a tutela do ACM é problemática,¹³ uma vez que coloca a igualdade e a discriminação racial sob a alçada da migração, o que implica, de certa forma, a ideia de que todos os afrodescendentes são estrangeiros e que a problemática a nível de políticas respeita à integração, e não à inclusão.

Pessoas LGBTI

O governo de Portugal poderia estabelecer uma parceria útil com OSC de competências especializadas em matérias de discriminação, a fim de aumentar as capacidades humanas e técnicas para fins de recolha e análise de dados. Um exemplo relevante é o caso da Intervenção Lésbica, Gay, Bissexual, Trans e Intersexual (ILGA). Embora a ILGA, enquanto OSC, esteja centrada no combate à discriminação contra as pessoas LGBTI, o modelo e a parceria desenvolvidos com o governo podem servir de área temática exemplificativa (Caixa 3.4).

Caixa 3.4. Observatório da Discriminação Contra Pessoas LGBTI+ da ILGA Portugal

Fundada em 1995, a Intervenção Lésbica, Gay, Bissexual, Trans e Intersexual (ILGA) é a maior e mais antiga associação que luta pela igualdade e contra a discriminação contra as pessoas LGBTI e suas famílias em Portugal (ILGA Portugal, n.d.^[71]). Além de prestar serviços de apoio a esta comunidade, a ILGA criou, em 2013, o Observatório da Discriminação Contra Pessoas LGBTI+. O Observatório funciona como uma plataforma *online* para receção de queixas sobre discriminação e/ou violência devido à orientação sexual, identidade de género e expressão, ou características sexuais. As queixas podem ser apresentadas pelas vítimas, testemunhas, profissionais de apoio e serviços e organizações não governamentais, de forma confidencial e anónima. Os dados estão disponíveis *online* e são

publicados num relatório anual (ILGA Portugal, 2019^[72]). Na verdade, perante a ausência de outro mecanismo de denúncia que recolha dados sobre discriminação e violência contra esta comunidade, o governo acaba por se basear nos dados recolhidos pela ILGA.

Em 2019 o Observatório recebeu um total de 171 queixas, na sua maioria de vítimas (43 %) e testemunhas (21 %) (ILGA Portugal, 2019^[72]). Esta situação segue uma tendência ligeiramente decrescente no número de queixas ao longo dos anos, com 186 em 2018, 188 em 2017 e 179 em 2016. Em consonância com a tendência observada desde o início da criação do Observatório, em 2013, a grande maioria dos casos ocorre em centros urbanos. A ILGA reconhece que, tendo em conta os diferentes eixos de exclusão, como a origem sociodemográfica, a etnia, o perfil da zona de residência, o estatuto profissional, a idade ou a educação, estes números representam apenas uma fração de todos os casos. O relatório anual de 2019 salienta que este grupo populacional carece frequentemente de acesso a informações fiáveis, apoio, profissionais com formação adequada e redes de apoio às pessoas LGBTI, o que vem agravar as vulnerabilidades já existentes.

Fontes: ILGA Portugal (n.d.^[71]), Porque existimos, <https://www.ilga-portugal.pt/associacao/porque-existimos/>; ILGA Portugal (2019^[72]), Relatório Anual do Observatório da Discriminação de 2019, <https://www.ilga-portugal.pt/denunciar-a-discriminacao/observatorio-da-discriminacao/>.

3.4. Liberdade de imprensa e acesso à informação

A liberdade de imprensa e o acesso à informação são componentes essenciais das sociedades democráticas. Trata-se de elementos que permitem o acesso a diversas fontes de informação e possibilitam um debate informado como parte de um ecossistema vibrante de informação de interesse público que facilita a participação dos cidadãos e das partes interessadas no processo de tomada de decisões públicas, nomeadamente no que diz respeito à conceção e prestação de serviços públicos (OCDE, 2022^[73]). Por outro lado, as restrições nestes domínios podem evidentemente dificultar um debate multifacetado e informado sobre questões de interesse público e incentivar opiniões que podem inflamar a polarização, além de impedir a transparência e a responsabilização.

3.4.1. A liberdade de imprensa como motor de um sólido ecossistema de meios de comunicação social e de informação

A liberdade de imprensa é uma pedra angular do espaço cívico e um motor de um sólido ecossistema de meios de comunicação e informação que permite aos cidadãos consultar informações atualizadas, acessíveis e fiáveis para participar ativamente no debate público e interagir com o Estado. Em Portugal, a liberdade de imprensa é garantida nos termos da Constituição (artigo 38.º) e da Lei n.º 2/1999 (Assembleia da República Portuguesa, 1999^[74]), também designada por Lei de Imprensa. A liberdade de imprensa inclui o direito de informar e ser informado, sem entraves nem discriminação, e o exercício destes direitos não pode ser impedido ou limitado por qualquer tipo ou forma de censura. A Constituição também exige, em termos gerais, a divulgação da propriedade e o financiamento dos órgãos de comunicação social (artigo 38.º).

A Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC) é uma entidade independente mandatada para salvaguardar a liberdade de imprensa (Secção 3.6). Ao prosseguir esse propósito, assegura a liberdade e a independência dos meios de comunicação social em relação aos poderes políticos e económicos, impõe o princípio da especialidade (nas atividades dos organismos profissionais e nas competências de autorregulação) às empresas proprietárias dos meios de informação gerais, trata e apoia essas empresas de forma não discriminatória, e impede a sua concentração, nomeadamente através de interesses múltiplos ou convergentes. Além disso, a ERC, juntamente com as autoridades públicas competentes, assegura a existência e o funcionamento dos serviços públicos de rádio e televisão (Law Library of Congress, 2021^[2]).

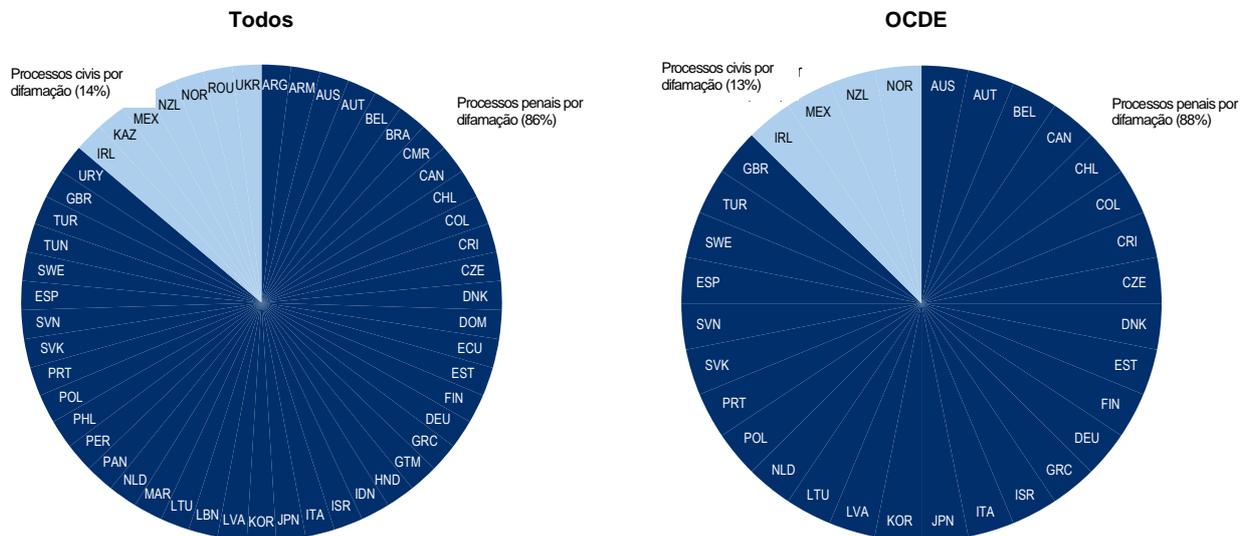
De uma forma geral, a aplicação da liberdade de imprensa em Portugal está em conformidade com as normas internacionais. Isso reflete-se no Ranking Mundial da Liberdade de Imprensa de 2022, publicado pela Repórteres Sem Fronteiras (RSF), onde Portugal ficou em sétimo lugar entre 180 países (com uma pontuação de 87,07), o que representa uma melhoria em relação aos anos anteriores: em 2021 ficou em nono lugar, em 2020, em décimo e em 2019, em 12.^o (Repórteres sem Fronteiras, n.d.^[75]). Desde 2013, Portugal tem consistentemente melhorado o estado da liberdade de imprensa, apesar de uma deterioração geral em toda a Europa (Repórteres sem Fronteiras, 2022^[76]).

Embora Portugal beneficie de um ecossistema de notícias e informação relativamente aberto, os meios de comunicação social ainda enfrentam uma série de desafios estruturais. De acordo com relatórios de intervenientes como a RSF (n.d.^[75]), o Instituto Reuters para o Estudo do Jornalismo (2021^[77]) e a CIVICUS (2021^[78]), o setor dos meios de comunicação social debate-se com questões relacionadas com a sua sustentabilidade económica, a segurança contra as ameaças cibernéticas e o aumento da violência contra os jornalistas, todos estes problemas exacerbados pela crise da COVID-19. Estes desafios combinados afetam inevitavelmente a qualidade da divulgação e da informação disponibilizadas ao público.

Um fator-chave que contribuiu para a erosão da confiança no ecossistema da informação e da vontade dos jornalistas e do público de participar no debate público foi o quadro jurídico existente em matéria de difamação. Como ocorre em muitos países-membros da OCDE, a difamação é um crime em Portugal, contrariamente às orientações internacionais (OCDE, 2022^[73]) (Figura 3.5). Embora as acusações a nível penal sejam raras, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos «condenou repetidamente as autoridades portuguesas em processos civis e criminais de difamação contra jornalistas» (Freedom House, 2021^[18]). Um exemplo é o caso de *Colaço Mestre e SIC contra Portugal*, em que o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos anulou uma condenação por difamação de um jornalista e da estação de televisão SIC, resultando também numa formação de sensibilização para a liberdade de expressão organizada para altos funcionários do sistema de justiça português (Conselho da Europa, 2007^[79]). Embora o Direito Internacional em matéria de direitos humanos permita limitações à liberdade de expressão, é crucial que as leis sobre difamação sejam formuladas cuidadosamente «para garantir que cumprem os requisitos da necessidade e da proporcionalidade, e que não servem, na prática, para sufocar a liberdade de expressão ou a liberdade de imprensa (OCDE, 2022^[73]).

Figura 3.5. Processos penais e civis por difamação, 2020

Percentagem de membros e não membros da OCDE que divulgaram dados no Inquérito da OCDE sobre Administração Aberta



Nota: «Todos» refere-se a 51 inquiridos (32 membros da OCDE e 19 não membros).

Fonte: OECD (2022^[73]), *The Protection and Promotion of Civic Space: Strengthening Alignment with International Standards and Guidance*, <https://doi.org/10.1787/d234e975-en>.

Mais recentemente, as organizações de meios de comunicação social têm sido também alvo de ataques crescentes à cibersegurança, pondo em causa a liberdade de imprensa e o acesso à informação. No início de 2022, um ataque de *ransomware* (*software* de sequestro) atingiu a entidade de meios de comunicação Impresa, que agora se depara com uma longa recuperação pela frente, devido à perda de dados e ao enfraquecimento das interfaces *online* (Reuters, 2022^[80]). Este incidente foi seguido por uma série de ataques cibernéticos que também interromperam os serviços da Vodafone Portugal. A intensificação dos esforços para promover a segurança digital será crucial para garantir que as organizações de meios de comunicação social, cidadãos e empresas possam utilizar com segurança os serviços digitais, para além de fornecerem reações e comentários sobre os mesmos e de participarem na sua conceção e avaliação. Nesse sentido, o governo poderia aproveitar o compromisso abraçado ao abrigo do seu segundo Plano de Ação Nacional de Administração Aberta (Rede Nacional de Administração Aberta) para aumentar a sensibilização e reforçar as capacidades em matéria de cibersegurança. O objetivo seria aumentar ainda mais os conhecimentos e as competências nas organizações de meios de comunicação social, com vista a reforçar o ecossistema da informação.

3.4.2. Melhorar o acesso à informação tendo em vista uma cidadania mais informada

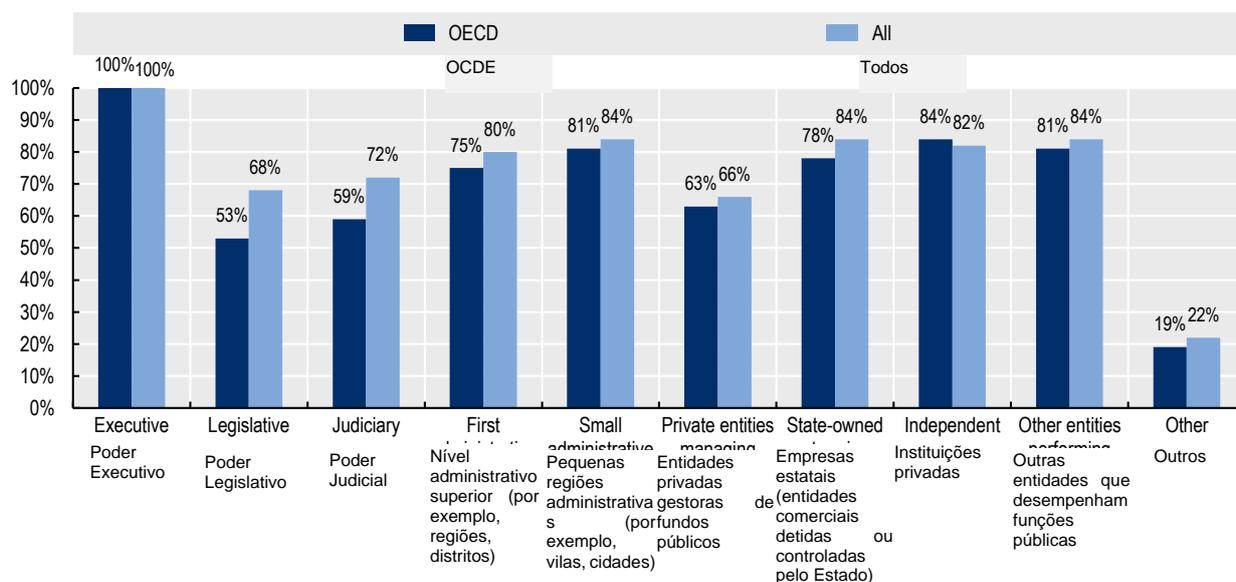
Portugal tem envidado uma série de esforços para reforçar o acesso à informação, tanto proativo como reativo, para os cidadãos e partes interessadas. O direito à informação está bem estabelecido e é protegido pela Constituição do país. À semelhança de 70 % dos membros da OCDE, o artigo 268.º prevê que «1. Os cidadãos têm o direito de ser informados pela Administração, sempre que o solicitem, sobre a evolução dos procedimentos e dos processos em que estejam diretamente interessados, bem como o direito de serem informados das decisões definitivas que lhes digam respeito. 2. Sem prejuízo da legislação que rege as questões relativas à segurança interna e externa, investigação criminal e privacidade pessoal, os cidadãos têm igualmente o direito de aceder a ficheiros e registos administrativos» (Governo de Portugal, 2005^[81]). O direito é então exercível através do acesso à informação de acordo

com a Lei n.º 26/2016 (Assembleia da República Portuguesa, 2016^[82]), que regula o acesso aos documentos administrativos e às informações administrativas, nomeadamente em matéria ambiental, e que é aplicada através de uma autoridade de supervisão independente (*Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos*, CADA). A nível político, o Governo reconhece a importância de dispor de informações adequadas, corretas e atualizadas, conforme consagrado nos Princípios Orientadores. Em concreto, o Princípio 9 apela à transparência no que toca às obrigações, responsabilidades e direitos relativos aos serviços, incluindo «informação sobre obrigações, responsabilidades e direitos, incluindo quaisquer custos, validade e mecanismos de reclamação e reivindicação» (AMA, 2021^[26]).

De acordo com o Índice Global de Direito à Informação, a legislação portuguesa ocupa o 93.º lugar entre 136 países, com uma pontuação de 73 em 150 pontos, sendo as principais deficiências identificadas nas seguintes categorias: sanções e proteção,¹⁴ medidas promocionais,¹⁵ exceções e recusas.¹⁶ Esta pontuação coloca Portugal abaixo da média da OCDE, de 81 pontos, e da média global total de 87 (RTI Rating^[83]). Em comparação com outros membros da OCDE, a legislação portuguesa apresenta um vasto âmbito de aplicação, abarcando todas as áreas e setores de governação, bem como entidades privadas que gerem fundos públicos, empresas públicas, instituições independentes e outras entidades que desempenham funções públicas¹⁷ (Figura 3.6).

Figura 3.6. Âmbito de aplicação das leis de acesso à informação administrativa, 2020

Percentagem de membros e não membros da OCDE que divulgaram dados no Inquérito da OCDE sobre Administração Aberta



Nota: «Todos» refere-se a 50 inquiridos (32 membros da OCDE e 18 não membros). À luz da legislação, a COSTA RICA não respondeu à pergunta, mas, sim, um decreto executivo aplicável ao poder executivo, pelo que o país não foi incluído nesta questão.

Fonte: Inquérito da OCDE sobre o Governo Aberto de 2020.

Tal como na maioria dos membros da OCDE, a Lei de acesso à informação administrativa (LADA) de Portugal inclui disposições sobre a divulgação proativa, que se refere ao ato de divulgar regularmente informações sem necessidade de um pedido das partes interessadas. Os tipos de informação divulgados em Portugal são os mais frequentemente publicados por outros membros da OCDE, tais como as funções das instituições, o organigrama, a legislação, os documentos de orçamentação, os relatórios anuais de atividades e os relatórios de auditoria (OCDE, 2022^[73]). Um elemento-chave que não é exigido como parte das disposições pró-ativas de divulgação de informações de Portugal corresponde aos serviços prestados

por cada instituição, embora isso esteja abrangido pelo Decreto-Lei n.º 135/99 (Governo de Portugal, 1999^[84]) e publicado na prática por outros meios. Neste contexto, o local e a forma de publicação dessas informações são essenciais para garantir que as mesmas sejam acessíveis e úteis para as partes interessadas. Portugal divulga as informações exigidas no sítio Web de cada instituição (OCDE, 2022^[73]). Esse método de divulgação pode suscitar confusão junto dos utilizadores, uma vez que o formato dos diferentes sítios Web varia, tornando difícil encontrar a mesma informação a partir de diferentes instituições. Além disso, as informações não são consistentemente atualizadas e, muitas vezes, não cumprem os requisitos mínimos definidos por lei.¹⁸

Reafirmando o seu empenho no aumento da transparência governamental, Portugal adotou o Compromisso 9 do segundo Plano de Ação Nacional de Administração Aberta (2021-2023), com o objetivo de promover a participação cívica através do reforço do acesso à informação (Governo de Portugal, 2021^[85]). O anterior e o primeiro Plano de Ação Nacional de Portugal (2019-2020) incluiu igualmente um compromisso com vista a melhorar a aplicação e o acompanhamento da LADA (Governo de Portugal, n.d.^[86]). De um modo geral, as medidas destinadas a reforçar este direito estão estreitamente associadas à transição para uma prestação de serviços mais digital e orientada para os dados, com a digitalização maciça de serviços através do programa SIMPLEX e a implantação do portal de dados abertos (Secção 3.5).

Embora estas medidas tenham aumentado a disponibilidade de informações e de dados, as entrevistas realizadas no contexto da missão de averiguação revelaram que, na prática, muitas pessoas desconhecem a existência de mecanismos de informação e não conseguem encontrar as informações de que necessitam.¹⁹ Estes desafios impedem os cidadãos e as partes interessadas de serem informados dos seus direitos de acesso aos serviços públicos e dos mecanismos existentes para os salvaguardar. Várias partes interessadas sublinharam que os grupos vulneráveis e marginalizados não se apercebem de que esse direito lhes é concedido, nem compreendem plenamente o potencial do direito de lhes permitir defenderem as suas próprias necessidades e exigências tendo em vista uma melhoria dos serviços públicos.²⁰ Tal como referido na Secção 3.6, um desafio recorrente relacionado com a discriminação é a falta de conhecimento dos mecanismos de recurso existentes, o que se deve em parte à escassez de informações disponíveis. Conforme indicado na Secção 3.5.3, as clivagens digitais afiguram-se relevantes no entrave ao acesso a informações e dados *online* relativos aos serviços públicos. Por conseguinte, os esforços para eliminar as clivagens digitais e colmatar as lacunas tecnológicas entre as populações jovens e mais velhas, grupos rurais e urbanos e grupos socioeconómicos mais desfavorecidos são cruciais para assegurar a igualdade do acesso à informação sobre serviços públicos *online*.

Além disso, a lei estabelece que todos, sem necessidade de declarar qualquer interesse particular, têm o direito de apresentar um pedido de acesso a documentos administrativos, o que é essencial para defender o direito de acesso à informação. Com efeito, garantir que o acesso aos pedidos de informação apenas exige a quantidade mínima de informação necessária para que o funcionário público que processa o pedido possa encontrar a informação e partilhá-la com o requerente configura uma boa prática. Importa sublinhar que os países têm avançado lentamente no sentido de permitir o anonimato na formulação de pedidos como forma de assegurar a proteção da identidade dos requerentes e evitar o risco de perfilagem dos cidadãos e reações baseadas no preconceito por parte dos funcionários governamentais. Em 18 % dos inquiridos, o quadro legislativo protege explicitamente a integridade e a privacidade dos indivíduos e entidades que apresentam um pedido de informação (OCDE, 2022^[73]). Noutros países, existem medidas que permitem o anonimato *de facto*. Por exemplo, alguns países não verificam as informações fornecidas, como a prova de identidade ou o endereço de correio eletrónico ou de contacto para enviar as informações solicitadas. A legislação portuguesa não permite o anonimato de pedidos.

Além disso, a lei apenas admite que os pedidos sejam apresentados por escrito ou pessoalmente (OCDE, 2022^[73]). Durante a missão de averiguação, as partes interessadas referiram o penoso processo para apresentar um pedido e a forma como, na prática, os utilizadores são incapazes de rastrear o estado do seu pedido, muitas vezes deixando-os sem resposta.²¹ As boas práticas em termos de acesso a pedidos

de informação incluem a facilitação da apresentação conveniente de pedidos, por exemplo, permitindo os pedidos *online* com um prazo definido de resposta por parte das instituições públicas, a possibilidade de acompanhar o seu estado e um requisito claro de que as instituições sejam obrigadas a responder ou a apresentar uma justificação.

Para esse efeito, o Governo de Portugal poderá considerar a criação de uma plataforma *online* única para solicitar informações, acompanhar os progressos e supervisionar o cumprimento por parte de qualquer organismo público, a fim de garantir o acesso, a qualidade e a possibilidade de utilização do direito de acesso à informação. Caixa 3.5 apresenta um exemplo de plataforma semelhante criada pelo governo federal do Brasil.

Caixa 3.5. A plataforma Fala.BR no Brasil

Para facilitar o processo de solicitação de informações, o Brasil criou o Fala.BR, uma plataforma inovadora que combina os provedores de justiça (as «ouvidorias») com as obrigações do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC). Essa plataforma permite aos cidadãos solicitar informações e apresentar queixas ou reivindicações contra qualquer órgão federal, expressar satisfação ou insatisfação com um determinado serviço ou programa e partilhar sugestões com vista a melhorar ou simplificar os serviços públicos. É importante salientar que os utilizadores também podem acompanhar o progresso do seu pedido e interpor recurso interno no caso de não se conformarem com a resposta. Além disso, o Fala.BR permite que o governo forneça estatísticas atualizadas sobre pedidos. De uma forma geral, ao centralizar o acesso aos pedidos de informações num único sistema, a plataforma Fala.BR simplificou significativamente o processo de pedido de informações para cidadãos, partes interessadas e instituições do governo federal.

Fonte: Controladoria-Geral da União (CGU) (n.d.^[87]), Fala.br, Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação, <https://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/SelecionarTipoManifestacao.aspx?ReturnUrl=%2f>.

Em termos de governação do acesso à informação, o quadro institucional também enfrenta alguns desafios. Em primeiro lugar, a autoridade independente, a CADA, tem capacidade limitada em matéria de acompanhamento e execução, uma vez que não dispõe de poderes de decisão vinculativos. Além disso, a lei não prevê atividades de sensibilização obrigatórias, seja por parte da CADA ou de outras instituições sujeitas à lei. Consequentemente, as atividades conexas estão sujeitas à motivação e aos recursos de cada instituição. Em segundo lugar, embora a lei exija que cada instituição indique um responsável pelo acesso à informação, como é o caso em 50 % dos membros da OCDE, na prática, poucas instituições o fizeram. Embora a CADA disponha de uma base de dados de agentes existentes, ainda não abrange todos os organismos sujeitos à lei. A base de dados propriamente dita não se encontrava acessível no momento da elaboração deste documento. Em terceiro lugar, as instituições públicas têm recursos limitados, tanto humanos como financeiros, bem como capacidades, o que dificulta o cumprimento das obrigações de transparência. Além disso, a falta de compreensão das obrigações ao abrigo da LADA levou os funcionários públicos a preferirem não divulgar informações, por receio de violar o RGPD. Por conseguinte, durante a missão de averiguação, as partes interessadas observaram que os pedidos de informação acabam frequentemente em tribunais²² administrativos a fim de se obter uma resposta, ação judicial essa que acarreta custos financeiros para a pessoa que dá início ao processo, conforme relatado pela Transparência Internacional Portugal (Transparência Internacional Portugal, n.d.^[88]). Isto aumenta o ónus de apresentar um pedido e pode desencorajar as partes interessadas de defenderem o seu direito de acesso à informação. Tal reflete a tensão inerente entre o acesso à informação e a proteção dos dados pessoais, em que o cumprimento excessivo das regras de proteção de dados pessoais por parte das

autoridades públicas pode acabar por gerar um acesso restrito à informação, impedindo as OSC e as pessoas de prosseguirem estudos de interesse público ou relatórios de investigação.

Em suma, existe uma desconexão entre o quadro jurídico, a quantidade crescente de informação do governo disponível e a capacidade dos cidadãos e das partes interessadas de encontrarem essa informação ou de a ela acederem. Conforme analisado de forma mais pormenorizada no Capítulo 5, a ausência de sistemas centrados nas pessoas dificulta a usabilidade das informações e dos dados publicados pelo governo. Outros obstáculos relevantes incluem as clivagens digitais, a utilização de gíria técnica e a falta de consciencialização dos organismos públicos para com as obrigações de informação.

3.5. Segurança digital, inclusão e utilização das tecnologias centrada nas pessoas

Na atual era digital, caracterizada por um ritmo elevado e uma evolução constante, a prestação de serviços públicos está a ser revolucionada através da digitalização, ao mesmo tempo que dá azo a desafios relacionados com a privacidade dos dados, a igualdade de acesso e as clivagens digitais. Quando as liberdades cívicas são protegidas e o ecossistema da informação é saudável, o espaço cívico *online* pode possibilitar uma interação sem precedentes em tempo real entre os governos e o público relativamente à conceção e prestação de serviços. As tecnologias estão a criar novas oportunidades sem precedentes para os governos interagirem com mais cidadãos em novos lugares, em novos tempos e de novas formas. Contudo, os desenvolvimentos tecnológicos também estão a ocorrer a uma velocidade mais elevada do que aquela a que os governos podem facilmente integrá-los nos modelos de prestação de serviços públicos existentes, e verificam-se tensões entre o desenvolvimento e a utilização tecnológicos, por um lado, e a salvaguarda dos direitos fundamentais, por outro. A secção seguinte reflete a transição digital em curso dos serviços em Portugal, as preocupações relacionadas com a segurança digital, privacidade dos dados e igualdade de acesso, e a necessidade de manter a tónica na utilização de tecnologias centrada nas pessoas.

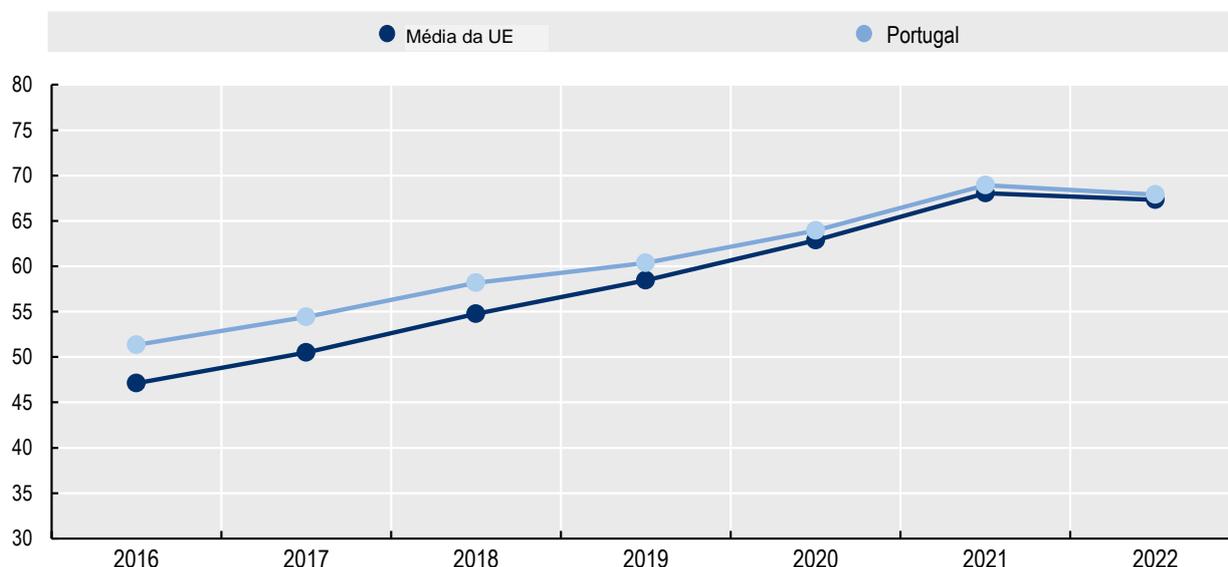
3.5.1. Transição digital do setor público para uma nova geração de serviços centrados nas pessoas

Portugal continua a adotar e aprofundar medidas pertinentes para a transição digital do setor público e é líder na digitalização dos serviços públicos. Por exemplo, uma Internet aberta é protegida por lei. Enquanto membro da UE, Portugal está vinculado pelo Regulamento (UE) 2015/2120 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2015, que estabelece regras comuns para salvaguardar o tratamento equitativo e não discriminatório do tráfego na prestação de serviços de acesso à Internet e direitos conexos dos utilizadores finais. O Decreto-Lei n.º 83/2018 (Governo de Portugal, 2018^[89]) transpõe para o Direito interno a Diretiva (UE) 2016/2102 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de outubro de 2016, relativa à acessibilidade dos sítios Web e das aplicações móveis de organismos do setor público. O artigo 2.º enumera as entidades a que o decreto-lei se aplica, que incluem o Estado, as regiões autónomas, as autoridades locais e as instituições públicas (Law Library of Congress, 2021^[2]).

O país ocupa a 15.ª posição entre os 27 países da UE que fazem parte da edição de 2022 do Índice de Digitalidade da Economia e da Sociedade (Comissão Europeia, 2022^[90]). Conforme a Figura 3.7 mostra, Portugal melhorou de forma consistente o desempenho global dos seus serviços públicos digitais (14 em 27), situando-se acima da média da UE no que respeita aos seus resultados para os cidadãos (pontuação de 84) e para as empresas (pontuação de 86). Com uma pontuação de 0,58 (acima da média da OCDE de 0,50), Portugal também está entre os 10 países com melhor classificação no Índice de Governo Digital da OCDE de 2019²³ (OECD, 2020). Esse desempenho tem estado em consonância com a adoção de estratégias e iniciativas nacionais de governo digital, que têm progressivamente procurado promover uma

perspetiva «orientada para o utilizador»,²⁴ em conformidade com as disposições da *Recomendação da OCDE sobre Estratégias de Governo Digital* (Capítulo 2) (OCDE, 2014_[92]).

Figura 3.7. Serviços públicos digitais em Portugal e na UE, 2016-2022



Notas: O indicador «serviços públicos digitais» como parte das componentes do Índice da Economia e Sociedade Digitais. O precedente representa pontuações ponderadas de 0-100.

Fonte: Comissão Europeia (2022_[90]), Portugal no Índice da Economia e Sociedade Digitais (DESI), <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi-portugal>.

Os progressos realizados até à data resultaram de uma série de reformas relacionadas com a transição digital do setor público. Especificamente, o governo iniciou profundas transformações através da Estratégia TIC 2020 para prestar serviços públicos de melhor qualidade, focando-se na inclusão digital, ao mesmo tempo que utilizou as tecnologias como catalisador da modernização administrativa (Governo de Portugal, 2020_[93]; CAF, 2021_[94]). Impulsionada pelo núcleo do governo, a estratégia pôs em prática mais de 700 projetos para melhorar os serviços públicos, tendo acarretado benefícios para o setor público, empresas e cidadãos avaliados em cerca de 721 milhões de euros (Governo de Portugal, 2021_[95]). Com base nessas realizações, o governo adotou recentemente a Estratégia para a Transição Digital da Administração Pública (2021-2026) e o respetivo plano de ação (2021-2023), na sequência da Resolução do Conselho de Ministros n.º 131/2021, de 9 de setembro (Governo de Portugal, 2021_[96]). A nova estratégia visa renovar os serviços públicos digitais, melhorar a acessibilidade da Web, promover a partilha e a interoperabilidade de dados abertos, bem como reforçar as arquiteturas, competências em matéria de TIC, segurança e confiança conexas. Responde igualmente ao Plano Nacional de Resiliência e Recuperação (PRR), que deverá consagrar 3,7 mil milhões de euros à transição digital (aproximadamente 2 % do produto interno bruto em 2020) (OECD, 2021). Essa transformação de todo o governo tem sido colocada no topo da agenda de reformas, nomeadamente como prioridade intersectorial liderada pelo membros do Governo responsáveis pelas áreas da Presidência, da Economia e da Transição Digital, dos Negócios Estrangeiros, das Finanças, do Planeamento e do Ambiente e da Ação Climática até 2022, e pelo Secretário de Estado da Digitalização e Modernização Administrativa desde então, coordenado através do grupo de trabalho «Estrutura de Missão Recuperar Portugal»,²⁵ (CAF, 2021_[94]).

Os esforços envidados neste domínio têm simultaneamente apoiado a mudança para um setor público baseado em dados. O governo português apresenta um sólido quadro de governação de Dados Abertos (DA), liderado e coordenado pela AMA no seio do gabinete do Secretário de Estado da Digitalização e da Modernização Administrativa, sob a tutela do Primeiro-Ministro. Um fator fundamental tem sido a

autonomia financeira da AMA, que protege o financiamento dos DA da influência dos ciclos políticos (OCDE, 2019^[98]). No âmbito dos Planos de Ação Nacionais de Administração Aberta de Portugal, foi também abraçado um compromisso firme no sentido de promover a transparência e a participação das partes interessadas através da utilização e reutilização de DA. Entre as principais realizações do governo, conta-se o lançamento de um portal de dados abertos (dados.gov.pt), onde os utilizadores podem publicar e reutilizar diretamente conjuntos de dados públicos. No entanto, os esforços para manter e dimensionar o impacto a este respeito serão cruciais, uma vez que Portugal ocupa atualmente a 23.^a posição entre 34 países no índice OURData de 2019, com uma pontuação global de 0,51, abaixo da média da OCDE de 0,60 (OCDE, 2019^[98]). Na avaliação da Maturidade dos Dados Abertos da UE de 2022, Portugal está classificado em 20.^o lugar entre 35 países europeus inquiridos, tendo subido dez lugares na classificação desde a avaliação anterior, em 2020, e registando atualmente uma pontuação ligeiramente superior à média da UE (Comissão Europeia, 2020^[99]; Comissão Europeia, 2022^[100]).

Portugal tem sido pioneiro nos esforços inovadores para modernizar a prestação de serviços públicos com base numa firme abordagem centrada nas pessoas. Nomeadamente, o emblemático programa SIMPLEX procurou combinar a digitalização com a simplificação administrativa dos processos e procedimentos públicos, com o propósito de colmatar o fosso crescente entre instituições públicas e cidadãos. Nesse sentido, o programa baseia-se numa abordagem ascendente que incentiva a participação dos cidadãos e das empresas na reformulação dos serviços públicos, para que estes respondam às necessidades daqueles de forma mais satisfatória (OECD, 2021). O aumento da interoperabilidade tem sido uma prioridade no SIMPLEX para superar os silos de dados nas instituições (CAF, 2021^[94]). Em concreto, Portugal tem envidado esforços para aplicar o princípio «uma única vez», de modo a que os utilizadores não sejam obrigados a fornecer a mesma informação em diferentes procedimentos públicos. Além disso, o LabX, enquanto Centro para a Inovação do Setor Público português, tem liderado um conjunto de iniciativas centradas na transformação dos serviços públicos, facilitando a simplificação administrativa e permitindo a participação de partes interessadas neste processo através do Programa Transformar.²⁶

Os cidadãos podem aceder a uma vasta gama de serviços públicos através de uma arquitetura robusta de prestação *online* e *offline* desenvolvida pela administração portuguesa. O portal ePortugal.gov, lançado em 2019, serve como ponto de entrada para os cidadãos e as empresas acederem aos serviços públicos *online*. Apresenta várias funcionalidades para facilitar as interações *online* com o Estado, incluindo serviços organizados sob eventos de vida, um diretório de sítios Web públicos, um mapa para prestação de serviços no local, um mecanismo de queixas e sítios Web para aceder a informações personalizadas sobre serviços médicos e fiscais. Estas funcionalidades beneficiaram da introdução da Chave Móvel Digital (Secção 5.4.1 do capítulo 5), que permite a autenticação *online* e a assinatura eletrónica dos utilizadores em vários serviços públicos e privados (OECD, 2021). Em 2020, a plataforma tinha registado 9,75 milhões de acessos, 2400 serviços e 250.000 utilizadores registados (CAF, 2021^[94]). Além disso, os balcões de atendimento no local, chamados Lojas de Cidadão e Espaços Cidadão, disponibilizam acesso a mais de 200 serviços públicos (Caixa 3.6). Além disso, o governo lançou o Espaço Cidadão Solidário em 2017, que visa atender aos pedidos de serviços públicos por parte de pessoas que têm dificuldade de mobilidade (Governo de Portugal, 2017^[101]).

Caixa 3.6. Canais de serviço público em Portugal

ePortugal

O Portal Digital Único nacional, ePortugal.gov, constitui o ponto focal para acesso à informação e a serviços públicos. O sítio Web é da responsabilidade da AMA e responde numa base contínua às necessidades dos utilizadores para garantir que os serviços sejam tão intuitivos e inclusivos quanto possível. Está incluído o desenvolvimento da Sigma, um assistente virtual (*chatbot*) que pode realizar serviços como a mudança de morada de um cidadão.

Centros de Contacto para Cidadãos e Empresas

Portugal dispõe de centros de contacto exclusivos tanto para cidadãos como para empresas, que podem ser contactados por telefone ou através de uma série de formulários de contacto baseados na Web em ePortugal.gov.

Mapa de Cidadão

O Mapa de Cidadão está disponível através de um navegador Web ou das suas próprias aplicações móveis exclusivas, e cataloga mais de 5000 locais relacionados com serviços públicos e inclui informações sobre o horário de funcionamento e tempos de espera em tempo real, simplificando desse modo a experiência do utilizador, ao combinar o digital e o físico.

Lojas de Cidadão

Em 68 locais exclusivos espalhados por todo o país, as Lojas de Cidadão reúnem várias entidades públicas e privadas no mesmo espaço, de modo a facilitar a resposta às necessidades que cobrem várias organizações, tendo ainda como objetivo proporcionar benefícios em economias de escala e de alcance para o setor público. A primeira Loja de Cidadão foi inaugurada em 1999, sendo o respetivo conceito altamente valorizado pelos cidadãos, que demonstram satisfação com a qualidade do apoio e destacam a simpatia e profissionalismo dos funcionários.

Espaços Cidadão

Representando a localização física mais comum em Portugal, mais de 800 Espaços Cidadão proporcionam um balcão físico que combina serviços digitais de diferentes instituições públicas (ou entidades de interesse público, como serviços públicos) num único serviço de apoio. A diferença fundamental está na assistência de um mediador com formação adequada e de um sistema de ecrã duplo que permita aos cidadãos seguir os passos tomados pelo mediador, de uma forma totalmente transparente, de modo a que aqueles possam sentir-se confiantes para realizarem a tarefa por conta própria, da vez seguinte.

Espaços Empresa

Os 32 Espaços Empresa prestam apoio aos empresários no que toca aos conhecimentos sobre a forma de criar uma empresa, na realização de registos de empresas ou na busca de informações sobre legislação relevante, entre outros aspetos.

Canais específicos de setores

Vários setores e organizações mantêm os seus próprios sítios Web e canais de serviços presenciais. Em Portugal, existem mais de 3000 locais de atendimento presencial. Desses, 763 oferecem serviços de emprego, 339 centram-se nos impostos e nas finanças, 295 prestam apoio à segurança social e às pensões, 45 dedicam-se à mobilidade e aos transportes e 33 ocupam-se das condições de trabalho. Existem também 609 tribunais e 407 conservatórias.

Serviços Públicos na Vodafone TV

Esta aplicação permite aos utilizadores ativar a Chave Móvel Digital (CMD) e obter bilhetes eletrónicos. Os planos incluem a renovação do Cartão de Cidadão, alteração de morada e o agendamento de consultas médicas.

Fontes: AMA (n.d.^[102]), Serviço, <https://www.ama.gov.pt/web/agencia-para-a-modernizacao-administrativa/atendimento>; ePortugal (ePortugal, n.d.^[103]), Locais dos serviços públicos - moradas e horários de funcionamento, <https://eportugal.gov.pt/locais-de-atendimento-de-servicos-publicos>.

Nomeadamente, os Princípios Orientadores reconhecem a importância de reforçar um setor público digital e orientado para os dados, a fim de «assegurar a interoperabilidade, melhorar a qualidade dos serviços e simplificar os procedimentos», alargando simultaneamente o acesso através de meios omnicanal e disponibilizando ferramentas *online* que permitam a participação das partes interessadas neste processo (Governo de Portugal, 2021^[104]). Concretamente, o Princípio 5 apela a que se garanta a privacidade e a proteção dos dados dos cidadãos à medida que os serviços digitais se tornam interoperáveis entre as instituições ao abrigo do princípio «*once only*». Estes compromissos suportam a Declaração de Lisboa — Democracia Digital com um Propósito, lançada durante a Presidência portuguesa do Conselho da União Europeia em junho de 2021 (Caixa 3.7), como parte de um movimento mais vasto que antecedeu a Declaração Europeia sobre os Direitos e Princípios Digitais para a Década Digital (União Europeia, 2023^[105]). Além disso, Portugal adotou a Carta Ibero-Americana de Princípios e Direitos em Ambientes Digitais (Secretário-Geral Ibero-America, 2023^[106]) março de 2023.

Caixa 3.7. A Declaração de Lisboa: Democracia Digital com um Propósito

A «Declaração de Lisboa - Democracia Digital com Propósito» define um novo paradigma de transição digital, colocando os direitos humanos, as liberdades fundamentais, o Estado de direito e os princípios democráticos numa posição central. Os princípios nele contidos dão resposta aos compromissos assumidos no «Bússola Digital 2030: O Caminho Europeu para a Década Digital». Procuram, nomeadamente, aproveitar as oportunidades proporcionadas pelas novas tecnologias para proteger e promover uma abordagem baseada nos direitos humanos, reforçar uma democracia digital com um propósito e estimular uma transição ecológica através dos seguintes princípios:

- «Respeito pelos princípios democráticos e direitos humanos, com o princípio da não discriminação numa posição de destaque [...] incluindo a liberdade de expressão e de opinião, o acesso à informação, a privacidade e o acesso a uma justiça eficaz».
- «Promover um ecossistema digital centrado no ser humano, inclusivo, que preserve a privacidade, transparente, seguro, resiliente, interoperável, competitivo, fiável e responsável, como condição prévia para permitir que os cidadãos, as empresas e os governos colham os benefícios económicos e sociais da digitalização».
- «Defender a ‘Forma Europeia de fazer Negócios’, em termos de proteção dos dados pessoais e da privacidade, o desenvolvimento de uma identidade digital credível e segura e a proteção contra a desinformação e as atividades cibernéticas maliciosas».
- «Reforçar a confiança dos indivíduos [...] para estimular o seu envolvimento numa transformação digital justa, sustentável, inclusiva, democrática e competitiva».
- «Garantir a igualdade de acesso e de utilização de tecnologias digitais e da Internet livres, abertas, estáveis, interoperáveis e seguras, combatendo simultaneamente a discriminação de qualquer tipo e não restringindo, moderando ou manipulando conteúdos *online*, perturbando redes que impeçam o acesso dos utilizadores à informação ou utilizem tecnologias de censura da Internet».

- «Apoiar a literacia mediática a fim de desenvolver um pensamento crítico tendo em vista uma vasta escolha de informações e conteúdos e enquanto elemento fulcral para uma cidadania ativa e uma luta eficaz contra a desinformação».
- «Alavancar o potencial da tecnologia e do comércio digital, simultaneamente preservando e desenvolvendo os direitos humanos, os princípios democráticos e o Estado de direito e abordando as oportunidades e os riscos associados à digitalização, bem como promover a cooperação internacional».
- «Impulsionar o investimento na investigação e desenvolvimento, na inovação e na infraestrutura digital, assegurando tecnologias digitais sustentáveis, resilientes, ecológicas e competitivas na vanguarda do crescimento económico futuro, tendo simultaneamente em conta a necessidade de resolver as desigualdades de conectividade regional».
- «Promover uma participação aberta e livre com base digital na elaboração de políticas e na cocriação inclusiva de serviços públicos digitais juntamente com os cidadãos e outras partes interessadas, bem como um comportamento ético, proativo e sustentável nas atividades empresariais e uma responsabilidade social e ambiental empresarial digital proativa, e, ainda, incentivar uma digitalização fiável baseada em valores através de soluções jurídicas não vinculativos»;

Fonte: Governo de Portugal (2021^[107]), Democracia Digital com um Propósito. Declaração de Lisboa, <https://www.lisbondeclaration.eu/learn-more/>.

Os esforços acima referidos para proteger os direitos digitais beneficiarão de uma maior articulação na agenda de governo aberto de Portugal. No âmbito do segundo Plano de Ação Nacional de Administração Aberta (2021-2023), o Compromisso 3 tem por finalidade o desenvolvimento de canais inclusivos para o acesso aos serviços públicos. Nesse âmbito, visa aumentar a disponibilidade de soluções telefónicas, videoconferências, *chatbots* e outras ferramentas de inclusão digital para grupos que apresentem elevada propensão à exclusão, incluindo cidadãos com deficiências auditivas, visuais e físicas, bem como migrantes (Governo de Portugal, 2021^[108]). O plano também define medidas concretas para reforçar as plataformas²⁷ de governo *online* existentes (Compromissos 1 e 5), apoiar soluções autónomas de assistência virtual (Compromisso 2) e desenvolver material de assistência técnica para abordar as matérias de partilha de dados e cibersegurança (Compromissos 4 e 6), que, em última análise, serão fundamentais para que os serviços digitais produzam resultados para todos os segmentos da sociedade. Esta forte ênfase nos direitos digitais na agenda de governo aberto, juntamente com a recente colocação institucional da AMA sob a tutela do Primeiro-Ministro, representa uma oportunidade significativa para aproveitar o apoio político a mais alto nível a fim de assegurar uma abordagem articulada por parte de todo o governo a serviços públicos mais relevantes, inclusivos e acessíveis.

3.5.2. Dar resposta às preocupações em matéria de privacidade e segurança digital, a fim de aumentar a confiança nos serviços digitais governamentais

No cerne de um espaço cívico digital justo, inclusivo e aberto está a proteção da privacidade e dos dados pessoais. Pretende-se com isso que os cidadãos estejam bem informados, se expressem, interajam no debate público e participem na vida pública. Embora os rápidos avanços tecnológicos tenham aberto um novo domínio de possibilidades para os governos prestarem serviços de maior qualidade, nomeadamente através da automatização do tratamento de grandes volumes de dados, também introduziram vários riscos no que respeita à privacidade de uma pessoa, ataques à cibersegurança e um crescente número de casos de vigilância. Globalmente, esses desafios contribuíram para uma confiança reduzida nas tecnologias digitais entre os membros da OCDE e os países parceiros e constituem um obstáculo à aceitação dos serviços públicos *online* (OECD, 2021). Nomeadamente, o medo dos riscos de cibersegurança – como o

phishing, a negação de serviços e os ataques de *ransomware* (programa de sequestro) – pode impedir que os cidadãos colham os benefícios da economia digital (OECD, 2021; OECD Science, Technology and Innovation Outlook 2021: Times of Crisis and Opportunity, 2021). A privacidade e a proteção de dados configuram, portanto, elementos fundamentais de base para promover o acesso aos serviços públicos, ao mesmo tempo que suportam as condições adequadas para o desenvolvimento de um espaço cívico protegido, designadamente permitindo a liberdade de expressão, de reunião e de associação, a liberdade de imprensa e autonomia, a participação equitativa no debate público e na tomada de decisões, bem como o ambiente propício à sociedade civil (OCDE, 2022^[73]).

A proteção dos dados pessoais utilizados no domínio das tecnologias da informação é um direito fundamental garantido pelo artigo 35.º da Constituição de 1976. No entanto, Portugal só adotou o seu primeiro diploma legislativo em 1991: A Lei n.º 10/91 (Assembleia da República Portuguesa, 1991^[110]), que regulamenta a utilização e o controlo dos dados pessoais e cria uma agência reguladora na matéria. Em 1995, a UE publicou a Diretiva 95/46/CE relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados (Diretiva sobre a Proteção de Dados). Durante a revisão constitucional de Portugal de 1997, o artigo 35.º da Constituição foi alterado para permitir uma transposição adequada da Diretiva 95/46/CE para a Constituição de Portugal. Posteriormente, a Lei n.º 67/98 (Assembleia da República Portuguesa, 1998^[111]), foi promulgada como a nova lei sobre a proteção de dados pessoais, que transpõe a Diretiva 95/46/CE para a legislação nacional portuguesa e revogou a Lei n.º 10/91.

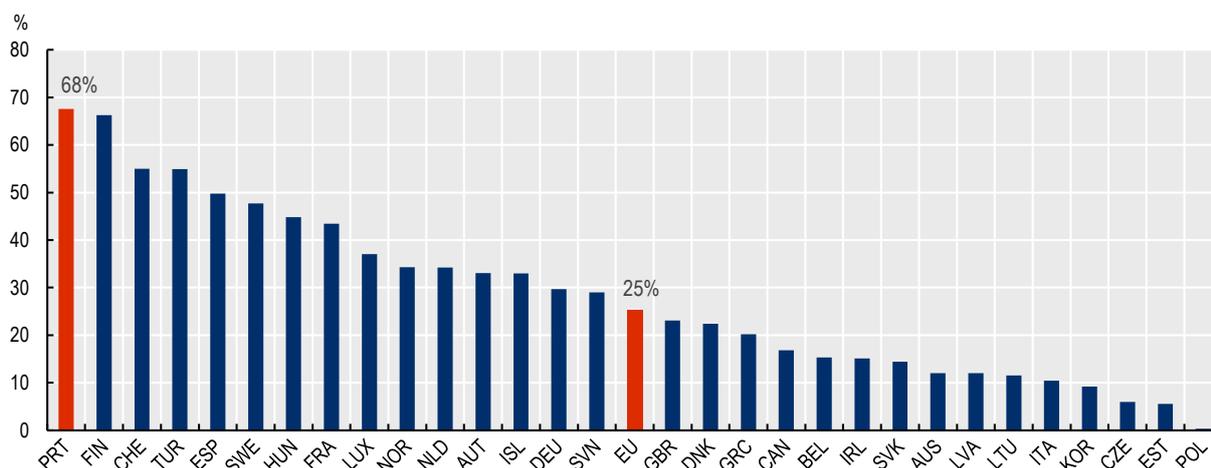
No âmbito dos esforços em curso para possibilitar um setor público baseado em dados, Portugal deu passos relevantes no sentido da proteção dos dados pessoais no âmbito do RGPD. Para garantir este direito constitucional, a Lei n.º 58/2019 foi adotada em 2019 para aplicação das diretivas do RGPD e para definir várias obrigações no domínio da proteção de informações pessoais em Portugal. A regulamentação adicional em matéria de proteção de dados está incluída em determinadas leis setoriais, incluindo as relativas à informação genética e de saúde (Lei n.º 12/2005 (Assembleia da República Portuguesa, 2005^[112])) e comunicações eletrónicas (Lei n.º 41/2004 (Assembleia da República Portuguesa, 2004^[113])). A execução destes quadros regulamentares é supervisionada pela Comissão Nacional de Proteção de Dados enquanto principal organismo de supervisão independente. Como parte da sua contínua atividade, foram ministrados cursos *online* a mais de 40.000 cidadãos e funcionários públicos, a fim de aumentar a sensibilização para a regulamentação existente em matéria de privacidade de dados e respetiva aplicação (NAU, 2021; OECD, 2021). No quadro SIMPLEX 2020-2021, o antigo Ministério para a Modernização do Estado e da Administração Pública também lançou gradualmente a iniciativa «Meus Dados», que permite aos cidadãos acompanhar e validar a forma como os seus dados pessoais são utilizados e constam dos registos da administração pública (Governo de Portugal, n.d.^[115]).

Estes esforços foram envidados paralelamente à consolidação gradual de uma firme política de segurança digital em Portugal. Mais especificamente, a Estratégia Nacional para o Ciberespaço (2019-2023), liderada pelo Gabinete²⁸ Nacional de Segurança, sustenta os compromissos do Governo de garantir um ciberespaço livre e fiável, em conformidade com a Lei n.º 46/2018 (CNCS, 2019^[116]; Assembleia da República Portuguesa, 2018^[117]). O Centro Nacional de Cibersegurança liderou estas reformas a fim de promover a melhoria contínua da política nacional de cibersegurança, facilitando a cooperação internacional e garantindo a aplicação de medidas e instrumentos para antecipar e enfrentar os riscos de cibersegurança. No âmbito das suas medidas de referência, delineou a criação do Observatório da Cibersegurança, que facilita a realização de esforços de sensibilização, reforço da capacidade, investigação e aconselhamento em resposta a incidentes de cibersegurança. Um exemplo recente é a Academia C, operacional desde finais de 2022, que oferece formação avançada em cibersegurança aos profissionais da administração pública e aos prestadores de serviços digitais do setor privado. Disponibiliza 44 cursos em formato *online*, presencial e híbrido em instituições de ensino em todo o país (Governo de Portugal, 2023^[118]). Embora estas medidas tenham contribuído para que Portugal subisse 28 posições no Índice Global de Cibersegurança, de 42.º em 2018 para 14.º em 2020, continua a sentir-

se a necessidade de reforçar as medidas a nível estratégico e organizacional através de uma maior sensibilização e formação em matéria de cibersegurança para os funcionários públicos e os cidadãos (UIT, 2020^[119]).

Apesar destas realizações, as perceções de uma segurança digital e de uma proteção de dados reduzidas em Portugal têm contribuído para a adesão limitada aos serviços públicos *online* e *offline*. Em 2018, por exemplo, 26 % dos cidadãos que apresentaram formulários oficiais ao governo optaram por não o fazer *online* devido a preocupações com a segurança dos dados e a privacidade (OECD, 2021). Além do mais, conforme demonstrado na Figura 3.8, as conclusões do Eurostat revelam que 68 % da população portuguesa não estava disposta a fazer compras *online* em 2017, devido a preocupações com a segurança dos pagamentos e a privacidade, naquilo que representou o nível de desconfiança nas tecnologias digitais mais elevado entre os países da UE (OECD, 2021). De um modo geral, isso está em consonância com as conclusões das entrevistas da OCDE,²⁹ em que tanto o governo como as partes interessadas das OCS sublinharam que os recentes incidentes de privacidade, vigilância e cibersegurança dos dados têm contribuído para um ceticismo crescente relativamente à utilização de tecnologias *online* para interagir com o Estado.

Figura 3.8. Confiança nas tecnologias digitais



Nota: dados a partir de 2017 ou do último ano disponível.

Fonte: OECD (OECD Economic Surveys: Portugal 2021, 2021), *OECD Economic Surveys: Portugal 2021*, <https://doi.org/10.1787/13b842d6-en>.

Mais concretamente, a crescente gestão de grandes volumes de dados através da IA, análise de megadados e sistemas de armazenamento de dados de terceiros por parte de várias instituições públicas para fins de prestação de serviços tem suscitado mais preocupações no que respeita à privacidade e à proteção de dados pessoais. Com efeito, os serviços públicos em Portugal dependem cada vez mais da interoperabilidade dos dados entre várias instituições. Por exemplo, a análise e a atribuição de abonos de família assentam em dados obtidos a partir dos rendimentos de um indivíduo (Autoridade Tributária) ou de uma certidão de nascimento (Ministério da Saúde). Embora a interoperabilidade se tenha tornado gradualmente a norma, as conclusões das entrevistas³⁰ da OCDE revelam que, apesar da forte capacidade de execução das normas do RGPD, para os cidadãos que solicitam um determinado serviço não é claro o modo como as informações pessoais são tratadas, quais as instituições que as processam e o momento em que o fazem. Além disso, os pareceres não vinculativos da Autoridade Nacional para a Proteção de Dados foram acompanhados de uma abordagem conservadora no que diz respeito às sanções, devido à ausência de orientações práticas sobre a proteção de dados pessoais e a sua gestão

mais alargada por parte dos ministérios competentes (OneTrust, 2021_[120]). Estas questões foram agravadas pelo recurso à legislação em matéria de proteção de dados para restringir o acesso à informação em Portugal (discutido mais adiante). Neste âmbito, o Governo beneficiaria da intensificação dos esforços existentes em termos de reforço da capacidade para os funcionários públicos aplicarem as diretivas do RGPD, bem como da criação de protocolos de dados para promover a recolha, gestão, utilização e partilha sistemáticas de informações entre as instituições. A importância da promoção de um ecossistema de dados propício ao funcionamento eficaz dos serviços públicos será tanto maior quanto mais o governo se orienta para o cumprimento do princípio «*once only*», como parte das diretivas regionais da UE.

Para tirar partido das oportunidades e garantir que todos beneficiem da transição digital, o governo de Portugal terá também de abordar as crescentes preocupações relativas à vigilância digital. Tal como noutros países membros da OCDE, Portugal tem testemunhado o surgimento da utilização de tecnologias digitais para fins de vigilância, sob a forma de uma maior partilha de dados entre instituições públicas e privadas, da utilização de dados biométricos e da videovigilância. Membros da sociedade civil e ativistas neste campo pediram ao governo para rever a nova proposta de Lei de Videovigilância e Reconhecimento Facial, que daria azo a potenciais casos de vigilância biométrica em massa (EDRi, 2021_[121]). Durante as entrevistas da OCDE,³¹ as partes interessadas também sublinharam que as oportunidades de fornecer opiniões e comentários sobre a lei em questão eram muito limitadas e que a cibersegurança continua a ser um dos domínios políticos em que a participação não está aberta a todos os grupos da sociedade. À medida que o governo explora potenciais vias para integrar a utilização de dados biométricos nos serviços públicos, como é o caso da Chave Móvel Digital, existe uma oportunidade de dialogar com as OSC e outros intervenientes relevantes para introduzir salvaguardas contra violações da privacidade e casos de vigilância que restringem as liberdades e os direitos cívicos.

Com base nos esforços envidados até à data, o Governo de Portugal colherá benefícios do reforço de medidas proativas e reativas de segurança digital. Desde o início da pandemia de COVID-19, o número de cibercrimes aumentou exponencialmente em Portugal e noutros países membros da OCDE, por causa de intervenientes mal-intencionados que se aproveitaram do aumento da atividade *online* (OECD, 2021; OECD Digital Economy Outlook 2020, 2020). Mais especificamente, o Centro Nacional de Cibersegurança registou um aumento de 79 % nos ciberataques em 2020 e o país é atualmente o 31.º mais afetado a nível mundial por estes tipos de ataques (CNCS, 2021_[123]).

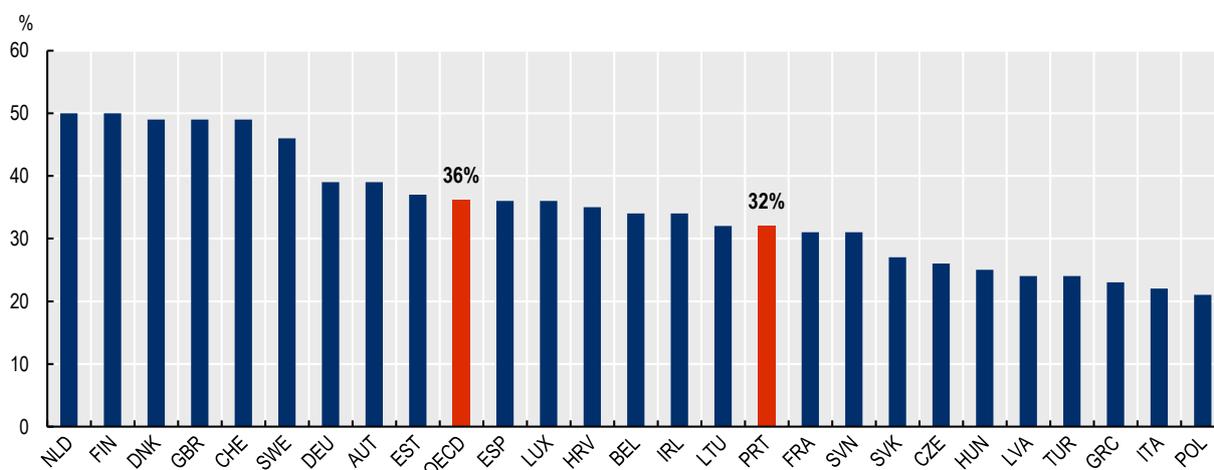
3.5.3. Colmatar as clivagens digitais no sentido de obter serviços públicos mais relevantes, inclusivos e acessíveis

A inclusão digital continua a ser uma prioridade para o governo português de modo a permitir que todos os segmentos da sociedade prosperem numa era digital em rápido ritmo e em evolução. Essa relevância tornou-se ainda mais evidente quando os serviços digitais começaram a assumir um papel central com o início da pandemia de COVID-19, com a rápida transição da atividade social, política e económica para a esfera *online*. Importa a este nível destacar o Programa INCoDe, lançado em 2017 e atualizado em 2021, que procurou reforçar o desenvolvimento digital através de uma série de políticas integradas no âmbito dos XXII e XXIII Programas de Governo e em consonância com as estratégias nacionais de transição digital. Através do seu novo modelo operacional estabelecido pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 59/2021, de 14 de maio, (Governo de Portugal, 2021_[124]) e de acordo com o Regime de Organização e Funcionamento do XXIII Governo Constitucional, essa agenda é liderada pelo Primeiro-Ministro, através da Secretaria de Estado da Digitalização e Modernização Administrativa, e em coordenação com o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, o Ministério da Educação e o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. O programa visa promover a inclusão e a literacia digitais em todas as gerações e fomentar a especialização das competências digitais entre a mão de obra do futuro e inovações na utilização de tecnologias para enfrentar os desafios emergentes do país (Governo de Portugal, 2017_[125]). Através do Observatório das Competências Digitais, o programa empreendeu várias

iniciativas sob a forma de ações de formação, programas de educação, investigação para suportar a elaboração de políticas e a criação de comunidades para abordar questões de inclusão (por exemplo, para os cidadãos idosos) (Governo de Portugal, 2019^[126]). O programa alcançou resultados relevantes a partir de 2020, nomeadamente, alcançando mais de 1000 beneficiários em termos de atividades de inclusão, ministrando 19 ações de formação a mais de 10.133 pessoas com vista a reforçar as competências digitais e canalizar 3,5 milhões de euros de financiamento internacional para a investigação em matéria de ciência de dados e IA, entre outros (CAF, 2021^[94]).

Apesar destes esforços, uma grande parte da população portuguesa ainda não se encontra suficientemente bem equipada para participar na sociedade digital dos dias de hoje. Conforme ilustrado pela Figura 3.9, a percentagem total de indivíduos com competências digitais gerais (básicas ou superiores às básicas) é ligeiramente inferior à média da OCDE, com grandes discrepâncias entre os idosos (13 %) e os jovens (65 %) (OECD, 2021). A avaliação do Índice da Economia e Sociedade Digitais (IDES) da UE relativa a Portugal também aponta para que haja margem para melhorias, uma vez que 55 % da população possui, pelo menos, competências digitais básicas e 29 % possui competências digitais acima das competências digitais básicas, registando uma pontuação ligeiramente superior à média da UE, de 36 % (Comissão Europeia, 2022^[90]). Nos casos em que existe uma falta de competências, a mesma foi exacerbada por baixos níveis de habilitações que continuam a ser desfasados em relação aos valores de referência internacionais. Por exemplo, as diferenças nas competências³² digitais são particularmente acentuadas entre os indivíduos com um nível de habilitações baixo (26 %), médio (69 %) e elevado (90 %) (Eurostat, 2021^[127]).

Figura 3.9. Níveis de competências digitais



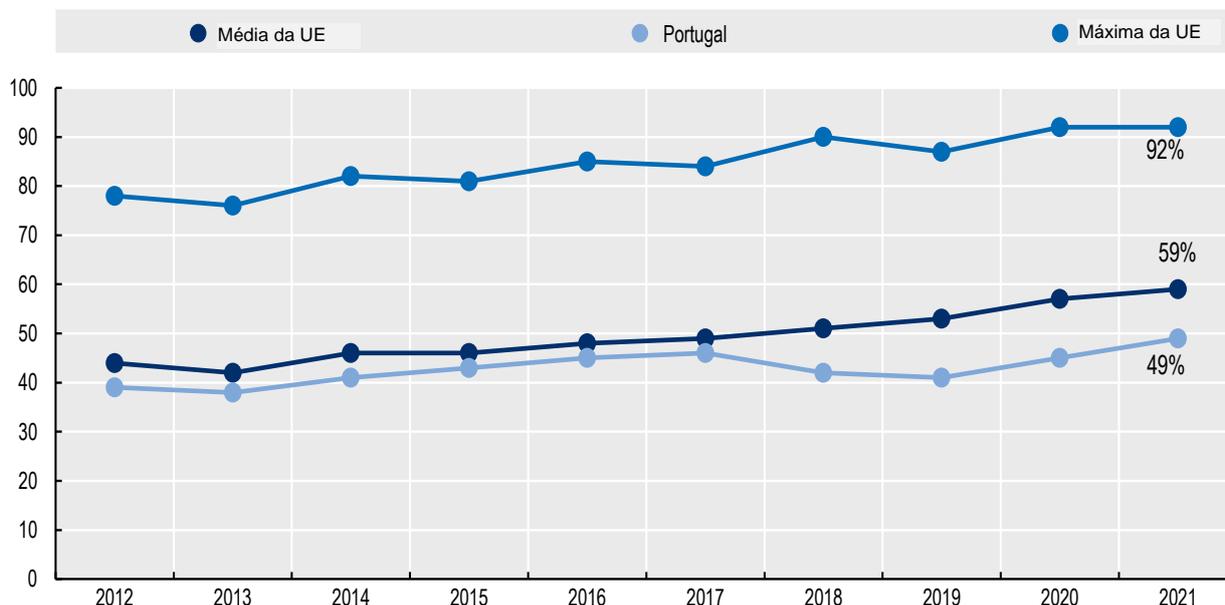
Nota: Indicador do Eurostat: Pessoas com competências digitais básicas ou acima do que é considerado básico.

Fonte: Eurostat (2021^[127]), Nível de competências digitais das pessoas,

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/isoc_sk_dskl_i21/default/table?lang=en.

As clivagens digitais daí resultantes que persistem em Portugal continuam a representar obstáculos ao acesso de diferentes grupos aos serviços públicos *online*. Cerca de um em cada cinco indivíduos em Portugal não tem acesso à Internet e a sua taxa de utilização nos últimos 12 meses (82 %) manteve-se abaixo da média da OCDE (88 %) (OECD, 2021). Os dados do Eurostat revelam que apenas 49 % da população total utilizou serviços públicos *online* em 2021 (Figura 3.10). Os baixos níveis de utilização *online* estão em consonância com as conclusões das entrevistas da OCDE,³³ nas quais tanto o governo como partes interessadas da sociedade civil sublinharam que as clivagens digitais estão a agravar as desigualdades em termos de idade, rendimento e localização geográfica.

Figura 3.10. Interação *online* com as autoridades públicas, 2012-2021



Nota: Indicador do Eurostat: Pessoas que utilizam a Internet para fins de interação com autoridades públicas.

Fonte: Eurostat (2021_[128]), Atividades de E-Government de indivíduos através de sítios Web,

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ISOC_CIEGI_AC/default/table?lang=en.

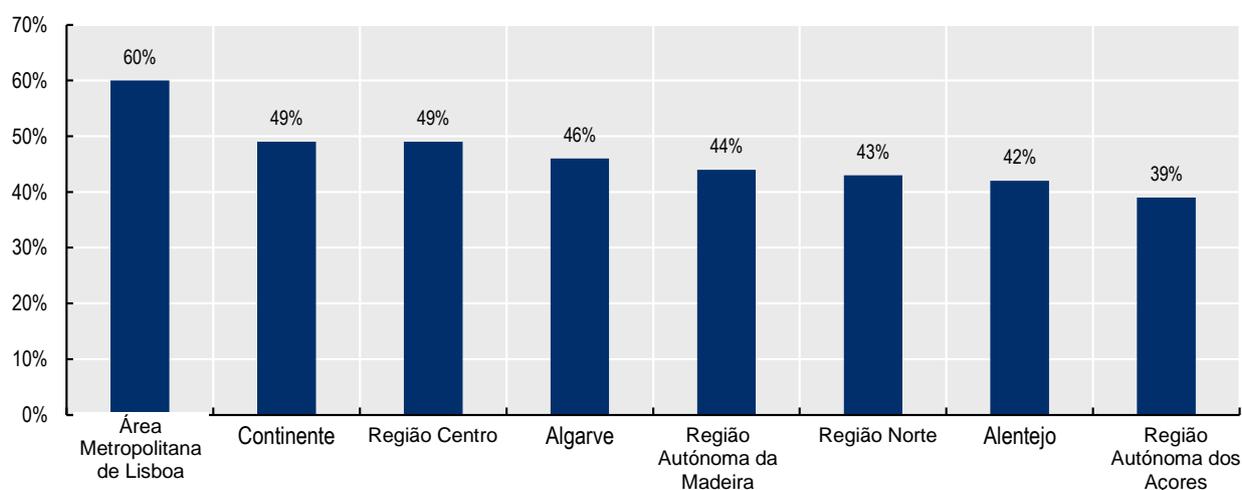
Com efeito, os segmentos mais idosos da população (com idades compreendidas entre os 65 e os 74 anos) têm enfrentado casos crescentes de exclusão em resultado da rápida digitalização dos serviços públicos. A baixa adesão por parte deste grupo tem configurado um problema prevaente não só em Portugal, como também em numerosos países membros da OCDE, com apenas 38 % dos cidadãos da UE com idades compreendidas entre os 65 e os 74 anos a utilizarem a Internet para interagir com as autoridades públicas em 2021, e apenas um quinto da população idosa em Portugal (Eurostat, 2021_[129]). As entrevistas³⁴ da OCDE com o governo e partes interessadas da sociedade civil indicam que os idosos são os utilizadores mais comuns de terminais de atendimento no local que buscam assistência para cumprir ou aceder a um determinado procedimento público (ou seja, apresentar declarações de rendimentos, marcar uma consulta médica, etc.), enquanto aguentam longos períodos de espera, processos onerosos e pouco claros e longas distâncias de viagem para serviços presenciais disponibilizados apenas na capital. A persistente exclusão deste grupo e os encargos que o mesmo suporta são particularmente problemáticos, dado que uma elevada percentagem da população total tem mais de 65 anos (182 idosos por 100 jovens), o que acarreta um elevado rácio³⁵ de dependência dos idosos (35,48 %) (Statistics Portugal, 2021). Neste contexto, a população idosa tem sido um dos principais públicos-alvo do Programa INCoDe, designadamente através de formação especializada (Programa Literacia Digital 50+) e da criação de comunidades com as Misericórdias locais para promover competências digitais e prestar apoio no acesso a interfaces *online* (Governo de Portugal, n.d._[131]). O Governo poderia, por conseguinte, intensificar os seus esforços neste sentido, a fim de alargar o apoio a esse grupo e identificar medidas para simplificar as plataformas e os serviços existentes de acordo com as suas necessidades, hábitos e limitações.

Além disso, as clivagens digitais em Portugal também inibiram o acesso e a possibilidade de utilização dos serviços *online* em função do contexto socioeconómico de cada indivíduo. Embora o país tenha feito grandes progressos na redução dos níveis de pobreza, as taxas de desigualdade continuam acima da média da UE, com variações significativas entre municípios e entre comunidades rurais e urbanas, onde as infraestruturas não estão disponíveis ou os serviços são dispendiosos (Government of Portugal, 2019;

Eurostat, 2021). As disparidades em função do contexto socioeconómico são a segunda maior entre os países membros da OCDE, com 94 % do percentil de rendimentos elevados da população total que utilizou a Internet em 2019, em comparação com apenas 50 % do percentil de rendimentos baixos (OECD, 2021). Durante as entrevistas da OCDE junto da sociedade ³⁶civil, as partes interessadas sublinharam que os agregados familiares de baixo rendimento não dispõem do equipamento (por exemplo, computadores, Internet, etc.) necessário para aceder aos serviços *online*, o que é agravado por baixos níveis de literacia digital. Foi igualmente referido que isso afetou a capacidade dos jovens de prosseguirem os seus estudos *online* após a eclosão da pandemia de COVID-19, em especial no que diz respeito às comunidades marginalizadas, como a comunidade cigana.

Com as acentuadas disparidades de rendimentos a nível local, o acesso aos serviços públicos *online* também se manteve desigual entre as regiões. Nomeadamente, as taxas de penetração da banda larga variaram entre 89 % na região metropolitana de Lisboa, e 77 % no Alentejo, em 2020, o que constitui uma diferença comparativamente grande segundo os padrões da OCDE (OECD, 2021). Tal está em consonância com os dados do Eurostat (2021^[134]), que revelam uma utilização desigual da Internet para interagir com a administração pública em todas as regiões portuguesas, com uma diferença acentuada de 21 pontos percentuais entre a taxa mais elevada e a taxa mais baixa (Figura 3.11). Embora as Lojas de Cidadão e os Espaços Cidadão tenham sido cruciais para colmatar essa disparidade, através da prestação de serviços presenciais a nível local, a sua disponibilidade não se encontra distribuída uniformemente. Mais especificamente, foi observado, durante as entrevistas³⁷ da OCDE que, apesar da introdução, em 2021, de mais 25 % de locais e unidades móveis, continua a registar-se a necessidade de foco na sua expansão no centro e no sul do país. Em termos de apoio nele prestado, as partes interessadas durante estas entrevistas também mencionaram longos períodos de espera, distribuição desigual entre municípios e barreiras de acesso, colocando certas comunidades desfavorecidas em risco de abuso ou exclusão. À medida que o governo continua a expandir a sua oferta de Lojas de Cidadão, Espaços Cidadãos e unidades móveis, poderia considerar a possibilidade de uma coordenação estreita com os governos locais a fim de impulsionar e personalizar a prestação de serviços de acordo com as necessidades de cada contexto. Esse trabalho também colheria benefícios da identificação e colaboração com líderes comunitários, influenciadores e outras vozes confiáveis para expandir o alcance da assistência existente no local para a prestação de serviços a diferentes grupos, em particular segmentos vulneráveis da população.

Figura 3.11. Disparidades na utilização da Internet para interagir com as autoridades públicas nas várias regiões de Portugal, 2021



Nota: Indicador do Eurostat: Pessoas que utilizaram a internet para fins de interação com autoridades públicas, Portugal (Estatísticas Regionais de TIC).

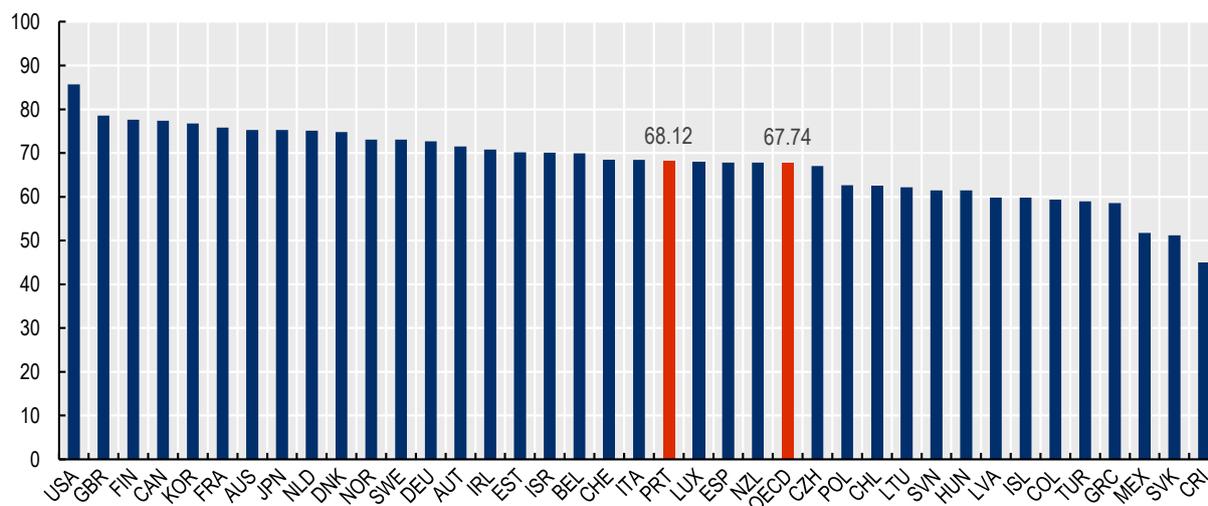
Fonte: Eurostat (2021^[134]), Pessoas que utilizaram a Internet para fins de interação com as autoridades públicas, Portugal, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ISOC_R_GOV_I/default/table?lang=en&categoria=isoc.isoc_i.isoc_reg.

A baixa aceitação dos serviços públicos digitais reflete não só a falta de competências digitais, mas também questões mais vastas de acessibilidade com os canais de distribuição *online*. A AMA, juntamente com o Instituto Nacional de Reabilitação, tem procurado progressivamente assegurar que os serviços públicos *online* em instituições sejam fáceis de utilizar por grupos vulneráveis, através do selo de usabilidade e acessibilidade. Esta funcionalidade classifica o grau de conformidade e simplificação em bronze, prata e ouro (INR, n.d.^[135]). Em consonância com as entrevistas da OCDE,³⁸ as conclusões revelam que os sítios Web institucionais foram gradualmente adaptados para cumprir as normas de acessibilidade regionais, mas continuam a não ter mecanismos para pessoas com deficiências auditivas, visuais e físicas, bem como para os residentes estrangeiros. Por exemplo, a maioria dos sítios Web institucionais encontra-se apenas em português, o que acarreta para os migrantes dificuldades no acesso a informações-chave e na interação com o Estado. O Governo reconheceu estas questões como um ponto de ação prioritário no seu II Plano de Ação Nacional de Administração Aberta, que poderá ser um instrumento poderoso para intensificar os esforços atuais para tornar os portais de serviços *online* mais acessíveis a grupos de estrangeiros e pessoas com deficiência, de acordo com os Princípios Orientadores.

3.5.4. Promover a utilização ética e centrada nas pessoas das tecnologias na prestação de serviços públicos

O Governo de Portugal reconheceu a necessidade de acompanhar as tendências tecnológicas e tirar partido do seu potencial para impulsionar a inovação, nomeadamente no setor público, na Estratégia Nacional de Inteligência Artificial, a partir de 2019. Através das disposições dessa estratégia, pretende modernizar uma administração que seja capaz de enfrentar os desafios do século XXI, «tornando a Administração Aberta acessível a todos os setores, promovendo a colaboração entre entidades públicas no domínio da IA, encorajando soluções inovadoras para a simplificação administrativa, reforçando as capacidades e garantindo a utilização ética da IA» (Governo de Portugal, 2019^[136]). Atualmente, Portugal ocupa o 25.º lugar entre 181 países no Índice de Prontidão para a IA dos Governos, um pouco acima da média da OCDE (Figura 3.12).

Figura 3.12. Índice de Prontidão para a IA dos Governos, 2022



Fonte: Oxford Insights (2022^[137]), Government AI Readiness Index 2022,

https://static1.squarespace.com/static/58b2e92c1e5b6c828058484e/t/61ead0752e7529590e98d35f/1642778757117/Government_AI_Readiness_21.pdf.

Com a transição digital no cerne das reformas em curso em Portugal, os algoritmos e outras tecnologias de inteligência artificial têm sido cada vez mais utilizados para automatizar e melhorar a qualidade dos serviços públicos. Neste âmbito, importa destacar o Programa INCoDe, que apoiou a investigação e canalizou o financiamento internacional para iniciativas que integram a utilização de megadados, IA e outras ferramentas no trabalho do governo (Governo de Portugal, 2017^[125]). Um assistente *online* inteligente denominado Sigma, por exemplo, foi criado para ajudar os cidadãos a navegar pela oferta de serviços *online* na plataforma [ePortugal](#) (CAF, 2021^[94]). Os algoritmos são cada vez mais utilizados para calcular a percentagem das prestações sociais a atribuir a um determinado indivíduo. Além disso, está também a ser explorado o potencial dos algoritmos para identificar proativamente os beneficiários e comunicar automaticamente essas informações. Embora o Governo português tenha alcançado progressos essenciais na integração gradual destas tecnologias para a prestação de serviços públicos, é crucial que reflita também sobre os potenciais riscos introduzidos por estes instrumentos em termos de discriminação contra grupos sub-representados, para além de ter em conta preocupações com a privacidade dos dados.

Quanto a este aspeto, existe margem para reforçar a utilização responsável da inteligência artificial no setor público, aumentando a transparência dos algoritmos utilizados pelas entidades governamentais. É possível alcançar uma maior transparência algorítmica divulgando publicamente, de forma clara, atualizada e acessível, os critérios utilizados para automatizar as decisões e para manusear os dados pessoais. Em consonância com os princípios da OCDE sobre a IA de 2019, a transparência e a divulgação proativas em torno destes sistemas são fundamentais para garantir que os cidadãos compreendem os resultados automatizados, bem como para permitir a sua capacidade de os contestar (OCDE, 2019^[138]). No caso de Portugal, as partes interessadas, durante as entrevistas da OCDE³⁹ com prestadores de serviços e com a sociedade civil, comentaram a dificuldade de compreensão da forma como certas decisões sobre a atribuição de benefícios sociais são tomadas através do processamento algorítmico, uma vez que a informação disponível sobre os critérios associados é limitada nas orientações ou sítios Web institucionais existentes. A falta de transparência neste processo, agravada por sistemas de reclamação complexos, foi considerada um desafio-chave que inibe a capacidade dos cidadãos de inquirir ou contestar uma decisão sobre a concessão de benefícios sociais. O Governo de Portugal poderia, por

consequente, refletir sobre a elaboração de orientações específicas, tais como a norma de transparência algorítmica do Reino Unido, que prevê salvaguardas de todo o governo para defender esse princípio na prática (Caixa 3.8).

Caixa 3.8. A Norma de Transparência Algorítmica no Reino Unido

A transparência algorítmica significa a abertura relacionada com a forma como as ferramentas algorítmicas suportam os processos públicos de tomada de decisão, inclusive no que diz respeito aos serviços. No Reino Unido, a Norma de Transparência Algorítmica (*Algorithmic Transparency Recording Standard*) procura apoiar as instituições públicas na prestação de informações claras sobre a finalidade e utilização de ferramentas algorítmicas no seu trabalho. Por um lado, fornece diretrizes sobre métodos padronizados de recolha de informações sobre a forma como o governo usa ferramentas algorítmicas. Por outro lado, fornece um modelo para facilitar a partilha de informações sobre as ferramentas algorítmicas utilizadas, incluindo o seu objetivo, a entidade responsável pela sua supervisão e o âmbito do seu impacto num determinado serviço de decisão.

Uma característica fundamental da norma foi a sua cocriação com cidadãos, peritos externos e a sociedade civil, a fim de assegurar a relevância do seu conteúdo. Esses recursos também foram sustentados por um estudo de participação do público executado pelo *Center for Data Ethics and Innovation* e pela *Britain Thinks*.

Fonte: Elaboração do autor baseada no Governo do Reino Unido (n.d._[139]), Algorithmic Transparency Recording Standard Hub, <https://www.gov.uk/government/collections/algorithmic-transparency-standard#:~:text=The%20Algorithmic%20Transparency%20Standard%20is,making%20in%20the%20public%20sector>.

Embora Portugal tenha uma sólida infraestrutura institucional de proteção de dados para aplicar o RGPD, a automatização da recolha, gestão e partilha de dados em várias instituições públicas responsáveis pela prestação de um determinado serviço também introduz um nível adicional de risco para a privacidade dos dados (Secção 3.5.2). Com efeito, 80 % dos países membros da OCDE identificaram a IA e a análise de megadados como os maiores desafios à privacidade e à proteção de dados pessoais (OCDE, 2020_[122]). O tratamento algorítmico de grandes quantidades de informação em tempo real gera novos dados através da fusão de diferentes dados partilhados por várias entidades públicas, o que suscita preocupações no que diz respeito ao consentimento, à transparência e à autonomia pessoal para a sua utilização e reutilização (OCDE, 2022_[73]). A este respeito, a Lei n.º 59/2019 (Assembleia da República Portuguesa, 2019_[140]) que transpõe as diretivas RGPD em Portugal limita as decisões individuais tomadas unicamente com base no tratamento automatizado de dados (artigo 11.º). No entanto, não existem normas ou critérios claros para orientar as decisões automatizadas em todo o ciclo de tratamento de dados e a linguagem da lei permanece vaga, em linha com as críticas mais vastas ao RGPD (Wachter, Mittelstadt e Floridi, 2016_[141]; Law Library of Congress, 2021_[2]). Em conformidade com os Princípios Orientadores, o governo poderia considerar a possibilidade de desenvolver orientações técnicas específicas e de ministrar formação específica em matéria de reforço das capacidades aos prestadores de serviços encarregados de lidar com conjuntos de dados públicos, a fim de assegurar uma abordagem coordenada.

Com a crescente automatização dos serviços públicos, o Governo de Portugal beneficiaria também da introdução de salvaguardas para fazer face a potenciais casos de enviesamento e discriminação em algoritmos que orientem o seu funcionamento. Efetivamente, há cada vez mais provas de que os sistemas de IA têm uma elevada propensão para transferir os preconceitos humanos da esfera analógica para a esfera digital, em especial para grupos como as mulheres, minorias étnicas, pessoas com deficiência e pessoas LGBTI(OCDE, 2022_[73]).

À medida que as fontes de dados para os sistemas de IA são recolhidas através da Internet, são suscitadas questões relacionadas com os públicos que são contabilizadas nos critérios de algoritmos e outras ferramentas. Dada a desigualdade de acesso à Internet em Portugal, esta situação pode implicar o risco de pessoas de determinadas faixas etárias, localizações geográficas e origens socioeconómicas não estarem representadas nos critérios operacionais dos serviços. À medida que os benefícios sociais, por exemplo, vão sendo cada vez mais automatizados, torna-se fundamental refletir sobre a gestão ética dessas ferramentas e introduzir salvaguardas para evitar potenciais casos de exclusão. Portugal poderia aproveitar o seu firme quadro de participação para explorar oportunidades de cocriação destas ferramentas com os próprios utilizadores finais através de maratonas de programação e outras formas de envolvimento cívico. No caso da Estónia, o *chatbot* Suve foi concebido em conjunto com cidadãos, sociedade civil e especialistas em tecnologia através da maratona de programação «Hack the Crises» em 2020, para garantir uma resposta às necessidades de diferentes grupos populacionais (OCDE, 2022^[73]).

3.6. Mecanismos institucionais de salvaguarda dos direitos fundamentais

A supervisão independente e os mecanismos de recurso desempenham um papel vital na proteção e promoção do espaço cívico em Portugal. O quadro institucional é, em primeiro lugar, salvaguardado pela Provedoria de Justiça portuguesa e pela Comissão Nacional para os Direitos Humanos de Portugal. O Gabinete do Provedor de Justiça foi criado pelo Decreto-Lei n.º 212/75 (Assembleia da República Portuguesa, 1975^[142]) como parte do processo de consolidação democrática. Trata-se de um órgão independente com reconhecimento constitucional no artigo 23.º. As suas principais funções são definidas pela Lei n.º 9/91 (Assembleia da República Portuguesa, 1991^[143]), que inclui um amplo mandato para proteger e promover os direitos humanos. O Provedor de Justiça é nomeado pelo Parlamento por quatro anos, com a possibilidade de uma renovação de mandato (Provedor de Justiça português, n.d.^[144]). Desde 1999, foi acreditado com o estado A, em total conformidade com os Princípios⁴⁰ de Paris como uma Instituição Nacional de Direitos Humanos (Provedor de Justiça português, n.d.^[145]).

Na prática, a Provedoria de Justiça recebe e analisa queixas apresentadas contra autoridades públicas. Pode iniciar inquéritos e investigações e fornecer recomendações, sugestões ou chamadas de atenção. No entanto, não tem poderes de decisão vinculativos. Para além do vasto leque de atividades que desenvolve, a Provedoria de Justiça foi igualmente considerada Mecanismo Nacional de Prevenção na sequência da Resolução n.º 32/2012 do Conselho de Ministros, um organismo que defende os direitos das pessoas privadas de liberdade (Provedor de Justiça português, n.d.^[146]). Globalmente, o número de queixas aumentou significativamente ao longo do tempo. De acordo com um relatório de atividades de 2021, o provedor de justiça recebeu 21.259 pedidos, dos quais 12.219 resultaram na abertura de processos, um aumento de 6 % em relação ao ano anterior e de 59 % desde 2017 (Provedor de Justiça português, 2021^[147]). O maior número de queixas dizia respeito à segurança social (27 %), à tributação (10 %), ao emprego público (8 %) e aos assuntos económicos e financeiros (8 %).

Inversamente, a Comissão Nacional para os Direitos Humanos de Portugal é a principal responsável pela coordenação intergovernamental para promover uma abordagem integrada das políticas de direitos humanos no país. A Comissão foi criada pela Resolução n.º 27/2010 do Conselho de Ministros, de 8 de abril, e foi estabelecida em resposta a um compromisso do primeiro ciclo do Exame Periódico Universal de Portugal, assumido pelo Conselho dos Direitos Humanos das Nações Unidas em dezembro de 2009 (Conselho dos Direitos Humanos, 2019^[21]). Com sede no Ministério dos Negócios Estrangeiros, a Comissão coordena a agenda dos direitos humanos de Portugal em todos os ministérios, a fim de assegurar o cumprimento por Portugal dos instrumentos internacionais em matéria de direitos humanos. No âmbito do seu mandato, a Comissão dispõe de vários grupos de trabalho relacionados com os direitos humanos, nomeadamente em matéria de empresas e indicadores de direitos humanos. Este último grupo de trabalho desenvolveu indicadores específicos em áreas temáticas como o direito à educação, à liberdade e à segurança individual (PNHRC, n.d.^[148]). A Comissão é igualmente responsável pela

promoção e divulgação das melhores práticas internacionais nos organismos públicos (PNHRC, n.d.^[149]). Para aprofundar este trabalho, a Comissão Nacional para os Direitos Humanos de Portugal realiza formações e conferências em diversas áreas temáticas de direitos humanos. Em 2022, a Comissão colaborou com o Instituto Nacional de Administração para apresentar um programa de formação em direitos humanos destinado à administração pública.

Outras comissões *ad hoc* têm também funções de supervisão e execução relacionadas com os direitos humanos, em consonância com a sua área de especialização. É importante salientar que o ACM não é apenas responsável pelas políticas de migração, incluindo o acolhimento e a integração dos migrantes e de outros grupos étnicos, combatendo também todas as formas de discriminação com base na cor, na nacionalidade, na origem étnica ou na religião (ACM, n.d.^[150]). Embora o Alto Comissário seja nomeado pelo governo, o gabinete beneficia de autonomia administrativa e financeira. É regulado pelo Decreto-Lei n.º 31/2014 (Governo de Portugal, 2014^[151]) sob a supervisão do Primeiro-Ministro e da Presidência do Conselho de Ministros. Para cumprir este mandato alargado, o ACM dispõe de três órgãos consultivos. O primeiro é o Conselho para as Migrações, que é um órgão consultivo que apoia o ACM na definição e aplicação das políticas de migração. É composto por um vasto leque de partes interessadas, incluindo representantes de diversas comunidades de imigrantes, OSC com atividades ou interesses no domínio da migração, cidadãos e funcionários públicos de diversas áreas políticas, incluindo segurança, economia, trabalho e educação, entre outros (ACM, n.d.^[152]). O ACM, em estreita colaboração com o Conselho das Migrações, executa o Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações e o Plano Estratégico para as Migrações (ACM, n.d.^[153]).

Um segundo órgão-chave é o Conselho Consultivo para a Integração das Comunidades Ciganas (CONCIG), cuja principal função é elaborar e coordenar a execução, o acompanhamento e a avaliação da Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas. O CONCIG é composta por uma série de partes interessadas do setor público e da sociedade civil que são relevantes para a integração das comunidades ciganas (ACM, n.d.^[155]).

Um terceiro organismo é a Comissão para a Igualdade e contra a Discriminação Racial (CICDR), que acompanha a aplicação da Lei n.º 93/2017 para prevenir, proibir e combater a discriminação com base na origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência ou território de origem. Nos termos do artigo 8.º, a CICDR tem competência para receber queixas baseadas na discriminação, aplicar sanções e recomendar a adoção de medidas para prevenir a discriminação. A CICDR é composta por várias partes interessadas do setor público e da sociedade civil, e também elabora e coordena a aplicação do Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação. Além disso, a CICDR tem uma Comissão Permanente com competência para decidir sobre a aplicação de sanções e multas, limitadas a contraordenações administrativas (CICDR, n.d.^[154]). Para apoiar este trabalho, em 2020, o Governo, através da Secretaria de Estado para a Cidadania e a Igualdade, criou o Grupo de Trabalho para a Prevenção e Combate ao Racismo e à Discriminação (Comissão para a Igualdade e contra a Discriminação Racial, 2021^[20]).

Para complementar o trabalho dos grupos consultivos acima mencionados, o ACM alberga o Observatório para as Migrações e o Observatório das Comunidades Ciganas. Ambos desempenham um papel crucial na análise de informações e dados sobre migração e comunidades ciganas em Portugal, que podem ajudar o ACM a definir, aplicar e avaliar de forma mais eficiente as políticas e os serviços de integração para estes grupos vulneráveis. Atuando como unidades informais, os observatórios colaboram com centros de investigação, elaboram relatórios e promovem debates. Contribuem igualmente para a execução de determinadas medidas de cada estratégia temática nacional (ObCig, n.d.^[156]; Observatório para as Migrações, n.d.^[155]). Neste contexto, o ACM e o Observatório para as Migrações desenvolveram indicadores que regem a integração dos imigrantes (Caixa 3.9). Os indicadores são particularmente relevantes, uma vez que os imigrantes são um dos grupos mais vulneráveis aos desafios no acesso aos serviços públicos, conforme referido na Secção 3.3.

Caixa 3.9. Os indicadores do Alto Comissariado para as Migrações para a integração dos migrantes

A existência de indicadores compostos e agregados sólidos constitui a base para o acompanhamento e avaliação das políticas, leis e iniciativas, que permitem um debate público informado e restabelecem a legitimidade da ação pública, na medida em que baseiam as discussões e as escolhas em factos e análises. Portugal desenvolveu 15 dimensões e mais de 200 indicadores para apoiar a integração dos imigrantes. Estes indicadores baseiam-se na análise de 28 fontes estatísticas e administrativas, que são depois publicadas anualmente sob a forma de um breve resumo com as principais tendências e de um relatório estatístico (ACM, 2022^[156]).

Os indicadores do Alto Comissariado para as Migrações (ACM) vão além da recomendação uniforme da Comissão Europeia (Comissão Europeia, n.d.^[157]), que apresenta quatro dimensões de integração e 16 indicadores de Saragoça.¹ Globalmente, a prática do ACM permite ao Governo português identificar tendências ao longo do tempo e prever o impacto de uma política a montante (*ex ante*) para ajustar as disposições à medida que estas são aplicadas (*in itinere*) e determinar se devem ser mantidas, abandonadas ou corrigidas (*ex post*).

1. Na sequência da adoção da Declaração de Saragoça, em abril de 2010, pelos ministros da UE, esses indicadores utilizam os dados do Eurostat para acompanhar a integração de imigrantes com dados comparáveis em todos os países da UE.

Fontes: Alto Comissariado para as Migrações (2022^[156]); Imigração na Recolha de Números: Relatórios estatísticos anuais, <https://www.om.acm.gov.pt/publicacoes-om/colecao-imigracao-em-numeros/relatorios-anuais>; Comissão Europeia (n.d.^[157]), Governança da integração dos migrantes em Portugal, https://ec.europa.eu/migrant-integration/country-governance/governance-migrant-integration-portugal_en.

Outro órgão relevante é a Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG), que é responsável pela defesa e promoção do princípio fundamental da igualdade delineado na Constituição. Instituído pelo Decreto Regulamentar n.º 1/2012, de 3 de maio (Governo de Portugal, 2012^[158]), a CIG faz parte da Presidência do Conselho de Ministros. Procede ao tratamento de queixas de discriminação em razão do sexo, orientação sexual e identidade de género e pode emitir pareceres e recomendações às autoridades competentes (CIG, n.d.^[159]). Estes pareceres, porém, não são vinculativos. Além disso, a CIG é responsável pela execução da Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018-2030. Para concretizar a visão a longo prazo nela incluída, a estratégia compreende três planos de ação para a execução a curto prazo: 1) Plano de Ação para a Igualdade entre Mulheres e Homens 2018-2021; 2) Plano de Ação para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica 2018-2021; e 3) Plano de Ação para o Combate à Discriminação em Razão da Orientação Sexual, Identidade e Expressão de Género e Características Sexuais 2018-2021 (CIG, 2018^[160]).

No que diz respeito ao ecossistema da informação, a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) é responsável por assegurar o cumprimento das disposições da lei de acesso à informação (Lei n.º 26/2016). Enquanto entidade administrativa independente, a CADA pode emitir pareceres não vinculativos, quer como resposta de um organismo público ou serviço sujeito à lei, quer como resultado de um processo de recurso originado por falta de resposta, recusa de um pedido, ou qualquer decisão de um organismo público ou serviço que restringe o acesso a documentos administrativos (CADA, n.d.^[161]). Os membros da CADA são nomeados por diferentes entidades públicas, incluindo o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, o Presidente da Assembleia da República, o governo central, os governos regionais, etc. Os membros são eleitos para um mandato de três anos, que pode ser renovado duas vezes.

Por último, a Comissão Nacional para a Proteção de Dados (CNPd) é uma entidade administrativa independente encarregada do acompanhamento do cumprimento das disposições legais e regulamentares relativas à proteção de dados pessoais (CNPd, n.d.^[162]), incluindo a Lei n.º 58/2019

relativa à aplicação do RGPD; a Lei n.º 59/2019 sobre o tratamento de dados pessoais; e a Lei n.º 41/2004 relativa à proteção da privacidade no setor das comunicações eletrónicas, entre outros. É composta por sete membros nomeados por diferentes entidades públicas, e o seu presidente é eleito pela Assembleia da República. No âmbito das suas atribuições e competências, a CNPD pode emitir pareceres não vinculativos e fornecer orientações e recomendações aos cidadãos e às organizações.

3.6.1. Da teoria à prática: salvaguarda dos direitos na realidade

Se um cidadão ou uma parte interessada for alvo de discriminação no acesso a um determinado serviço, o processo de apresentação de uma queixa em qualquer dos organismos acima referidos é o seguinte: o organismo em causa estuda primeiro o processo para determinar se o pedido é da sua competência e se dispõe das provas necessárias da vítima para iniciar um processo de contraordenação. A instituição pode solicitar informações adicionais à vítima para completar o processo ou redirecioná-la para o órgão correto para apresentar a queixa. Uma vez aberto um processo, a lei concede 90 dias para concluir a investigação, prazo esse que pode ser prorrogado em 60 dias, em casos de complexidade justificada. Uma vez tomada uma decisão sobre o caso, as contraordenações podem conduzir a advertências, multas ou sanções adicionais, que, no entanto, não são vinculativas. Em caso de circunstâncias agravadas, em conformidade com o quadro jurídico, o processo pode ser reencaminhado para as autoridades competentes do sistema de justiça penal.

Os quadros institucionais que regem o espaço cívico e os direitos individuais são abrangentes, tendo sido realizados progressos importantes nos últimos anos em termos de desenvolvimento de instrumentos políticos relevantes e de oferta de mecanismos setoriais de recurso para os indivíduos (ver Secção 4.2 do Capítulo 4 para mais informações sobre a natureza participativa dos instrumentos políticos relevantes). No entanto, a missão de inquérito da OCDE revelou uma série de desafios nas suas estruturas de governação, bem como na sua execução.⁴¹ Em termos de governação, os funcionários públicos declararam que carecem de recursos humanos e financeiros adequados, o que dificulta a sua capacidade para cumprir eficazmente os respetivos mandatos. Além disso, embora várias instituições possam receber queixas, realizar investigações e aplicar sanções em caso de incumprimento, com exceção da ERC, nenhuma tem poder de decisão vinculativo. Na prática, as entidades públicas não cumprem as recomendações apresentadas, designadamente em temas como o acesso à informação com a CADA e a discriminação com a CICDR. Isto limita o impacto destes organismos na tomada de decisões. Alguns relatórios apontam também para a falta de total independência de certas comissões, como a CICDR. (CommHRCoE, 2021^[17]; CERl, 2018^[16]). Por último, a maioria dos organismos, como a Provedoria de Justiça, a CADA e a CICDR, publicam relatórios anuais de atividades no âmbito do seu mandato e incluem dados, por exemplo, sobre o número e o tipo de queixas recebidas. Embora os dados sejam desagregados, as métricas não seguem os mesmos padrões em todos os organismos, o que limita o potencial de análise cruzada. Com efeito, para além do ACM e do seu trabalho sobre indicadores para a integração dos migrantes (Caixa 3.9), poucas instituições utilizam os dados para analisar tendências, necessidades emergentes e lacunas nos serviços. Além disso, certos organismos, como a CIG, não divulgam dados sobre queixas, mas publicam relatórios anuais com indicadores-chave sobre a igualdade de género. Embora os relatórios anuais da supervisão independente e o mecanismo de resolução de queixas incluam dados sobre queixas relacionadas com serviços públicos, não destacam estes dados especificamente.

O funcionamento destes organismos indica a existência de vários desafios adicionais. Em primeiro lugar, o sistema institucional no seu conjunto é complexo e fragmentado. Os mecanismos de recurso existentes dependem do tipo de alegada discriminação e as vítimas têm muitas vezes dificuldade em encontrar o interlocutor adequado para apresentar uma queixa. Embora os mecanismos sejam obrigados a reencaminhar as vítimas para o organismo correto, muitas vezes isso não se verifica na prática; quando esse reencaminhamento efetivamente acontece, o tempo e os recursos necessários para apresentar uma queixa representam um encargo acrescido para as vítimas. Em segundo lugar, existe uma formação

limitada para funcionários públicos relevantes, o que pode resultar em enviesamentos para determinados grupos e conhecimento inadequado do sistema para orientar os interessados para o interlocutor correto.⁴² Em terceiro lugar, os cidadãos e as partes interessadas não têm conhecimento dos quadros jurídicos, institucionais e políticos existentes, em parte devido à fraca comunicação do governo.⁴³ Os canais e as comunicações que as instituições públicas utilizam nem sempre chegam àqueles que mais necessitam de serviços devido à ausência de uma comunicação pública direcionada. Por sua vez, conforme reconhecido por vários funcionários públicos e organizações da sociedade civil durante a missão de averiguação, as partes interessadas tendem a não apresentar queixas.⁴⁴ Embora esteja disponível assistência jurídica gratuita, as partes interessadas informaram que os grupos vulneráveis por norma se deparam com barreiras financeiras para aceder à Justiça. O tempo necessário para investigar as queixas também é longo. Estes desafios resultam num número limitado de casos investigados e de sanções por parte das comissões competentes.

A criação de um sistema centralizado *online* para todos os tipos de queixas relativas aos direitos fundamentais poderia ajudar a resolver esta questão. Para esse efeito, o governo poderia seguir o exemplo do Livro Amarelo Eletrónico (LAE), portal centralizado que surgiu a partir do programa SIMPLEX em 2021, que os cidadãos e as partes interessadas podem utilizar para enviar comentários, sugestões e reclamações sobre serviços públicos (Governo de Portugal^[163]) (secção 4.2.2 do capítulo 4). O Governo poderia igualmente considerar a possibilidade de aumentar os serviços de apoio, como a assistência jurídica e a assistência aos membros mais desfavorecidos da sociedade, através de parcerias com organizações da sociedade civil relevantes, como a Associação Portuguesa de Apoio às Vítimas (Caixa 3.10).

Caixa 3.10. O papel da Associação Portuguesa de Apoio à Vítima na prestação de apoio jurídico

A sociedade civil desempenha um papel fundamental na prestação de serviços públicos, um dos quais é a igualdade de acesso à assistência jurídica para grupos vulneráveis e marginalizados da sociedade. Criada em 1990, a Associação Portuguesa de Apoio à Vítima é uma organização privada sem fins lucrativos cujo principal objetivo é apoiar as vítimas da criminalidade e da violência, as suas famílias e amigos, prestando-lhes serviços de qualidade, gratuitos e confidenciais e contribuindo para a melhoria das políticas públicas, sociais e privadas centradas no estatuto da vítima.

Os seus serviços são prestados através de escritórios em diferentes cidades em Portugal, redes nacionais e locais de apoio, linhas telefónicas, correio eletrónico e outros suportes de redes sociais, como Skype e WhatsApp, bem como interpretação, se necessário. A Associação Portuguesa de Apoio à Vítima trabalha em estreita colaboração com o Governo e tem várias parcerias com diferentes entidades públicas, incluindo o Alto Comissariado para as Migrações e a Polícia Nacional, entre outras. Presta igualmente formação a várias entidades públicas sobre o apoio às vítimas, como, por exemplo, seminários de sensibilização para a polícia.

Fonte: AVAP (n.d.^[164]), Associação Portuguesa de Apoio às Vítimas, https://apav.pt/apav_v3/index.php/pt/.

Resumo das recomendações sobre a criação de condições para serviços públicos mais centrados nas pessoas e baseados nos direitos humanos

Promover a igualdade e a não discriminação

Portugal alcançou progressos significativos na criação de políticas, tais como estratégias temáticas, para diferentes populações vulneráveis, e na defesa de iniciativas específicas para facilitar a sua integração na sociedade e a igualdade de acesso a serviços, tais como os Centros Nacionais e Locais de Apoio à Integração dos Migrantes e os mediadores municipais para as comunidades ciganas. No entanto, persistem problemas no que diz respeito à discriminação, racismo e exclusão para alguns grupos, o que dificulta a capacidade destes de acederem aos serviços em condições de igualdade. Com base nos esforços envidados até à data, a administração portuguesa poderia centrar-se no reforço do quadro jurídico e institucional e no alargamento das medidas destinadas a promover a igualdade e a combater a discriminação:

- Reforçando o quadro jurídico da discriminação, incluindo os motivos racistas/ódio como circunstância agravante para todos os crimes.
- Separando a Comissão para a Igualdade e contra a Discriminação Racial do Alto Comissariado para as Migrações.
- Criando incentivos para que os municípios promovam a adoção de planos de integração local para as comunidades ciganas e aumentando a sensibilização e o alcance de outras estratégias setoriais existentes.
- Desenvolvendo uma estratégia de comunicação com uma articulação clara dos serviços existentes disponíveis, bem como o caminho para aceder aos mesmos, consultando os utilizadores e fornecendo-os em formato omnicanal e em várias línguas.
- Alargando os esforços de sensibilização e formação em matéria de discriminação, em especial no que diz respeito às forças de segurança e aos funcionários públicos responsáveis por lidar com os cidadãos e as partes interessadas, a fim de desenvolver capacidades em termos de comunicação e competências linguísticas, preconceitos e conhecimentos da administração pública para orientar adequadamente qualquer grupo da população, em especial os grupos vulneráveis e marginalizados, com base nas suas necessidades específicas.
- Reforçando as capacidades dos prestadores de serviços e dos municípios a nível local, através do alargamento dos serviços de balcão único existentes para os migrantes e do programa de mediadores municipais e interculturais para as pessoas de etnia cigana, disponibilizando recursos e incentivos adequados aos municípios e aumentando o alcance e a utilização do serviço de tradução telefónica.
- Alargando as parcerias com as OSC, que têm conhecimentos especializados em matéria de discriminação contra diferentes grupos vulneráveis e marginalizados, a fim de aumentar as capacidades humanas e técnicas de recolha e análise de dados, bem como prestando aconselhamento político, assistência jurídica e serviços a estes grupos.
- Reforçando as capacidades das escolas e dos professores portugueses para combater preconceitos desde tenra idade, através da realização de cursos de sensibilização para a discriminação e o racismo, bem como para a importância da inclusão e da igualdade. Os mediadores locais de etnia cigana podem desempenhar um papel importante na facilitação de formações e no diálogo com as partes interessadas. Além disso, o governo poderia aumentar

os cursos de língua portuguesa nas áreas locais e simplificar a validação de competências para certificar os migrantes no acesso à população ativa.

- Reforçando o acompanhamento e avaliação da discriminação, nomeadamente para identificar tendências, com a criação do observatório do racismo e da xenofobia no âmbito do PNCRD. Ao identificar a localização onde se verifica a discriminação das partes interessadas e o motivo pelo qual essa discriminação ocorre, as instituições públicas podem melhorar o acesso aos serviços com políticas e intervenções específicas.

Proteção da liberdade de imprensa e do acesso à informação

A promoção de um ecossistema de informação sólido pode capacitar um cidadão informado para participar ativamente no debate público, dialogar com o Estado e aceder aos serviços públicos. Embora Portugal tenha uma longa história de proteção da liberdade de imprensa, existem também desafios que prejudicam o setor dos meios de comunicação social, nomeadamente em termos de sustentabilidade económica, segurança contra ameaças cibernéticas, leis de difamação que limitam o debate público e aumento da violência contra os jornalistas. Ao mesmo tempo, continuam a existir oportunidades para reforçar o atual acesso aos mecanismos de informação e a sensibilização em torno deste direito. Neste contexto, o Governo de Portugal poderia considerar o reforço do quadro institucional para a transparência e a melhoria da divulgação proativa e reativa de informações:

- Desenvolvendo uma plataforma *online* única que permita solicitar informações a qualquer organismo público, acompanhar o estado do pedido e proteger potencialmente a identidade do requerente. Tal poderá assegurar o acesso, a qualidade e a possibilidade de utilização do direito de acesso à informação, bem como o controlo do cumprimento por parte dos organismos públicos.
- Criando diretrizes ou manuais interativos para cidadãos e interessados sobre a forma e o local onde solicitar informações governamentais.
- Divulgando os meios disponíveis para aceder à informação e aos dados para aumentar a sensibilização para este direito através de uma abordagem multicanal, a fim de garantir que as partes interessadas com competências limitadas em matéria de tecnologias da informação e da comunicação e/ou acesso à Internet tenham as mesmas oportunidades de acesso e utilização da informação pública. Por exemplo, as Lojas de Cidadão e os Espaços Cidadão poderiam ser utilizados para aumentar a sensibilização e a utilização de ferramentas e tecnologias digitais.
- Realizando consultas aos utilizadores para dar prioridade às necessidades de informação e dados dos cidadãos, incluindo o formato e os canais preferíveis de divulgação, a fim de assegurar a acessibilidade e a possibilidade de utilização de ferramentas e sítios Web *online* e de localizar facilmente as informações e os dados existentes.
- Fornecendo poderes de decisão vinculativos e outros recursos à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, a fim de aumentar as suas capacidades de execução, realizar investigações e aplicar sanções.
- Incentivando a nomeação de uma pessoa ou de uma unidade encarregada do acesso à legislação em matéria de informação em todos os organismos públicos sujeitos à lei e proporcionando formação adicional e reforço das capacidades aos funcionários públicos, a fim de aumentar o cumprimento da legislação. Poderia igualmente ser criada uma rede de acesso a funcionários responsáveis pela informação, a fim de desenvolver capacidades e proceder ao intercâmbio de boas práticas.

Proteger a segurança digital, a inclusão e a utilização das tecnologias centrada nas pessoas

Portugal é um dos principais inovadores na prestação de serviços públicos *online* e uma das sociedades digitalizadas mais avançadas da Europa. Embora tenha defendido reformas digitais sob uma perspetiva centrada no utilizador, ainda existe margem para melhorar o acesso e a partilha de dados públicos, reforçar as medidas de segurança cibernética e abordar a recolha de dados e as preocupações com a privacidade. Para tornar os serviços públicos mais acessíveis, garantindo simultaneamente a proteção de dados e informações pessoais, o Governo português poderia considerar:

- Redobrar os esforços de reforço das capacidades existentes para incluir os prestadores de serviços na linha da frente da utilização de dados pessoais para aplicar as diretivas do RGPD, bem como para fazer face aos níveis desiguais de aplicação entre os ministérios competentes. Estas ações de formação poderão ser alargadas de modo a incluir os cidadãos e sensibilizá-los para a forma de monitorizar e proteger os seus dados pessoais quando interagem com o Estado – por exemplo, através do ePortugal.gov e de outros canais de distribuição relevantes, e coordenadas pela *task force* Portugal Digital.
- A Comissão Nacional para a Proteção de Dados poderá considerar a criação de protocolos ou normas de dados para promover a recolha, gestão, utilização e partilha sistemáticas de informações entre instituições e setores políticos, com vista a garantir a sua privacidade. Estes protocolos poderão ser concebidos em colaboração com os prestadores de serviços e outros funcionários públicos relevantes dos ministérios da tutela, a fim de assegurar que os protocolos abordam os potenciais desafios que estes intervenientes enfrentam em termos de privacidade dos dados.
- Explorar oportunidades para interagir com a sociedade civil, especialistas em tecnologia e empresas para garantir que a Lei de Videovigilância e Reconhecimento Facial responde às preocupações de todos os atores relevantes para salvaguardar a privacidade e a autonomia. Com a introdução gradual da recolha de dados biométricos na prestação de serviços públicos, será fundamental consultar estes intervenientes.
- A Agência para a Modernização Administrativa poderia procurar colaborar mais estreitamente com o Centro Nacional de Cibersegurança para expandir a escala e o alcance das atividades de sensibilização e de reforço de capacidades previstas no âmbito do Compromisso 6 do Plano de Ação Nacional de Administração Aberta para «alertar e capacitar para as questões de cibersegurança».

Enquanto pioneiro no campo digital, Portugal deu passos largos com a colocação dos cidadãos no centro da transição digital do setor público. A inclusão digital continua a ser uma prioridade máxima para o governo, mais ainda agora que os serviços digitais assumiram um papel central, com o surgimento da pandemia de COVID-19. Apesar destes esforços, como em muitos países membros da OCDE, as clivagens digitais continuam a colocar desafios aos diferentes grupos no que toca ao acesso aos serviços públicos. Para fazer face aos atuais fatores demográficos, de rendimento, geográficos e de acessibilidade que impedem determinados grupos de utilizar serviços públicos, o Governo de Portugal poderia considerar o seguinte:

- No âmbito da iniciativa Mosaico, realizar um mapeamento do utilizador para recolher elementos de prova sobre as lacunas existentes a fim de suportar o processo de reformulação dos serviços públicos piloto. O Governo poderia prestar especial atenção à conceção de diferentes modalidades de prestação de serviços, em conformidade com o Compromisso 3 no seu 2.º Plano de Ação Nacional de Administração Aberta, de acordo com as necessidades de grupos como os idosos, os migrantes e outros grupos tradicionalmente sub-representados.
- Alargar a escala e o alcance do programa INCoDe 2030, a fim de prestar apoio específico ao reforço de capacidades em matéria de literacia digital, com base numa cartografia das lacunas

existentes entre os grupos da sociedade e as regiões. Refletir sobre as vias possíveis para assegurar o financiamento sistémico deste programa, a fim de garantir resultados fundamentais em termos de literacia digital.

- Intensificar os esforços existentes no âmbito do INCoDe 2030 com vista a expandir o apoio disponível para os idosos. Este apoio poderá incluir a adoção de medidas para simplificar as plataformas existentes e adaptar os serviços às necessidades, hábitos e limitações deste grupo.
- Reforçar a coordenação com os governos locais para impulsionar a prestação de serviços e adaptá-la às necessidades de cada região em particular. Esse trabalho também coleria benefícios com a identificação e colaboração com líderes comunitários, OSC e outras vozes fidedignas para expandir o alcance do suporte existente no local para a prestação de serviços a diferentes grupos, em particular segmentos vulneráveis da população.

Embora Portugal apresente um grande potencial e uma visão ambiciosa para alavancar a inteligência artificial para a prestação de muitos serviços cruciais, são necessários esforços adicionais para promover uma utilização dessas tecnologias que seja ética, transparente e centrada nas pessoas. O reforço da transparência algorítmica, a salvaguarda da privacidade dos dados e o combate aos preconceitos humanos nos algoritmos que discriminam minorias na prestação de serviços automatizados serão vitais para Portugal desbloquear todo o potencial destas tecnologias. O governo poderia, assim, considerar as seguintes recomendações para reforçar a sua utilização da inteligência artificial, algoritmos e outras tecnologias na prestação de serviços públicos, com especial incidência na proteção e promoção das liberdades e direitos cívicos:

- Reforçar a transparência algorítmica, tornando públicos, de forma clara, atualizada e acessível, os critérios utilizados para automatizar as decisões e o tratamento dos dados pessoais na prestação de um serviço. Tal poderá incluir, por exemplo, critérios de aprovação, requisitos, processos de tomada de decisão, instituições envolvidas no processo, bem como benefícios/realizações de cada serviço.
- Desenvolver orientações técnicas específicas para orientar as decisões automatizadas e assegurar a proteção das informações pessoais ao longo do ciclo de tratamento de dados, em especial à medida que os prestadores de serviços introduzem a utilização de algoritmos para determinar os benefícios sociais e outros resultados. Poderia igualmente considerar a prestação de formação em matéria de reforço de capacidades aos prestadores de serviços que utilizam conjuntos de dados públicos para aumentar a sua sensibilização e reforçar o cumprimento das diretivas do RGPD.
- Juntamente com a aplicação dos princípios orientadores, a AMA poderia sensibilizar os principais prestadores de serviços para a forma de introduzir salvaguardas contra potenciais casos de preconceitos e discriminação por tecnologias inteligentes artificiais utilizadas na prestação de serviços públicos.
- Explorar oportunidades para cocriar algoritmos utilizados para a prestação de serviços públicos com utilizadores finais através de maratonas de programação e outros mecanismos de participação das partes interessadas.

Reforçar o papel dos mecanismos de supervisão independentes na proteção dos direitos fundamentais

Os quadros institucionais que regem o espaço cívico em Portugal são abrangentes e têm feito progressos significativos nos últimos anos em termos de desenvolvimento de instrumentos políticos relevantes (ou seja, estratégias temáticas) e de oferta de mecanismos setoriais de recurso para as pessoas. No entanto, enfrentam uma série de desafios nas suas estruturas de governação, devido à falta de recursos, poderes de decisão limitados e falta de normalização dos dados, bem como na sua

aplicação, principalmente devido a um sistema complexo e fragmentado, formação limitada, fraca comunicação e morosidade do processo de apresentação de queixas. O Governo poderia considerar o reforço da governação dos mecanismos de supervisão existentes que regem as liberdades cívicas, a fim de combater a atual abordagem de silos e aumentar o acesso a todos os membros da sociedade:

- Assegurar financiamento, capacidades e independência adequados entre as instituições, em especial as que dispõem de um mecanismo de reclamações, a fim de assegurar que os casos são efetivamente acompanhados e investigados.
- Conferir autoridade vinculativa às recomendações das principais instituições para aumentar o cumprimento por parte dos organismos públicos.
- Publicação de dados sobre queixas e sanções das comissões num único portal, a fim de incentivar a concorrência em matéria de conformidade entre organismos públicos e promover o acompanhamento por parte de cidadãos e partes interessadas.
- Identificar vias para simplificar o acesso aos mecanismos de queixa e compreender a acessibilidade dos serviços prestados através de uma sensibilização específica e da investigação entre comunidades vulneráveis e marginalizadas.
- Simplificar o processo de apresentação de queixas e dar seguimento atempado ao seu progresso, bem como, se for caso disso, a um reencaminhamento adequado. Por exemplo, poderia ser criado um sistema centralizado *online*, como o Livro Amarelo Eletrónico para os serviços públicos, para todos os tipos de queixas relativas aos direitos fundamentais.
- Aumentar os serviços de apoio, como a assistência jurídica, destinados aos membros mais desfavorecidos da sociedade, através de parcerias com organizações relevantes da sociedade civil.
- Desenvolver uma estratégia de comunicação dirigida a diferentes grupos populacionais, recorrendo a linguagem simples para explicar claramente qual o organismo que pode tratar de cada tipo de queixa, a fim de aumentar a sensibilização e a utilização dos mecanismos existentes.
- Promover a colaboração entre comissões, criando uma rede informal para desenvolver competências especializadas, identificar lacunas nos serviços e promover sinergias e análises de dados transeitoriais que possam ajudar a identificar tendências.

Bibliografia

- ACM (2022), *Coleção Imigração em Números: Relatórios Estatísticos Anuais*, Observatório das Migrações, <https://www.om.acm.gov.pt/publicacoes-om/colecao-imigracao-em-numeros/relatorios-anuais>. [156]
- ACM (2020), «COVID-19: Governo regulariza imigrantes e requerentes de asilo», página Web, <https://www.acm.gov.pt/-/covid-19-governo-regulariza-imigrantes-e-requerentes-de-asilo>. [32]
- ACM (2019), *Relatório de Execução PEM - 2017/2018*, Alto Comissariado para as Migrações, https://www.acm.gov.pt/documents/10181/222357/Relatorio_de_Execucao_PEM_2017_2018.pdf/656ad2c0-49e5-423d-98da-f791737766bc. [35]

- ACM (2018), *Estratégia Nacional de Integração das Comunidades Ciganas: Resolução do Conselho de Ministros n.º 154/2018*, Alto Comissariado para as Migrações, https://www.acm.gov.pt/documents/10181/52642/Publicac%CC%A7a%CC%83o+ENICC_EN_bx.pdf/c129278c-86bc-4647-88e7-f362a61c56f1. [51]
- ACM (2015), «Plano Estratégico para as Migrações 2015-2020», https://www.acm.gov.pt/documents/10181/222357/PEM_net.pdf/3a515909-7e66-41e8-8179-e3aa5e0c7195 (consultado em 23 maio de 2022). [34]
- ACM (n.d.), *App My CNAIM e Fórum Migrante*, <https://www.acm.gov.pt/-/app-my-cnaim-e-forum-migrante> (consultado em 23 de maio de 2022). [40]
- ACM (n.d.), «Conselho Consultivo para a Integração das Comunidades Ciganas (CONCIG)», página Web, <https://www.acm.gov.pt/-/grupo-consultivo-para-a-integracao-das-comunidades-ciganas> (consultado em 4 de maio de 2022). [55]
- ACM (n.d.), Conselho para as Migrações», página Web, <https://www.acm.gov.pt/-/conselho-para-as-migracoes-cm-> (consultado em 4 de maio de 2022). [152]
- ACM (n.d.), *Fórum ACM*, <https://forummigrante.acm.gov.pt> (consultado em 23 de maio de 2022). [41]
- ACM (n.d.), «Integração das Comunidades Ciganas: Programa ROMED avança para nova edição», página Web, <https://www.acm.gov.pt/-/estrategias-locais-de-integracao-das-comunidades-ciganas-programa-romed-avanca-para-nova-edicao> (consultado em 25 de maio de 2022). [57]
- ACM (n.d.), «Políticas locais para acolhimento e integração dos imigrantes», página Web, <https://www.acm.gov.pt/-/politicas-locais-para-acolhimento-e-integracao-dos-imigrantes> (consultado em 23 de maio de 2022). [43]
- ACM (n.d.), «Missão», página Web, <https://www.acm.gov.pt/-/o-que-fazemos-> (consultado em 4 de maio de 2022). [150]
- ACM (n.d.), «Planos municipais para a integração de imigrantes», página Web, <https://www.acm.gov.pt/planos-municipais> (consultado em 23 de maio de 2022). [42]
- ACM (n.d.), «Centro Nacional de Apoio à Integração de Imigrantes (CNAIM)», web page, <https://www.acm.gov.pt/pt/-/cnai-centro-nacional-de-apoio-ao-imigrante> (consultado em 23 de maio de 2022). [36]
- ACM (n.d.), «Rede de centros locais de apoio à integração de imigrantes (CLAIM)», página Web, <https://www.acm.gov.pt/pt/-/rede-claii-centros-locais-de-apoio-a-integracao-de-imigrant-3> (consultado em 23 de maio de 2022). [37]
- ACM (n.d.), «Apresentação – Programa Escolha», página Web, <http://www.programaescolhas.pt/apresentacao> (consultado em 6 de junho de 2022). [48]
- ACM (n.d.), «Estratégia», página Web, <https://www.acm.gov.pt/acm/missao> (consultado em 4 de maio de 2022). [153]
- ACM (n.d.), «Apoio à integração de refugiados», página Web, <https://www.acm.gov.pt/-/apoio-a-integracao-de-pessoas-refugiadas> (consultado em 24 de maio de 2022). [38]

- ACM (n.d.), «Serviço de Tradução Telefónica (STT)», página Web, <https://www.acm.gov.pt/-/servico-de-traducao-telefonica?inheritRedirect=true> (consultado em 23 de maio de 2022). [39]
- ACM (n.d.), «O que é o Programa de Mentores para Imigrantes», página Web, <https://www.acm.gov.pt/-/programa-de-mentores-para-imigrantes> (consultado em 25 de maio de 2022). [46]
- AMA (2021), *Princípios Orientadores para uma abordagem aos serviços públicos baseada nos Direitos Humanos*, Ministério da Modernização do Estado e da Administração Pública, Agência de Modernização Administrativa, Lisboa, <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQAAAB%2BLCAAAAAAABAAzNLQ0sgAAH8s8%2FAUAAAA%3D>. [26]
- AMA (n.d.), *Service*, Agência para a modernização administrativa, <https://www.ama.gov.pt/web/agencia-para-a-modernizacao-administrativa/atendimento> (consultado em 27 de abril de 2023). [102]
- APAV (2018), «Projeto Ódio Nunca Mais: Formação e sensibilização no combate aos crimes de ódio e discurso de ódio», página Web, <https://apav.pt/publiproj/index.php/71-projeto-odio-nunca-mais-formacao-e-sensibilizacao-no-combate-aos-crimes-de-odio-e-discurso-de-odio> (consultado em 26 de maio de 2022). [68]
- APAV (n.d.), *página Web APAV*, https://apav.pt/apav_v3/index.php/pt (consultado em 6 de junho de 2022). [164]
- Article 19 (2022), *The Global Expression Report 2022: The intensifying battle for narrative control*, Article 19, <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2022/06/A19-GxR-Report-22.pdf>. [4]
- Assembleia da República de Portugal (2019), *Lei n.º 58/2019 de 8 de agosto*, Diário da República, n.º 151/2019, Série I de 2019-08-08, páginas 3 - 40, Assembleia da República, <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/58-2019-123815982> (consultado em 6 de maio de 2022). [3]
- Assembleia da República de Portugal (2019), *Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto*, Diário da República, n.º 151/2019, Série I de 2019-08-08, pp. 41-68, <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/59-2019-123815983> (consultado em 6 de maio de 2022). [140]
- Assembleia da República de Portugal (2018), *Lei n.º 155/2018*, Assembleia da República, <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/46-2018-116029384>. [117]
- Assembleia da República de Portugal (2017), *Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto*, Diário da República, n.º 162/2017, Série I de 2009-02-12, páginas 926 - 1029, Assembleia da República, <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/93-2017-108038372> (consultado em 10 de maio de 2022). [11]
- Assembleia da República de Portugal (2017), *Lei n.º 94/2017, de 23 de agosto*, Diário da República, n.º 162/2017, Série I de 2017-08-23, pp. 4 915-4 921, <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/94-2017-108038373> (consultado em 10 de maio de 2022). [12]
- Assembleia da República Portuguesa (2016), *Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto*, Diário da República, n.º. 160/2016, Série I de 08-22-2016, Assembleia da República, <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/26-2016-75177807> (consultado em 5 de maio de 2022). [82]

- Assembleia da República Portuguesa (2011), *Lei n.º 3/2011, de 15 de fevereiro*, Assembleia da República, <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/3-2011-279786> (consultado em 16 de maio de 2023). [9]
- Assembleia da República Portuguesa (2009), *Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro*, Assembleia da República, <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/7-2009-602073> (consultado em 16 de maio de 2023). [10]
- Assembleia da República Portuguesa (2005), *Lei n.º 12/2005, de 26 de janeiro*, Assembleia da República, <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/12-2005-624463>. [112]
- Assembleia da República Portuguesa (2004), *Lei n.º 41/2004, de 18 de agosto*, Assembleia da República, <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/41-2004-480710>. [113]
- Assembleia da República Portuguesa (1999), *Lei n.º 2/99, de 13 de Janeiro*, Assembleia da República, <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/2-1999-196218>. [74]
- Assembleia da República Portuguesa (1998), *Lei n.º 67/98, de 26 de outubro*, Assembleia da República, <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/67-1998-239857>. [111]
- Assembleia da República Portuguesa (1991), *Lei n.º 10/91, de 29 de abril*, Assembleia da República, <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/10-1991-599769>. [110]
- Assembleia da República Portuguesa (1991), *Lei n.º 9/91, de 9 de abril*, Assembleia da República, <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/9-1991-614291>. [143]
- Assembleia da República Portuguesa (1978), *Lei n.º 65/78, de 13 de outubro*, Assembleia da República, <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/65-1978-328440?ts=1674691200034> (consultado em 16 de maio de 2023). [1]
- Assembleia da República Portuguesa (1975), *Decreto-Lei n.º 212/75, de 21 de abril*, Ministério da Justiça - Gabinete do Ministro, <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/212-1975-158401>. [142]
- Balestra, C. e L. Fleischer (2018), «Diversity statistics in the OECD: How do OECD countries collect data on ethnic, racial and indigenous identity?», *OECD Statistics Working Papers*, No. 2018/09, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/89bae654-en>. [70]
- BBC (2022), «Portugal election: Socialists win unexpected majority», *BBC News*, <https://www.bbc.com/news/entertainment-arts-60194375> (consultado em 11 de maio de 2022). [24]
- CADA (n.d.), «Natureza e Missão», página Web, <https://www.cada.pt/natureza-e-missao> (consultado em 5 de maio de 2022). [161]
- CAF (2021), *Portugal Leapfrogging Digital Transformation*, Development Bank of Latin America, https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1742/Portugal_Leapfrogging_Digital_Transformation.pdf?sequence=6&isAllowed=y (consultado em 5 de abril de 2022). [94]
- CGU (n.d.), *Fala.BR – Integrated Ombudsman and Access to Information Platform*, Federal Comptroller General, <https://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/SelecionarTipoManifestacao.aspx?ReturnUrl=%2f> (consultado em 2 de agosto de 2021). [87]
- CICDR (n.d.), «O que faz a CICDR?», página Web, <https://www.cicdr.pt/-/comissao-para-a-igualdade-e-contra-a-discriminacao-racial> (consultado em 4 de maio de 2022). [154]

- CIG (2018), *Portugal mais Igual - Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018-2030*, CIG, <https://www.cig.gov.pt/estrategia-nacional-para-a-igualdade-e-a-nao-discriminacao-2018-2030-portugal-igual/> (consultado em 4 de maio de 2023). [160]
- CIG (n.d.), «Queixa por discriminação em razão do sexo, da orientação sexual e da identidade de género», página Web, <https://www.cig.gov.pt/area-servicos/servicos/queixa-por-discriminacao> (consultado em 5 de maio de 2022). [159]
- CIVICUS (2021), «Far-right targets anti-racism activist», <https://monitor.civicus.org/updates/2021/03/30/far-right-targets-anti-racism-activist> (consultado em 15 de junho de 2022). [78]
- CNCS (2021), «*Cibersegurança em Portugal*, Centro Nacional de Cibersegurança, Lisboa, <https://www.cncs.gov.pt/docs/relatorio-sociedade2021-observ-cnccs.pdf>. [123]
- CNCS (2019), *Estratégia Nacional de Segurança do Ciberespaço (2019-2023)*, Centro Nacional de Cibersegurança, Lisboa, <https://www.cncs.gov.pt/docs/cnccs-ensc-2019-2023.pdf>. [116]
- CNPD (n.d.), «O que somos e quem somos», página Web <https://www.cnpd.pt/cnpd/o-que-somos-e-quem-somos> (consultado em 6 de maio de 2022). [162]
- CommHRCoE (2021), *Country Memorandum on Combating Racism and Violence against Women in Portugal*, Commissioner for Human Rights, Council of Europe, <https://rm.coe.int/memorandum-on-combating-racism-and-violence-against-women-in-portugal-/1680a1b977> (consultado em 10 de maio de 2022). [17]
- Comissão para a Igualdade e contra a Discriminação Racial (2021), *Relatório Anual de 2021: Igualdade e não discriminação em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem*, Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial, https://www.cicdr.pt/documents/57891/574449/20220809+-+Relat%C3%B3rio+Anual+CICDR+2021_.pdf/a7777160-f69a-48dd-8156-80d6bfcc93d0. [20]
- Conselho da Europa (2007), «Journalist convicted for asking questions wins free speech case at European court», <https://www.coe.int/en/web/impact-convention-human-rights/-/journalist-convicted-for-asking-questions-wins-free-speech-case-at-european-court> (consultado em 2 de maio de 2022). [79]
- Conselho da Europa (n.d.), *sítio Web ROMED*, <https://www.coe-romed.org> (consultado em 25 de maio de 2022). [58]
- CPR (n.d.), «Missão, visão e valores», página Web, <https://cpr.pt/missao-visao-e-valores> (consultado em 6 de junho de 2022). [50]
- DGEEC (2019), *Perfil Escolar das Comunidades Ciganas*, Direção-Geral de Estatísticas da Educação e da Ciência, <https://www.dgeec.mec.pt/np4/97> (consultado em 26 de maio de 2022). [61]
- DGPJ (n.d.), «Crimes contra a identidade pessoal/integridade pessoal: Discriminação racial/religiosa», *Estatísticas da Justiça - Crimes registados pelas autoridades policiais*, Direção-Geral da Administração da Justiça, https://estatisticas.justica.gov.pt/sites/siej/en-us/Pages/Crimes_registados_autoridades_policiais.aspx (consultado em 12 de abril de 2023). [22]

- Direção-Geral da Educação (2016), «Iniciativa «E se fosse eu? Fazer mochila e partir»», [45]
<https://www.dge.mec.pt/noticias/educacao-para-cidadania/iniciativa-e-se-fosse-eu-fazer-mochila-e-partir-0> (consultado em 24 de maio de 2022).
- Direção-Geral da Educação (n.d.), «Refugiados - Agenda Europeia para as Migrações», página [49]
 Web, https://www.dge.mec.pt/refugiados-agenda-europeia-para-as-migracoes#4_Iniciativas
 (consultado em 24 de maio de 2022).
- EAPN-PT (2020), «SOS comunidades ciganas: EAPN Portugal lança campanha de angariação [60]
 de fundo», comunicado de imprensa, <https://www.eapn.pt/documento/662/sos-comunidades-ciganas-eapn-portugal-lanca-campanha-de-angariacao-de-fundos> (consultado em 26 de maio de 2022).
- ECRI (2018), *ECRI Report on Portugal (Fifth Monitoring Cycle)*, Comissão Europeia contra o [16]
 Racismo e a Intolerância, Conselho da Europa, <https://rm.coe.int/fifth-report-on-portugal/16808de7da>.
- EDRi (2021), «EDRi urges Portugal government to oppose proposed video surveillance law», [121]
 página Web, <https://edri.org/our-work/edri-urges-portugal-government-to-oppose-proposed-video-surveillance-law> (consultado em 22 de abril de 2022).
- ENAR (2020), «Urgent solidarity call to support Portuguese anti-racist activists», comunicado de [64]
 imprensa, <https://www.enar-eu.org/urgent-solidarity-call-to-support-portuguese-anti-racist-activists> (consultado em 26 de maio de 2022).
- ENAR (2018), *Racist Crime & Institutional Racism in Europe: ENAR Shadow Report 2014-2018*, [69]
 Rede Europeia contra o Racismo, https://www.enar-eu.org/wp-content/uploads/shadowreport2018_final.pdf.
- ENNHRI (n.d.), «UN Paris Principles & accreditation», página Web, <http://ennhri.org/about-nhris/un-paris-principles-and-accreditation> [166]
 (consultado em 20 de junho de 2022).
- ePortugal (n.d.), *Locais de atendimento de serviços públicos - moradas e horas*, [103]
 ePortugal.gov.pt, <https://eportugal.gov.pt/locais-de-atendimento-de-servicos-publicos>
 (consultado em 27 de abril de 2023).
- Comissão Europeia (2022), *Relatório de Maturidade de Dados Abertos*, Serviço de Publicações [100]
 da União Europeia, https://data.europa.eu/sites/default/files/data.europa.eu_landscaping_insight_report_n8_2022_1_1.pdf.
- Comissão Europeia (2022), *Portugal no Índice de Digitalidade da Economia e da Sociedade*, [90]
 Comissão Europeia, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi-portugal> (consultado em 11 de abril de 2023).
- Comissão Europeia (2020), *Relatório de Maturidade de Dados Abertos 2020*, Serviço de [99]
 Publicações da União Europeia, https://data.europa.eu/sites/default/files/edp_landscaping_insight_report_n6_2020.pdf.
- Comissão Europeia (n.d.), *Governança da integração de migrantes em Portugal*, Sítio Web [157]
 Europeu sobre Integração, https://ec.europa.eu/migrant-integration/country-governance/governance-migrant-integration-portugal_en (consultado em 11 de abril de 2023).

- Comissão Europeia (n.d.), «Mediadores municipais e interculturais em Portugal», Sítio Web Europeu sobre Integração, https://ec.europa.eu/migrant-integration/integration-practice/municipal-and-intercultural-mediators-portugal_en (consultado em 6 de junho de 2022). [59]
- Comissão Europeia (n.d.), «Portugal: Financiamento, estratégia, factos e imagens e dados de contacto para cidadãos ciganos em Portugal.», página Web, https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/roma-eu/roma-equality-inclusion-and-participation-eu-country/portugal_en (consultado em 25 de maio de 2022). [53]
- União Europeia (2023), *Declaração Europeia sobre os Direitos Digitais e os Princípios para a Década Digital*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/european-declaration-digital-rights-and-principles#:~:text=The%20Declaration%20on%20Digital%20Rights%20and%20Principles%20presents%20the%20EU's,version%20of%20the%20Declaration%20available.> [105]
- Eurostat (2022), *Os cidadãos de países terceiros representam 5,3 % da população da UE*, página Web, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20220330-2> (consultado em 10 de maio de 2022). [29]
- Eurostat (2021), «E-Government / Atividades de E-Government via *websites* / Utilização de Internet: interação com as autoridades públicas por indivíduos com 65-74 anos», *Ciência, tecnologia, sociedade digital / Economia e sociedade digitais / Utilização das TIC em agregados familiares e por indivíduos*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ISOC_CIEGI_AC_custom_6222575/default/table?lang=en (consultado em 11 de maio de 2022). [129]
- Eurostat (2021), «Utilização das TIC em agregados familiares e pelos indivíduos: atividades de E-Government via *websites*», *Ciência, tecnologia, sociedade digital / economia e sociedade digitais*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ISOC_CIEGI_AC/default/table?lang=en (consultado em 10 de maio de 2022). [128]
- Eurostat (2021), «Utilizadores de TIC: Nível de competências digitais dos indivíduos», *Ciência, tecnologia, sociedade digital / economia e sociedade digitais / competências digitais*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/isoc_sk_dskl_i21/default/table?lang=en (consultado em 10 de maio de 2022). [127]
- Eurostat (2021), «Desigualdade de rendimentos: Desigualdade na distribuição de rendimentos, rácio dos quintis do rendimento S80/S20», *População e condições sociais / Condições de vida e assistência social / Rendimento e condições de vida*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_PNS4/default/table?lang=en&category=lvcon.ilc.ilc_ie.ilc_iei. [133]
- Eurostat (2021), «Estatística de TIC Regionais: Indivíduos que utilizaram a internet para interação com autoridades públicas, Portugal», *Ciência, tecnologia, sociedade digital / economia e sociedade digitais / utilização das TIC em agregados familiares e por indivíduos*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ISOC_R_GOV_I/default/table?lang=en&categoria=isoc.isoc_i.isoc_reg (consultado em 14 de abril de 2023). [134]

- FRA (2023), *Comunidade cigana em 10 Países Europeus - Principais Resultados. Inquérito sobre Comunidade Cigana 2021.*, Serviço de Publicações da União Europeia, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2022-roma-survey-2021-main-results2_en.pdf. [62]
- FRA (2021), *Quadro Jurídico e Espaço das Organizações da Sociedade Civil no Apoio aos Direitos Fundamentais: Portugal*, Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/franet_portugal_civic_space_2021.pdf. [19]
- FRA (n.d.), «Inquérito piloto sobre as condições de vida, origens e trajetórias da população residente em Portugal», *Compêndio de práticas para a recolha de dados sobre a igualdade*, Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, <https://fra.europa.eu/en/promising-practices/pilot-survey-living-conditions-origins-and-trajectories-resident-population> (consultado em 5 de abril de 2023). [63]
- Freedom House (2021), *Freedom in the World 2021: Portugal*, Freedom House, <https://freedomhouse.org/country/portugal/freedom-world/2021> (consultado em 2 de maio de 2022). [18]
- Gaudêncio, R. e X. Costa (2020), «Milhares de pessoas manifesta-se em Portugal contra o racismo», *Público*, <https://www.publico.pt/2020/06/06/sociedade/noticia/milhares-pessoas-manifestamse-pais-racismo-1919723> (consultado em 26 de maio de 2022). [65]
- Governo de Portugal (2021), *Estratégia para a Transformação Digital da Administração Pública*, Presidência do Conselho de Ministros, <https://tic.gov.pt/estrategias/estrategia-2021-2026>. [96]
- Governo de Portugal (2023), *C-Academy*, Centro Nacional de Cibersegurança, <https://www.cncs.gov.pt/pt/c-academy/> (consultado em 11 de abril de 2023). [118]
- Governo de Portugal (2021), *2.º Plano de Ação Nacional: 2021-2023 Portugal*, Parceria para o Governo Aberto, Lisboa, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/09/Portugal_Action-Plan_2021-2023_EN.pdf. [108]
- Governo de Portugal (2021), *Relatório de Avaliação da Estratégia TIC 2020*, Governo de Portugal, <https://www.sgeconomia.gov.pt/noticias/relatorio-de-avaliacao-da-estrategia-tic-2020.aspx> (consultado em 6 de maio de 2022). [95]
- Governo de Portugal (2021), *Princípios Orientadores para uma abordagem aos serviços públicos baseada nos Direitos Humanos*, Ministério da Modernização do Estado e da Administração Pública, Agência da Modernização Administrativa, Lisboa, <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNLQ0sgAAH8s8%2fAUA AAA%3d> (consultado em 5 de abril de 2022). [104]
- Governo de Portugal (2021), *Lançamento do novo Livro Amarelo Eletrónico*, <https://www.livroamarelo.gov.pt/New?id=55605> (consultado em 30 de agosto de 2022). [163]
- Governo de Portugal (2021), *Segundo Plano de Ação Nacional de Portugal no Âmbito das OGP (2021-2023)*, Parceria para o Governo Aberto, Lisboa, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/09/Portugal_Action-Plan_2021-2023_EN.pdf (consultado em 7 de abril de 2022). [85]
- Governo de Portugal (2021), *Resolução do Conselho de Ministros n.º 59/2021*, INCoDe Portugal.2030, <https://www.incode2030.gov.pt/en/documentos-en/>. [124]

- Governo de Portugal (2021), *A Declaração de Lisboa: Democracia Digital com um Propósito*, Governo de Portugal, <https://www.lisbondeclaration.eu/learn-more> (consultado em 9 de maio de 2022). [107]
- Governo de Portugal (2020), *Estratégia TIC 2020*, Ministério da Economia e da Transição Digital, <https://www.portugal.gov.pt/gc22/portugal-digital/plano-de-acao-para-a-transicao-digital-pdf.aspx> (consultado em 6 de maio de 2022). [93]
- Governo de Portugal (2019), *AI Portugal 2030: Iniciativa Nacional Portuguesa em matéria de Competências Digitais*, Programa INCoDe, <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBAAAAB%2BLCAAAAAAABACzMDQxMQC3h%2ByrBAAA%3D%3D> (consultado em 12 de maio de 2022). [136]
- Governo de Portugal (2019), *Decreto-Lei n.º 156/2019, de 22 de outubro*, Presidência do Conselho de Ministros, <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/156-2019-125560575> (consultado em 2 de maio de 2023). [126]
- Governo de Portugal (2019), *XXII Programa de Governo*, Governo de Portugal, <https://www.portugal.gov.pt/gc22/programa-do-governo-xxii/programa-do-governo-xxii-pdf.aspx?v=%C2%ABmlkvi%C2%BB=54f1146c-05ee-4f3a-be5c-b10f524d8cec> (consultado em 29 de março de 2022). [132]
- Governo de Portugal (2018), *Decreto-Lei n.º 83/2018, de 19 de outubro*, Presidência do Conselho de Ministros, <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/83-2018-116734769>. [89]
- Governo de Portugal (2017), *Portugal INCoDe.2030: Iniciativa Nacional de Competências Digitais e2030*, Governo de Portugal, <https://www.dgert.gov.pt/iniciativa-nacional-competencias-digitais-e-2030-incode-2030>. [125]
- Governo de Portugal (2017), *Lançado Espaço do Cidadão Solidário*, Governo de Portugal, <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=lancado-espaco-do-cidadao-solidario> (consultado em 2 de maio de 2023). [101]
- Governo de Portugal (2014), *Decreto-Lei n.º 31/2014, de 27 de fevereiro*, Presidência do Conselho de Ministros, <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/31-2014-572382>. [151]
- Governo de Portugal (2012), *Decreto Regulamentar n.º 1/2012, de 6 de janeiro*, Presidência do Conselho de Ministros, <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-regulamentar/1-2012-477078>. [158]
- Governo de Portugal (2005), *Constituição da República Portuguesa*, <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/pt/pt045en.pdf>. [81]
- Governo de Portugal (1999), *Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril*, Presidência do Conselho de Ministros, <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/135-1999-534640>. [84]
- Governo de Portugal (1995), *Código Penal, Decreto-Lei n.º 48/95*, <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/1995-34437675>. [13]
- Governo de Portugal (1974), *Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto*, Ministérios da Administração Interna e da Justiça, <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/406-1974-424767> (consultado em 16 de maio de 2023). [6]

- Governo de Portugal (1974), *Decreto-Lei n.º 594/74, de 7 de novembro*, Ministério da Administração Interna - Gabinete do Ministro, <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/594-1974-471532> (consultado em 16 de maio de 2023). [8]
- Governo de Portugal (n.d.), «AXIS 3: Atividades de inclusão como parte do Portugal INCoDe.2030», página Web, <https://www.incode2030.gov.pt/eixos/#eixo-3> (consultado em 11 de maio de 2022). [131]
- Governo de Portugal (n.d.), «Compromisso n.º 7: Implementação e monitorização do regime de acesso à informação administrativa e ambiental», <https://ogp.eportugal.gov.pt/en/web/guest/commitment-7> (consultado em 28 de maio de 2022). [86]
- Governo de Portugal (n.d.), *Programa Nacional para a Promoção do Sucesso Escolar*, Direção-Geral da Educação, <https://www.dge.mec.pt/programa-nacional-de-promocao-do-sucesso-escolar> (consultado em 5 de abril de 2023). [44]
- Governo de Portugal (n.d.), *sítio Web SIMPLEX*, <https://www.simplex.gov.pt> (consultado em 1 de abril de 2022). [115]
- Government of the United Kingdom (n.d.), *Algorithmic Transparency Recording Standard Hub*, Central Digital and Data Office; Centre for Data Ethics and Innovation, <https://www.gov.uk/government/collections/algorithmic-transparency-recording-standard-hub> (consultado em 14 April 2023). [139]
- Human Rights Council (2019), *Report of the Human Rights Council on its Twenty-seventh Session*, United Nations General Assembly, <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/regular-sessions/session27/list-reports> (consultado em 3 de maio de 2022). [21]
- ILGA Portugal (2019), *Relatório Anual do Observatório da Discriminação 2019*, Observatório da Discriminação contra as Pessoas LGBTI+, <https://www.ilga-portugal.pt/denunciar-a-discriminacao/observatorio-da-discriminacao>. [72]
- ILGA Portugal (n.d.), *Porque existimos*, Associação ILGA Portugal - Intervenção Lésbica, Gay, Bisexual, Trans e Intersex, <https://www.ilga-portugal.pt/associacao/porque-existimos/>. [71]
- INR (n.d.), «Selo de Usabilidade e Acessibilidade», <https://www.inr.pt/selo-de-usabilidade-e-acessibilidade> (consultado em 13 de maio de 2022). [135]
- ITU (2020), *Global Cybersecurity Index*, International Telecommunication Union, Geneva, https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/str/D-STR-GCI.01-2021-PDF-E.pdf. [119]
- Law Library of Congress (2021), *Civic Space Legal Framework: Portugal (April 2021), Romania (November 2021)*, Law Library of Congress, Washington, DC, <https://www.loc.gov/item/2021687420/>. [2]
- Mendes, M., O. Magano e P. Candeias (2014), *Estudo Nacional sobre Comunidades Ciganas*, Alto Comissariado para as Migrações, Observatório das Comunidades Ciganas, Lisboa, <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/15587/1/estudonacionalsobreascomunidadesciganas.pdf>. [52]
- Observatório das Migrações (n.d.), «O Observatório», página Web, <https://www.om.acm.gov.pt/o-observatorio> (consultado em 4 de maio de 2022). [155]

- MIPEX (n.d.), *Portugal: Índice de Políticas de Integração de Migrantes 2020*, [31]
<https://www.mipex.eu/portugal> (consultado em 10 de maio de 2022).
- NAU (2021), *Plataforma NAU - Google datastudio*, [114]
<https://datastudio.google.com/u/0/reporting/1gd-YXUtHFzHm3qddPTO8r272kyRD-uDG/page/4f5xB> (consultado em 23 de maio de 2022).
- ObCig (n.d.), «Sobre o ObCig», página Web, <https://www.obcig.acm.gov.pt/sobreobcig> [56]
 (acessado em 4 de maio de 2022).
- OECD (2022), *International Migration Outlook 2022*, OECD Publishing, Paris, [27]
<https://doi.org/10.1787/30fe16d2-en>.
- OECD (2022), *Review of Inclusive Education in Portugal*, Reviews of National Policies for [47]
 Education, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/a9c95902-en>.
- OCDE (2022), *The Protection and Promotion of Civic Space: Strengthening Alignment with [73]
 International Standards and Guidance*, OECD Publishing, Paris,
<https://doi.org/10.1787/d234e975-en>.
- OECD (2021), *OECD Economic Surveys: Portugal 2021*, OECD Publishing, Paris, [97]
<https://doi.org/10.1787/13b842d6-en>.
- OECD (2021), *OECD Science, Technology and Innovation Outlook 2021: Times of Crisis and [109]
 Opportunity*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/75f79015-en>.
- OECD (2020), «Digital Government Index: 2019 results», *OECD Public Governance Policy [91]
 Papers*, No. 03, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/4de9f5bb-en>.
- OECD (2020), *OECD Digital Economy Outlook 2020*, OECD Publishing, Paris, [122]
<https://doi.org/10.1787/bb167041-en>.
- OECD (2020), *Over the Rainbow? The Road to LGBTI Inclusion*, OECD Publishing, Paris, [15]
<https://doi.org/10.1787/8d2fd1a8-en>.
- OECD (2019), *Artificial Intelligence in Society*, OECD Publishing, Paris, [138]
<https://doi.org/10.1787/eedfee77-en>.
- OECD (2019), *OECD OURdata Index (2019): Portugal Country Note*, OECD, Paris, [98]
<https://www.oecd.org/gov/digital-government/ourdata-index-portugal.pdf>.
- OECD (2019), *PISA 2018 Results (Volume II): Where All Students Can Succeed*, PISA, OECD [30]
 Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b5fd1b8f-en>.
- OECD (2014), «Recommendation of the Council on Digital Government Strategies», *OECD [92]
 Legal Instruments*, OECD/LEGAL/0406, OECD, Paris,
<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0406> (consultado em 7 de
 abril de 2021).
- OECD (2001), «Student definition», *OECD Glossary of Statistical Terms*, OECD, Paris, [167]
<https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=3121> (consultado em 21 de junho de 2022).
- OECD (n.d.), *Gender Equality Data: Women in politics*, [https://data.oecd.org/inequality/women- \[14\]
 in-politics.htm](https://data.oecd.org/inequality/women-in-politics.htm) (consultado em 12 de abril de 2023).

- OHCHR (2021), «Statement to the media by the United Nations Working Group of Experts on People of African Descent, on the conclusion of its official visit to Portugal (29 November-6 December, 2021)», <https://www.ohchr.org/en/statements/2021/12/statement-media-united-nations-working-group-experts-people-african-descent> (consultado em 26 de maio de 2022). [66]
- OHCHR (n.d.), *Painel Interativo do Estado de Ratificação*, Gabinete do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, <https://indicators.ohchr.org> (consultado em 2 de maio de 2022). [165]
- OneTrust (2021), «Portugal: supervisão da proteção de dados», <https://www.dataguidance.com/notes/portugal-data-protection-overview>. [120]
- OSCE ODIHR (2021), *Hate Crime Reporting: Portugal*, página Web, <https://hatecrime.osce.org/portugal> (consultado em 12 de abril de 2023). [23]
- Oxford Insights (2022), *Government AI Readiness Index 2022*, Oxford Insights, https://static1.squarespace.com/static/58b2e92c1e5b6c828058484e/t/61ead0752e7529590e98d35f/1642778757117/Government_AI_Readiness_21.pdf. [137]
- CNDH (n.d.), *Indicadores de Direitos Humanos*, Comissão Nacional para os Direitos Humanos de Portugal, <https://direitoshumanos.mne.gov.pt/en/documentation/human-rights-indicators> (consultado em 23 de maio de 2022). [148]
- CNDH (n.d.), «Mandato», página Web, <https://direitoshumanos.mne.gov.pt/en/the-pnhrc/mandate> (consultado em 3 de maio de 2022). [149]
- Provedor de Justiça de Portugal (2021), *Relatório para a Assembleia da República 2021*, Provedor de Justiça de Portugal, Lisboa, https://www.provedor-jus.pt/documentos/Relat2021%20_PJ_final.pdf. [147]
- Provedor de Justiça de Portugal (n.d.), «O mandato», página Web, <https://www.provedor-jus.pt/en/who-we-are/the-ombudsperson/the-mandate>. [144]
- Provedor de Justiça de Portugal (n.d.), «O provedor enquanto instituição nacional de direitos humanos», página Web, <https://www.provedor-jus.pt/en/national-human-rights-institution/the-ombudsman-as-national-human-rights-institution> (consultado em 3 de maio de 2022). [145]
- Provedor de Justiça de Portugal (n.d.), «O provedor enquanto mecanismo nacional de prevenção», página Web, <https://www.provedor-jus.pt/en/national-preventive-mechanism/the-ombudsman-as-national-preventive-mechanism> (consultado em 3 de maio de 2022). [146]
- Presidência do Conselho de Ministros (2021), *Resolução do Conselho de Ministros n.º 101-A/2021*, Diário da República, Série I, n.º 147, <https://files.dre.pt/1s/2021/07/14701/0000200020.pdf>. [67]
- Presidência do Conselho de Ministros (2015), *Resolução do Conselho de Ministros n.º 12-B/2015*, Diário da República, Série 1, n.º 56, 20 de março de 2015, https://www.acm.gov.pt/documents/10181/42225/Plano+Estrat%C3%A9gico+para+as+Migra%C3%A7%C3%B5es+%28PEM%29_RCM.pdf/b6375f51-53e2-4d88-9783-81cf1c7bb91c (consultado em 23 de maio de 2022). [33]

- Repórteres sem Fronteiras (2022), «Índice Mundial de Liberdade de Imprensa 2021: Journalism, the vaccine against disinformation, blocked in more than 130 countries», <https://rsf.org/en/2021-world-press-freedom-index-journalism-vaccine-against-disinformation-blocked-more-130-countries> (consultado em 23 de junho de 2022). [76]
- Repórteres sem Fronteiras (n.d.), «Portugal – Reporters Without Borders survey data results», <https://rsf.org/en/country/portugal> (consultado em 29 de abril de 2022). [75]
- Reuters (2022), «Portugal’s Impresa media outlets hit by hackers», Reuters, <https://www.reuters.com/business/media-telecom/portugals-impresa-media-outlets-hit-by-hackers-2022-01-03> (consultado em 24 de maio de 2022). [80]
- Reuters Institute (2021), «Portugal country note», <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/digital-news-report/2021/portugal> (consultado em 24 de maio de 2022). [77]
- RTI Rating (n.d.), «By country», <https://www.rti-rating.org/country-data> (consultado em 2 de agosto de 2021). [83]
- Rutigliano, A. (2020), «Inclusion of Roma students in Europe: A literature review and examples of policy initiatives», *OECD Education Working Papers*, No. 228, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8ce7d6eb-en>. [54]
- Secretário-Geral da Ibero-América (2023), *Carta Iberoamericana de Principios y Derechos en Entornos Digitales*, <https://www.segib.org/?document=carta-iberoamericana-de-principios-y-derechos-en-entornos-digitales>. [106]
- SEF (2022), *Relatório sobre Imigração, Fronteiras e Asilo 2021*, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, <https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa2021.pdf>. [28]
- SSI (2022), *Relatório Anual de Segurança Interna de 2022*, Sistema de Segurança Interna, Gabinete do Secretário-Geral, <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDazMAQAhxRa3gUAAA%3d>. [25]
- Instituto Nacional de Estatística (2021), *Censo Populacional de 2021*, Instituto Nacional de Estatística, https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=526271534&DESTAQUESmodo=2 (consultado em 11 de abril de 2022). [130]
- Transparência Internacional Portugal (n.d.), «Perguntar não ofende», página Web, <https://transparencia.pt/perguntar-nao-ofende> (consultado em 29 de junho de 2023). [88]
- V-Dem (2022), *Freedom of expression and Alternative Sources of Information Index*, Instituto V-Dem, Universidade de Gotemburgo, Gotemburgo https://www.v-dem.net/data_analysis/VariableGraph (consultado em 11 de abril de 2023). [5]
- V-Dem (2022), «Freedom of Peaceful Assembly in Portugal», Instituto V-Dem, Universidade de Gotemburgo, Gotemburgo, https://www.v-dem.net/data_analysis/VariableGraph (consultado em 15 de junho de 2022). [7]
- Wachter, S., B. Mittelstadt and L. Floridi (2016), «Why a Right to Explanation of Automated Decision-Making Does Not Exist in the General Data Protection Regulation», *SSRN Electronic Journal*, <https://doi.org/10.1093/idpl/jpx005>. [141]

Notas

¹ Portugal ratificou 17 dos 18 tratados internacionais em matéria de direitos humanos, incluindo o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, bem como o Protocolo Facultativo e o Segundo Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e o Protocolo Facultativo à Convenção, e ainda a Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes e o seu Protocolo Facultativo à Convenção. Apenas a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias não foi ratificada (ACDH, n.d.^[165]).

² As avaliações PISA da OCDE definem um estudante como qualquer pessoa singular que participa em serviços educacionais abrangidos pela recolha de dados. O número de alunos inscritos refere-se ao número de pessoas (efetivos) que estão inscritos no período de referência e não necessariamente ao número de registos (OCDE, 2001^[167]).

³ Com base em entrevistas com 15 OSC e 24 instituições públicas, de 15 de novembro de 2021 a 4 de maio de 2022.

⁴ Com base em entrevistas com 15 OSC e 24 instituições públicas, de 15 de novembro de 2021 a 4 de maio de 2022.

⁵ Dados recebidos do Governo de Portugal, março de 2023.

⁶ Dados recebidos do Governo de Portugal, março de 2023.

⁷ Dados recebidos do Governo de Portugal, março de 2023.

⁸ Dados recebidos do Governo de Portugal, março de 2023.

⁹ Este dado refere-se aos anos escolares 4-6 do ensino básico. O ensino básico é seguido pelo ensino secundário, após a conclusão do terceiro ciclo.

¹⁰ Dados recebidos do Governo de Portugal, março de 2023.

¹¹ Com base em entrevistas com 15 OSC e 24 instituições públicas, de 15 de novembro de 2021 a 4 de maio de 2022.

¹² Dados recebidos do Governo de Portugal, março de 2023.

¹³ Com base em entrevistas com 15 OSC e 24 instituições públicas, de 15 de novembro de 2021 a 4 de maio de 2022.

¹⁴ Esta categoria inclui indicadores sobre os seguintes aspetos: possibilidade de imposição de sanções a quem deliberadamente prejudique o direito à informação (por exemplo, destruição não autorizada de informação); existência de um sistema de recurso para os organismos públicos que sistematicamente infrinjam o seu dever de divulgar informações; saber se é concedida imunidade jurídica ao organismo de supervisão independente e aos seus funcionários por atos praticados de boa-fé no exercício de qualquer poder, dever ou função nos termos da lei RTI; existência de proteções legais contra a imposição de sanções a quem divulgar irregularidades (ou seja, denunciante).

¹⁵ Esta categoria inclui indicadores sobre os seguintes aspetos: saber se as autoridades públicas são obrigadas a nomear funcionários ou unidades com responsabilidades específicas para assegurar que cumprem as suas obrigações de divulgação de informações, existência de um organismo central com a responsabilidade geral de promover a RTI, saber se a legislação exige esforços de sensibilização do público, existência de um sistema que estabeleça e aplique normas mínimas de gestão dos registos, saber se os organismos públicos são obrigados a criar e atualizar listas dos registos dos documentos na sua posse e a torná-las públicas, existência de programas de formação para funcionários públicos, saber se os organismos públicos são obrigados a apresentar relatórios anuais sobre as medidas tomadas para cumprir as suas obrigações de divulgação, incluindo estatísticas sobre os pedidos, saber se o organismo central está obrigado a apresentar ao legislador um relatório consolidado sobre a aplicação da lei.

¹⁶ Esta categoria inclui indicadores sobre os seguintes aspetos: saber se as normas da lei ATI se sobrepõem a restrições à divulgação de informações (disposições de sigilo) noutra legislação na medida de qualquer conflito; se a conformidade das exceções ao direito de acesso estão em consonância com as normas internacionais; se o teste do prejuízo se aplica a todas as exceções, para que a divulgação apenas seja recusada quando representa um risco de prejuízo real para um interesse protegido; a existência do prevalecimento de uma obrigação de interesse público, para que as informações devam ser divulgadas sempre que tal seja do interesse público geral, mesmo que com isso se possa prejudicar um interesse protegido; se existe a obrigação de divulgar informações logo que uma exceção deixe de ser aplicável; existência de procedimentos claros e adequados de consulta de terceiros que tenham transmitido informações objeto de um pedido a título confidencial; existência de uma cláusula de separabilidade que exija a divulgação da parte restante de um registo, mesmo que uma secção específica seja abrangida por uma exceção; se os organismos públicos que recusam o acesso à informação a) indicam os fundamentos jurídicos exatos e b) informam o requerente dos procedimentos de recurso relevantes.

¹⁷ A análise da legislação portuguesa em matéria de acesso à informação baseia-se na resposta do país à Secção 4 relativa à transparência do inquérito da OCDE sobre o Governo Aberto de 2020.

¹⁸ Com base em entrevistas com 15 OSC e 24 instituições públicas, de 15 de novembro de 2021 a 4 de maio de 2022.

¹⁹ Com base em entrevistas com 15 OSC e 24 instituições públicas, de 15 de novembro de 2021 a 4 de maio de 2022.

²⁰ Com base em entrevistas com 15 OSC e 24 instituições públicas, de 15 de novembro de 2021 a 4 de maio de 2022.

²¹ Com base em entrevistas com 15 OSC e 24 instituições públicas, de 15 de novembro de 2021 a 4 de maio de 2022.

²² Com base em entrevistas com 15 OSC e 24 instituições públicas, de 15 de novembro de 2021 a 4 de maio de 2022.

²³ O IGD da OCDE mede a medida em que os governos estão a tornar-se digitalmente competentes para promover operações integradas e coerentes, bem como a transformação de ponta a ponta (*end-to-end*) da conceção e prestação de serviços.

²⁴ O Quadro Político de Governo Digital da OCDE (OCDE, 2020^[91]) define uma perspetiva orientada para o utilizador como «uma abordagem que descreve ações governamentais que permitem que cidadãos e empresas indiquem e comuniquem as suas próprias necessidades e, assim, impulsionem a conceção de políticas governamentais e serviços públicos».

²⁵ O Grupo de Trabalho Digital de Portugal agrupa os principais ministérios responsáveis pela supervisão da execução coordenada de 57 compromissos no âmbito do Plano Nacional para a Transição Digital (2021-2023).

²⁶ O Programa Transformar foi uma iniciativa de referência no âmbito da qual o LabX conseguiu cumprir o seu mandato. Possui igualmente uma rede de laboratórios de experimentação para testar soluções de serviços com cidadãos e empresas.

²⁷ O 2.º Plano de Ação Nacional da PGA prevê o apoio às plataformas governamentais existentes, nomeadamente no portal da educação e no sítio Web Dados.gov.

²⁸ Nesse âmbito, o Gabinete de Segurança Nacional é uma entidade pública encarregada de garantir a segurança das informações classificadas no âmbito da política nacional e internacional. O mesmo fornece acreditação para que pessoas e empresas possam aceder a informações classificadas e manuseá-las. Além disso, supervisiona igualmente a atividade das entidades que operam no âmbito do Sistema de Certificação Eletrónica do Estado.

²⁹ Baseado em entrevistas com cinco OSC e sete instituições públicas, de 14 de janeiro de 2022 a 4 de maio de 2022.

³⁰ Baseado em entrevistas com cinco OSC e sete instituições públicas, de 14 de janeiro de 2022 a 4 de maio de 2022.

³¹ Baseado em entrevistas com três OSC que trabalham no domínio das tecnologias digitais e da transparência e com três instituições públicas, de 15 de novembro de 2021 a 2 de março de 2022.

³² Os dados apresentados dizem respeito a pessoas que detêm, pelo menos, competências digitais gerais básicas.

³³ Baseado em entrevistas com dez OSC e 15 instituições públicas, de 15 de novembro de 2021 a 4 de maio de 2022.

³⁴ Baseado em entrevistas com dez OSC e 15 instituições públicas, de 15 de novembro de 2021 a 4 de maio de 2022.

³⁵ O rácio de dependência refere-se ao número médio de pessoas economicamente dependentes (crianças e idosos) por 100 pessoas produtivas do ponto de vista económico. O rácio de dependência da

terceira idade refere-se ao número médio de pessoas com mais de 64 anos por 100 habitantes produtivos do ponto de vista económico.

³⁶ Baseado em entrevistas com cinco OSC, de 15 de novembro de 2021 a 4 de maio de 2022.

³⁷ Baseado em entrevistas com cinco OSC e o LabX no âmbito da AMA, de 15 de novembro de 2021 a 15 de abril de 2022.

³⁸ Baseado em entrevistas com sete OSC e seis instituições públicas, de 15 de novembro de 2021 a 4 de maio de 2022.

³⁹ Baseado em entrevistas com dois prestadores de serviços e oito OSC, de 15 de novembro de 2021 a 4 de maio de 2022.

⁴⁰ Os Princípios de Paris representam o primeiro conjunto de normas para as instituições nacionais de direitos humanos e foram aprovados pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1993 (Resolução A/RES/48/134). Os princípios estabelecem os principais critérios que as instituições nacionais de direitos humanos devem cumprir, incluindo, entre outros, o seu mandato, processo de nomeação e recursos (ENNHRI, n.d._[166]).

⁴¹ Com base em entrevistas com 15 OSC e 24 instituições públicas, de 15 de novembro de 2021 a 4 de maio de 2022.

⁴² Com base em entrevistas com 15 OSC e 24 instituições públicas, de 15 de novembro de 2021 a 4 de maio de 2022.

⁴³ Com base em entrevistas com 15 OSC e 24 instituições públicas, de 15 de novembro de 2021 a 4 de maio de 2022.

⁴⁴ Com base em entrevistas com 15 OSC e 24 instituições públicas, de 15 de novembro de 2021 a 4 de maio de 2022.

4 O ambiente propício à participação na conceção e prestação de serviços em Portugal

Este capítulo explora as oportunidades para a sociedade civil em Portugal contribuir diretamente para serviços públicos mais inclusivos e acessíveis. Começa com uma panorâmica aprofundada do papel das organizações da sociedade civil e um ambiente propício ao seu trabalho enquanto prestadores de serviços, defensores e vigilantes, com especial incidência no acesso ao financiamento e nos requisitos administrativos. Analisa os quadros jurídicos, institucionais e políticos que regem a participação dos cidadãos, para além dos métodos utilizados, identificando desafios e oportunidades para reforçar a implementação. Inclui um conjunto de recomendações sobre como o governo pode aumentar a inclusão e o impacto na forma como informa, consulta e envolve as partes interessadas e os cidadãos na conceção e prestação de serviços.

4.1. O ambiente propício à sociedade civil

Uma sociedade civil autónoma, reforçada e ativa é um elemento fundamental para uma democracia mais aberta e inclusiva. Estes intervenientes desempenham um papel importante na salvaguarda de um espaço cívico saudável através da «educação do público, prestação de serviços básicos, proteção do ambiente, defesa dos interesses dos grupos vulneráveis, realização de pesquisas e análises sociais e atuação como um observatório público»; (OCDE, 2022^[1]). Por conseguinte, um ambiente propício é fundamental para promover a sua eficácia e capacidade de contribuir para a prestação de políticas e serviços com maior capacidade de resposta, inclusivos e acessíveis. Tal como sublinhado na *Recomendação sobre a Governação Aberta* da OCDE, as oportunidades de contribuir para os processos de tomada de decisão públicos e de neles participar não só promovem uma maior diversidade de vozes - para além das que tradicionalmente têm acesso e influência - como também ajudam a melhorar a qualidade dos resultados das políticas (OCDE, 2017^[2]).

Vários elementos criam um ambiente propício para as organizações da sociedade civil (OSC) (OCDE, 2022^[1]). Em primeiro lugar, é essencial um quadro jurídico e político propício que salvaguarde a liberdade de associação e permita que uma sociedade civil pluralista atinja todo o seu potencial e maximize o seu impacto. Em segundo lugar, um financiamento adequado e o acesso a uma reserva diversificada de recursos são uma tábua de salvação para a sociedade civil e apoiam o seu grau de profissionalização e autonomia. Em terceiro lugar, um outro elemento consiste em assegurar que as OSC possam exercer as suas atividades sem interferências indevidas. Juntamente com as condições mais amplas para serviços centrados nas pessoas que são discutidas no Capítulo 3, estes elementos desempenham um papel fundamental no reforço do contributo das OSC para a tomada de decisões públicas e a prestação de serviços vitais.

4.1.1. Quadros jurídicos que regem a sociedade civil

A liberdade de associação está bem estabelecida e protegida em Portugal através de um quadro jurídico sólido, discutido na Secção 3.2.3 do Capítulo 3. A atividade da sociedade civil é regulada por uma série de leis aplicáveis em função das missões e dos diferentes tipos de organização em causa (FRA, 2021; Library of Congress, 2021). Os artigos 167.º a 184.º do Código Civil (Governo de Portugal, 1966^[5]) regulam a constituição e as atividades das associações sem fins lucrativos em Portugal. O ato de constituição de uma OSC exige o registo em notário e a especificação dos bens ou serviços com os quais os membros contribuem para o património social; a denominação, finalidade e sede da entidade jurídica; a forma do seu funcionamento; e a sua duração, se não for criada por tempo indeterminado. As OSC são regidas por legislação específica (Government of Portugal, 2022), incluindo organizações ambientais não governamentais (Lei n.º 35/98 (Assembleia da República Portuguesa, 1998^[7])), organizações não governamentais de cooperação e desenvolvimento (Lei n.º 66/98 (Assembleia da República Portuguesa, 1998^[8])), associações de imigrantes (Lei n.º 115/99 (Assembleia da República Portuguesa, 1999^[9])), instituições privadas de solidariedade social (Decreto-Lei n.º 172-A/2014 (Governo de Portugal, 2014^[10])), fundações (Lei n.º 24/2012 (Assembleia da República Portuguesa, 2012^[11])), fundações religiosas (Lei n.º 16/2001 (Assembleia da República Portuguesa, 2001^[12])) e cooperativas (Lei n.º 119/2015 (Assembleia da República Portuguesa, 2015^[13])).

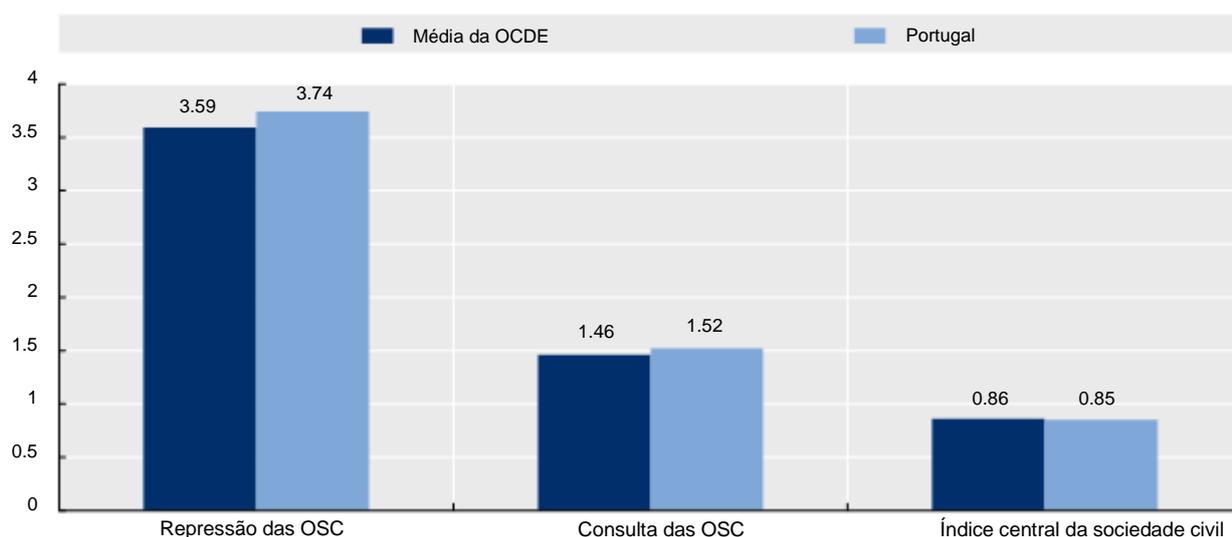
Em consonância com a maioria dos membros da OCDE, o quadro regulamentar português concede uma designação de «utilidade pública» a determinadas entidades sem fins lucrativos para beneficiarem de isenções fiscais (OCDE, 2022^[1]). O Decreto-Lei n.º 460/77 (Governo de Portugal, 1977^[14]) define este tipo de entidade como «associações ou fundações que prosseguem fins de interesse geral, ou os interesses da comunidade nacional ou de qualquer região ou distrito, cooperando com a administração central ou local». As entidades às quais é concedido o estatuto de utilidade pública são abrangidas pelo Estatuto dos Benefícios Fiscais (Decreto-Lei n.º 215/89 (Governo de Portugal, 1989^[15])), que lhes permite

beneficiar de financiamento de mecenato e proporciona aos doadores a possibilidade de deduzir estes montantes do seu IRS (FRA, 2021^[3]).

4.1.2. Papel crucial da sociedade civil na conceção e prestação de serviços públicos

Em Portugal, a sociedade civil beneficia de um ambiente propício relativamente favorável. Os dados da V-Dem mostram que Portugal está acima ou em consonância com a média da OCDE em termos de solidez da sua sociedade civil (0,85 em 1 no Índice Principal das OSC)¹ e beneficia de baixos níveis de repressão das OSC (3,74 em 4)² e de um elevado grau de consulta das OSC (1,52 em 2)³ (Figura 4.1). As organizações da sociedade civil podem, em geral, realizar o seu trabalho sem restrições, em especial no que se refere à aquisição e venda de propriedades, à receção de fundos internacionais, à participação em atividades lucrativas (ou seja, venda de um produto ou serviço) e à participação em atividades ou campanhas políticas (ou seja, defesa de interesses) (OCDE, 2022^[1]).

Figura 4.1. Pontuação de Portugal nos índices da sociedade civil do Instituto Variedades de Democracia, 2022



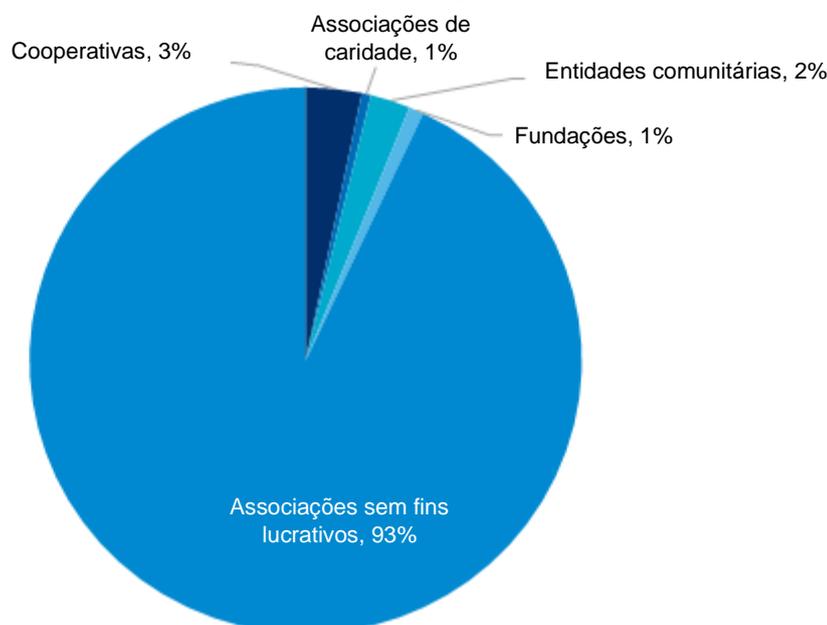
Nota: Indicador de repressão das OSC (numa escala de 0-4, em que 0 indica uma repressão grave das OSC e 4 nenhuma repressão); Indicador de consulta das OSC (numa escala de 0-2, em que 0 indica que não existe consulta e 2 indica que as OSC têm voz em questões políticas fundamentais); o índice principal das OSC mede a solidez da sociedade civil (numa escala de 0-1, em que 0 indica baixo e 1 alto).

Fonte: V-Dem (2022^[16]), Indicators on core CSO index, CSO repression and CSO consultation (indicadores sobre o índice principal das OSC, repressão das OSC e consulta das OSC), https://www.v-dem.net/data_analysis/CountryGraph.

Em conjunto, estas condições favoráveis contribuíram para um setor florescente, saudável e diversificado da sociedade civil em Portugal. Os dados de 2016, que são os mais recentes disponíveis do INE, indicam que um total de 71 885 OSC operavam no país, na altura (INE, 2019^[17]). A maior parte destes intervenientes estavam registados como associações privadas sem fins lucrativos (66 761), enquanto os restantes eram cooperativas (2 343), entidades comunitárias (1 678), fundações (619), associações de caridade (387) e associações mutualistas (97) (Figura 4.2). De acordo com um estudo da Fundação Gulbenkian, cerca de um terço das associações sem fins lucrativos emergiram sob a forma de entidades⁴ de assistência social (também designadas *instituições particulares de solidariedade social*) após a queda da ditadura em 1974, a partir do nível de base, «para fornecer uma resposta coletiva para as lacunas do serviço social, apoiar as respostas às crises e abrir espaços para a expressão artística e cultural»;

(Campos Franco, 2015^[18]; Governo de Portugal, 2014^[19]). Em 2016,⁵ os domínios de atividade mais comuns para as OSC em Portugal foram as atividades de cultura, comunicação e recreação (33 722); Congregações e associações religiosas (8 533); Serviços sociais (6 978); Atividades cívicas, de defesa de interesses, políticas e internacionais (5 912) (INE, 2019^[17]).

Figura 4.2. Tipos de organizações da sociedade civil em Portugal, 2016



Nota: As associações mutualistas representam menos de 1 % (0,13 %) das OSC e não são visíveis no gráfico.

Fonte: INE (2019^[17]), SESA 3.ª edição: A economia social representou 3,0 % do VAB em 2016, https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=destaques_linha&DESTAQUESdest_boui=379958840&DESTAQUEStema=00&DESTAQUEStmodo=2.

Estas organizações são geralmente lideradas por voluntários, sendo apenas uma pequena parte composta por pessoal remunerado (Campos Franco, 2015^[18]). Por exemplo, em 2016, o número de pessoas formalmente empregadas pelo setor da sociedade civil representou apenas 5,3 % do total do emprego nacional (INE, 2019^[17]). O trabalho da sociedade civil é apoiado por uma forte cultura de voluntariado em Portugal, onde mais de 650 000 indivíduos acima dos 15 anos de idade se voluntariam regularmente. No entanto, um estudo da Fundação Gulbenkian constatou a existência de disparidades regionais em termos do rácio do número de habitantes por organização não governamental (ONG), o que teve um impacto significativo no grau de representação e na disponibilidade de oportunidades de voluntariado locais, em particular no interior (Campos Franco, 2015^[18]).

As organizações da sociedade civil conseguiram consolidar uma forte presença e promover a colaboração entre agências através de várias redes e plataformas nacionais. Segundo a Fundação Gulbenkian, existem três grandes estruturas federadas em Portugal que reúnem organizações da sociedade civil e facilitam a colaboração: a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade, a União das Misericórdias Portuguesas e a União das Mutualidades Portuguesas (Campos Franco, 2015^[18]). Nos últimos anos, surgiram também federações em áreas temáticas específicas para reforçar o impacto do trabalho no «desenvolvimento local, ambiente, promoção da igualdade de oportunidades, cooperação internacional para o desenvolvimento e direitos das mulheres»; (FRA, 2017^[20]). Por exemplo, a Plataforma Portuguesa das ONGD representa mais de 60 organizações não governamentais de desenvolvimento (ONGD) portuguesas, com o objetivo de reforçar a sua intervenção através da partilha de experiências, formação e representação em fóruns internacionais. Embora a sua capacidade de organização coletiva e

de impacto efetivo na elaboração de políticas seja limitada, as conclusões das entrevistas da OCDE revelam que estas estruturas facilitaram a angariação de fundos para os seus membros através de protocolos formais de cooperação e abriram canais de comunicação com o governo.⁶ Mais recentemente, o Fórum Multissetorial criado no âmbito da adesão de Portugal à OGP criou também uma plataforma para a participação da sociedade civil na tomada de decisões públicas, a defesa de uma maior diversidade de vozes na elaboração de políticas e o escrutínio do trabalho do governo (Government of Portugal, 2022).

Historicamente, as OSC têm desempenhado um papel importante na prestação de serviços públicos. Notavelmente, a queda da ditadura catalisou a expansão do setor e a consolidação de movimentos dissidentes e dispersos (Fernandes e Branco, 2017_[21]). Durante este período transitório, o país registou níveis elevados de desemprego e a incapacidade de um Estado recém-formado para funcionar plenamente, o que levou o setor sem fins lucrativos a assumir a prestação de uma ampla gama de serviços sociais (Casanova, Guerreiro e Pervova, 2018_[22]; Campos Franco, 2015_[18]). Como resultado, surgiram programas de cooperação entre o setor e o governo, como forma de financiar e apoiar programas para a integração de grupos marginalizados, cuidados infantis, cuidados a idosos e programas de emprego. Com a entrada de Portugal na União Europeia, em 1986, a exposição a normas regionais abriu novas fontes de financiamento e deu início ao desenvolvimento de um quadro legislativo favorável (Casanova, Guerreiro e Pervova, 2018_[22]).

As OSC continuam a desempenhar um papel primordial para colmatar as lacunas em matéria de prestação de serviços e facilitar o acesso a uma vasta gama de serviços públicos. Nomeadamente, o Estado português contrata regularmente instituições privadas e outras associações não governamentais para a prestação de serviços de assistência social vitais, com especial incidência na assistência a crianças e idosos (Casanova, Guerreiro e Pervova, 2018_[22]). As conclusões das entrevistas da OCDE revelaram igualmente que estes intervenientes são parceiros primários na execução de programas no âmbito de planos estratégicos governamentais em domínios como a inclusão, o combate à discriminação, a igualdade de género e a literacia mediática.⁷ Por exemplo, no âmbito da Estratégia Nacional para a Inclusão das Pessoas com Deficiência, as OSC apoiam o Instituto Nacional para a Reabilitação, com a gestão de mais de 90 balcões de atendimento para pessoas com deficiência, a realização de ações de formação para promover a inclusão e a prestação de serviços de apoio à vida independente. Juntamente com as freguesias, intervenientes locais da sociedade civil também desempenharam um papel de apoio direto para permitir aos cidadãos o acesso a determinados serviços (Campos Franco, 2015_[18]). De acordo com as entrevistas da OCDE, as associações portuguesas de migrantes servem de primeiro ponto de contacto e desempenham um papel muito importante na integração destas comunidades na vida pública, através de esforços de sensibilização, acompanhamento em processos formais de documentação estatal e facilitação linguística. No caso do setor da segurança social, as OSC associam-se frequentemente às freguesias para fornecer orientações aos agregados familiares em situações vulneráveis sobre o processo de candidatura e acesso a prestações sociais.⁸

Em segundo lugar, as OSC têm sido importantes defensoras dos direitos dos grupos marginalizados na conceção de políticas e serviços. Com efeito, estes intervenientes têm estado na linha da frente, assegurando a proteção dos direitos fundamentais e a representação de uma grande diversidade de vozes através de fóruns⁹ relevantes e de canais de comunicação estabelecidos com o governo (FRA, 2021_[3]). Tal é coerente com as conclusões das entrevistas da OCDE, que revelam que as organizações da sociedade civil participaram ativamente na conceção e execução dos planos estratégicos governamentais - incluindo a Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018-2030 (Governo de Portugal, 2018_[23]), o Plano Estratégico para as Migrações 2015-2020 (Governo de Portugal, 2015_[24]), a Estratégia Nacional para a Inclusão das Pessoas com Deficiência 2021-2025 (Governo de Portugal, 2021_[25]) e a Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020-2023 (Governo de Portugal, 2020_[26]) - para resolver as desigualdades existentes e assegurar que os fundos sejam canalizados para a implantação de programas sociais relevantes.¹⁰ A criação da plataforma , em 2021, e do Fórum Multissetorial também têm sido espaços relevantes para as OSC

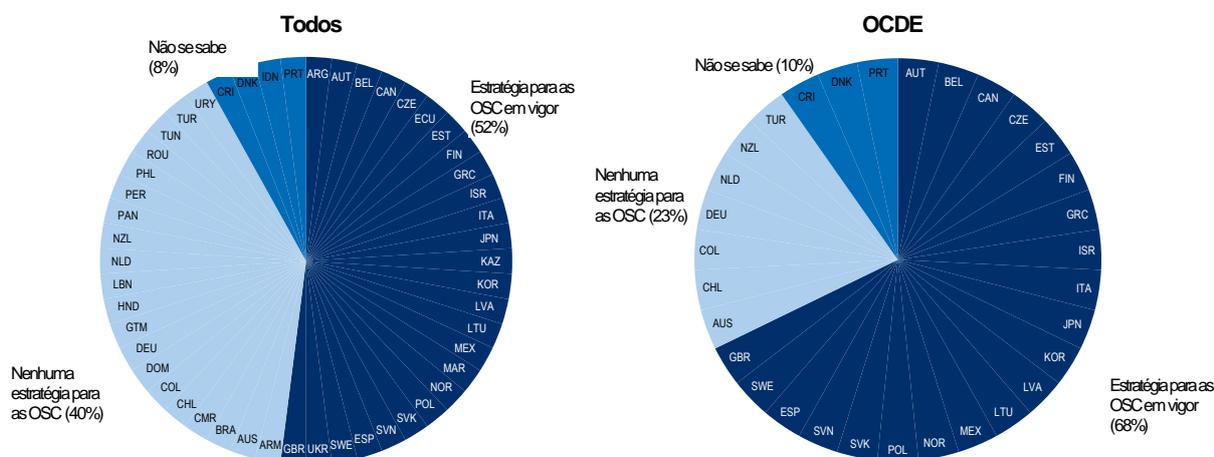
representarem a voz daqueles que tradicionalmente não têm influência nas consultas públicas (Government of Portugal, 2022).

Por último, as OSC funcionam também como uma primeira linha de defesa, na sua função de vigilantes, para responsabilizar as instituições públicas pela prestação de serviços públicos vitais e programas sociais. Nomeadamente, o setor em Portugal tem desempenhado historicamente um papel crítico na denúncia de casos de utilização abusiva, abuso, falta de acesso e outras deficiências através de fóruns internacionais, mecanismos nacionais de reclamação e outras vias informais (Casanova, Guerreiro e Pervova, 2018^[22]). Por exemplo, um grupo de organizações da sociedade civil publicou, em 15 de novembro de 2021, uma carta aberta em que instava o Governo português a reconsiderar uma lei de videovigilância e de reconhecimento facial que está a ser revista pelo Parlamento, tendo em conta os potenciais riscos para a privacidade dos dados que a utilização destas tecnologias poderia acarretar, nomeadamente através da utilização de dados biométricos para a prestação de serviços públicos sem consentimento e da introdução de instâncias de vigilância (EDRi, 2021). De acordo com as entrevistas da OCDE, as OSC também desempenham um papel ativo na monitorização da execução dos planos estratégicos e dos programas sociais do Governo, através da sua participação em comités liderados por instituições de supervisão temática.¹¹ Embora os mecanismos de comunicação de informações em Portugal tenham as suas limitações (Secção 3.6 do Capítulo 3), as organizações da sociedade civil, nomeadamente, não só utilizaram estes instrumentos para canalizar as queixas, como também forneceram orientações às vítimas de abusos sobre a forma de as utilizar.

O Governo reconheceu o importante papel e contributo da sociedade civil nos Princípios Orientadores (Government of Portugal, 2021). Através dos nove princípios, reconhece a importância de capacitar a sociedade civil e promover a sua participação em todas as fases do ciclo de serviços (Princípio 1), dada a sua capacidade de apoiar os detentores de deveres na prestação de serviços inclusivos, relevantes e acessíveis (Government of Portugal, 2021). Além disso, introduz a necessidade de monitorização e avaliação contínuas dos serviços (Princípio 7) para resolver os casos de utilização indevida e abusiva (Princípio 6), em que a participação das OSC e do meio académico pode ajudar a melhorar a legitimidade dos resultados enquanto avaliadores independentes e especializados. A fim de dotar os titulares de direitos dos conhecimentos e competências necessários para beneficiarem de um amplo leque de serviços públicos (Princípio 8), as instituições públicas podem também aproveitar a experiência, os dados e os programas destes intervenientes, em especial para proporcionar resultados aos grupos mais difíceis de alcançar. Uma vez que o LabX empreende um processo para atualizar essa metodologia, as OSC devem ser sistematicamente incluídas como parceiros-chave para garantir a sua relevância, escalonamento e sustentabilidade a longo prazo.

Neste contexto, o Governo de Portugal poderia considerar a possibilidade de desenvolver um quadro político abrangente para formalizar, alinhar e expandir o seu trabalho com o setor da sociedade civil. A utilização de uma política ou estratégia das OSC é uma prática útil que foi adotada em 68 % dos membros da OCDE para melhorar e promover um ambiente propício às OSC (Figura 4.3). Esses quadros podem aumentar o impacto e o alcance das iniciativas, promovendo uma abordagem de todo o governo através de uma visão articulada e objetivos delineados para capacitar este grupo na formulação de políticas e na prestação de serviços públicos. De acordo com as respostas a um inquérito da OCDE, os três objetivos mais comuns deste tipo de documento estratégico incluem «reforçar a relação entre o Estado e as OSC»; «apoiar o voluntariado e as doações»; e «desenvolver OSC fortes e independentes», respetivamente (OCDE, 2022^[1]). Em Portugal, essa estratégia poderia ajudar a envolver um grupo mais vasto de organizações e contribuir para profissionalizar o setor e superar os atuais encargos financeiros e administrativos. O Programa para a Sociedade Civil do Governo da Estónia (2021-2024) constitui um exemplo útil neste âmbito (Caixa 4.1).

Figura 4.3. Países com uma política ou estratégia para melhorar ou promover um ambiente favorável às organizações da sociedade civil, 2020



Nota: «Todos» refere-se a 50 inquiridos (31 membros da OCDE e 19 não membros).

Fonte: OCDE (2022^[11]), *Proteção e promoção do espaço cívico: Reforçar o alinhamento com as normas e orientações internacionais*, <https://www.oecd.org/gov/the-protection-and-promotion-of-civic-space-d234e975-en.htm>.

Caixa 4.1. Programa da Sociedade Civil do Governo da Estónia (2021-2024)

Em 10 de julho de 2020, o Governo da Estónia adotou um Programa da Sociedade Civil (2021-2024) para promover um ambiente propício ao setor. O programa visa capacitar as organizações da sociedade civil no sentido de aumentarem o impacto do seu trabalho e alcançarem resultados concretos para o desenvolvimento socioeconómico do país. Ao fazê-lo, procura promover uma abordagem de toda a sociedade para enfrentar os desafios do século XXI através de iniciativas destinadas a aumentar a percentagem da população que participa em atividades de voluntariado, apoiar iniciativas lideradas pela comunidade, requalificar as competências das organizações não governamentais e melhorar a sustentabilidade geral da sociedade civil estónia. O programa foi elaborado como continuação dos compromissos assumidos no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Sociedade Civil (2015-2020).

Uma característica fundamental do programa foi a sua conceção participativa. Nomeadamente, foi elaborado um plano de envolvimento para assegurar a inclusão e representatividade de uma grande variedade de vozes. No âmbito deste processo, foi criado um órgão consultivo composto por representantes dos governos e organizações da sociedade civil para elaborar o programa da sociedade civil, supervisionando a sua preparação e definindo as suas prioridades. Foram criados quatro grupos de trabalho para elaborar o texto do programa, com a participação de membros do órgão consultivo e de outros parceiros.

Fonte: Governo da Estónia (2020^[29]), Programa da Sociedade Civil 2021-2024, <https://www.siseministeerium.ee/kodanikuuhiskonna-programm-2021-2024>.

4.1.3. Requisitos de financiamento e administrativos para a sociedade civil

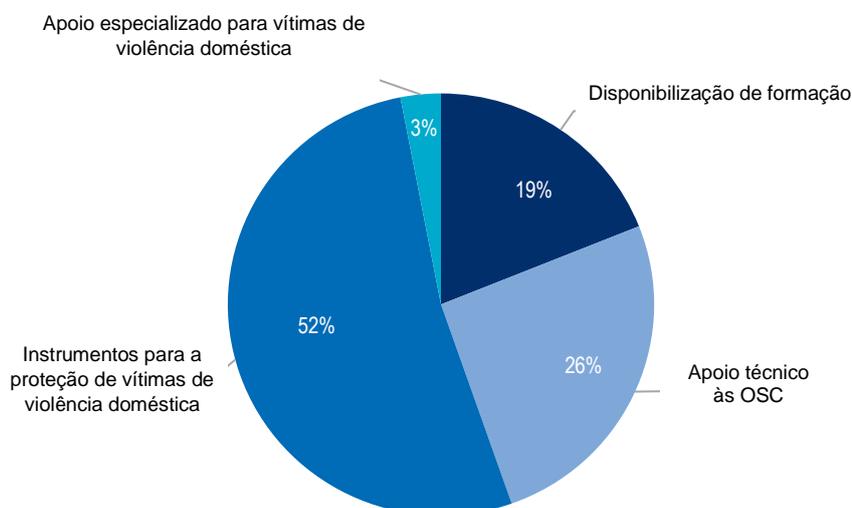
Acesso ao financiamento

Fontes de financiamento adequadas são componentes essenciais de um ambiente propício ao florescimento, funcionamento e participação das OSC no processo de tomada de decisões públicas. Com efeito, recursos coerentes e suficientes são não só essenciais para que estes intervenientes produzam resultados eficazes, mas também atribuem valor tangível ao seu trabalho e reconhecem o importante papel do setor na construção de sociedades mais abertas e inclusivas. Em Portugal, é particularmente importante assegurar que os recursos correspondem ao contributo crescente destes intervenientes para a prestação, supervisão e relevância de muitos serviços e programas públicos cruciais.

No entanto, como em muitos membros da OCDE, a sustentabilidade económica do setor da sociedade civil tem sido sublinhada por numerosos estudos como um dos maiores desafios em Portugal (FRA, 2021^[3]; 2019^[30]) (2015^[18]). Estas dificuldades foram agravadas pela diminuição das oportunidades de financiamento devido aos efeitos da pandemia da COVID-19 (FRA, 2021^[3]). Relatórios recentes da CIVICUS revelam que a crise política que se seguiu à rejeição do orçamento de Estado de 2022 pelo Parlamento interrompeu e atrasou a atribuição de fundos governamentais/da UE previstos para o setor (num montante aproximado de 45 mil milhões de EUR) de janeiro até à nova proposta de orçamento de Estado em abril, por exemplo (CIVICUS, 2022^[31]).

Os fundos públicos constituem a principal fonte de rendimento para a maioria das OSC em Portugal e são disponibilizados através de diferentes mecanismos de financiamento em setores-chave. Nomeadamente, a maior parte dos fundos nacionais é canalizada pelos ministérios competentes numa base discricionária, sob a forma de convites abertos à apresentação de propostas para apoiar a execução de programas públicos de curto a médio prazo e outras iniciativas temáticas no âmbito das estratégias nacionais. Embora não seja possível apresentar uma panorâmica global da afetação global dos fundos públicos devido à falta de dados disponíveis de diferentes instituições públicas, o apoio tem sido particularmente importante nos domínios da cidadania, da igualdade de género, do combate à discriminação e da inclusão social desde 2017 (FRA, 2021^[3]). No âmbito do Programa Portugal 2020,¹² por exemplo, a Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género canalizou recursos para a promoção dos direitos humanos e da inclusão social, a fim de atenuar os efeitos da pandemia da COVID-19. No âmbito do programa, foram afetados 22 milhões de EUR a mais de 200 iniciativas lideradas por organizações da sociedade civil que trabalham em diversos domínios (Figura 4.4). Mais recentemente, o Governo lançou um fundo de 270 000 euros para organizações que trabalham em matéria de igualdade de género, luta contra as mutilações genitais femininas e direitos das pessoas LGBTI+, a fim de apoiar a implementação dos compromissos no âmbito da Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação.

Figura 4.4. Desembolso de fundos para organizações da sociedade civil no âmbito do Programa Portugal 2020



Fonte: FRA (2021^[31]). O quadro jurídico e o espaço das organizações da sociedade civil no apoio aos direitos fundamentais: Portugal, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/franet_portugal_civic_space_2021.pdf.

Estes fundos do Estado são complementados por contributos substanciais da UE e do mecanismo financeiro do Espaço Económico Europeu (subvenções do EEE). Nomeadamente, as fontes internacionais desempenham um papel fundamental na sustentabilidade do setor e são canalizadas por instituições governamentais intermédias através dos referidos convites públicos à apresentação de propostas (Casanova, Guerreiro e Pervova, 2018^[22]). Por exemplo, no âmbito do programa de subvenções do EEE, a Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género supervisionou a execução de 22 projetos em Portugal liderados por OSC no âmbito do combate à segregação sexual, da discriminação, da inclusão social e da igualdade de género, de 2017 a 2022 (FRA, 2021^[31]). Algumas das maiores fundações em Portugal (nomeadamente, a Fundação Gulbenkian e a Fundação Bissaya Barreto) conseguiram também obter mais de 11 milhões de euros do Programa de subvenções do EEE Cidadão Ativ@s e prestaram apoio técnico direto à profissionalização do setor (Fundação Gulbenkian, 2017^[32]). No entanto, a crescente dependência de fundos internacionais aumentou a complexidade dos concursos públicos e canalizou recursos para um grupo restrito de organizações que não representam plenamente a diversidade do setor não lucrativo em Portugal (FRA, 2019^[30]; Campos Franco, 2015^[18]).

Embora estes mecanismos tenham constituído a principal segurança do setor, será necessário dar resposta a várias necessidades para prestar um melhor apoio à sustentabilidade financeira. Em primeiro lugar, a falta de financiamento sustentável e o seu horizonte a curto prazo introduziram um elevado grau de incerteza no trabalho das OSC de grande e pequena dimensão. Este desafio foi agravado pela disponibilidade limitada e decrescente de fundos, juntamente com a sua distribuição desigual entre setores, o que, por natureza, exclui questões políticas importantes e limita o trabalho das OSC (Campos Franco, 2015^[18]; FRA, 2021^[31]). Em segundo lugar, a gestão fragmentada e dispersa de fundos por diferentes instituições públicas criou dificuldades para que estes intervenientes tivessem conhecimento dessas oportunidades e acesso a elas. Em terceiro lugar, as partes interessadas das OSC, durante as entrevistas da OCDE, revelaram que o modelo de concursos públicos para canalizar fundos públicos comporta riscos financeiros, uma vez que a lentidão da transferência de fundos obriga frequentemente estes intervenientes a incorrer numa dívida antecipada para iniciar as atividades dos projetos e atingir marcos importantes em prazos curtos.¹³ Estas transferências dependem também, por vezes, da

realização e do impacto de determinadas atividades, que implicam elevados graus de incerteza e de risco para as OSC. Em quarto lugar, as economias de escala tendem a pré-determinar, em grande medida, as organizações que podem beneficiar desses fundos públicos (Casanova, Guerreiro e Pervova, 2018^[22]). Com efeito, a disponibilidade de capacidades e recursos sólidos para candidatura a estes concursos complexos são fatores importantes que impedem as organizações mais pequenas de se candidatarem. Em conjunto, estes desafios mostram a necessidade de facilitar o acesso a uma reserva de recursos mais diversificada, em especial para fazer face à atual dependência excessiva do setor em relação a fontes de financiamento *ad hoc*, a curto prazo e fragmentadas. O Governo poderia refletir sobre as boas práticas da Estónia e ponderar a criação de uma base abrangente para apoiar as OSC, proporcionando financiamento, formação, consultas e oportunidades de intercâmbio para reforçar a capacidade e a sustentabilidade das OSC (Caixa 4.2).

Caixa 4.2. Reforço das capacidades das OSC na Estónia - Fundação Nacional da Sociedade Civil

A Fundação Nacional da Sociedade Civil (NFCS) é um fundo financiado pelo Estado para apoiar as OSC e reforçar a sua capacidade de prosseguir os seus objetivos, com o objetivo de criar uma sociedade civil forte e sustentável. A Fundação foi criada em 2008 e tem sido a principal organização a executar a estratégia estónia com vista à promoção de um ambiente propício para as OSC (Conceito de Desenvolvimento da Sociedade Civil da Estónia) através de Planos de Desenvolvimento da Sociedade Civil, os seus documentos de governação quinquenais.

A NFCS concede financiamento através de concursos públicos para a apresentação de propostas, com o objetivo de reforçar a capacidade operacional das OSC, independentemente do seu domínio de atividade. Anualmente, distribui cerca de 1 milhão de euros e apoia mais de 100 projetos e iniciativas. Além disso, a NFCS apoia a investigação em matéria de sociedade civil e medeia programas de financiamento internacionais para ajudar as OSC estónias a candidatarem-se e a qualificarem-se para fundos adicionais. Em cooperação com os governos regionais e os centros de desenvolvimento, também apoia as OSC, proporcionando consultas sobre uma série de temas, como a criação de uma ONG, a forma de candidatura a financiamento e a forma de se tornar uma organização sustentável. A NFCS financia o desenvolvimento de competências, como a melhoria da liderança, da comunicação, dos empreendedorismos sociais, da defesa de interesses, da obtenção de impacto e da cooperação internacional com outras OSC. Além disso, oferece cursos de formação e oportunidades para as OSC trocarem experiências. Para apoiar ideias inovadoras, a NFCS tem um programa especial de aceleração e financiamento, o NULA Incubator, focado na resolução de problemas sociais na Estónia.

Fonte: Governo da Estónia (n.d.^[33]), Fundação Nacional da Sociedade Civil, <https://kysk.ee/en/>.

Uma boa prática para canalizar fundos públicos tem sido o estabelecimento de acordos de cooperação formais com organizações que prestam serviços públicos nos setores da segurança social e da saúde. Com o aumento da confiança no trabalho de instituições privadas e ONG, como as Misericórdias Portuguesas, estes acordos são desenvolvidos de dois em dois anos pelo Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, pelo Ministério da Saúde e por outras instituições públicas relevantes para proporcionar fontes de financiamento mais coerentes e previsíveis (FRA, 2017^[20]; Casanova, Guerreiro e Pervova, 2018^[22]). Estes mecanismos definem um montante fixo do apoio financeiro do Estado de acordo com os diferentes tipos de respostas sociais a empregar, como o apoio a lares de crianças e jovens, gestão de centros para idosos, atribuição de alojamento temporário e prestação de apoio médico. No último protocolo de 2021-2022, o apoio do Instituto da Segurança Social aumentou 3,6 % para as respostas de solidariedade, num montante total de 8 milhões de euros (nos termos da cláusula II do acordo), incluindo o financiamento de iniciativas em matéria de emprego, saúde, educação e desenvolvimento e proteção na primeira infância¹⁴ (Governo de Portugal, 2021^[34]). Embora este modelo

tenha sido bem-sucedido, as partes interessadas durante as entrevistas da OCDE revelaram que estes mecanismos ainda têm as suas limitações, em especial porque os fundos são por vezes insuficientes e difíceis de renegociar no caso de flutuações inesperadas dos preços (por exemplo, dos preços do petróleo, do equipamento médico).¹⁵ O acesso a estes protocolos também é limitado em número, muitas vezes exclui os tipos de organizações de defesa de interesses e de vigilância, e impõe procedimentos onerosos que podem discriminar as OSC mais pequenas que não fazem parte de sindicatos ou plataformas nacionais.

Historicamente, os recursos financeiros atribuídos pelos governos subnacionais também representaram uma tábua de salvação para as OSC locais e de pequena dimensão. As partes interessadas durante as entrevistas da OCDE observaram que os municípios cobrem o pagamento de taxas pela constituição de novas organizações e oferecem oportunidades de financiamento *ad hoc* para apoiar a execução de programas locais.¹⁶ No contexto da pandemia da COVID-19, estes intervenientes prestaram um apoio financeiro extraordinário à luz das dificuldades enfrentadas pelo setor sem fins lucrativos para mobilizar fundos. Em 2020, o Município de Torres Vedras, por exemplo, criou um fundo de emergência de cerca de 2 milhões de euros para apoiar o funcionamento das organizações da sociedade civil locais, bem como de outros intervenientes, a fim de permitir a sua contribuição para medidas de resposta e recuperação em situações de crise e de aliviar as pressões económicas da crise (Município de Torres Vedras, 2020^[35]; 2020^[36]). No entanto, a disponibilidade de financiamento local continua a ser desigual entre as regiões e é menos proeminente nas freguesias mais pequenas e mais pobres.¹⁷ Dada a sua proximidade com os cidadãos, permitir uma abordagem coordenada com os governos subnacionais para expandir as fontes de financiamento localizadas poderia apoiar melhor as OSC de menor dimensão na representação das comunidades marginalizadas e na prestação de serviços que não são oferecidos atualmente. Tal como referido na secção 4.1.2, tais disposições poderiam fazer parte de uma estratégia nacional para apoiar melhor o setor.

Ao mesmo tempo, as doações privadas têm sido também uma importante fonte de rendimento para determinadas organizações da sociedade civil em Portugal. Embora estas fontes representem uma parte menor do financiamento global disponível para o setor, estudos revelam que, em comparação, os contributos individuais superam significativamente os das empresas (Casanova, Guerreiro e Pervova, 2018^[22]; Campos Franco, 2015^[18]). Em conformidade com a Lei n.º 16/2001 (Assembleia da República Portuguesa, 2001^[12]), as pessoas singulares podem atribuir parte da sua declaração de rendimentos às organizações, «equivalente a uma quota de 0,5 % do IRS das pessoas singulares paga com base nas declarações anuais» ou «qualquer outro montante discricionário, desde que seja indicado na declaração de rendimentos das pessoas singulares». Este processo é centralizado pela administração fiscal portuguesa, que compila e publica posteriormente uma lista de OSC elegíveis. As organizações que podem beneficiar desta modalidade devem ter a designação de «utilidade pública» e incluem instituições religiosas, instituições privadas de segurança social, organizações ambientais, associações culturais e organizações de juventude.¹⁸ As OSC realizam campanhas sazonais para beneficiarem destas contribuições. Durante as entrevistas da OCDE, o Governo informou que o número de organizações que utilizam este sistema aumentou, tendo 4 200 recebido donativos individuais em 2019, em comparação com 3 400 em 2016. No entanto, há um longo caminho a percorrer para garantir que tanto as grandes como as pequenas organizações possam aceder a este apoio. As partes interessadas das OSC durante as entrevistas da OCDE sublinharam que a maior parte do financiamento se destina a grandes organizações, que existe um elevado grau de concorrência e que o processo de acesso a este mecanismo é oneroso.¹⁹ O governo poderia, por conseguinte, concentrar esforços na melhoria do acesso a este tipo de financiamento, nomeadamente através do desenvolvimento de pacotes de informação (por exemplo, folhetos, orientações, um portal) e da realização de campanhas de comunicação específicas para aumentar a sensibilização sobre a forma de aceder a este tipo de fundos. Além disso, o Governo poderia considerar aumentar a quota das declarações de IRS das pessoas singulares que pode ser atribuída às OSC.

Com os Princípios Orientadores que introduzem uma mudança de paradigma para colocar os cidadãos na dianteira e no centro dos serviços públicos, o Governo de Portugal poderia utilizar esta dinâmica de reforma para refletir sobre as necessidades do setor e identificar vias para enfrentar os desafios supramencionados (Tabela 4.1). Os esforços neste domínio serão particularmente importantes, uma vez que o êxito da aplicação desta metodologia dependerá da capacidade das OSC para continuarem a prestar serviços de elevada qualidade e a servir grupos marginalizados.

Em especial, os esforços beneficiariam com a recolha e centralização de dados atualizados sobre o financiamento do setor e as oportunidades de apoio financeiro disponíveis. A falta de dados consolidados sobre as fontes de financiamento para as OSC, incluindo a partir do governo, tem dificultado a identificação de lacunas por parte dos ministérios e de outras instituições estatais e a avaliação do apoio disponível através de uma vasta gama de mecanismos de financiamento. Como em muitos membros da OCDE, a ausência de recolha sistemática de dados, juntamente com uma panorâmica atualizada dos fundos disponíveis, dificulta o reforço dos mecanismos de desembolso existentes e o acompanhamento das tendências em matéria de financiamento (OCDE, 2022^[11]). A fim de promover uma abordagem mais estratégica de apoio às OSC, o Governo de Portugal poderia considerar a recolha, centralização e publicação de informações de diferentes ministérios, organizadas em função das modalidades de financiamento, do tipo de apoio e da área de incidência. A fim de assegurar que estas informações sejam acessíveis, as autoridades públicas terão, em última análise, de abordar os encargos administrativos existentes que inibem o funcionamento destes intervenientes, que serão avaliados em profundidade na subsecção seguinte.

Tabela 4.1. Visão geral dos obstáculos ao acesso ao financiamento por parte da sociedade civil em Portugal

Tipo de financiamento	Principais obstáculos
Financiamento governamental	<ul style="list-style-type: none"> • Confiança excessiva das OSC neste tipo de financiamento. • Recursos insuficientes desembolsados. • Prazo de financiamento a curto prazo. • Baixos níveis de sensibilização devido à natureza <i>ad hoc</i>, fragmentada e desarticulada das oportunidades de financiamento disponíveis. A comunicação em torno destas oportunidades é limitada e dispersa. • Atribuição de financiamento a uma lista limitada de questões políticas prioritárias. • Modalidade de financiamento de alto risco que introduz a necessidade de contrair uma dívida antecipadamente e condiciona a transferência de fundos após a conclusão das atividades do projeto. • Acesso a fundos predeterminado por economias de escala. • Processo de candidatura complexo para acesso a fundos. • Encargos administrativos.
Financiamento internacional	<ul style="list-style-type: none"> • O acesso é possível apenas através de concursos públicos geridos por instituições governamentais. • Processo complexo que favorece projetos de longo prazo e grande escala. • Âmbito limitado de questões políticas que não representam o setor português diversificado. • Apoio limitado das fundações.
Donativos de particulares	<ul style="list-style-type: none"> • Elevado grau de concorrência. • Apenas as organizações com a designação de «utilidade pública» podem beneficiar deste tipo de financiamento.
Doações do setor privado	<ul style="list-style-type: none"> • Muito limitado em número. • Os incentivos para as empresas fazerem donativos diminuíram em virtude dos impactos económicos negativos da pandemia da COVID-19. • Ausência de incentivos fiscais para que as empresas financiem as OSC.

Fonte: Elaboração do autor.

Requisitos administrativos

Nos últimos anos, o Governo envidou esforços importantes para simplificar os procedimentos administrativos para o registo das OSC. Numa fase positiva, no âmbito do programa SIMPLEX, a administração introduziu reformas para facilitar a constituição legal de ONG no âmbito do «Programa Associação na Hora» (Government of Portugal). Através de 176 serviços de registo civil, notários e Lojas de Cidadão, as OSC podem ser criadas em menos de uma hora, num único local (FRA, 2021^[3]).

No entanto, subsistem desafios em relação às obrigações administrativas. Vários obstáculos afetam tanto as grandes como as pequenas organizações na sua capacidade de serem legalmente constituídas, de acederem ao financiamento, de regularizarem as suas atividades fiscais – pagarem impostos a tempo, terem um número fiscal – e beneficiarem de isenções fiscais²⁰ (OCDE, 2022^[1]). Com efeito, a morosidade e, por vezes, a falta de clareza dos procedimentos burocráticos podem ter repercussões graves não só na subsistência do setor da sociedade civil, mas também na disponibilidade e na qualidade dos serviços sociais que, tradicionalmente, são prestados em conjunto com estes intervenientes.

Com a rápida expansão do setor em Portugal, as leis e regulamentos que regem o seu funcionamento aumentaram em número e complexidade. A interação dispersa e intrincada dos requisitos que regulam a constituição e as atividades jurídicas dos diferentes tipos de OSC gerou confusão quanto às medidas a tomar para o registo e outras obrigações formais (UE, 2010^[38]). Embora o processo de constituição legal de uma associação não governamental tenha sido simplificado, por exemplo, alguns intervenientes têm ainda de adotar procedimentos de registo adicionais para poderem funcionar. Apesar de não constituir um tema central desta análise, um exemplo claro é o setor das ONGD, onde as organizações têm de passar por um extenso processo regulado pela Lei n.º 66/98 para serem reconhecidas uma vez constituídas e solicitar uma renovação de dois em dois anos. Entre os requisitos, as ONGD devem fornecer uma escritura de constituição, uma cópia do anúncio do governo sobre a sua criação, um plano de atividades e uma prova de sustentabilidade financeira (Instituto Camões da Cooperação e da Língua, 2021^[39]). As instituições privadas de segurança social que apoiam a prestação de serviços e programas sociais devem também empreender um processo semelhante e moroso junto do Instituto da Segurança Social²¹ (Governo de Portugal, 2014^[19]). Para resolver este problema, o Governo poderia considerar a realização de uma revisão jurídica exaustiva, em consulta com as partes interessadas das OSC, a fim de identificar legislação supérflua e sobreposta, bem como simplificar o quadro jurídico, sempre que possível, para evitar confusões, eventualmente através da fusão de requisitos num quadro mais abrangente e simplificado.

A introdução de taxas também desencorajou a criação e o funcionamento de pequenas OSC. O «Programa Associação numa Hora» exige o pagamento de uma taxa – dependendo da natureza da organização a registar – até 300 euros, por exemplo.²² Esta é uma condição prévia fundamental para que estes intervenientes se candidatem a financiamento público e tenham acesso ao mesmo (Governo de Portugal, 2019^[40]). A utilização de taxas, por conseguinte, não só corre o risco de desencorajar o registo das pequenas OSC, como também coloca obstáculos à sustentabilidade financeira do setor (OCDE, 2022^[1]).

Processos complexos para regularizar as atividades fiscais e beneficiar de isenções fiscais também representam riscos para a subsistência de certas OSC. Com estruturas e pessoal limitados, as OSC deparam-se frequentemente com dificuldades em cumprir a legislação em matéria de segurança social e fiscal, dada a complexidade destes processos e as várias restrições legais que não têm em conta as organizações que operam numa base voluntária. Isto é especialmente problemático para as pequenas organizações que não têm pessoal ou conhecimentos para se candidatarem ao estatuto de utilidade pública nem cumprem os requisitos fiscais e administrativos. Com efeito, uma observação geral das OSC durante as entrevistas da OCDE foi a falta de distinção entre o setor sem fins lucrativos e o setor privado, estando o setor sem fins lucrativos frequentemente vinculado por obrigações fiscais semelhantes.²³ Há

uma oportunidade de identificar e ajustar regimes específicos de incentivos fiscais e emissões de relatórios fiscais às necessidades e capacidades das OSC de menor dimensão.

Surgiram também desafios no que respeita às obrigações introduzidas com a adoção do Registo Central do Beneficiário Efetivo ao abrigo da Lei n.º 89/2017 (Assembleia da República Portuguesa, 2017^[41]) e no âmbito de compromissos mais amplos em matéria de prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo. Nomeadamente, esta base de dados constitui um passo positivo no sentido de uma maior transparência, uma vez que procura recolher «informações suficientes, exatas e atualizadas sobre a pessoa ou pessoas coletivas que detêm a propriedade ou o controlo efetivo das entidades a ela sujeitas». É necessário que as OSC registem as informações dos gestores, diretores e beneficiários efetivos. No âmbito deste processo, as organizações locais salientaram, no entanto, os encargos crescentes, as dificuldades na identificação de um indivíduo ou grupo específico de beneficiários, a falta de distinção entre organizações com e sem fins lucrativos e a falta de clareza em termos do conteúdo e da forma de cumprimento das obrigações (CIVICUS, 2019^[42]). Isto pode ser particularmente problemático, dado que o incumprimento pode resultar numa multa cujo valor pode oscilar entre 1 000 e 50 000 euros.

4.2. O direito de participar na tomada de decisões: Uma revisão dos principais quadros, instrumentos e práticas de governação

A participação das partes interessadas e dos cidadãos na tomada de decisões, nomeadamente na conceção e prestação de serviços públicos, é facilitada: pelo direito consagrado na Constituição e nos quadros jurídicos pertinentes; por quadros institucionais e políticos adequados para promover e reforçar a participação; e pelos mecanismos e instrumentos disponíveis para capacitar os titulares de direitos, incluindo os grupos marginalizados.

Caixa 4.3. O conceito de participação da OCDE

A OCDE define a participação como «todas as formas pelas quais as partes interessadas podem ser envolvidas no ciclo da política pública e na conceção e prestação de serviços» (OCDE, 2017^[2]). Refere-se, assim, aos esforços das instituições públicas para comunicar (informação), ouvir (consulta) e integrar (participação) na tomada de decisões públicas as opiniões, perspetivas e contribuições dos cidadãos e partes interessadas. Para promover a participação, as disposições 8 e 9 da *Recomendação do Conselho da OCDE sobre Governo Aberto* (OCDE, 2017^[2]) convidam os países aderentes a:

8. «Conceder a todos os interessados oportunidades iguais e justas de serem informados e consultados e envolvê-los ativamente em todas as fases do ciclo político e da conceção e prestação de serviços [...] devem ser envidados esforços específicos para chegar aos grupos mais relevantes, vulneráveis, sub-representados ou marginalizados da sociedade, evitando simultaneamente influências indevidas e captura de políticas»; e

9. «Promover formas inovadoras de envolvimento efetivo com as partes interessadas para obter ideias e cocriar soluções e aproveitar as oportunidades oferecidas pelas ferramentas governamentais digitais [...]». (OCDE, 2017^[2])

A participação não é um conceito linear e tem diferentes modalidades e graus de envolvimento e de impacto. A OCDE distingue três níveis de participação em função do nível de participação:

- **Informação:** um nível inicial de participação caracterizado por uma relação unidirecional na qual o governo produz e fornece informações ao público. Abrange tanto o fornecimento de informação a pedido como medidas «proativas» do governo para divulgar informação.
- **Consulta:** um nível mais avançado de participação, que implica uma relação de dois sentidos, em que os interessados transmitem comentários ao Governo e vice-versa. Baseia-se na definição prévia da questão para a qual são solicitados pontos de vista e exige a prestação de informações relevantes, para além de comentários sobre os resultados do processo.
- **Envolvimento:** quando os interessados têm a oportunidade e os recursos necessários (por exemplo, informação, dados e ferramentas digitais) para colaborar durante todas as fases do ciclo político e na conceção e prestação do serviço (OCDE, 2017^[2]).

Fonte: OCDE (2017^[2]), Recomendação do Conselho sobre a Governança Aberta, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>.

4.2.1. Quadros jurídicos, políticos e institucionais que regem a participação na conceção e prestação de serviços

Um ambiente propício à participação dos interessados e dos cidadãos nas políticas e serviços que afetam as suas vidas exige quadros jurídicos, políticos e institucionais protetores. Complementando o direito constitucional de participação, Portugal adotou legislação relevante que permite a participação em diferentes aspetos da vida pública, incluindo no ciclo de serviço. Embora estes compromissos jurídicos tenham efetivamente aumentado o número e a variedade de interessados envolvidos, os quadros políticos desarticulados e a propriedade institucional fragmentada da agenda de participação, ambos discutidos a seguir, prejudicam o seu impacto e potencial.

O quadro jurídico que rege a participação

Em Portugal, o direito à participação na vida pública está firmemente consagrado na Constituição e salvaguardado na legislação. O povo exerce o poder político através do sufrágio universal, igual, direto, secreto e periódico; por referendo; e através de outras formas especificadas na Constituição (Library of Congress, 2021). O artigo 109.º reconhece que «a participação direta e ativa de homens e mulheres na vida política é uma condição e um instrumento fundamental para a consolidação do sistema democrático».

Dois decretos governamentais são particularmente importantes para a participação das partes interessadas e dos cidadãos, de um modo mais geral, na prestação de serviços e na formulação de políticas conexas. O Decreto-Lei n.º 135/99 (Governo de Portugal, 1999^[43]) estabelece medidas de modernização administrativa, incluindo as relativas a elogios e sugestões dos utilizadores, com vista a avaliar a qualidade, a adequação, o tempo de espera e o custo de um serviço, bem como as queixas dos utilizadores. O decreto também inclui medidas de avaliação pelos utilizadores dos locais e linhas de serviço público, os portais e sítios Web da administração pública, bem como os diferentes tipos de comunicação com a administração, como linhas telefónicas de ajuda e a «Linha Cidadão», que é um número único que dá acesso a todos os serviços públicos prestados pela administração pública central. Além disso, reconhece o direito de os utilizadores solicitarem um relatório de progresso sobre os procedimentos administrativos que lhes dizem respeito, oralmente ou por escrito, incluindo por correio eletrónico ou mediante a apresentação de um pedido no balcão único eletrónico, em portais ou sítios Web dos serviços ou organismos competentes. Este decreto aplica-se a todos os serviços prestados pelas administrações centrais, regionais e locais, bem como a outras entidades que prestam serviços com fundos públicos. O Decreto-Lei n.º 274/2009 (Governo de Portugal, 2009^[44]) regula os procedimentos de

consulta sobre a legislação e as políticas que são da competência do governo. Define duas modalidades de consulta: consulta direta, que é realizada junto de interessados específicos sobre uma questão que lhes diz respeito; e consulta pública, que é realizada através da publicação de projetos de legislação num portal do governo, acompanhada de uma nota explicativa, através da qual qualquer cidadão pode apresentar comentários e contributos num prazo específico.

O quadro político que rege a participação

O compromisso político de alto nível de Portugal no sentido de promover a aplicação de práticas de participação nos serviços públicos (secção 1.3 do Capítulo 1) é apoiado por um conjunto diversificado de documentos políticos, incluindo estratégias, roteiros e planos. É importante salientar que este compromisso é reiterado nos Princípios Orientadores, em que Portugal apela aos fornecedores do setor público para que promovam a participação em todas as fases do processo, em especial dos grupos excluídos ou desfavorecidos, bem como para que desenvolvam as capacidades dos titulares de direitos e dos detentores de deveres, nomeadamente:

Princípio 1: Ao desenhar um novo serviço, deve assegurar-se que os destinatários estão envolvidos em todas as fases do processo, seja na investigação, cocriação, pilotagem ou monitorização de novos serviços, assegurando que são evitadas desigualdades, práticas discriminatórias ou relações de poder injustas que possam promover a alienação de direitos fundamentais.

Princípio 8: Para garantir o empoderamento das partes interessadas, é crucial assegurar que os detentores de deveres têm o conhecimento, o poder, os recursos e a vontade para cumprir as suas obrigações e que os titulares de direitos, por sua vez, sabem como reivindicá-los e quem podem responsabilizar por quaisquer lacunas, assegurando a prestação de contas, transparência, participação e não discriminação. (Government of Portugal, 2021)

Outra medida que reflete o compromisso do Governo é a recente adoção da Resolução n.º 130/2021 que institui o Dia Nacional da Participação, que foi celebrado pela primeira vez em 27 de janeiro de 2022 (Presidência do Conselho de Ministros, 2021^[45]). A participação está igualmente consagrada em vários documentos políticos que orientam a ação do Governo. Por exemplo, um dos objetivos da Estratégia de Inovação e Modernização da Administração Pública e do Estado 2020-2023 é incentivar a participação informada dos cidadãos, com medidas que incluem a promoção da participação eleitoral e o lançamento de um novo modelo de Orçamento Participativo em Portugal (AMA, 2020^[46]). Outros documentos políticos que promovem a participação incluem a Estratégia Nacional Anticorrupção (2020-2024) (Governo de Portugal, 2020^[47]), a Estratégia Nacional para a Transformação Digital da administração pública e o programa SIMPLEX para 2020-2021 (Governo de Portugal, 2020^[48]). O programa Transformar, que promove a modernização administrativa e é gerido pelo LabX, centra-se especialmente na participação, para além da inovação dos serviços públicos e da simplificação administrativa. Através do programa, o governo pretende «desenvolver um ecossistema participativo amplo e inclusivo e incorporá-lo sistematicamente na gestão pública, em cada contexto organizacional e cultural», o que considera fundamental para o reforço da inovação (LabX, n.d.^[49]). Embora este programa tenha um grande potencial em termos de incorporação da participação na administração pública portuguesa, ainda se encontra na sua fase inicial e resta saber que iniciativas específicas serão postas em prática para alcançar o referido objetivo.

Os documentos de política setorial desempenham igualmente um papel importante na promoção da participação no processo de tomada de decisão no que respeita aos serviços públicos, como a Estratégia Nacional para os Direitos da Criança (2021-2024), o Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações e a Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação (2018-2030). Estes documentos foram não só elaborados de forma participativa, mas também adaptados para incluir ações que aumentem o acesso e o envolvimento das partes interessadas no ciclo de serviços.

A participação é parte integrante dos esforços do governo português para avançar para um governo mais aberto. Tal como referido na secção 1.3 do Capítulo 1, um marco importante a este respeito foi a adesão de Portugal à OGP em 2017. Atualmente na fase de implementação do seu 2.º Plano de Ação (2021-2023), a OGP representa um meio importante para o Governo promover a participação das partes interessadas e definir os compromissos conexos em diferentes domínios de intervenção. Exemplos de resultados relevantes para a participação do 1.º Plano de Ação são a elaboração da plataforma [ConsultaLex.gov](https://www.consulta.lex.gov) e a organização da semana aberta do governo para aumentar a sensibilização para os princípios de transparência e participação (Governo de Portugal, 2018^[50]). Atualmente, o 2.º Plano de Ação tem dois compromissos relacionados com a promoção da participação nos serviços públicos: Compromisso 3, relativo ao desenvolvimento de canais de serviços inclusivos para o acesso aos serviços públicos; e Compromisso 9, sobre a promoção da participação cívica através do reforço do acesso à informação (Governo de Portugal, 2021^[51]). No entanto, ambos os planos de ação se centraram mais em medidas de transparência, tais como os dados abertos e o acesso à informação, do que no avanço da agenda de participação como um todo.

Em suma, Portugal envidou esforços consideráveis para integrar a participação em quadros políticos de alto nível, mas estes continuam desarticulados. Todos os diferentes documentos políticos visam promover a participação nas suas áreas específicas de execução, mas há falta de coordenação e de orientação central da agenda de participação. Há, portanto, uma oportunidade de desenvolver uma estratégia ou um plano de participação abrangente para ajudar a orientar a visão do governo, definindo simultaneamente objetivos e marcos a longo prazo, melhorando a coordenação e acompanhando os progressos, possivelmente como parte de uma estratégia mais ampla de apoio ao setor da sociedade civil.

O quadro institucional que rege a participação

O quadro institucional para a participação das partes interessadas e dos cidadãos difere entre os países membros e os países parceiros da OCDE. Na maioria dos países, estas responsabilidades são descentralizadas, havendo vários gabinetes a partilhar o mandato (OCDE, 2022^[41]). Em Portugal, as responsabilidades institucionais em matéria de participação estão principalmente ligadas aos esforços para avançar no sentido de uma prestação de serviços mais digital e orientada por dados, que são liderados pela Agência para a Modernização Administrativa (AMA). A AMA esteve integrada na Presidência do Conselho de Ministros (anteriormente designada Ministério da Presidência e Modernização Administrativa), mas foi transferida para o recém-criado Ministério da Modernização do Estado e Administração Pública, sob a tutela do Primeiro-Ministro, em 2019. Um dos objetivos estratégicos da AMA para 2021-2023 é «Promover a abertura da administração pública, reforçar a participação e a transparência» (AMA, 2020^[52]) e os seus três domínios de ação – prestação de serviços públicos, transformação (e simplificação) digital e participação – colocam-na numa posição única para liderar esta agenda intersectorial. Fundamentalmente, a AMA é responsável pela execução do programa SIMPLEX e do Orçamento Participativo de Portugal, bem como pela coordenação do processo da OGP. Tal inclui um Fórum Multissetorial, composto por dez entidades do setor público e da sociedade civil, a Rede Nacional de Administração Aberta, cujo mandato consiste em assegurar a execução do Plano de Ação da OGP. Além disso, a AMA é responsável pela gestão da rede de Espaços Cidadão e Lojas de Cidadão (Caixa 3.6 no Capítulo 3). Através do seu Centro para a Inovação do Setor Público, LabX, supervisiona igualmente a execução do Programa Transformar e lidera o desenvolvimento de vários mecanismos participativos, como o [ePortugal.gov](https://www.eportugal.gov) e [Transparencia.gov](https://www.transparencia.gov) (Secção 4.2.2).

Os ministérios individuais, como o da Saúde e da Educação, também têm um papel fundamental a desempenhar nos respetivos setores (Governo de Portugal, 2022^[53]). O atual Programa Governamental observa que a participação pública na vida dos serviços de saúde é essencial, pois permite que os cidadãos «se tornem agentes ativos na gestão dos seus percursos nos serviços de saúde, promove a organização de associações da sociedade civil que representam os interesses dos utilizadores e contribui para uma cultura de transparência e responsabilização», por exemplo. O Governo comprometeu-se a

promover uma maior participação dos cidadãos na melhoria contínua dos serviços de saúde, nomeadamente através de associações de utentes e inquéritos de satisfação, a fim de promover a participação ativa na tomada de decisões. Do mesmo modo, no setor da educação, o Governo comprometeu-se a centrar-se na promoção da participação dos jovens.

Os grupos consultivos de mecanismos de supervisão *ad hoc* em domínios de intervenção temáticos são também intervenientes fundamentais na arquitetura institucional da participação em Portugal. Estes organismos são compostos por uma variedade de partes interessadas do setor público e da sociedade civil que são relevantes para cada domínio de intervenção. Exemplos disso são a Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG) e os três grupos consultivos do Alto Comissariado para as Migrações (ACM): o Conselho para as Migrações, o Conselho Consultivo para a Integração das Comunidades Ciganas e a Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (Secção 3.6 do Capítulo 3). Encarregados da elaboração, implementação e monitorização de documentos políticos relevantes, estes grupos são particularmente importantes em termos de assegurar contributos e perspetivas dos grupos marginalizados na elaboração de estratégias temáticas e planos de ação.

Embora as instituições públicas conduzam rotineiramente práticas participativas, a maioria não dispõe de um mecanismo designado para liderar e coordenar atividades relacionadas. Em consequência, os funcionários públicos informaram que, embora exista uma forte vontade de envolver as partes interessadas em políticas e serviços, as instituições e o pessoal não têm as competências, as capacidades e a orientação para o fazer e têm também uma compreensão limitada dos quadros jurídicos e políticos existentes nessa matéria.²⁴

Em conclusão, a arquitetura institucional permitiu a elaboração de quadros e mecanismos de política que aumentaram efetivamente o envolvimento e a variedade de partes interessadas envolvidas na conceção e prestação de serviços (Secção 1.2 do Capítulo 1). Embora a AMA funcione como uma importante âncora para as iniciativas de participação relacionadas com os serviços públicos e a transformação digital, o que é reconhecido pelas partes interessadas, carece dos recursos e do apoio de alto nível que lhe permitiriam promover adequadamente esta agenda em todas as instituições públicas relevantes e com a necessária adesão de outros ministérios. Por conseguinte, é necessário institucionalizar a participação das partes interessadas na conceção e prestação de serviços, reforçar os conhecimentos e as competências dos funcionários públicos e clarificar os papéis, a fim de evitar qualquer duplicação de esforços e assegurar uma abordagem mais integrada. Isto pode ser conseguido através de uma coordenação reforçada e de uma maior clarificação dos papéis e das responsabilidades das várias instituições. O centro do governo poderia habilitar a AMA comunicando o seu mandato sobre a participação de forma mais ampla entre os ministérios e assegurando que dispõe dos instrumentos e do apoio político necessários para desempenhar o seu papel. Poderia também atribuir um papel de coordenação a uma instituição bem posicionada, com a responsabilidade de convocar os intervenientes que participam em iniciativas de participação, incluindo as relacionadas com os serviços, para partilhar experiências e aprendizagem, promover atividades conjuntas e promover a colaboração entre os intervenientes relevantes.

4.2.2. Mecanismos e ferramentas

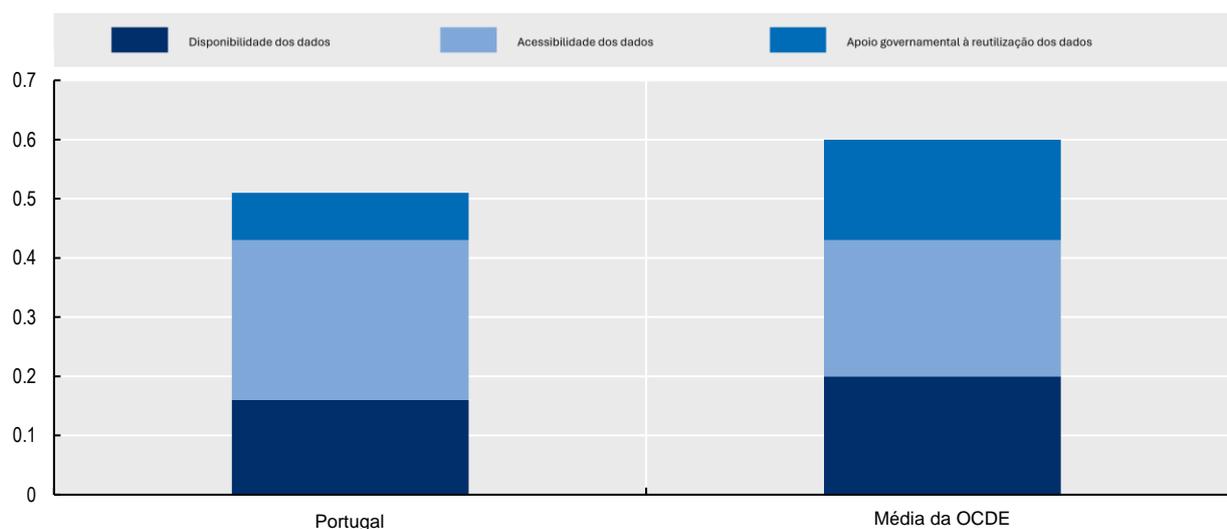
Com base nos enquadramentos acima mencionados, o Governo de Portugal elaborou uma grande variedade de mecanismos e ferramentas para consultar as partes interessadas e os cidadãos. A secção a seguir fornece uma visão geral.

Mecanismos de informação

Este nível de participação inicial, extremamente crucial (Caixa 4.3) é muitas vezes moldado pelas leis pertinentes sobre a ATI, uma vez que estas abrangem tanto a prestação de informações com base em

pedidos como medidas proativas para divulgar informações (Secção 3.4.2 do Capítulo 3). No âmbito dos esforços de partilha de informações, em 2018 o Governo lançou uma nova versão do portal de dados abertos (data.gov), o primeiro catálogo centralizado de dados abertos em Portugal, onde os utilizadores podem aceder a conjuntos de dados públicos de diferentes organismos e setores públicos e reutilizá-los diretamente. No entanto, como destaca o Capítulo 3, Portugal ocupa atualmente a 23.^a posição entre 34 países no índice OURData de 2019, com uma pontuação global de 0,51, abaixo da média da OCDE, de 0,60 (OECD, 2019). Como demonstra a Figura 4.5, embora se tenham registado progressos em termos de acessibilidade dos dados, Portugal está abaixo da média da OCDE em termos de disponibilidade dos dados e, o que é importante, de apoio governamental à reutilização dos dados. Os esforços para manter e dimensionar o impacto serão, assim, cruciais para avançar.

Figura 4.5. Pontuação de Portugal no índice OURData da OCDE, 2019



Fonte: OCDE (OECD OURdata Index (2019): Portugal country note, 2019), Índice OURdata da OCDE (2019): Nota de Portugal, <https://www.oecd.org/gov/digital-government/ourdata-index-portugal.pdf>.

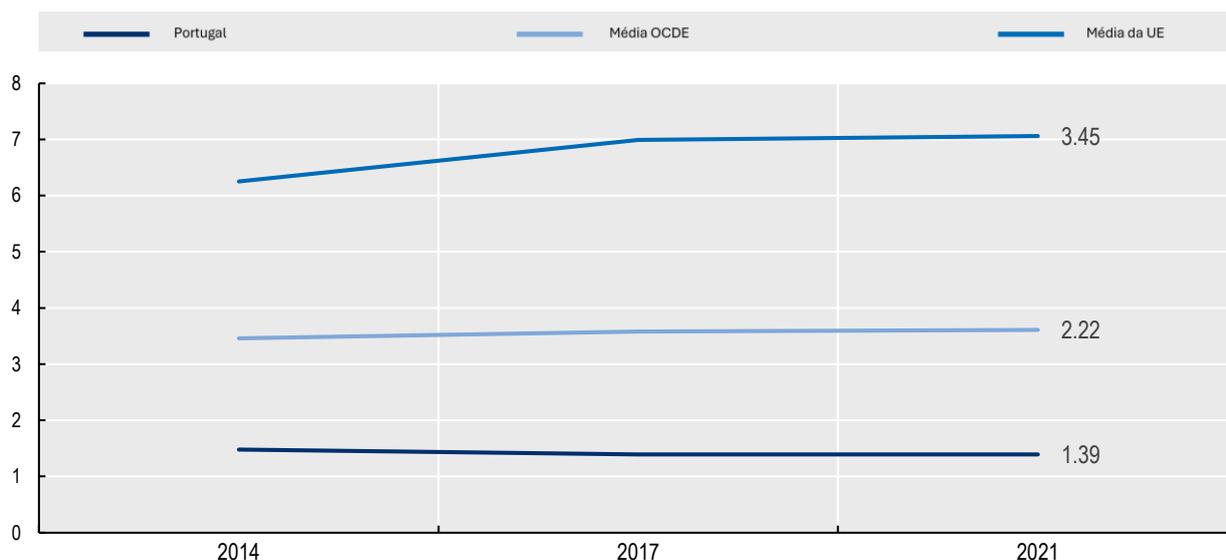
Portugal também tomou recentemente medidas para desenvolver portais para a publicação proativa de informações setoriais. Um exemplo relevante é o portal [Transparencia.gov](https://transparencia.gov), que permite o acesso a dados e informações sobre fundos públicos, investimentos e outros contratos públicos, tanto sobre o orçamento de Estado como sobre fundos europeus, incluindo os relativos ao Plano de Recuperação e Resiliência de Portugal (Governo de Portugal, n.d.^[55]). O portal também oferece infográficos, indicadores e um glossário para explicar os termos utilizados. Outros portais temáticos oferecem informações semelhantes sobre saúde, com uma variedade de informações e dados do sistema nacional de saúde (Serviço Nacional de Saúde, n.d.^[56]); sobre a justiça, com a publicação de dados, indicadores e informações estatísticas sobre o sistema judicial (Ministério da Justiça, n.d.^[57]); e, o que é importante, sobre contratos públicos, com o portal [Base.gov](https://base.gov) publicando contratos para prestação de serviços ao Estado, permitindo o seu acompanhamento e monitorização (IMPIC, n.d.^[58]). Embora esses portais sejam um passo na direção certa, a utilização e a conscientização são limitadas entre as partes interessadas.

Consultas sobre legislação e políticas

As partes interessadas e os cidadãos portugueses têm uma série de oportunidades para apresentar comentários sobre a nova legislação e as políticas. Para a legislação, o Governo desenvolveu a plataforma [ConsultaLex.gov](https://consulta.lex.gov) no âmbito do I Plano de Ação Nacional de Administração Aberta. A plataforma permite

que cidadãos e partes interessadas participem no processo legislativo – que pode estar relacionado com serviços como a saúde, educação e segurança social – e tenham a possibilidade de formular sugestões e acompanhar a evolução de regulamentações particulares até à fase final de aprovação. Até à data, a plataforma reuniu 3 714 observações em 224 consultas públicas sobre regulamentos (ConsultaLex.gov^[59]). No entanto, de acordo com os Indicadores de Política Regulamentar e Governação (iREG) da OCDE, conforme pode observar-se na Figura 4.6, o nível de participação das partes interessadas nas leis primárias é de 1,39 (numa escala de 0-4); inferior à média da OCDE, de 2,22, e à média da UE, de 3,45, em 2021 (iREG, n.d.^[60]).

Figura 4.6. Participação média das partes interessadas nas leis primárias em Portugal



Fonte: iREG (n.d.^[60]), OCDE.stat, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=85336>.

Tal como acima referido, realizam-se igualmente consultas sobre a elaboração de documentos políticos, como é o caso na maioria dos membros da OCDE. Cada vez mais, são sistematicamente consultados várias partes interessadas sobre as políticas nacionais e setoriais, permitindo que as estratégias e os planos de ação reflitam melhor os desafios e as necessidades da população-alvo. Por exemplo, a população cigana, os migrantes e as OSC participaram amplamente na elaboração da estratégia nacional para a integração das comunidades ciganas e do plano estratégico para as migrações, respetivamente. Esta prática foi destacada tanto por funcionários públicos como por OSC durante a missão de inquérito como uma área a expandir em todas as políticas e áreas de serviços, uma vez que ajuda a aumentar a adesão e a eficácia.²⁵

Métodos participativos específicos dos serviços públicos

Tal como previsto no Decreto-Lei n.º 135/99, os utilizadores são informados e consultados de diversas formas sobre os serviços públicos (Secção 4.2.1). Um método é a plataforma *online* da AMA (participa.gov), que permite que os utilizadores apresentem os seus comentários. Em consonância com as normas da UE em matéria de facilidade de utilização e acessibilidade, a AMA também realiza consultas com os utilizadores finais das suas plataformas *online*, que estão frequentemente relacionadas com serviços públicos. Por exemplo, no âmbito do programa SIMPLEX, o LabX consulta os utilizadores do portal ePortugal.gov para identificar vias de melhoria. Outro exemplo é o Selo de Usabilidade e Acessibilidade, que categoriza o grau de conformidade e simplificação por bronze, prata e ouro,

respetivamente (INR, n.d.^[61]) (Secção 3.5.3 do Capítulo 3). Mais amplamente, todos os portais têm mecanismos de transmissão de comentários. O LabX também realiza iniciativas *ad hoc* que visam incorporar a participação dos cidadãos e a cocriação no desenho e na experimentação de serviços públicos, por exemplo, com *workshops* de simplificação linguística destinados a tornar os documentos públicos mais acessíveis aos cidadãos (LabX, 2021^[62]).

Em relação aos métodos *offline*, cada prestador de serviços tem um livro de reclamações físico designado Livro Amarelo e uma caixa para receber reclamações, elogios e sugestões. Mais recentemente, o Governo desenvolveu uma versão *online* do livro físico, designada Livro Amarelo Eletrónico ([Livro Amarelo Eletrónico](#)). Funciona como um portal *online* centralizado onde as partes interessadas e os cidadãos também podem submeter comentários sobre os serviços públicos. Em 2021, o Governo atualizou o portal para as queixas eletrónicas, a fim de o tornar mais simples de utilizar (Governo de Portugal, 2021^[63]). Quer uma queixa seja apresentada *online* ou *offline*, os prestadores de serviços são obrigados a responder com a devida justificação e, se aplicável, sobre as medidas tomadas ou a tomar, no prazo máximo de 15 dias. Além disso, a AMA realiza sessões *ad hoc* de comentários dos utilizadores nas Lojas de Cidadão e nos Espaços Cidadão (Caixa 3.6 no Capítulo 3).

Para além do que é exigido por lei e das consultas *ad hoc* sobre serviços presenciais e plataformas *online*, não há uma monitorização sistemática de quem está – ou não – a aceder aos serviços e a fornecer comentários. Embora as OSC participem regularmente em consultas, existe uma oportunidade para reforçar a parceria entre estes intervenientes e os prestadores de serviços públicos e, em especial, para traduzir em ações os nove princípios orientadores.²⁶ A falta de oportunidades de participação significativas foi a preocupação mais frequentemente observada em relação ao ambiente propício para as OSC na consulta pública da OCDE para a presente Análise.²⁷ Tal como sublinhado na Secção 5.3.2 do Capítulo 5, a ausência de mecanismos eficazes para a participação dos utilizadores que integrem sistematicamente as suas reações na conceção do serviço público faz depender os resultados participativos dos indivíduos e das suas cargas de trabalho pessoais, níveis de interesse, contexto e tempo. De um modo mais geral, uma vez que Portugal considera o futuro dos serviços em geral, será importante que os mecanismos associados de conceção e prestação de serviços envolvam continuamente os utilizadores nos testes, iteração e melhoria dos serviços, nomeadamente para compreender os desafios relacionados com a acessibilidade e institucionalizar estes processos, a fim de os tornar uma característica padrão no desenvolvimento e melhoria dos serviços.

Orçamento participativo

A consulta também tem lugar no ciclo orçamental regular, incluindo no que diz respeito ao orçamento afetado à prestação de serviços. Entre os diferentes tipos de participação inovadora dos cidadãos que existem, Portugal tem estado na linha da frente do orçamento participativo. Desde o início dos anos 2000, tem praticado o orçamento participativo a nível municipal e tem uma das maiores taxas de orçamentos participativos locais do mundo (Falanga, 2018^[64]). Em 2017, realizou o primeiro orçamento participativo nacional (OCDE, n.d.^[65]), designado por Orçamento Participativo de Portugal (OPP), a primeira do mundo realizada a nível nacional, que desde então se tornou um exercício anual. Apoiou igualmente a elaboração de um orçamento anual participativo para a juventude – Orçamento Participativo Jovem (Governo de Portugal, n.d.^[66]). De acordo com o Inquérito ao Orçamento Aberto da International Budget Partnership (IBP), a pontuação de Portugal (17/100) é superior à média global (14), mas inferior à média da OCDE (21), em termos de participação do público nas diferentes fases do processo orçamental. A razão para a baixa pontuação é que a iniciativa Orçamento Participativo se aplica apenas a um determinado montante do orçamento total. Além disso, embora os cidadãos e as partes interessadas possam participar numa audição antes da aprovação do orçamento pela Assembleia Nacional, a participação não é possível na formulação da proposta de orçamento integral, nem na monitorização da sua implementação. No que diz respeito à transparência orçamental, Portugal obteve resultados superiores (60/100) à média mundial (45),

mas ligeiramente inferiores (66) à média da OCDE. Uma pontuação igual ou superior a 61 indica que é publicado material suficiente para apoiar um debate público informado sobre o orçamento (IBP, 2021^[67]).

Para facilitar o envolvimento em processos de orçamentação participativa, o Governo desenvolveu a plataforma *online* [Participa.gov](https://participa.gov.pt) como parte do programa SIMPLEX. A plataforma visa apoiar processos de orçamentação participativa, proporcionando aos cidadãos a oportunidade de apresentarem propostas e decidirem através do seu voto, usando tecnologias seguras e fiáveis, como o Blockchain. Para facilitar a sua utilização por instituições públicas, o Governo, através do LabX, fornece ferramentas metodológicas para a sua implementação com o *kit* «AP Participa»; (LabX, 2021^[68]).

Práticas mais inovadoras em matéria de participação dos cidadãos

As autoridades públicas a todos os níveis do governo dos membros da OCDE têm recorrido a assembleias de cidadãos, júris, painéis e outros processos deliberativos representativos para melhor compreender as suas prioridades e preocupações ao longo das últimas décadas. Para estes processos, os governos reúnem cidadãos comuns de todas as partes da sociedade para deliberar sobre questões políticas complexas e desenvolver propostas coletivas. De facto, o recente relatório da OCDE *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions (Participação inovadora dos cidadãos e novas instituições democráticas)* concluiu que uma percentagem significativa dos mesmos tem lugar a nível local (52 %) (2020^[69]). Em Portugal, a Ciência Cidadã em Oeiras é um exemplo de destaque. Liderado pelo Fórum dos Cidadãos em parceria com a Câmara Municipal de Oeiras e dois centros de investigação, o primeiro fórum deliberativo foi realizado em 2020 sob o tema «Como podemos melhorar Oeiras através da ciência?» (Fórum dos Cidadãos, n.d.^[70]). Outros exemplos locais podem ser encontrados, principalmente através dos esforços da Rede de Autarquias Participativas. Através dos seus 60 membros, a rede visa promover a democracia participativa, facilitando experiências de boas práticas, reforçando as práticas participativas atuais e apoiando a criação de novos mecanismos de participação dos cidadãos. Promove igualmente a capacitação dos intervenientes envolvidos nos processos participativos (PAR, 2022^[71]).

4.2.3. Desafios e oportunidades de implementação

Embora os esforços do Governo sejam notáveis e tenham, de facto, avançado a agenda de participação em vários domínios políticos (Secção 1.3 do Capítulo 1), existe uma cultura limitada de participação, incluindo a participação política, em Portugal. Isso reflete-se em vários *rankings* internacionais. Enquanto na maioria dos domínios relacionados com a democracia e as liberdades cívicas Portugal é um país com um desempenho de topo, o seu atraso em termos de participação é maior. Por exemplo, no Índice de Democracia Liberal da V-Dem, a pontuação de Portugal na componente²⁸ participativa é de 42/179, abaixo da da OCDE e dos Estados-Membros da UE, como a França, a Grécia e a Espanha (Instituto V-Dem, 2023^[72]). Do mesmo modo, de acordo com a componente de medição da participação política do Índice de Democracia 2022 da publicação *The Economist*,²⁹ Portugal obteve uma pontuação de 6,67/10, que é a terceira mais baixa entre os países da Europa Ocidental (Economist Intelligence Unit, 2022^[73]). Os desafios e oportunidades especificamente relacionados com a conceção e a prestação de serviços são abordados abaixo.

Reforço da comunicação e dos comentários

A comunicação pública desempenha um papel fundamental na salvaguarda de uma interface aberta entre o Estado e os seus cidadãos. Tal como defendido no *Relatório da OCDE sobre a comunicação pública*, os esforços de comunicação interna podem ajudar a sensibilizar os funcionários públicos para a importância da participação na elaboração de políticas, divulgando simultaneamente orientações, normas e procedimentos para incentivar a adesão e a eficácia das consultas. A comunicação pública também

desempenha um papel essencial para garantir que as partes interessadas possam envolver-se com o seu Governo nas questões que lhes são mais importantes (OCDE, 2022^[11]).

O Governo português utiliza meios formais e informais para comunicar internamente, com funcionários públicos, e externamente, com partes interessadas e cidadãos, sobre a existência de iniciativas de participação. No que respeita aos serviços, por exemplo, são organizados eventos formais para apresentar iniciativas, e a comunicação é realizada em sítios Web institucionais e governamentais, nas redes sociais das entidades responsáveis e através de comunicados de imprensa e entrevistas nos meios de comunicação social, tanto a nível nacional como local. Por exemplo, a informação da iniciativa Orçamento Participativo de Portugal é divulgada nas redes sociais (por exemplo, Facebook, Instagram) e também é comunicada através dos sítios Web e redes sociais das entidades envolvidas. Há também muitos eventos em todo o país, contando os principais eventos com a presença de representantes de alto nível do Governo, e campanhas de comunicação para aumentar a sensibilização dos cidadãos.

Apesar destes esforços, as entrevistas da missão de inquérito revelaram que, na prática, os esforços de comunicação não chegam a todos os grupos-alvo ou ocorrem frequentemente apenas alguns dias antes da realização de um evento. Como resultado, as partes interessadas não têm tempo para a preparação nem as informações necessárias para participarem de forma significativa.³⁰ No que se refere aos serviços, as OSC salientaram que raramente são informadas sobre a forma como os seus comentários foram integrados na conceção dos serviços.³¹ Em última análise, isso desencoraja a sua participação, pois não sentem que os seus comentários sejam utilizados.

Por conseguinte, é necessário assegurar que os funcionários públicos elaborem uma estratégia de comunicação para cada processo participativo, incluindo em matéria de serviços, a fim de promover uma informação atempada que permita um envolvimento mais significativo, como o objetivo e os resultados esperados de uma iniciativa, utilizando uma variedade de canais para envolver diferentes demografias. A criação de ciclos de retorno de informação eficazes é igualmente importante para assegurar aos participantes que o seu tempo e os seus esforços foram tidos em conta, bem como para comunicar com o público em geral, a fim de garantir a transparência e ganhar confiança nas decisões tomadas. A este respeito, é fundamental apresentar justificações claras sobre contributos que não são utilizados ou aplicados.

Reforçar a inclusão e a representação das partes interessadas

Assegurar a inclusão e a igualdade de todos os segmentos da sociedade, em especial os grupos vulneráveis, sub-representados ou marginalizados, é fundamental para promover um Governo aberto e um espaço cívico saudável e protegido. A capacidade dos Governos de responderem às necessidades dos diferentes grupos populacionais é um importante fator de satisfação do serviço público (Baredes, *Serving citizens: Measuring the performance of services for a better user experience*, 2022) e é fundamental que haja mecanismos para recolher o *feedback* dos cidadãos e promover o seu envolvimento na conceção e prestação de serviços. O Governo de Portugal tem envidado esforços para mobilizar um leque mais vasto de partes interessadas; as medidas destinadas a grupos específicos, como os migrantes, a pessoas de etnia cigana e as pessoas de ascendência africana, tanto na elaboração de documentos políticos setoriais como na sua aplicação, são abordadas na Secção 3.3 do Capítulo 3. Estes planos políticos incluem uma série de iniciativas que visam os serviços públicos nos domínios da educação, da habitação e da saúde. Conforme debatido nas Secções 4.2.2 deste Capítulo e 5.3 do Capítulo 5, a AMA também tem uma série de iniciativas para recolher opiniões dos utilizadores finais sobre os serviços.

No entanto, como salientado por Falanga (2018^[64]), há uma falta de avaliação das iniciativas participativas nacionais e locais e, portanto, uma «falta de dados sobre quem está realmente a participar nesses processos». Tal foi confirmado durante as entrevistas da OCDE, em que os funcionários públicos reconheceram a complexidade do escalonamento dos numerosos projetos-piloto, dada a avaliação limitada realizada, bem como a necessidade de desenvolver uma visão omnicanal para garantir a

qualidade dos serviços públicos.³² Isto também é coerente com as conclusões do Capítulo 3, que apontam para a necessidade de identificar onde e por que razão as partes interessadas estão a ser discriminadas, a fim de melhorar o acesso aos serviços e a sua participação em políticas específicas. Por exemplo, embora o Decreto-Lei n.º 135/99 exija que todos os prestadores do setor público permitam que os utilizadores forneçam *feedback*, façam sugestões e apresentem queixas, os dados raramente são publicados ou utilizados para analisar tendências, necessidades emergentes ou lacunas nos serviços. Por conseguinte, é necessário criar mecanismos para recolher sistematicamente dados sobre iniciativas participativas relacionadas com os serviços, bem como alargar o acesso aos mesmos. Através da monitorização e avaliação contínuas, os prestadores de serviços e os decisores políticos podem compreender melhor quem está a ser excluído do acesso e da participação, e tomar medidas para resolver o problema, visando grupos sub-representados.

Por vezes, a capacidade de participar num processo depende dos recursos. Por exemplo, viajar para um determinado local, ou aceder a um sítio Web complexo pode ser um desafio para alguém com acessibilidade e competências digitais limitadas. O número de processos paralelos em curso ao mesmo tempo também pode ser um fator, uma vez que muitas partes interessadas e cidadãos participam no tempo que lhes sobra nas suas habituais agendas preenchidas. Isto conduz a uma representatividade limitada das partes interessadas e dos cidadãos que estão informados e envolvidos. Ao implementarem os processos e serviços digitais participativos, as autoridades públicas devem ter sempre em consideração as «clivagens digitais» existentes (ou seja, as pessoas que têm e as que não têm acesso às tecnologias digitais – e a capacidade de as utilizar) e evitar o surgimento de novas formas de «exclusão digital» (ou seja, impossibilidade de tirar partido dos serviços e oportunidades digitais), conforme explorado mais pormenorizadamente na Secção 3.5.3 do Capítulo 3. Uma forma de combater o fosso digital nos mecanismos participativos é propor sistematicamente uma alternativa não digital para assegurar a inclusão das populações excluídas digitalmente. Os processos participativos, bem como os serviços públicos, devem ter sempre como objetivo proporcionar igualdade de acesso e de oportunidades a todos os membros da população e devem ser coordenados para limitar o número de iniciativas paralelas que competem por atenção. As alternativas não digitais podem ser, por exemplo, uma votação física, consultas por telefone ou qualquer outro mecanismo presencial (oficinas, quiosques, correio em suporte papel, etc.). Tal como argumentado na Secção 4.1, existe também uma oportunidade para reforçar a parceria entre as OSC e os prestadores de serviços públicos, a fim de aumentar a participação de uma gama mais vasta de partes interessadas e a representação de diferentes grupos da população na conceção e prestação de serviços públicos.

Além disso, é necessário adaptar a comunicação de modo a abranger um leque mais vasto de partes interessadas de diferentes grupos populacionais (ou seja, jovens, idosos, pessoas com deficiência). Para o efeito, a utilização de contributos do público pode contribuir para a transmissão de mensagens personalizadas e para a utilização de canais adequados com vista à sensibilização para um processo participativo, alargar o seu alcance e apoiar a participação de um leque mais vasto de interessados. Por exemplo, os cidadãos mais jovens podem preferir as redes sociais e a comunicação *online*, ao passo que os idosos podem ser mais facilmente contactados através do correio, de jornais impressos ou de cartazes nos supermercados locais. Deverão igualmente ser envidados esforços para melhorar a inteligibilidade da informação, promovendo a utilização de uma linguagem simples nas interações com as partes interessadas, nos documentos oficiais e nos processos de consultas. Por exemplo, poderiam ser tomadas medidas adicionais para assegurar que a informação seja facilmente acessível às pessoas com necessidades especiais, a fim de garantir que os funcionários públicos chegam a todos os grupos da sociedade. O Governo poderia também desenvolver princípios de boas práticas para uma linguagem simples e assegurar a sua promoção e divulgação.

Desenvolver os recursos e as competências necessários

Todos os processos participativos requerem recursos dedicados para serem implementados com sucesso e resultarem em realizações úteis para os decisores. Os recursos necessários variam em função da conceção e da implementação do processo. Estes podem ser humanos (ou seja, pessoal suficiente para organizar o processo, recrutar participantes, desenvolver recursos de informação, facilitar interações, responder a pedidos, comunicar, analisar e elaborar uma síntese dos contributos), financeiros (ou seja, cobrir o custo dos recursos humanos, locais de reunião e restauração, licenças de plataforma digital, comunicação pública) e técnicos (ou seja, desenvolvimento de ferramentas digitais, licenças de *software*, computadores, *tablets*, serviços na *cloud*).

A maioria das instituições públicas e dos prestadores de serviços, tanto a nível nacional como local, referiu a falta de capacidades e competências necessárias para a implementação de iniciativas participativas. A maioria não dispõe de uma unidade, equipa ou pessoa específica responsável pela participação das partes interessadas e dos cidadãos, sendo essa responsabilidade um acréscimo às funções existentes. Embora a AMA preste apoio aos organismos públicos na implementação de práticas participativas, estas ficam aquém das necessidades existentes. Além disso, há falta de coordenação e apoio a todos os níveis do Governo, onde os municípios enfrentam frequentemente ainda mais desafios em termos de recursos e ferramentas para interação com as partes interessadas.

Tendo em conta o papel fundamental que a AMA desempenha a este respeito, há uma oportunidade para assegurar que dispõe dos instrumentos e recursos necessários para coordenar as práticas de participação em todo o setor público, em conformidade com o seu mandato e os seus objetivos. A este respeito, poderá ser útil ter guias práticos ou manuais para orientar os funcionários públicos na aplicação do quadro jurídico e político, bem como instrumentos técnicos para facilitar a organização dos processos participativos e a sua monitorização e avaliação. Para orientar este trabalho, as *Diretrizes da OCDE para os Processos de Participação dos Cidadãos* fornecem orientações passo a passo para a participação dos cidadãos, que poderão servir de referência inicial a ser adaptada ao contexto específico de Portugal (Caixa 4.4).

Caixa 4.4. Dez etapas para planear e implementar um processo de participação dos cidadãos

A OCDE delineou o seguinte percurso em dez etapas para planear e implementar um processo de participação dos cidadãos:

1. **Identificar o problema:** O primeiro passo para decidir se a participação dos cidadãos é necessária consiste em identificar se existe um problema genuíno que o público possa ajudar a resolver. É igualmente importante ser claro sobre a fase do processo de tomada de decisões em que os contributos dos cidadãos são mais valiosos e podem ter influência.
2. **Definir o resultado esperado:** Antes de envolver os cidadãos, é essencial ter uma compreensão clara dos resultados esperados do processo. Isso significa o tipo desejado de contributos e o impacto que as mesmas terão no âmbito do seu projeto.
3. **Identificar o público relevante a envolver e o método de recrutamento:** O passo seguinte é identificar o público que será envolvido no processo, dependendo da finalidade. Esta decisão afetará a forma como o público será selecionado ou recrutado.
4. **Escolher um método de participação:** Uma vez identificado o problema a resolver, os contributos esperados e o público-alvo, deve ser escolhido o método de participação. Muitos métodos diferentes podem ser utilizados para envolver os cidadãos num determinado contexto, incluindo a informação e comunicação, as reuniões abertas/reuniões da Câmara Municipal, o acompanhamento cívico e os processos deliberativos representativos, entre outros.

5. **Escolher as ferramentas digitais adequadas:** As ferramentas digitais permitem que as partes interessadas e os cidadãos interajam e apresentem as suas opiniões de diferentes formas, e devem ser escolhidas para facilitar o método de participação. Neste contexto, devem ser tidas em conta as clivagens digitais existentes e, sempre que possível, devem ser utilizadas ferramentas digitais juntamente com métodos presenciais.
6. **Comunicar sobre o processo:** Uma comunicação pública clara e compreensível pode ajudar em todas as fases do processo – desde o recrutamento de cidadãos e a garantia da transparência do processo até ao alargamento dos benefícios da aprendizagem sobre uma questão política específica ao público em geral.
7. **Implementar o processo de participação:** A implementação de um processo de participação depende, em grande medida, do método escolhido. No entanto, algumas considerações gerais incluem a preparação de um calendário adequado, a identificação dos recursos necessários, a garantia de inclusão e acessibilidade e a consideração do percurso do cidadão ao longo do processo.
8. **Utilizar os contributos e apresentar comentários:** Os contributos recebidos dos cidadãos em resultado de um processo de participação devem ser cuidadosa e respeitosamente considerados, com justificações claras, caso não sejam utilizados ou implementados alguns contributos ou recomendações. Os participantes devem receber informações sobre o estado do processo contínuo e a forma como o seu contributo foi utilizado.
9. **Avaliar o processo participativo:** A avaliação permite medir e demonstrar a qualidade e a neutralidade de um processo de participação junto do público em geral. Isto pode aumentar a confiança e a legitimidade na utilização dos processos de participação para a tomada de decisões públicas e pode ser uma oportunidade de aprendizagem, ao fornecer provas e lições sobre o que correu bem e o que não correu bem.
10. **Promover uma cultura de participação:** Apoiar a transição dos processos de participação *ad hoc* para uma cultura de participação, incorporando mecanismos de participação institucionalizados, multiplicando as oportunidades para os cidadãos exercerem a sua «musculatura» democrática para além da participação e protegendo um espaço cívico dinâmico.

Fonte: OCDE (2022^[75]), Diretrizes da OCDE para os processos de participação dos cidadãos, <https://doi.org/10.1787/f765caf6-en>.

Síntese das recomendações sobre o reforço do ambiente propício às OSC e a promoção da participação na conceção e prestação de serviços públicos

Reforço do ambiente propício às OSC

Portugal está empenhado em proteger e promover um ambiente propício às OSC. Historicamente, um setor da sociedade civil dinâmico e diversificado tem desempenhado um papel importante na prestação de serviços públicos, enquanto parceiros de execução, organismos de vigilância e defensores das necessidades dos grupos sub-representados. No entanto, o panorama da sociedade civil em Portugal está a sofrer profundas transformações que estão a colocar desafios à sustentabilidade do setor. A fim de apoiar o importante contributo das OSC para a prestação de serviços públicos e reforçar a sua

participação nos processos de tomada de decisão públicos, o Governo de Portugal pode considerar as seguintes recomendações:

- Desenvolver uma estratégia global ou um quadro político para formalizar, alinhar e expandir o trabalho com as OSC, a fim de promover um ambiente propício ao setor. Uma estratégia específica apoiaria a integração dos esforços isolados e desarticulados existentes no âmbito de uma abordagem de todo o Governo, a fim de maximizar o seu alcance, impacto e sustentabilidade.
- O LabX deve envolver sistematicamente as OSC no desenvolvimento de uma versão atualizada dos Princípios Orientadores e na sua subsequente implementação, a fim de apoiar o seu contributo para a conceção e a prestação de serviços públicos inclusivos, acessíveis e relevantes. Poderá tirar partido dos ganhos alcançados através do Rede Nacional de Administração Aberta criada no âmbito da agenda da OGP no país.
- Colmatar as lacunas de financiamento e os encargos administrativos existentes que dificultam a capacidade das OSC de operar e prestar muitos serviços essenciais, mediante:
 - Tirar partido das parcerias existentes com as OSC, alargando as oportunidades de financiamento público e os incentivos fiscais, em especial para as organizações que trabalham em prol dos direitos dos grupos marginalizados, das pessoas vulneráveis e das minorias, bem como para as que desenvolvem atividades no âmbito da defesa de interesses. O Governo poderia considerar a realização de um exercício de levantamento para identificar lacunas e necessidades prioritárias das OSC locais e de menor dimensão que têm estado tradicionalmente sub-representadas ou excluídas do apoio público. Este exercício beneficiaria com a abertura de um diálogo bidirecional com o setor.
 - Reforçar a capacidade das OSC para se candidatarem a financiamento público e geri-lo através da formação e da melhoria das comunicações, em especial para as organizações de menor dimensão, por exemplo, através de um fundo público coordenado para o reforço da capacidade das OSC. Ao mesmo tempo, assegurar que os funcionários públicos que gerem os fundos das OSC dispõem dos conhecimentos, ferramentas e recursos necessários para apoiar estes intervenientes ao longo do processo de candidatura.
 - Alargar a utilização de protocolos de cooperação no contexto de uma gama mais vasta de setores políticos e com organizações de defesa de interesses e vigilância. Uma modalidade contratual apoiaria o setor através da disponibilidade de financiamento a médio e longo prazo.
 - Refletir sobre as vias para assegurar que a informação esteja facilmente disponível, para que tanto as grandes como as pequenas OSC possam aceder ao financiamento. Utilizar uma comunicação pública estratégica adaptada às necessidades dos diferentes públicos seria fundamental para alargar o alcance das oportunidades de financiamento para o setor.
 - Explorar vias para alavancar e expandir as oportunidades de financiamento local. Promover uma abordagem mais coordenada entre as autoridades federais e subnacionais para desembolsar fundos poderia ajudar a aumentar o apoio financeiro, reduzir a fragmentação e desembolsar fundos durante períodos mais longos.
 - Recolher, centralizar e publicar dados atualizados sobre um repositório central sobre o *status quo* do setor da sociedade civil e as fontes de financiamento disponíveis. Tal não só melhoraria a sensibilização das OSC para as oportunidades que podem aproveitar, como também aumentaria a transparência no que diz respeito à gestão do apoio ao setor.
 - Avaliar e identificar vias para ajustar processos específicos para que as OSC sejam legalmente constituídas, aceder ao financiamento, regularizar as suas atividades fiscais e beneficiar de isenções fiscais de acordo com as necessidades e diferenças institucionais

do setor diversificado em Portugal, em especial com vista a simplificar os processos para as pequenas organizações e para as que trabalham no domínio da defesa de interesses.

- Proporcionar formação e desenvolver pacotes de informação que especifiquem as diferentes obrigações, regimes e etapas dos principais processos de registo e administrativos, a fim de aumentar a sensibilização entre as OSC.

Promover a participação das partes interessadas e dos cidadãos na conceção e prestação de serviços públicos em Portugal

Portugal adotou legislação pertinente que permite a participação em diferentes aspetos da vida pública. No entanto, os quadros políticos desarticulados e a propriedade institucional fragmentada da agenda dificultam o impacto e o potencial da agenda de participação. O Governo de Portugal elaborou uma grande variedade de mecanismos para consultar as partes interessadas e os cidadãos, incluindo a apresentação de sugestões, contributos e queixas sobre serviços e consultas *ad hoc* sobre serviços presenciais e plataformas *online*. No entanto, o governo enfrenta uma série de desafios à participação na prestação de serviços, incluindo canais fracos de comunicação e *feedback*, inclusão e representação limitadas de partes interessadas, bem como recursos e competências inadequados. Portugal poderia considerar as seguintes recomendações para promover a participação de uma vasta gama de partes interessadas na conceção e prestação de serviços:

- Continuar a institucionalizar a participação das partes interessadas na conceção e na prestação de serviços e evitar duplicações, reforçando a coordenação e a integração e clarificando melhor os papéis e as responsabilidades das instituições envolvidas. A institucionalização poderia tornar-se um princípio na próxima iteração dos Princípios Orientadores, e os passos para a sua concretização poderiam ser incluídos num futuro Plano de Ação Nacional para a Administração Aberta.
 - O estabelecimento de responsabilidades institucionais mais claras em matéria de participação e o reforço das ligações com a agenda de Administração Aberta, bem como a identificação de sinergias com iniciativas como a OGP, podem contribuir para assegurar a apropriação e a coordenação entre as instituições públicas.
- Reforçar os processos de participação existentes, desenvolvendo um quadro abrangente que garanta que as partes interessadas sejam consultadas e envolvidas de forma coerente em todo o ciclo político e de serviços. O governo poderia desenvolver uma estratégia de participação ou um plano para orientar a sua visão, definindo simultaneamente objetivos e marcos mensuráveis.
- Adotar uma abordagem de comunicação pública mais estratégica para aumentar a sensibilização, melhorar o acesso e promover a participação das partes interessadas na conceção e prestação de serviços, adaptando a comunicação às necessidades dos diferentes grupos da população (ou seja, jovens, idosos, pessoas com deficiência) e tornando a informação mais compreensível.
 - Elaborar uma estratégia de comunicação para processos participativos que acompanhe cada etapa do processo. Isso inclui comunicar com antecedência suficiente para que os participantes organizem a sua participação e forneçam informações relevantes do processo para um envolvimento significativo, como o objetivo e os resultados esperados. É importante distinguir entre a comunicação com os participantes no processo e a comunicação com o público em geral sobre o processo de participação, e utilizar diferentes canais, dependendo do público.
 - A criação de ciclos de retorno de informação eficazes é igualmente importante para assegurar aos participantes que o seu tempo e os seus esforços são tidos em conta, bem

como para comunicar com o público em geral, a fim de garantir a transparência do processo e ganhar confiança nas decisões tomadas. A este respeito, é fundamental apresentar justificações e argumentos claros, se determinados resultados não forem utilizados ou implementados.

- Aumentar a inclusão e a representação das partes interessadas em todas as fases da cocriação e prestação de serviços públicos através da monitorização e da avaliação e garantir a igualdade de acesso e participação. O Governo poderia criar mecanismos padronizados para fazer um uso mais consistente dos contributos sobre iniciativas e serviços participativos.
 - Para combater o fosso digital e assegurar a igualdade, o Governo poderia propor sistematicamente uma alternativa não digital para assegurar a inclusão das populações excluídas digitalmente. As alternativas não digitais podem ser, por exemplo, votos físicos, consultas por telefone ou qualquer outro mecanismo pessoal (oficinas, quiosques, correio em suporte papel, etc.).
 - A utilização de informações do público pode contribuir para a transmissão de mensagens personalizadas e para a utilização de canais adequados para sensibilizar para um processo participativo, alargar o seu alcance e apoiar a participação de um leque mais vasto de partes interessadas. Por exemplo, os cidadãos mais jovens podem preferir as redes sociais e a comunicação *online*, ao passo que os idosos podem ser mais facilmente contactados através do correio, de jornais impressos ou de cartazes nos supermercados locais.
 - Deverão igualmente ser envidados esforços para melhorar a inteligibilidade da informação, promovendo a utilização de uma linguagem simples nas interações com as partes interessadas, nos documentos oficiais e nos processos de consultas. Por exemplo, poderiam ser tomadas medidas adicionais para assegurar que a informação seja facilmente acessível às pessoas com necessidades especiais, a fim de garantir que os funcionários públicos chegam a todos os grupos da sociedade. O Governo poderia também desenvolver princípios de boas práticas para uma linguagem simples e assegurar a sua promoção e divulgação.
 - Para incluir e reforçar as relações com as principais OSC na prestação de serviços, estabelecer parcerias estratégicas com os intervenientes que representam grupos marginalizados ou minorias, como os migrantes, as pessoas de etnia cigana e os afrodescendentes, através de processos de contratação pública transparentes.
- Fornecer capacidades e competências adequadas para a aplicação de práticas participativas. O Governo poderia assegurar que a AMA disponha dos instrumentos, recursos e apoio político necessários para coordenar as práticas de participação em todo o setor público, em conformidade com o seu mandato. A este respeito, poderá ser útil ter guias práticos ou manuais para orientar os funcionários públicos na aplicação do quadro jurídico e político, bem como instrumentos técnicos para facilitar a organização dos processos participativos e a sua monitorização e avaliação.
- Capacitar uma instituição bem posicionada para reunir intervenientes do setor público que participem em iniciativas de participação, incluindo as relacionadas com os serviços, para partilhar experiências e aprendizagem, promover atividades conjuntas e promover a colaboração entre os intervenientes relevantes.

Bibliografia

- AMA (2020), «Objetivos estratégicos», página Web, <https://www.apin.gov.pt/category/objetivos-estrategicos> (consultado em 11 de junho de 2022). [46]
- AMA (2020), *Plano Estratégico 21/23*, AMA, https://www.ama.gov.pt/documents/24077/28687/pe_ama_21_23_29_12.pdf/080b2402-d204-4fbd-921e-09f81f0f5629. [52]
- Assembleia da República (2014), *Lei n.º 82-E/2014, Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares*, Assembleia da República, <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/2014-70048167>. [77]
- Assembleia da República de Portugal (2017), *Lei n.º 89/2017, de 21 de agosto*, Assembleia da República, <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/89-2017-108028571>. [41]
- Assembleia da República de Portugal (2015), *Lei n.º 119/2015, de 31 de agosto*, Assembleia da República, <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/119-2015-70139955>. [13]
- Assembleia da República de Portugal (2012), *Lei n.º 24/2012, de 9 de julho*, Assembleia da República, <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/24-2012-179571>. [11]
- Assembleia da República Portuguesa (2001), *Lei n.º 16/2001, de 22 de junho*, Assembleia da República, <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/16-2001-362699>. [12]
- Assembleia da República de Portugal (1999), *Lei n.º 115/99 de 3 de agosto*, Assembleia da República, <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/115-1999-345126>. [9]
- Assembleia da República de Portugal (1998), *Lei n.º 35/98, de 18 de julho*, Assembleia da República, <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/35-1998-424492>. [7]
- Assembleia da República de Portugal (1998), *Lei n.º 66/98, de 14 de outubro*, Assembleia da República, <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/66-1998-234902>. [8]
- Baredes, B. (2022), «Serving citizens: Medir o desempenho dos serviços para uma melhor experiência do utilizador», *Documentos de Trabalho da OCDE sobre a Governação Pública*, n.º 52, Publicações da OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/65223af7-en>. [74]
- Camões Instituto da Cooperação e da Língua (2021), «Procedimento de registo das ONGD», página Web, <https://www.instituto-camoes.pt/en/index.php?Itemid=2586> (consultado em 29 de abril de 2022). [39]
- Campos Franco, R. (2015), *Inquérito sobre o Setor das ONG em Portugal*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, https://gulbenkian.pt/wp-content/uploads/2017/01/Survey_on_the_NGO_Sector_in_Portugal_Summary.pdf. [18]
- Casanova, J., M. Guerreiro e I. Pervova (2018), «Contemporary changes and civil society in Portugal and the Russian Federation», *European Politics and Society*, Vol. 20/3, pp. 277-295, <https://doi.org/10.1080/23745118.2018.1502106>. [22]
- Fórum dos Cidadãos (n.d.), *Fórum dos Cidadãos em Oeiras*, <https://www.forumdoscidadãos.pt/o-que-fazemos/2020-oeiras/> (consultado em 12 de junho de 2022). [70]

- CIVICUS (2022), «Protest staged against institutional racism; political crisis sparks concern for CSO funding», <https://monitor.civicus.org/updates/2022/01/07/protest-staged-against-institutional-racism-political-crisis-sparks-concern-cso-funding> (consultado em 23 de junho de 2022). [31]
- CIVICUS (2019), «Anti-money laundering and anti-terrorism funding measures may overburden CSOs», <https://monitor.civicus.org/updates/2019/06/27/Anti-money-laundering-and-anti-terrorism-funding-measures-may-overburden-CSOs> (consultado em 22 de abril de 2022). [42]
- ConsultaLex.gov (n.d.), *sítio Web ConsultationLex*, <https://www.consultalex.gov.pt> (consultado em 12 de junho de 2022). [59]
- Economist Intelligence Unit (2022), *Democracy Index 2022*, <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2022/> (consultado em 27 de abril de 2022). [73]
- EDRi (2021), «EDRi urges Portugal government to oppose proposed video surveillance law», página Web, <https://edri.org/our-work/edri-urges-portugal-government-to-oppose-proposed-video-surveillance-law> (consultado em 22 de abril de 2022). [27]
- UE (2010), *Estudo sobre o voluntariado na União Europeia: Relatório sobre Portugal*, https://ec.europa.eu/citizenship/pdf/national_report_pt_en.pdf (consultado em 28 de abril de 2022). [38]
- Falanga, R. (2018), «Critical trends of citizen participation in policymaking: Insights from Portugal», in *Citizenship in Crisis*, pp. 295-318, <https://www.oidp.net/docs/repo/doc657.pdf>. [64]
- Fernandes, T. e R. Branco (2017), «Long-term effects: Social revolution and civil society in Portugal, 1974-2010», *Comparative Politics*, Vol. 49/3, pp. 411-431, <https://doi.org/10.5129/001041517820934302>. [21]
- FRA (2021), *Quadro Jurídico e Espaço das Organizações da Sociedade Civil no Apoio aos Direitos Fundamentais: Portugal*, Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/franet_portugal_civic_space_2021.pdf. [3]
- FRA (2019), *Civic Space: Experiences of Organisations in 2019*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, <https://doi.org/10.2811/33846>. [30]
- FRA (2017), *Standing and Operational Space of Non-governmental Organisations (NGOs) in Contributing to Respecting and Promoting Fundamental Rights in EU Member States: Portugal 2017 Report*, European Union Agency for Fundamental Rights, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/portugal-civil-space_en.pdf (consultado em 20 de abril de 2022). [20]
- Government of Estonia (2020), «Civil Society Program 2021-2024», página Web, <https://www.siseministeerium.ee/kodanikuuhiskonna-programm-2021-2024> (consultado em 21 de junho de 2022). [29]
- Government of Estonia (n.d.), *National Foundation of Civil Society*, National Foundation of Civil Society, <https://kysk.ee/en/> (consultado em 4 de maio de 2023). [33]
- Governo de Portugal (2022), «Relatório de base: Civic Space Scan de Portugal», não publicado. [6]

- Governo de Portugal (2022), *Programa do XXII Governo Constitucional (2022-26)*, [53]
<https://www.portugal.gov.pt/gc23/programa-do-governo-xviii/programa-do-governo-xviii-pdf.aspx?v=%C2%ABmlkvi%C2%BB=54f1146c-05ee-4f3a-be5c-b10f524d8cec>.
- Governo de Portugal (2021), *2.º Plano de Ação Nacional: 2021-2023 Portugal*, Open [51]
 Government Partnership, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/09/Portugal_Action-Plan_2021-2023_EN.pdf.
- Government of Portugal (2021), *Cooperation Protocol for the Social Solidarity Sector*, [34]
 Government of Portugal, https://www.seg-social.pt/documents/10152/453857/Protocolo_cooperacao_2021_2022.pdf/94bc9e17-d0e4-4861-aa3f-f2fe8f470172 (consultado em 4 de maio de 2022).
- Governo de Portugal (2021), *Princípios orientadores para uma abordagem aos serviços públicos baseada nos direitos humanos*, Ministério da Modernização do Estado e da Administração [28]
 Pública, Agência para a Modernização Administrativa, Lisboa, <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNLQ0sgAAH8s8%2fAUA AAA%3d>.
- Governo de Portugal (2021), *Lançamento do novo Livro Amarelo Eletrónico*, [63]
<https://www.livroamarelo.gov.pt/New?id=55605> (consultado em 30 de agosto de 2022).
- Governo de Portugal (2021), «Estratégia Nacional para a Inclusão das Pessoas com [25]
 Deficiência», *Resolução do Conselho de Ministros*, Presidência do Conselho de Ministros, https://poise.portugal2020.pt/pesquisa?p_p_id=101&p_p_ciclo_de_vida=0&p_state=maximizado&p_p_mode=ver&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_assetEntryId=119593&_101_type=conteúdo&_101_urlTitle=resolucao-do-conselho-de-ministros-n-119-2021 (consultado em 4 de maio de 2023).
- Governo de Portugal (2020), *Estratégia Nacional de Luta contra a Corrupção (2020-2024)*, [47]
 Governo de Portugal, <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDAXMQAAAnRDZFAUAA AA%3d> (consultado em 11 de junho de 2022).
- Governo de Portugal (2020), *Programa SIMPLEX 20-21*, Governo de Portugal, [48]
<https://www.simplex.gov.pt/app/files/13c429b1b502e3899671afb1586c63c7.pdf> (consultado em 11 de junho de 2022).
- Governo de Portugal (2020), «Estratégia para a Inovação e a Modernização do Estado e da [26]
 Administração Pública», *Diário da República*, 1.ª série, n.º 148, Presidência do Conselho de Ministros, <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDCyNAcAwYeeOwUAA AA%3d> (consultado em 4 de maio de 2023).
- Governo de Portugal (2019), *Concorrência: Apoio financeiro e técnico a organizações da [40]
 sociedade civil sem fins lucrativos*, Fundo Social Europeu, https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2019/04/Aviso_TO3.16_POISE-36-2019-07_v3.pdf.
- Government of Portugal (2018), *I National Action Plan for Open Administration Portugal 2019/20*, [50]
 National Network for Open Administration, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/01/Portugal_Action-Plan_2018-2020_EN.pdf.

- Governo de Portugal (2018), *Portugal Mais Igual - Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018-2030*, CIG, <https://www.cig.gov.pt/estrategia-nacional-para-a-igualdade-e-a-nao-discriminacao-2018-2030-portugal-igual/> (consultado em 4 de maio de 2023). [23]
- Governo de Portugal (2017), *Decreto-Lei n.º 84/2017, de 21 de julho*, Ministério das Finanças, <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/84-2017-107725088>. [79]
- Governo de Portugal (2015), «Plano Estratégico para as Migrações 2015-2020», *Diário da República*, 1.ª série — n.º 56, Presidência do Conselho de Ministros, <https://www.acm.gov.pt/pt/web/10181/acm> (consultado em 4 de maio de 2023). [24]
- Governo de Portugal (2014), *Decreto-Lei n.º 172-A/2014*, Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/172-a-2014-58900566>. [10]
- Governo de Portugal (2014), *Guia Prático para a Constituição das Instituições Privadas de Segurança Social*, Instituto de Segurança Social, https://www.seg-social.pt/documents/10152/15030/constituicao_ipss/711eac25-5231-4d96-a7db-6c68a6385100/711eac25-5231-4d96-a7db-6c68a6385100 (consultado em 2 de maio de 2022). [19]
- Governo de Portugal (2009), *Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro*, Presidência do Conselho de Ministros, <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/274-2009-491203>. [44]
- Governo de Portugal (1999), *Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril*, Presidência do Conselho de Ministros, <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/135-1999-534640>. [43]
- Governo de Portugal (1990), *Decreto-Lei n.º 20/90, de 13 de janeiro*, Ministério das Finanças, <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/20-1990-333523>. [78]
- Governo de Portugal (1989), *Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho*, Ministério das Finanças, <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/215-1989-620928>. [15]
- Governo de Portugal (1977), *Decreto-Lei n.º 460/77, de 7 de novembro*, Presidência do Conselho de Ministros, <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/460-1977-277832>. [14]
- Governo de Portugal (1966), *Código Civil*, Governo de Portugal, <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/1966-34509075>. [5]
- Governo de Portugal (n.d.), «Sobre o Orçamento Participativo Jovem», página Web, <https://opjovem.gov.pt/c/sobre-o-op-jovem> (consultado em 12 de junho de 2022). [66]
- Governo de Portugal (n.d.), *Portal Mais Transparência*, <https://transparencia.gov.pt/pt> (consultado em 12 de junho de 2022). [55]
- Governo de Portugal (n.d.), *sítio Web SIMPLEX*, <https://www.simplex.gov.pt> (consultado em 1 de abril de 2022). [37]
- Gulbekian Foundation (2017), «11 million euros to strengthen Portuguese civil society», <https://gulbenkian.pt/en/news/11-million-euros-to-strengthen-portuguese-civil-society> (consultado em 3 de maio de 2022). [32]
- IBP (2021), *Open Budget Survey Portugal 2021*, International Budget Partnership, <https://internationalbudget.org/sites/default/files/country-surveys-pdfs/2021/open-budget-survey-portugal-2021-en.pdf> (consultado em 12 de junho de 2022). [67]

- IMPIC (n.d.), *Portal Base*, <https://www.base.gov.pt/base4> (consultado em 12 de junho de 2022). [58]
- INR (n.d.), «Selo de Usabilidade e Acessibilidade», página Web, <https://www.inr.pt/selo-de-usabilidade-e-acessibilidade> (consultado em 13 de junho de 2022). [61]
- iREG (n.d.), «Government at a Glance – yearly updates: Regulatory governance», *OECD.Stat*, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=85336> (consultado em 12 de junho de 2022). [60]
- LabX (2021), *Oficinas de simplificação da linguagem - LABX - Centro para a Inovação no Setor público*, <https://labx.gov.pt/destaques-posts/oficinas-de-simplificacao-da-linguagem/> (consultado em 30 de agosto de 2022). [62]
- LabX (2021), *Programa Transformar: Kit AP Participa*, LabX, https://labx.gov.pt/wp-content/uploads/2021/12/Brochura_Kit_AP-Participa.pdf. [68]
- LabX (n.d.), «Programa Transformar», página Web, <https://labx.gov.pt/ferramentas-e-metodologias/?lang=en> (consultado em 11 de junho de 2022). [49]
- Library of Congress (2021), *Portugal: Civic Space Legal Framework*, Library of Congress, Washington, DC. [4]
- Ministério da Justiça (n.d.), «Transparência», página Web, <https://partilha.justica.gov.pt/Transparencia> (consultado em 12 de junho de 2022). [57]
- Município de Torres Vedras (2020), «COVID-19: Programa municipal de apoio extraordinário está em vigor há um ano», página Web, <http://www.cm-tvedras.pt/artigos/detalhes/covid-19-programa-municipal-de-apoio-extraordinario-esta-em-vigor-ha-um-ano> (consultado em 22 de junho de 2022). [36]
- Município de Torres Vedras (2020), «Município de Torres Vedras presta apoio financeiro extraordinário às OSC», <https://www.cm-tvedras.pt/artigos/detalhes/covid-19-programa-municipal-de-apoio-extraordinario-esta-em-vigor-ha-um-ano/> (consultado em 4 de maio de 2022). [35]
- Serviço Nacional de Saúde (n.d.), «Transparência – SNS», página Web, <https://www.sns.gov.pt/transparencia>. [56]
- OCDE (2022), *OECD Guidelines for Citizen Participation Processes*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f765caf6-en>. [75]
- OCDE (2022), *The Protection and Promotion of Civic Space: Strengthening Alignment with International Standards and Guidance*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d234e975-en>. [1]
- OCDE (2020), *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/339306da-en>. [69]
- OCDE (2019), «OECD OURdata Index (2019): Portugal country note», OECD, Paris, <https://www.oecd.org/gov/digital-government/ourdata-index-portugal.pdf>. [54]
- OCDE (2017), *Recommendation of the Council on Open Government*, OECD, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438> (consultado em 27 de abril de 2021). [2]

- OCDE (n.d.), «Portugal participatory budget», Observatory of Public Sector Innovation website, <https://oecd-opsi.org/innovations/portugal-participatory-budget> (consultado em 12 de junho de 2022). [65]
- Presidência do Conselho de Ministros (2021), *Resolução do Conselho de Ministros n.º 130/2021*, <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/130-2021-171096336> (consultado em 12 de junho de 2022). [45]
- PAR (2022), *Rede de Autoridades Participativas - OFICINA*, <http://www.oficina.org.pt/rap.html> (consultado em 30 de agosto de 2022). [71]
- INE (2019), *SESA terceira edição: A economia social representou 3,0 % do VAB em 2016*, INE Portugal, https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=destaques_linha&DESTAQUESdest_boui=379958840&DESTAQUEStema=00&DESTAQUESmodo=2. [17]
- V-Dem Institute (2023), *Codebook v.13*, University of Gothenburg, V-Dem Institute, Gotemburgo, <https://www.v-dem.net/data/the-v-dem-dataset/>. [76]
- V-Dem Institute (2023), *Democracy Report 2023: Defiance in the Face of Autocratization*, V-Dem Institute, Universidade de Gotemburgo, Gotemburgo, https://v-dem.net/documents/29/V-dem_democracyreport2023_lowres.pdf. [72]
- V-Dem Institute (2022), *Indicators on core CSO index, CSO repression and CSO consultation*, V-Dem Institute, Universidade de Gotemburgo, Gotemburgo, https://v-dem.net/data_analysis/CountryGraph/ (consultado em 21 de abril de 2023). [16]

Notas

¹ O índice central da sociedade civil foi concebido para fornecer uma medida de uma sociedade civil robusta, entendida como aquela que goza de autonomia em relação ao Estado e na qual os cidadãos perseguem livre e ativamente os seus objetivos políticos e cívicos, independentemente da forma como são concebidos. O índice é composto por três indicadores: ambiente participativo das OSC (qual destes descreve melhor o envolvimento das pessoas nas OSC?); entrada e saída das OSC (em que medida o governo consegue controlar a entrada e saída das OSC na vida pública?); repressão das OSC (o governo tenta reprimir as OSC?). (V-Dem Institute, 2023^[76])

² O indicador de repressão das OSC mede a extensão da repressão das OSC pelo governo. O V-Dem pergunta: O governo tenta reprimir as OSC? Respostas: Gravemente (0), Substancialmente (1), Moderadamente (2), Levemente (3), Não (4). (V-Dem Institute, 2023^[76])

³ O indicador de consulta das OSC mede em que medida as principais OSC são regularmente consultadas pelos decisores políticos sobre as políticas relevantes para os seus membros. O V-Dem pergunta: As principais OSC são regularmente consultadas pelos decisores políticos sobre políticas relevantes para os seus membros? Respostas: Não (0), Até certo ponto (1), Sim (2). (V-Dem Institute, 2023^[76])

⁴ As instituições privadas de segurança social são «entidades constituídas por iniciativa de indivíduos, sem fins lucrativos, com o objetivo de dar expressão organizada ao dever moral de solidariedade e justiça entre os indivíduos, que não são administradas pelo Estado ou por um organismo autónomo»; (INE, 2014^[19]). Os principais objetivos deste tipo de organização incluem: apoio às crianças e aos jovens; apoio à família; proteção aos cidadãos idosos e deficientes; promoção e proteção da saúde; prestação de cuidados médicos preventivos, curativos e de reabilitação; formação cívica; apoio à habitação.

⁵ Os dados atualizados serão publicados pelo INE em 2023, após a publicação do presente relatório.

⁶ Com base em entrevistas com 15 OSC e 24 instituições públicas, de 15 de novembro de 2021 a 4 de maio de 2022.

⁷ Com base em entrevistas com 15 OSC e 24 instituições públicas, de 15 de novembro de 2021 a 4 de maio de 2022.

⁸ Com base em entrevistas com 15 OSC e 24 instituições públicas, de 15 de novembro de 2021 a 4 de maio de 2022.

⁹ Exemplos de fóruns relevantes para o setor da sociedade civil defender os direitos dos grupos marginalizados incluem: a Rede de Desenvolvimento AGA Khan, as reuniões anuais da Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade e da União das Misericórdias Portuguesas e o Fórum Multissetorial no âmbito do processo da OGP em Portugal. Mais recentemente, a Presidência portuguesa do Conselho da UE, de 1 de janeiro a 30 de junho de 2021, proporcionou uma plataforma para que estes intervenientes se pronunciassem sobre as prioridades das atividades (ou seja, sobre as alterações climáticas, a Agenda 2030, a digitalização para o desenvolvimento sustentável, etc.) através de uma consulta pública liderada pela plataforma das ONGD (para mais informações, consultar: <https://presidency.concordeurope.org/portugal>).

¹⁰ Com base em entrevistas com 15 OSC e 24 instituições públicas, de 15 de novembro de 2021 a 4 de maio de 2022.

¹¹ Com base em entrevistas com 15 OSC e 24 instituições públicas, de 15 de novembro de 2021 a 4 de maio de 2022.

¹² O programa Portugal 2020 visa atribuir fundos para o ambiente propício ao setor da sociedade civil.

¹³ Com base em entrevistas com 15 OSC e 24 instituições públicas, de 15 de novembro de 2021 a 4 de maio de 2022.

¹⁴ Alguns exemplos de iniciativas consideradas no acordo de cooperação de 2020-2021 incluem: o centro de apoio às famílias e os serviços de aconselhamento parental (ou seja, a preservação da família - 140,76 euros por pessoa e por mês); lares para crianças e jovens (793,95 euros por indivíduo e por mês); e um centro de reforço das capacidades para a promoção da inclusão (577,89 euros por indivíduo e por mês).

¹⁵ Com base em entrevistas com 15 OSC e 24 instituições públicas, de 15 de novembro de 2021 a 4 de maio de 2022.

¹⁶ Com base em entrevistas com 15 OSC e 24 instituições públicas, de 15 de novembro de 2021 a 4 de maio de 2022.

¹⁷ Com base em entrevistas com 15 OSC e 24 instituições públicas, de 15 de novembro de 2021 a 4 de maio de 2022.

¹⁸ Os seguintes decretos regulam este mecanismo para cada um dos intervenientes acima referidos, incluindo: instituições religiosas (artigo 3.4 da Lei n.º 16/2001); instituições privadas de segurança social (n.º 6 do artigo 32.º da Lei n.º 16/2001); organizações ambientais (n.º 5 e 7 do artigo 14.º da Lei n.º 35/98); culturais (artigo 152.º do Código do IRS das Pessoas Singulares (Assembleia da República, 2014^[77])); e organizações de juventude.

¹⁹ Com base em entrevistas com 15 OSC e 24 instituições públicas, de 15 de novembro de 2021 a 4 de maio de 2022.

²⁰ A sociedade civil portuguesa beneficia das seguintes isenções fiscais (OCDE, 2022^[1]):

- Impostos sobre o rendimento: as instituições de caridade, organizações não governamentais e instituições de utilidade pública que prossigam objetivos culturais, científicos, caritativos, de assistência, de solidariedade social e de proteção ambiental estão isentas do imposto sobre o rendimento (artigo 10.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas). (https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/codigos_tributarios/CIRC_2R/Pages/circ-codigo-do-irc-indice.aspx). Os donativos a este tipo de instituições são dedutíveis para efeitos fiscais, com um aumento em função do fim a que se destinam, quer se trate de fins sociais, culturais, ambientais ou científicos (artigo 62.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais (https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/codigos_tributarios/bf_rep/Pages/estato-dos-beneficios-fiscais-indice.aspx)).
- Imposto sobre o Valor acrescentado (IVA): As isenções de IVA no Código do IVA português estão em consonância com a Diretiva do IVA da União Europeia. Trata-se, na maioria dos casos, de atividades de interesse geral realizadas por organizações sem fins lucrativos (por exemplo, os números 8, 14, 19 e 35 do artigo 9.º do Código do IVA português). (https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/codigos_tributarios/civa_rep/pages/codigo-do-iva-indice.aspx).
- Prestações concedidas à «Santa Casa da Misericórdia de Lisboa», instituições privadas de solidariedade social, associações de bombeiros e entidades sem fins lucrativos do sistema nacional de ciência e tecnologia através do reembolso do montante total ou parcial equivalente ao IVA suportado em determinadas compras de bens e serviços (Decreto-Lei n.º 20/90 (Governo de Portugal, 1990^[78]) e o Decreto-Lei n.º 84/2017 (Governo de Portugal, 2017^[79]) e respetivas alterações).

²¹ De acordo com o Guia Prático para a Constituição de Instituições Privadas de Segurança Social (Governo de Portugal, 2014^[19]), o registo destas organizações implica a apresentação dos seguintes documentos: uma cópia do ato constitutivo da entidade; um plano de ação; uma cópia da identificação da pessoa coletiva; denominação, endereço, finalidade e atividades da instituição; e a sua composição, organigrama e regime financeiro.

²² O registo de uma organização não governamental exige o pagamento de 300 euros, com exceção das associações de estudantes (que são gratuitas) e de jovens (que são reembolsadas assim que a organização é reconhecida pelo Instituto Português do Desporto e da Juventude).

²³ Com base em entrevistas com 15 OSC e 24 instituições públicas, de 15 de novembro de 2021 a 4 de maio de 2022.

²⁴ Com base em entrevistas com 15 OSC e 24 instituições públicas, de 15 de novembro de 2021 a 4 de maio de 2022.

²⁵ Com base em entrevistas com 15 OSC e 24 instituições públicas, de 15 de novembro de 2021 a 4 de maio de 2022.

²⁶ Com base em entrevistas com 15 OSC e 24 instituições públicas, de 15 de novembro de 2021 a 4 de maio de 2022.

²⁷ O Observatório do Espaço Cívico da OCDE realizou uma consulta pública *online* entre outubro de 2021 e fevereiro de 2022 com vista a apresentar recomendações ao Governo de Portugal. No total, foram recebidos 27 contributos e 14 sublinharam a participação das partes interessadas como uma questão fundamental a abordar.

²⁸ O Índice de Democracia Liberal da V-Dem mede as complexidades das democracias eleitorais, liberais, participativas, deliberativas e igualitárias. O Índice da Componente Participativa tem em conta quatro aspetos importantes da participação dos cidadãos: OSC; mecanismos de democracia direta; participação e representação através dos governos locais e regionais. Quatro diferentes índices V-Dem captam estes aspetos e constituem a base do Índice da Componente Participativa (Instituto V-Dem, 2023^[72]).

²⁹ A componente de medição da participação política do Índice de Democracia 2020 da publicação *The Economist* inclui indicadores e inquéritos à opinião pública sobre: participação nas eleições nacionais; o grau de autonomia e voz no processo político das minorias étnicas, religiosas e outras; a percentagem de mulheres no parlamento; o grau de participação política; o envolvimento dos cidadãos na política; a preparação da população para participar em manifestações legais; a alfabetização de adultos; a população adulta que acompanha a política nos noticiários; e os esforços das autoridades para promover a participação política (Economist Intelligence Unit, 2022^[73]).

³⁰ Com base em entrevistas com 15 OSC e 24 instituições públicas, de 15 de novembro de 2021 a 4 de maio de 2022.

³¹ Com base em entrevistas com 15 OSC e 24 instituições públicas, de 15 de novembro de 2021 a 4 de maio de 2022.

³² Com base em entrevistas com 15 OSC e 24 instituições públicas, de 15 de novembro de 2021 a 4 de maio de 2022.

5

Desenho e prestação de serviços públicos mais inclusivos, acessíveis e centrados nas pessoas em Portugal

Este capítulo considera a experiência de desenho e prestação de serviços públicos mais inclusivos, acessíveis e centrados nas pessoas em Portugal. Em primeiro lugar, analisa a experiência do governo digital com foco no contexto, na filosofia subjacente e nos principais facilitadores. De seguida, analisa dois estudos de caso, a Chave Móvel Digital e o Abono de Família para Crianças e Jovens, e avalia o seu desempenho à luz dos Princípios Orientadores de Portugal para uma abordagem aos serviços públicos baseada nos Direitos Humanos. Conclui com observações sobre a forma como o Governo pode cumprir o seu programa de reformas para os dois serviços.

5.1. Introdução

A procura de uma experiência de serviço de qualidade atingiu um nível máximo histórico. O impacto transformador das tecnologias e dos dados digitais tornou as experiências de todos os tipos mais competitivas e orientadas para o consumidor. Em tais ambientes competitivos, a qualidade do desenho e da prestação dos serviços torna-se um ponto de diferença, tornando-se crucial priorizar a inclusão, a acessibilidade e a centralidade do utilizador. Estas considerações refletem mudanças sociais mais amplas que enfatizam o acesso, a participação, a literacia, a informação e a preocupação com os direitos individuais.

O mesmo se aplica aos serviços públicos em que os cidadãos e as empresas se encontram limitados quanto à escolha dos prestadores. Os Governos estão agora cada vez mais conscientes dos benefícios da melhoria dos processos de desenho e prestação de serviços, bem como da sua responsabilidade de tornar os serviços públicos mais acessíveis, éticos e equitativos. A tecnologia digital, os dados e uma abordagem transformada à conceção e prestação de serviços podem ajudar os governos a alcançar resultados políticos e beneficiar todos os membros da sociedade, bem como as operações internas do Governo (Welby e Tan, 2022^[1]).

O presente Capítulo segue-se a uma análise dos quadros jurídicos e institucionais fundamentais que protegem o espaço cívico, no Capítulo 3, e a uma análise do ambiente propício à sociedade civil, no Capítulo 4, para explorar a forma de conceber e prestar serviços públicos mais inclusivos, acessíveis e centrados nas pessoas em Portugal. A primeira parte do capítulo apresenta uma panorâmica da administração pública digital em Portugal, e a segunda parte avalia dois serviços essenciais, apresentados como estudos de caso, em comparação com os Princípios Orientadores de Portugal para uma abordagem aos serviços públicos baseada nos Direitos Humanos. O capítulo termina descrevendo formas de o Governo de Portugal utilizar melhor o espaço cívico para cumprir a sua ambiciosa agenda de reformas (Secção 1.2 do Capítulo 1).

5.2. Definir o cenário: Governo digital em Portugal

Portugal é conhecido pela sua abordagem eficaz e prospetiva à transformação digital e à conceção e prestação de serviços centrados no utilizador. Iniciativas como o SIMPLEX+, o Espaço Cidadão e a Tarifa Social de Energia ¹ (Secção 3.5.1 do Capítulo 3) ganharam prémios pela sua abordagem inovadora à conceção de serviços. Além disso, como referido no Capítulo 1, os sucessivos Governos portugueses têm sublinhado constantemente a importância da transformação e da qualidade dos serviços públicos.

Um indicador da eficácia da transformação do setor público é a maturidade do governo digital. Tal como referido na Secção 2.2.2 do Capítulo 2, o Índice de Governo Digital (DGI) da OCDE classifica Portugal na décima posição entre os membros da OCDE e na terceira posição entre os países da União Europeia (UE) (OECD, 2020). A Tabela 5.1 resume o desempenho de Portugal face às seis dimensões do Quadro de Políticas Governamentais Digitais (Secção 3.5.1 do Capítulo 3).

Tabela 5.1. Índice de Governação Digital: Resumo dos resultados de Portugal

	Digital por conceção	Setor público orientado por dados	Governo como Plataforma	Aberto por predefinição	Orientado para o utilizador	Proatividade	Pontuação composta
Pontuação do Índice de Governação Digital	0,63	0,5	0,85	0,55	0,43	0,52	0,58
Classificação entre os países participantes	10	10	3	26	18	10	10

Nota: Um total de 29 membros da OCDE e 19 países da UE participaram no Índice de Governo Digital. Os membros da OCDE que não participaram no Índice de Governo Digital são a Austrália, a Hungria, o México, a Polónia, a Eslováquia, a Suíça, a Turquia e os Estados Unidos. Fonte: OCDE (Digital Government Index: 2019 results, 2020), Índice de Governança Digital: Resultados de 2019, <https://doi.org/10.1787/4de9f5bb-en>.

Portugal está entre os dez primeiros em quatro das seis dimensões, incluindo o terceiro lugar na dimensão «Governo como Plataforma». Os pontos fortes de Portugal nestas áreas permitem a utilização de tecnologias e dados emergentes para criar serviços proativos que satisfaçam as necessidades sem que os utilizadores tenham de envolver os Governos (OCDE, 2019^[3]). Um bom exemplo de como se combinam os pontos fortes em diferentes áreas do Quadro de Políticas Governamentais Digitais, levando ao reconhecimento de Portugal como um dos Governos Digitais mais maduros do mundo, é a Tarifa Social de Energia (Caixa 5.1). Portugal pode melhorar adotando uma abordagem mais estratégica dos dados e chegando a um consenso sobre a utilização dos dados ao abrigo do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD) da UE, a fim de maximizar os benefícios dos dados, especialmente nos casos em que não estão envolvidos dados pessoais (União Europeia, 2016^[4]).

Caixa 5.1. A Tarifa Social de Energia

O governo português criou uma Tarifa Social de Energia para auxiliar nos custos de energia, em 2010. O serviço exigia que os utilizadores elegíveis se inscrevessem e se registassem para recebê-lo, mas os dados iniciais mostraram que quem deveria ter beneficiado da tarifa não se registava para a receber. A pesquisa de utilizadores revelou que essas pessoas não tinham conhecimento de que era necessário candidatar-se. Isso levou a uma decisão de automatizar o processo. Utilizando a Plataforma de Interoperabilidade da Administração Pública (iAP) de Portugal, os dados poderiam ser partilhados entre a Direção-Geral da Energia e da Geologia, as empresas do setor energético, o sistema fiscal e o sistema de segurança social. Como resultado direto da possibilidade de utilizar o iAP, a agora Tarifa de Energia Social resultou num aumento de quase cinco vezes do número de agregados familiares beneficiários em apenas três meses, de 154 648 em março de 2016 para 726 795 em junho desse ano, proporcionando apoio financeiro a 7 % da população portuguesa no âmbito do custo da sua energia, sem que fosse necessário validar a sua elegibilidade.

Este exemplo demonstra:

- **Digital por design** com o governo a reimaginar uma política existente e a redesenhar a solução existente para tirar partido da tecnologia.
- Um **setor público orientado a dados** que utiliza dados para determinar as taxas iniciais de adesão, interroga a razão pela qual a adesão foi inferior ao esperado e mede o impacto da mudança. O processo automatizado dependia da existência de dados de qualidade em diferentes instituições públicas e de uma partilha de dados eficaz.
- **Governo como plataforma**, na medida em que dispõe da infraestrutura técnica subjacente para facilitar uma abordagem transformacional à prestação do serviço.
- **Aberto por defeito** ao reconhecer que a resolução da totalidade de um problema de ponta a ponta implica necessariamente colaborar através de fronteiras organizacionais para partilhar dados e colaborar de forma eficaz.
- **Centrado no utilizador** no reconhecimento e compreensão das necessidades e comportamentos dos utilizadores elegíveis para a conceção de um serviço eficaz.
- **Proatividade**, eliminando a necessidade de os cidadãos iniciarem uma transação com o Governo, permitindo que os cidadãos elegíveis recebam automaticamente o benefício a que têm direito.

Fonte: OECD (2019^[3]), *The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector*, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/059814a7-en>.

Tabela 5.1 mostra igualmente dois domínios em que o desempenho de Portugal é menos impressionante. É nestas áreas – nomeadamente «aberto por defeito» e «centrado no utilizador» – que a ligação entre o governo digital e o espaço cívico é mais forte.

Ser orientado para o utilizador é um aspeto crucial dos serviços públicos inclusivos e centrados nas pessoas. Esta ambição está contida em vários documentos estratégicos abordados mais exaustivamente no capítulo 1, como o XXII Programa do Governo Constitucional (2019-2023) (Governo de Portugal, 2019^[5]), a Estratégia Nacional para a Inovação e a Modernização do Estado (2020-2023) (Governo de Portugal, 2020^[6]), o Plano Nacional de Recuperação e Resiliência (Governo de Portugal, 2021^[7]) (Secção 1.2 do Capítulo 1) e o Plano de Parceria para a Administração Aberta (AMA, 2021^[8]) (Secção 1.3 do Capítulo 1). Os Governos que são orientados para o utilizador adotam metodologias inclusivas para enfatizar o papel participativo das pessoas na identificação das suas necessidades e na definição dos processos, serviços e políticas que lhes dão resposta (OECD, 2020). Os principais países nesta área utilizam alavancas políticas ou esforços de monitorização para incorporar ideias e hábitos particulares na atividade do Governo, mas estes encontram-se menos desenvolvidos em Portugal. A DGI destaca três áreas – orientações estruturadas para envolver os utilizadores, interligar o trabalho sobre as clivagens digitais existente em todo o governo e medir coerentemente a satisfação – nas quais Portugal poderia colocar mais ênfase.

O desempenho mais baixo de Portugal na DGI é no domínio «aberto por defeito». Esta dimensão analisa a forma como os dados públicos e os processos de definição de políticas (incluindo os algoritmos) são disponibilizados ao público para que este se envolva, dentro dos limites da legislação em vigor e em equilíbrio com o interesse nacional e público (OECD, 2020). Este é um aspeto crucial do espaço cívico protegido, pois permite que as pessoas se informem sobre a formulação de políticas públicas e tomem posições informadas em debates públicos. A posição mais fraca de Portugal nesta dimensão reflete as conclusões do Índice de Dados Abertos, Úteis e Reutilizáveis de 2019 (OURdata) (Secção 3.5.1 do Capítulo 3), em que Portugal obteve uma pontuação inferior à média da OCDE, tendo sido classificado em 23.º lugar entre 34 países (OCDE, 2020^[10]). Embora tenha sido registada uma melhoria em relação à edição anterior e haja otimismo quanto ao desempenho de Portugal no próximo índice, Portugal teve um desempenho inferior em termos de disponibilidade de dados e de apoio governamental à reutilização de dados. Apesar de terem sido envidados esforços para promover a reutilização de dados abertos fora do setor público, o nível total de apoio, incluindo a formação em matéria de dados abertos, continua a ser baixo e reflete uma diferença entre a ambição estratégica declarada de um envolvimento inclusivo e o envolvimento efetivo dos cidadãos e da sociedade civil.

As pontuações nos domínios «centrado no utilizador» e «aberto por defeito» indicam, assim, que, apesar dos esforços estratégicos e do compromisso de alto nível, há trabalho a fazer em ambas as áreas.

5.3. Fatores que influenciam a conceção e a prestação do serviço público em Portugal

A maturidade do Governo digital ajuda a fortalecer o espaço cívico em geral, pois oferece maior acesso a serviços e permite um *feedback* contínuo dos utilizadores. De igual modo, serviços de melhor qualidade são o resultado de um espaço cívico saudável e da participação ativa dos cidadãos e das partes interessadas no seu desenvolvimento. A presente análise oferece à OCDE uma oportunidade para realizar uma análise específica da relação entre o espaço cívico e a conceção e prestação de serviços.

O quadro da OCDE para a conceção e prestação de serviços fornece uma perspetiva abrangente para avaliar as oportunidades de práticas digitais, tecnologia facilitadora e utilização fiável de dados para conceber e prestar serviços adequados à era digital (OECD, 2020). Tal como referido na Secção 2.2.2 do Capítulo 2, a presente análise examina o contexto subjacente, a filosofia e os elementos facilitadores da conceção e prestação de serviços, todos eles influenciados pelo grau de proteção do espaço cívico num país.

5.3.1. Contexto

Dois elementos são particularmente importantes no contexto das reformas na conceção e prestação de serviços públicos: a liderança e a demografia de um país.

Liderança

Nos últimos anos, os documentos políticos e estratégicos de Portugal têm sublinhado consistentemente o compromisso em curso de transformar os serviços públicos aos mais altos níveis do Governo, apesar das mudanças no cenário político do país. Este compromisso político sustentado é ilustrado pela criação de um Secretário de Estado para a Transição Digital durante o 22.º Governo, que liderou o desenvolvimento de um Plano de Ação para a Transição Digital (Governo de Portugal, 2021^[12]). O plano de ação reconheceu que a obtenção de todos os benefícios da transformação digital exige um esforço de toda a sociedade que dê prioridade à inclusão digital, ao reforço de capacidades e à transformação, tanto no setor público como no privado. Este compromisso foi novamente prorrogado pelo 23.º Governo em 2022, com a nomeação de um secretário de Estado da Digitalização e da Modernização Administrativa específico, que responde diretamente perante o primeiro-ministro. Embora o interesse e a concentração a nível dos ministérios tenham sido poderosos catalisadores da mudança em Portugal, o estabelecimento de estruturas de governação que possam incorporar uma mudança na forma como as instituições públicas e as sociedades funcionam é crucial para alcançar uma mudança sustentável e resiliente (OCDE, 2021^[13]). O Conselho para as Tecnologias de Informação e Comunicação na Administração Pública (CTIC) e o Conselho Interministerial para a Digitalização são veículos importantes para apoiar estes esforços. O CTIC fornece um comité técnico e um conselho consultivo para identificar as prioridades para as tecnologias digitais e os dados por forma a melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, enquanto o Conselho Interministerial fornece à agenda apoio prestado por dirigentes superiores, já que cada ministério é representado por um Secretário de Estado.

No entanto, a investigação realizada no âmbito da presente análise indica que, nas instituições públicas em Portugal, a liderança para uma mentalidade «orientada pelo utilizador» e «aberta por defeito», que responda às necessidades dos utilizadores com um espaço inclusivo e cívico de apoio à conceção de serviços, depende em grande medida de indivíduos motivados que se encontram num nível inferior na hierarquia organizacional, mais do que nos que se encontram em posições de liderança. Durante a missão de apuramento de factos, a equipa da OCDE ouviu exemplos de gestores que demonstraram resistência a ideias de transformação digital porque elas tiveram origem em diferentes partidos políticos ou em diferentes geografias, por exemplo.² Sob a liderança da Agência para a Modernização Administrativa (AMA), e como será discutido na Secção 5.3.3, estão a ser tomadas medidas para desenvolver uma metodologia normalizada para trabalhar com o público na conceção e prestação de serviços públicos, mas estes instrumentos continuam a ser voluntários e dependentes da liderança local. Isto contrasta com a forma como outros aspetos da participação na vida pública portuguesa são regulamentados e exigidos por lei.

A AMA e o LabX - Centro para a Inovação no Setor Público são tradicionalmente bem conceituados e têm recebido elevados níveis de apoio político, uma tendência que tem sido ainda mais enfatizada pelo atual governo. O apoio político de alto nível é essencial para que a AMA e o LabX assegurem que, quando

aconselham as instituições públicas sobre a forma de redefinir os serviços, seja dada prioridade à implementação destas ideias para além da experimentação e de projetos-piloto.

Demografia

É importante que os responsáveis pelo desenho e prestação de serviços públicos reconheçam as várias tendências demográficas em Portugal. Estas incluem um consenso entre os entrevistados de que indivíduos mais ricos, mais jovens e nascidos em Portugal que residem em ambientes costeiros urbanos são mais propensos a ter acesso a serviços públicos e têm maior confiança digital do que os seus homólogos mais pobres e mais velhos que vivem no interior ou em ambientes rurais e que nasceram fora de Portugal.³

Segundo dados das Nações Unidas, a idade média da população de Portugal será de 46,6 anos em 2025. Isso fará da população do país a terceira mais idosa da OCDE, depois do Japão (49,9) e da Itália (48,5) (Departamento dos Assuntos Económicos e Sociais das Nações Unidas, 2022^[14]). No setor público, 36 % da mão de obra tem mais de 55 anos, em comparação com a média da OCDE, de 26 % (OCDE, 2021^[15]). Embora seja importante não partir do princípio de que os indivíduos mais velhos carecem de proficiência digital, há provas de uma clivagem geracional significativa em termos de pessoas com conhecimento, experiência e apetência pelo modo como as tecnologias digitais e os dados podem transformar os serviços públicos.

O estatuto socioeconómico é outra variável demográfica significativa que se cruza com a geografia de Portugal. Mais de metade (54,4 %) do produto interno bruto (PIB) do país está concentrada nas zonas costeiras urbanas, deixando frequentemente as zonas interiores com menos acesso aos serviços (Comissão Europeia, 2021^[16]). Têm sido envidados esforços para corrigir esta disparidade, aumentando a rede de Espaços Cidadão e Lojas de Cidadão (Caixa 3.6 no Capítulo 3) em 25 %, nos últimos dois anos.⁴ As Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional também estão a trabalhar com as comunidades em cada território para compreender melhor as suas necessidades, mas a grande escala destas regiões apresenta desafios. Por exemplo, no norte do país existem 200 municípios, pelo que compreender e representar eficazmente as necessidades específicas, dada essa variedade, representa um desafio para a Comissão.

A diversidade de nacionalidades em Portugal também molda a experiência e o contributo da conceção e prestação de serviços. O setor agrícola português representa apenas 2,3 % do PIB nacional, mas é visto como um ponto de entrada no mercado de trabalho para pessoas que procuram estabelecer-se em Portugal a partir de uma série de países, incluindo Argélia, Bangladesh, Bulgária, Índia, Moldávia, Nepal e Tailândia (Comissão Europeia, 2021^[16]; de Sousa, 2020^[17]). No entanto, esses trabalhadores podem estar em risco de exploração ou viver em condições precárias, e alguns não possuem os documentos necessários para formalizar a sua presença no país. Num passo muito positivo discutido na Secção 3.6.1 do Capítulo 3, o Governo criou um espaço de atendimento dedicado, denominada Centro Nacional de Apoio à Integração de Migrantes, para ajudar a normalizar a presença daqueles que não dispõem de documentação.

5.3.2. Filosofia

A cultura, a atitude e o comportamento dos funcionários públicos desempenham um papel importante para garantir que os resultados dos esforços de reforma do serviço público reflitam a aspiração de se centrarem nas necessidades reais das pessoas, em vez de responderem a prioridades do governo ou a pressupostos de gabinetes. Para tal, é necessário compreender os problemas na totalidade, alcançar soluções de ponta a ponta, envolver de forma coerente os cidadãos e as partes interessadas e ser ágil e iterativo nas atividades de conceção e execução.

Compreender problemas na totalidade e projetar soluções de ponta a ponta para utilizadores e funcionários do setor público

Portugal pode apresentar uma série de formas através das quais o Governo tem agido para resolver desafios intergovernamentais e compreender a totalidade de um problema enfrentado por um utilizador. Por exemplo, a Loja de Cidadão foi inspirada pela oportunidade de reunir várias instituições públicas num local para garantir que diferentes partes dos processos conectados pudessem ser concluídas ao mesmo tempo. No anterior 22.º Governo, a Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020-2023 incluiu uma série de objetivos que refletiam a importância de trabalhar em colaboração entre as diferentes instituições públicas para responder às necessidades dos utilizadores (Governo de Portugal, 2020^[6]).

Tal como referido na Secção 1.2.1 do Capítulo 1, o Plano de Recuperação e Resiliência de Portugal identifica 25 serviços aos quais deve ser dada prioridade e que devem ser transformados em consonância com um modelo de «eventos de vida» que se centra na resolução de um «problema na totalidade», independentemente da atual responsabilidade institucional (Governo de Portugal, 2021^[7]). O modelo de «eventos de vida» pode ser uma lente útil para reunir diferentes elementos, mas continua a ser importante entender o «problema na totalidade» tal como se manifesta para um utilizador num contexto particular. Observar a forma como o modelo de «eventos de vida» estava a ser implementado indica um risco de simplificação excessiva das interações com o Governo sob esses agrupamentos.⁵

Um dos mecanismos mais importantes para desenvolver esforços para resolver problemas na totalidade é o programa SIMPLEX. O programa SIMPLEX foi lançado em 2006 para aliviar o fardo da interação entre cidadãos e Governo. Enquanto processo de consulta ágil e espaço em que os intervenientes do setor público se reúnem com membros do público, da sociedade civil e das empresas, o SIMPLEX ajuda a agregar múltiplos pontos de vista, a considerar questões de diferentes perspetivas e a transformar esses pontos de vista em ação.

O SIMPLEX foi complementado pela criação da AMA em 2007 e do LabX em 2017. A AMA e o LabX tiveram a responsabilidade de inspirar novas ideias e incentivar os ministérios através de uma abordagem colaborativa para redesenhar os serviços públicos. O foco a longo prazo no reforço de capacidades visa dar às instituições públicas a confiança e a familiaridade necessárias para assumirem uma maior apropriação por si mesmas, com o apoio da AMA e do LabX, que oferecem entrega direta e orientação conforme as necessidades de cada relação. O sucesso desses esforços depende da construção de relações, especialmente nas situações em que os funcionários do ministério possam achar ameaçador que surjam vozes externas a defender novas formas de trabalhar e pensar. Uma vez que a AMA e o LabX têm estado a funcionar sem um mandato para implementar as recomendações, é essencial estabelecer relações com líderes organizacionais que estejam abertos a responder às suas recomendações. É possível que, após a reestruturação da AMA em 2022, sob a responsabilidade do primeiro-ministro, esta possa funcionar com mais autoridade, mas tal não alterará a importância de trabalhar de forma relacional para alcançar os seus objetivos.

Estas iniciativas influenciaram uma mudança na abordagem das reformas de duas formas notáveis. A primeira é em termos de acesso à informação, dado o papel crucial do como ponto focal para o acesso *online* aos serviços públicos de Portugal.⁶ A segunda alteração diz respeito à forma como os serviços são prestados, e é discutida na segunda metade deste capítulo (Secção 5.4.1).

O resultado destes esforços é que a cultura subjacente ao processo de reforma está a mudar em Portugal, com uma maior recetividade a um pensamento orientado para o utilizador sobre as pessoas e os grupos particularmente vulneráveis que não podem aceder aos serviços por uma série de razões (Secção 3.5.3 no Capítulo 3), e está também a criar um Governo mais proativo que evite a necessidade de os cidadãos realizarem interações transacionais desnecessárias. No entanto, há ainda mais a fazer neste domínio. Durante a missão de apuramento de factos, alguns entrevistados refletiram sobre a falta de transformação

de ponta a ponta em áreas mais complicadas que não abordaram na totalidade problemas sentidos pelos cidadãos.⁷ Há também evidências de serem preferidas abordagens de governo eletrónico mais estreitas, centradas em tornar as interações individuais eletrónicas, em vez de perseguir a ambição do Governo digital de reformular os serviços de ponta a ponta para beneficiar de práticas digitais, tecnologia e dados.

Transformar a conceção e a prestação de serviços públicos não significa apenas mudar a tecnologia, mas também mudar a cultura (OCDE, 2021^[18]). A fim de ir além das intervenções tecnológicas, é fundamental que os funcionários públicos disponham de competências básicas para a era digital, como as que são refletidas nas competências digitais dos utilizadores do governo da OCDE (OCDE, 2021^[18]). A OCDE defende que todos os funcionários públicos devem ter uma compreensão fundamental do potencial oferecido pela tecnologia e pelos dados para transformar o Governo, incluindo a importância de compreender os utilizadores e as suas necessidades, como trabalhar de forma aberta e flexível e a natureza essencial de estabelecer confiança através da utilização de dados e tecnologia. O foco do Governo português no desenvolvimento das competências dos seus funcionários públicos pode ser visto através do Centro de Competências Digitais da Administração Pública (TicAPP) e do Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública (PlanAPP) (OCDE, a publicar^[19]). Estes centros serão essenciais para criar uma capacidade de conceção e prestação de serviços públicos que possa ir além dos 25 serviços identificados no Plano de Recuperação e Resiliência (Governo de Portugal, 2021^[17]).

Envolvimento contínuo dos cidadãos e das partes interessadas

A interseção entre a conceção e a prestação de serviços e o espaço cívico é fundamental, uma vez que abre oportunidades para interagir com cidadãos e partes interessadas e responder às suas necessidades. Tal como referido na Secção 4.2 do Capítulo 4, Portugal reconheceu o valor da participação no processo de desenvolvimento de estratégias, políticas e serviços. Na verdade, quase metade das medidas propostas na estratégia de transformação do 22.º governo teve origem numa abordagem participativa que utilizou oficinas para assegurar sugestões de todo o governo e da sociedade (Governo de Portugal, 2020^[6]).⁸ Estas ideias estão em consonância com a visão estratégica de Portugal e com as disposições jurídicas estabelecidas no Decreto-Lei n.º 135/99, que exige que todos os prestadores de serviços prossigam a modernização administrativa, nomeadamente através da consideração do *feedback* dos utilizadores (Governo de Portugal, 1999^[20]). Na prática, o programa SIMPLEX (Secção 5.3.2) e a utilização do orçamento participativo, tanto nas escolas como através da iniciativa «bairros saudáveis» do Ministério da Saúde, constituem exemplos destes princípios. As plataformas digitais também foram desenvolvidas para apoiar contribuições públicas, como o e o , conforme discutido na Secção 4.2.1 do Capítulo 4.

No entanto, envolver o público no desenho e no codesenvolvimento de políticas e respostas de serviços não significa necessariamente agir de acordo com um curso de ação especificado por vozes externas, sem pesar esses recursos e tendo uma perspetiva mais ampla para entender o «problema na totalidade» e o contexto completo de como melhor responder à necessidade. Durante a missão de apuramento de factos, a OCDE teve conhecimento de um exemplo em que altos dirigentes tinham orientado uma equipa para implementar uma solução muito específica, tal como definida por membros do público, apesar de a investigação complementar ter encontrado formas mais eficazes de satisfazer a necessidade. Nesta situação, a tónica foi colocada na execução da intervenção solicitada como prova da atenção ao público, e não em termos de alcançar efetivamente o melhor resultado no que respeita à resposta à questão subjacente.⁹

Na conceção e prestação de serviços públicos, é essencial envolver os utilizadores na investigação e no ensaio de novas características e funcionalidades. Antes de 2017, havia esforços para medir a satisfação, mas não era comum que as equipas de serviço público portuguesas realizassem uma exploração presencial. Desde a sua criação em 2017, o LabX tem liderado o desenvolvimento de uma abordagem diferente que tem popularizado o uso da experimentação, cocriação e envolvimento do utilizador na

conceção e teste de serviços (Agência para a Modernização Administrativa; Laboratório de Experimentação da Administração Pública, 2020^[21]). Em resultado destes esforços, existem atualmente abordagens normalizadas para assegurar a acessibilidade e a usabilidade que estabelecem a expectativa de testar os serviços com os utilizadores, em especial os que têm necessidades específicas.

Apesar deste passo positivo para envolver os utilizadores, as entrevistas revelaram que subsistem desafios no estabelecimento de uma abordagem contínua à investigação dos utilizadores e à participação do público em todos os projetos, em vez de apenas nos que têm perfis elevados.¹⁰ Por exemplo, enquanto o modelo de «eventos de vida» (Secção 1.2.1 do Capítulo 1) está a ser utilizado para identificar questões transversais em 25 serviços prioritários, o pessoal relevante nem sempre tem tempo ou recursos para envolver cidadãos e partes interessadas e pode, em vez disso, recorrer à experiência dos seus colegas. Isso fica aquém da aprendizagem a partir da experiência vivida pelos utilizadores num ambiente imparcial.¹¹

A AMA realiza inquéritos anuais através das Lojas de Cidadão e dos Espaços Cidadão. Embora forneçam uma valiosa panorâmica do desempenho dos serviços uma vez por ano, os mesmos não dispõem de informações em tempo real que possam ser utilizadas para iterar os serviços e melhorar os resultados para os utilizadores. Existem modelos de *feedback* mais reativos associados aos canais de prestação de serviços de Portugal. Por exemplo, são realizados inquéritos no final de cada chamada para aceder aos serviços através de centros de atendimento telefónico, e os visitantes das Lojas de Cidadão são convidados a avaliar a sua experiência através de um código QR ou de SMS. Um outro exemplo é o , em que cada página contém um mecanismo de *feedback* de acordo com uma conceção consistente e com classificação por estrelas que está a ser lançado em toda a UE como parte do projeto do Portal Digital Único (União Europeia, 2018^[22]). Globalmente, este é um domínio em que Portugal dispõe de mecanismos de *feedback* que contribuem para a tomada de decisões, mas existem oportunidades de modernizar estes esforços por forma a refletir a evolução das necessidades da era digital.

5.3.3. Facilitadores

O quadro da OCDE para a conceção e prestação de serviços incentiva a criação de ecossistemas de «Governo como plataforma» para apoiar a prestação de serviços através da recolha de ferramentas e recursos que permitam atingir resultados de elevada qualidade à escala e com ritmo (OECD, 2020; Digital Government in Chile: Improving Public Service Design and Delivery, 2020). Caixa 5.2 destaca uma seleção das ferramentas técnicas disponíveis no setor público português. Os ecossistemas mais eficazes de Governo como plataformas reconhecem que permitir uma transformação da conceção e prestação de serviços públicos implica mais do que soluções técnicas. Ao aplicar esta lente à relação entre o desenho e a prestação do serviço público e o espaço cívico, serão consideradas três áreas: 1) o papel da governação e da garantia como mecanismo de orientação e aplicação de hábitos e comportamentos específicos; 2) esforços para aumentar a inclusão digital; e 3) como conseguir uma abordagem omnicanal dos serviços.

Caixa 5.2. Elementos técnicos no ecossistema do Governo português como Plataforma

- A [Autenticação.gov](#) permite que qualquer entidade pública ou privada autentique os seus utilizadores.
- A **Chave Móvel Digital** (CMD) é um meio simples e seguro de autenticar os cidadãos através de um dispositivo móvel.
- O **Sistema de Certificação de Atributos Profissionais** é um certificado de cidadania que pode ser utilizado em formato físico ou digital para identificar, autenticar e permitir aos cidadãos assinar eletronicamente documentos de acordo com as suas características profissionais.

- A **Plataforma de Integração** (da AP) permite uma integração segura dos serviços Web entre as instituições e o desenvolvimento de serviços partilhados em todo o Governo.
- A **Plataforma de Pagamentos** (da AP) proporciona uma solução única para os serviços públicos que recebem pagamentos.
- A **Plataforma de Mensagens** (Gateway de SMS da Administração Pública) disponibiliza um mecanismo de envio e receção de SMS entre as instituições do setor público e os cidadãos.
- **Notificações Eletrónicas** O Serviço Público de Notificações Eletrónicas permite aos cidadãos receber notificações *online* de entidades públicas através do ou de aplicações para Android e iOS.
- A **Bolsa de Documentos** é uma funcionalidade do onde os cidadãos podem receber e partilhar documentos.
- O **Catálogo de Entidades e Serviços** é um diretório de instituições do setor público, dos serviços que prestam e das associações entre entidades e serviços.
- **Dados.gov**, o portal de dados do Governo aberto português, é construído sobre a plataforma de dados de código aberto, originalmente criada pela Etalab, a organização responsável pelos dados do Governo aberto no governo francês.

Fonte: AMA (n.d.^[23]), ePortugal.gov.pt – o seu portal de serviços públicos, <https://eportugal.gov.pt/>.

Mecanismos de governação e de garantia para orientar os hábitos e comportamentos

A AMA e o LabX estão a trabalhar no sentido de introduzir uma mudança transformacional na forma como os serviços públicos são concebidos e prestados, com especial destaque para o reforço de capacidades das pessoas para emularem, de forma independente, boas práticas e seguirem orientações. Uma vez que o setor público adota a filosofia de desenho e prestação de serviços descrita anteriormente neste capítulo, poderia ser útil para a AMA desempenhar um papel mais direto no estabelecimento de regras que incentivem hábitos e comportamentos específicos.

Como foi observado no desempenho da DGI em Portugal, as alavancas políticas não são frequentemente utilizadas para incentivar comportamentos orientados para o utilizador nas equipas de prestação de serviços públicos (OECD, 2020). Para moldar a forma como as equipas respondem às necessidades dos utilizadores, podem ser utilizadas alavancas políticas, tais como o processo de caso de negócio para garantir financiamento, normas para definir a qualidade e atividades de garantia para monitorizar a implementação face a essas normas. Estes processos podem também utilizar e reforçar o espaço cívico, garantindo a acessibilidade e a qualidade através de mecanismos públicos de *feedback* e envolvendo cidadãos e partes interessadas na supervisão e monitorização dos serviços, tornando assim o Governo mais responsável e transparente.

Ao implementarem estas alavancas políticas e incorporarem estas práticas em modelos e metodologias normalizados para o desenho, desenvolvimento e prestação de serviços, os países podem criar um entendimento comum de como tornar os serviços mais acessíveis, éticos, equitativos e concebidos para satisfazer as necessidades dos utilizadores. Os *Princípios de Boas Práticas da OCDE para a Conceção e Prestação de Serviços na Era Digital* orientam os países na prossecução destes objetivos (OECD, 2022). A adoção de modelos e metodologias comuns pode contribuir para a uniformidade e a coerência, uma maior inclusão e acessibilidade, uma melhor experiência dos utilizadores, a reutilização dos componentes existentes e uma maior agilidade na execução. Em Portugal, o Modelo Comum de Desenho e Desenvolvimento de Serviços Públicos Digitais (a seguir designado «Mosaico») estabelece princípios, normas, orientações, arquiteturas de referência e tecnologias comuns, com base em 18 atos legislativos nacionais e sete atos legislativos europeus.¹² A AMA lidera esta iniciativa em colaboração com o Conselho

de Tecnologias de Informação e Comunicação na Administração Pública. Caixa 5.3 enumera os 11 princípios subjacentes ao modelo.¹³

Caixa 5.3. Princípios subjacentes ao Mosaico - Modelo Comum de Desenho e Desenvolvimento de Serviços Públicos Digitais em Portugal

Os seguintes princípios constituem o cerne do Mosaico, estabelecendo 11 declarações de objetivos e orientações que as entidades públicas devem respeitar:

1. Compreender os utilizadores e as suas necessidades.
2. Criar um serviço simples de usar.
3. Certificar de que o serviço possa ser utilizado por todos.
4. Criar um serviço seguro e que proteja a privacidade dos utilizadores.
5. Pedir novas informações uma única vez.
6. Tornar o novo código-fonte aberto.
7. Utilizar normas abertas e plataformas comuns da Administração Pública.
8. Trabalhar em equipa e de forma multidisciplinar.
9. Usar formas ágeis de trabalho.
10. Iterar e melhorar com frequência.
11. Disponibilizar dados abertos para que possam trazer valor para a sociedade.

Fonte: AMA (2023^[25]), princípios Mosaico, <https://mosaico.gov.pt/principios>.

Vários dos princípios delineados no Mosaico são relevantes para o espaço cívico e complementam o trabalho realizado pela AMA e pelo LabX no desenvolvimento dos Princípios Orientadores (AMA, 2021^[26]). Na Secção 5.4, estes Princípios Orientadores constituirão a base para a avaliação de dois estudos de casos. Ao abrigo das disposições do Plano de Recuperação e Resiliência (Governo de Portugal, 2021^[7]), o Mosaico e os Princípios Orientadores serão aplicados a 25 serviços prioritários. Estes 25 serviços têm potencial para servir de modelo a outras instituições públicas que pretendam aplicar as mesmas normas, proporcionando assim a Portugal uma enorme oportunidade de estabelecer estas alavancas políticas como um mecanismo para transformar a conceção e a prestação dos serviços públicos em todo o setor público.

Esforços para aumentar a inclusão digital

A inclusão digital constitui um segundo elemento facilitador para garantir que os serviços públicos utilizam a tecnologia e os dados digitais para apoiar e incentivar o acesso. Tal como referido na Secção 3.5 do Capítulo 3, há margem para melhorar o nível geral de competências digitais em Portugal. O mesmo se aplica à mão de obra do setor público. Assim, os esforços para equipar os cidadãos devem ser complementados pelo trabalho do centro de competências digitais, TicAPP, para aumentar a base de referência entre a força de trabalho do setor público para compreender as oportunidades e os benefícios das tecnologias e dos dados digitais e do PlanAPP ao considerar a previsão estratégica em relação à conceção e prestação de serviços (OCDE, 2021^[18]; 2017^[27]; futuros^[19]).

Para além da literacia digital, a acessibilidade é crucial para assegurar que os serviços públicos digitais são inclusivos (Secção 3.5.3 do Capítulo 3). A diretiva da UE relativa à acessibilidade da Web estabelece uma nova base de referência na UE para garantir um melhor acesso das pessoas com deficiência aos serviços públicos, através de sítios Web e de aplicações móveis (Comissão Europeia, n.d.^[28]; União

Europeia, 2016^[29]). Esta diretiva desafia tanto o setor público como o setor privado a ponderarem formas de evitar a exclusão de quaisquer grupos de utilizadores. Em Portugal, o Instituto Nacional para a Reabilitação (Instituto Nacional para a Reabilitação) assumiu uma liderança importante neste domínio, especialmente durante a pandemia da COVID-19, altura em que o Secretário de Estado lhe solicitou que fornecesse orientações ao setor público para aumentar a sensibilização para as questões de acessibilidade relacionadas com a prestação de serviços digitais.

Outro aspeto da inclusão digital é o acesso à Internet. Em termos de conectividade, quase todo o país é coberto por, pelo menos, uma rede móvel 4G. No entanto, apesar deste elevado nível de cobertura, a conectividade geral de todos os agregados familiares é inferior à média da OCDE (Secção 3.5.3 do Capítulo 3).

A ambição de Portugal de desenvolver uma experiência genuinamente «omnicanal», em que os cidadãos possam ser atendidos pessoalmente, por telefone ou digitalmente, é louvável, mas necessita de uma forma consistente de consolidar, aprender e responder ao *feedback* de diferentes fontes. No sistema atual, o atendimento via a plataforma ePortugal utiliza um modelo diferente dos centros de atendimento telefónico, e as Lojas do Cidadão têm uma terceira forma de fazer as coisas.

O atual modelo «multicanal» em Portugal apresenta desafios para a conceção de soluções que abordem problemas na totalidade e garantam um acesso fácil a serviços que operam além das fronteiras institucionais. O desenvolvimento do como uma plataforma centralizada para acesso a serviços e recursos *online* é uma medida unificadora importante que coloca a ênfase no cidadão. Do mesmo modo, as Lojas de Cidadão e os Espaços Cidadão são uma abordagem consolidada importante para os serviços presenciais. Enquanto alguns membros da OCDE procuraram reduzir as fontes de informação concorrentes ou o acesso aos serviços, centrando-se numa única marca para os serviços *online* e presenciais, Portugal está a manter presenças independentes na Internet e em locais físicos para várias organizações e setores. Embora esta abordagem ofereça uma gama de canais aos utilizadores, tal também significa que estes podem ter de navegar ou deslocar-se a vários locais, o que dificulta a experiência do utilizador. Esta abordagem divergente cria a necessidade de uma maior coordenação a partir do centro, coloca desafios na resolução de problemas na totalidade e impede a ambição de serviços sem descontinuidades, de ponta a ponta, porque o ponto de partida é a divergência e a autonomia, e não a colaboração federada.

O número de diferentes localizações e abordagens setoriais específicas incluídas na Caixa 3.6 do Capítulo 3 sublinha a necessidade de uma abordagem mais estratégica para maximizar os benefícios das várias redes. O ecossistema «Governo como plataforma» (Caixa 5.2) permite a integração técnica e a interoperabilidade organizacional dos serviços digitais. Uma abordagem de colaboração semelhante poderia revelar-se benéfica na consolidação de outros centros de serviços físicos. Dada a geografia de Portugal, é fundamental trabalhar com todas as entidades governamentais, incluindo os governos municipais, para criar uma rede eficaz que evite a duplicação, tire partido das economias de escala e de âmbito e garanta a igualdade de acesso aos serviços para todos.

5.4. Pôr em prática os Princípios Orientadores para uma abordagem baseada nos direitos humanos

Tal como discutido, Portugal desenvolveu um conjunto de Princípios Orientadores e normas relacionados com as reformas dos serviços públicos, influenciado e informado pela sua adesão à UE e à OCDE. Estes incluem o Mosaico (Secção 5.3.3), os Princípios Orientadores (Caixa 1.2 do Capítulo 1), bem como os que abrangem o princípio de «uma só vez», a interoperabilidade e a identidade digital. O país foi além de muitos Governos na criação dos Princípios Orientadores, que priorizam o respeito pelos direitos humanos na conceção e prestação de serviços públicos. O objetivo é que estes princípios se tornem uma segunda natureza para os funcionários públicos e sirvam de base para a forma como os serviços públicos são

concebidos e implementados. A elaboração dos princípios seguiu as experiências agregadas da investigação dos utilizadores sobre os serviços individuais, que salientaram uma lacuna entre as ambições estratégicas para a conceção e a prestação de serviços públicos inclusivos e a aplicação prática na forma como esses serviços estavam a ser vividos pelos utilizadores. Para ajudar a desenvolver os princípios, foram realizadas entrevistas de investigação aos utilizadores com 700 cidadãos e 500 funcionários públicos em Lojas de Cidadão em todo o país.¹⁴

Foram partilhados com a OCDE exemplos que tinham sido um catalisador para o desenvolvimento dos Princípios Orientadores, salientando a necessidade de as equipas de serviços públicos refletirem mais deliberadamente sobre a forma como os seus comportamentos e processos valorizam os utilizadores dos serviços públicos.¹⁵ O primeiro exemplo foi obtido a partir de um estudo de utilizadores realizado com pessoas que esperavam em filas nos canais de serviços muitas horas antes de estes abrirem. O estudo descobriu que três em cada quatro das pessoas que aguardavam na fila eram migrantes em Portugal que tinham dificuldades com a sua integração na vida portuguesa. O segundo exemplo foi a introdução de uma abordagem «digital por defeito» para os serviços fiscais, em que o pessoal dos centros de serviços fiscais foi instruído a não aceitar formulários em papel ou a prestar apoio adicional ao público. Os investigadores testemunharam que havia utilizadores a serem recusados sem qualquer assistência, apesar de se terem dirigido ao balcão competente com os seus formulários, recibos e documentos.¹⁶ Ambos os exemplos destacaram a incapacidade de resolver os problemas na sua totalidade, de considerar a experiência de ponta a ponta do utilizador dos serviços e de dar prioridade a uma abordagem mais centrada nas pessoas.

Desde a realização da Análise, os Princípios Orientadores continuam a constituir um complemento relativamente recente à governação dos serviços públicos em Portugal. Durante o processo de Análise, os entrevistados não expressaram um profundo conhecimento ou consciência dos princípios (Secção 1.4 do Capítulo 1).¹⁷ Houve, no entanto, uma vontade consistente de colocar as ideias em prática, destacando o importante papel dos centros de competência TicAPP e PlanAPP no sentido de dotar os funcionários públicos das competências e princípios para apoiar políticas e serviços públicos inclusivos e em contínua melhoria. O trabalho das equipas multidisciplinares é crucial para a realização de atividades participativas de co-conceção, que respondam a problemas na totalidade para transformar a experiência do utilizador, de ponta a ponta.

Um dos desafios que se coloca à implementação bem-sucedida dos Princípios Orientadores consiste em compreender a forma como os serviços serão avaliados face a estas e outras ferramentas, como o Mosaico. Atualmente, existe uma lacuna metodológica na avaliação da qualidade de um determinado serviço. A presente Análise constitui uma primeira tentativa de compreender como os diferentes elementos dos Princípios Orientadores podem ser avaliados e compreendidos retrospectivamente, no caso da Chave Móvel Digital e do Abono de Família para Crianças e Jovens.

5.4.1. Estudos de caso

Chave Móvel Digital

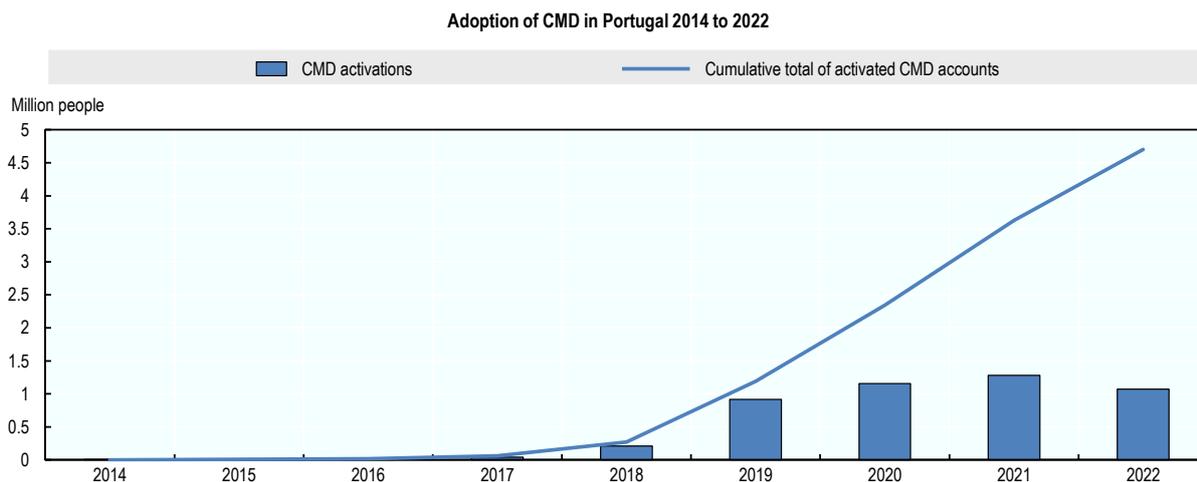
A Chave Móvel Digital (CMD) é a solução nacional de identidade digital móvel de Portugal que permite aos cidadãos aceder a serviços digitais e assinar documentos eletronicamente utilizando os seus *smartphones*, *tablets* ou computadores portáteis. A CMD oferece uma forma simples e conveniente de aceder a múltiplos serviços fornecidos pelos setores público e privado, sendo todas as autenticações processadas através de uma autenticação de dois fatores via SMS ou correio eletrónico, o que proporciona uma segurança melhorada.

Antes da introdução da CMD, a autenticação era gerida através do registo com credenciais diferentes para cada prestador de serviços ou através da utilização do Cartão de Cidadão individual com um leitor de cartões físicos e da autenticação com o PIN pessoal (gerado aquando da emissão do cartão), o que

era inconveniente para a maioria dos portugueses. A CMD substitui a necessidade de um cartão físico e um leitor por um PIN de quatro dígitos escolhido pessoalmente, emparelhado com um PIN temporário de seis dígitos enviado para o dispositivo móvel do utilizador, mediante pedido, permitindo que essa solução portátil seja utilizada em qualquer local com sinal móvel e a qualquer momento. A AMA é responsável pela implementação e coordenação da CMD desde 2014. Tem trabalhado com outras entidades nacionais para alargar a disponibilidade da CMD como mecanismo de acesso a serviços prestados pela Segurança Social, pelo Ministério da Saúde e pelo Ministério da Justiça. Embora estes serviços estejam também disponíveis utilizando a abordagem original do Cartão de Cidadão e do leitor de cartões, a melhoria da capacidade de utilização da CMD constitui uma vantagem clara e ajuda a incentivar ainda mais a utilização da identidade digital e dos serviços de confiança de Portugal pelos setores público e privado.

A abordagem de conceção da CMD privilegia a segurança, a privacidade e a usabilidade, utilizando um simples mecanismo de SMS para tirar proveito da omnipresença dos dispositivos móveis na sociedade portuguesa. A equipa da CMD realiza pesquisas junto dos utilizadores e adota uma metodologia ágil, lançando atualizações e melhorias em dois *sprints* semanais com base no *feedback* do utilizador. A adoção da CMD acelerou nos últimos anos, tendo aumentado de cerca de 250 000 ativações por ano para mais de 1 milhão nos últimos quatro anos, com um total acumulado de 4,8 milhões de contas de CMD ativas, que representam cerca de 59 % da população elegível em Portugal (Figura 5.1).¹⁸

Figura 5.1. Adoção da Chave Digital Móvel em Portugal, 2014-2022



Fonte: Autenticacao.gov (2022^[30]), Estatísticas da Chave Móvel Digital, <https://www.autenticacao.gov.pt/web/guest/estatisticas-de-chave-movel-digital>.

A CMD associa o número de telemóvel de uma pessoa ao seu número de identificação civil, no caso dos cidadãos portugueses, ou ao seu número de passaporte ou título/cartão de residência, no caso dos cidadãos estrangeiros. Existem vários caminhos para os utilizadores acederem à sua CMD. Podem ativá-la pessoalmente ao renovarem ou obterem o seu Cartão de Cidadão, através de apoio pessoal nas Lojas de Cidadão, nos Espaços Cidadão, nos pontos de negócios ou nos serviços de registo (Caixa 3.6 no Capítulo 3) e, desde janeiro de 2023, através da biometria acedendo à aplicação [autenticacao.gov](https://www.autenticacao.gov).

Em 2022, 44 % das ativações da CMD foram efetuadas através do emparelhamento com os dados de conta existentes no Portal das Finanças, que trata de inquéritos relacionados com impostos. Para ativar a CMD através do Portal das Finanças, os utilizadores iniciam o seu processo em [autenticacao.gov](https://www.autenticacao.gov) e introduzem o seu número de identificação fiscal único e a palavra-passe associada. Em seguida, confirmam a associação da sua conta do Portal das Finanças à CMD e fornecem os seus dados de contacto para gerar um código único temporário. Depois de confirmar o código temporário, é impresso um

PIN físico, que é enviado por correio no prazo de cinco dias úteis. Este passo foi concebido como uma camada adicional de segurança para demonstrar que a pessoa que tenta utilizar a CMD está associada ao endereço ligado à conta do Portal das Finanças. A receção deste código PIN, juntamente com uma validação fornecida por SMS, permite aos utilizadores ativar totalmente a sua conta e utilizar a CMD. Este processo não é tão rápido como outras opções, mas o facto de uma percentagem tão elevada de ativações ser realizada através deste processo indica a importância de ligar soluções de identidade digital a casos de utilização prática. A necessidade de as pessoas realizarem interações relacionadas com a tributação é um fator determinante para a primeira utilização da CMD, embora haja um atraso na utilização do serviço, em comparação com opções alternativas.

As ativações através de autenticacao.gov são mais rápidas, mas representaram apenas 17 % das ativações em 2022. Parte da razão para esta baixa proporção é que a ativação da CMD por este processo requer que os utilizadores tenham acesso a um leitor de cartões. Se o fizerem, devem também descarregar e instalar um *plug-in* do *browser* e colocar o seu Cartão de Cidadão no leitor de cartões antes de utilizarem o PIN para acederem às informações associadas ao seu Cartão de Cidadão. Em seguida, associam a sua conta autenticacao.gov a um número de telemóvel ou endereço de correio eletrónico, especificam um PIN para a sua CMD e concordam com os termos e condições antes de receberem um código de autenticação de dois fatores para ativar a CMD e a assinatura.

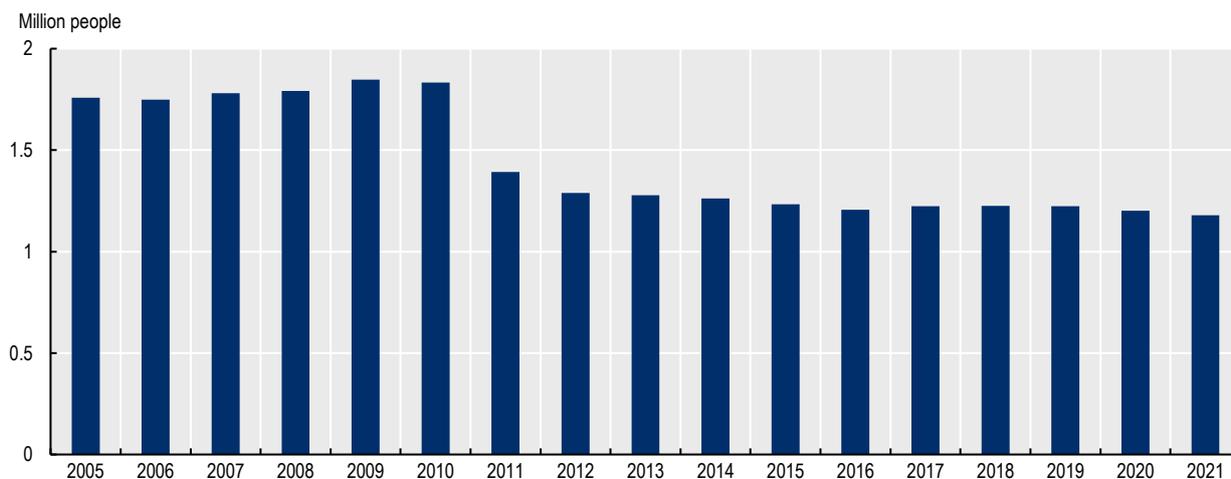
Para enfrentar os desafios de velocidade e usabilidade com essas opções, foi lançada em janeiro de 2023 a possibilidade de ativar a CMD através da biometria e usando a aplicação autenticacao.gov. A funcionalidade biométrica da CMD utiliza a imagem facial de um utilizador, bem como as suas impressões digitais, para confirmar a sua identidade face aos dados contidos no Cartão de Cidadão de um utilizador, em vez de utilizar um PIN para efetuar a autenticação. A funcionalidade biométrica adicionada à CMD não é nova, mas reutiliza dados biométricos já detidos pelo Governo português como parte da infraestrutura do Cartão de Cidadão. Houve uma resposta imediata a essa inovação, representando o número de ativações no primeiro mês 29 % do total.¹⁹

Uma última opção, utilizada por uma pequena proporção de utilizadores portugueses, é a aplicação Serviços Públicos na Vodafone TV. A partir de uma proposta feita através do programa SIMPLEX, esta aplicação permite que os utilizadores acedam a uma série de serviços, entre os quais pedir a CMD, que gera uma carta enviada ao endereço do utilizador com os detalhes de confirmação necessários.

Abono de Família para Crianças e Jovens

O Abono de Família para Crianças e Jovens (a seguir designado «Abono de Família») é um subsídio mensal pago para ajudar as famílias a sustentar e educar os seus filhos. É gerido pelo Instituto de Segurança Social (ISS). O procedimento pode ser iniciado por pais, por representantes legais, pela pessoa ou entidade responsável pela criança ou pelo próprio jovem, se este tiver mais de 18 anos. Para solicitar o abono, tanto os representantes legais como a criança devem possuir um número de Seguridade Social.

Vários elementos determinam a elegibilidade para o Abono de Família. As crianças e os jovens são elegíveis se residirem em Portugal e não trabalharem.²⁰ O subsídio também pode ser reclamado por cidadãos portugueses que vivem no estrangeiro e recebem rendimentos do Estado português, bem como por cidadãos estrangeiros com a necessária documentação de qualificação. Em qualquer caso, o agregado familiar deve ser elegível em duas frentes: o valor total dos bens móveis deve ser inferior a 105 314,40 euros e o rendimento de referência da família deve ser igual ou inferior ao nível do quarto escalão de rendimentos, que era de 19 696 euros em 2022.²¹ A Figura 5.2 mostra que, após uma redução drástica do número de pessoas elegíveis para abonos de família entre 2010 e 2011, o número era de 1,17 milhões em 2021, o valor mais baixo desde 2005.

Figura 5.2. Número de agregados familiares elegíveis para abono de família, de 2005 a 2021

Fonte: ISS (2022^[31]), Estatísticas, <https://www.seg-social.pt/estatisticas>.

Para receber o Abono de Família, os requerentes elegíveis devem solicitar o abono, pessoalmente ou *online*. O abono não é concedido de forma proativa com base em dados governamentais sobre a composição e o rendimento da família. Uma vez que as circunstâncias do agregado familiar podem mudar, é da responsabilidade dos agregados familiares manter uma imagem precisa da sua elegibilidade. Se deixarem de ser elegíveis, devem informar o Governo e, se passarem a ser elegíveis após uma alteração das circunstâncias, devem apresentar um pedido para este e quaisquer outros abonos aos quais tenham direito.

Para requerer o abono, é necessário enviar documentação significativa para demonstrar a elegibilidade e completar o pedido que, uma vez submetido, leva 25 dias a ser processado. Os pedidos presenciais podem ser feitos num centro de atendimento gerido pelo ISS ou numa Loja de Cidadão ou num Espaço Cidadão que ofereça este serviço. Os pedidos *online* são feitos através da página da Segurança Social Direta. Cada prestação da segurança social é concedida de forma independente e apenas quando solicitada por um cidadão. Não existe uma abordagem unificada que simplifique a experiência de pedir subsídios sociais com base em dados já detidos pelo governo.

Para o Abono de Família, o requerente deve apresentar documentos de identificação e outros documentos, incluindo um formulário para o subsídio, um formulário que especifique a alteração da composição e dos rendimentos do agregado familiar e um formulário para solicitar uma reavaliação da tabela de rendimentos do agregado familiar. Se a criança for portadora de deficiência, o agregado familiar pode beneficiar de subsídios adicionais após ter apresentado provas documentais e preenchido formulários suplementares. Os cidadãos estrangeiros devem apresentar documentação válida que comprove o direito de residência em Portugal. É igualmente exigida prova do estatuto educacional dos jovens entre os 16 e os 24 anos.

Pode aceder-se ao serviço digital de suporte ao Abono de Família através da CMD ou de outras credenciais geridas pelo ISS. Os requerentes fornecem os seus números de identificação fiscal ou da Segurança Social para obterem os registos associados junto do setor público português, de acordo com o princípio de «uma só vez». A utilização destes números permite verificar se um requerente já recebe outros subsídios. Sempre que necessário, os requerentes devem apresentar comprovativo da sua residência legal em Portugal e quaisquer provas relativas ao recebimento ou à cessação de um abono de família por parte de outras instituições. Devem também carregar os documentos comprovativos do registo escolar e qualquer outra documentação pertinente.

O processo acima descrito é complicado, exigindo que os utilizadores reúnam diferentes documentos e preencham vários formulários de candidatura. Muitas das informações exigidas pelo ISS para validar um pedido poderiam ser obtidas junto do Governo, reduzindo assim os encargos administrativos para os utilizadores, bem como o tempo necessário para processar o pedido. O ISS reconhece que existem oportunidades para conceber os seus serviços de forma a que estes sejam mais centrados no utilizador, e tem trabalhado com os investigadores para compreender como tornar os serviços mais fáceis de utilizar, mais acessíveis e transparentes. Por exemplo, a investigação sobre as oportunidades para um processo mais proativo que responda automaticamente a alterações nas circunstâncias do agregado familiar analisou a possibilidade de completar o pedido no hospital após o nascimento de uma criança ou a utilização de dados fornecidos à Autoridade Tributária e Aduaneira portuguesa sobre os rendimentos do agregado familiar. No entanto, as recomendações ainda não foram implementadas.²²

Estes esforços de investigação não refletem uma cultura mais ampla orientada para o utilizador de co-conceção e práticas participativas. Além disso, o ISS não dispõe de uma abordagem estruturada ou em tempo real para obter *feedback* quantitativo ou qualitativo, o que limita a medida em que esses serviços podem refletir uma abordagem ágil e iterativa à melhoria contínua. Os cidadãos podem enviar reclamações por escrito, que os distritos devem resolver no prazo de dez dias. No entanto, este processo não se destina a facilitar a apresentação de uma reclamação, e as reclamações em si não são geridas no âmbito de um sistema centralizado, o que significa que não existe um mecanismo para compreender quaisquer temas recorrentes ou fornecer informações sobre como melhorar o sistema como um todo.

5.4.2. Como estes serviços refletem os Princípios Orientadores para uma abordagem baseada nos direitos humanos

Até à data, este capítulo tem analisado a relação entre o governo digital, o desenho, desenvolvimento e a prestação de serviços públicos e o espaço cívico em Portugal. O capítulo incidirá agora nas experiências específicas dos dois serviços de estudo de caso acima descritos, no contexto dos Princípios Orientadores (Caixa 1.2 do Capítulo 1).

Os nove princípios são discutidos em três subsecções, seguidas de uma visão geral (

Tabela 5.2) e de conclusões específicas dos serviços (Secção 5.4.3). Nos termos dos Princípios 1 a 4, são debatidas questões sobre a conceção dos serviços e o papel dos utilizadores nos processos relevantes. Nos termos dos Princípios 5 e 6, é analisada a importância da maturidade técnica. Nos termos dos Princípios 7-9, é analisada a medida em que os dois serviços refletem uma maturidade operacional inclusiva e transparente.

Princípios 1-4: Moldar o desenho de um serviço

Os quatro primeiros princípios orientadores salientam considerações que é importante ter em conta na conceção de novos serviços. Estes princípios determinam o nível de envolvimento dos utilizadores, o reconhecimento do «problema na totalidade» e a forma de gerir as oportunidades e os desafios associados às tecnologias e aos dados digitais.

Estas ideias são ambiciosas e exigem uma abordagem particular à conceção global de um serviço, que pode ser difícil de implementar retrospectivamente. É importante notar que a CMD e o Abono de Família são serviços estabelecidos e podem ter dificuldade em refletir a ambição destes princípios, uma vez que não foram inicialmente concebidos com eles em mente. Tal contrasta com os 25 serviços identificados no Plano de Recuperação e Resiliência, que beneficiarão de uma reformulação fundamental e constituem uma oportunidade para incorporar estes princípios desde o início.

1. Promover a participação dos cidadãos em todas as fases do processo, em especial dos grupos excluídos ou desfavorecidos (parcialmente cumprido)

O primeiro princípio sublinha a importância de integrar a perspetiva dos utilizadores ao longo de todo o ciclo de vida de um serviço, desde a sua conceção, passando pela implementação e as operações e melhorias contínuas. Este princípio reconhece que a conceção de um serviço deve envolver os cidadãos de várias formas, todas elas dependentes da presença de um espaço cívico protegido e dinâmico, e pode incluir a investigação, a cocriação, e a pilotagem e monitorização de novos serviços. Envolver as pessoas afetadas por uma política é fundamental para garantir que a pesquisa do utilizador capta o problema real, não se baseando em suposições, para garantir que não surgem desigualdades, práticas discriminatórias ou relações de poder injustas. Para tal, é necessário sensibilizar as comunidades afetadas, nomeadamente através da utilização de ferramentas e de linguagem simples que lhes sejam acessíveis. A investigação indica que os processos de autosseleção (por exemplo, pedidos gerais de *feedback* sobre os serviços) correm o risco de se limitar às respostas de dados demográficos específicos (OCDE, 2021^[32]). Em contrapartida, chegar às pessoas excluídas ou desfavorecidas que possam ter boas razões para desconfiar das instituições estatais exige um esforço concertado, criatividade e recursos, incluindo a identificação de métodos adequados para as envolver e compreender as suas necessidades.

Embora as respetivas equipas da CMD e do Abono de Família tenham incorporado os contributos dos utilizadores na sua abordagem de conceção, a ambição expressa por este princípio de promover a participação em todas as fases e de grupos desfavorecidos não foi fundamental para a sua conceção inicial ou prática corrente. Nenhum dos serviços avaliou o grau de adoção entre os beneficiários elegíveis, deixando ambos sem qualquer perceção das experiências de grupos potencialmente excluídos.

No entanto, apesar de serem serviços estabelecidos, há oportunidades de reconsiderar as suas operações para promover um modelo mais participativo e inclusivo. Por exemplo, o serviço do Abono de Família já tem uma estrutura existente que pode facilitar a participação de grupos vulneráveis. O ISS trabalha na comunidade com agregados familiares através da sua rede nacional de assistentes sociais, proporcionando uma oportunidade real para desenvolver abordagens que integram de forma consistente a compreensão centrada no utilizador e orientada para o utilizador das necessidades das pessoas ao longo do ciclo de vida do serviço.

2. Desenhar, em primeiro lugar e acima de tudo, para as comunidades em situações vulneráveis (parcialmente cumprido)

O segundo princípio desafia os responsáveis pela conceção dos serviços públicos a abordar as comunidades mais frágeis e vulneráveis antes de considerar outros grupos de utilizadores. Isso implica compreender as circunstâncias de alguém quando expressa uma necessidade particular, e ser capaz de identificar «o problema na totalidade» enfrentado. É necessário tomar medidas adicionais para garantir que todos os cidadãos possam aceder aos serviços de forma independente e, se for necessário apoio externo, este deverá ser concebido tendo em mente a acessibilidade e estar disponível sem custos para os necessitados. Tal é essencial para garantir um acesso inclusivo e não discriminatório aos serviços (Secções 3.3 e 3.5 do Capítulo 3).

O Abono de Família responde a uma necessidade bem compreendida e articulada das comunidades vulneráveis. Os seus critérios de elegibilidade indicam o seu objetivo de visar aqueles que mais precisam. Este benefício é concedido pelo ISS, uma organização criada para responder às necessidades dos agregados familiares e indivíduos que enfrentam circunstâncias diferentes com uma variedade de subsídios e apoio. No entanto, embora as políticas em si sejam fortes, a sua execução suscita preocupações quanto à forma como o ISS considera que a conceção das suas respostas é inclusiva, participativa e centrada nas pessoas para resolver «problemas na totalidade», numa base de ponta a ponta.

O ISS concede muitos subsídios, e a complexidade da relação entre a sua atribuição e os critérios de elegibilidade pode ser fonte de confusão, particularmente para aqueles cuja língua materna não é o português. Cada subsídio do ISS é apresentado como uma transação separada no , e embora o sítio Web tente ser claro sobre os requisitos para cada um, há dependências e relações entre eles que são deixadas ao critério da pesquisa do utilizador. Por exemplo, as mulheres grávidas podem solicitar um subsídio pré-natal, mas este deve ser solicitado ao mesmo tempo que o Abono de Família, embora os critérios de elegibilidade sejam os mesmos para ambos.

Um segundo desafio é que recai sobre os indivíduos o ónus de se candidatarem aos serviços. Vários subsídios do ISS destinam-se a apoiar as pessoas em situações vulneráveis, como na sequência da perda de uma gravidez ou devido à incapacidade de um ente querido. No entanto, os pedidos destes subsídios não são desencadeados e avaliados de forma proativa através da utilização de dados já detidos pelo Governo ou em conjunto com outras fontes, como os registos médicos. Um estudo-piloto no âmbito do Abono de Família explorou a possibilidade de acionar automaticamente o subsídio aquando do nascimento de um filho. Apesar de bem recebida a nível interno, a implementação desta mudança coloca desafios, incluindo ultrapassar a complexidade da legislação existente. Além disso, o âmbito do estudo-piloto era apenas um subsídio, o Abono de Família. Com base nesta experiência, há uma oportunidade de redesenhar e reinventar a experiência do utilizador para tornar estes subsídios mais disponíveis para os necessitados.

O Abono de Família e outros subsídios estão disponíveis *online* através da Segurança Social Direta, mas os utilizadores também podem aceder a esses serviços pessoalmente. Este aspeto é crucial para garantir que o Abono de Família está disponível para as pessoas com necessidades em termos de capacidade, acessibilidade ou conectividade. O ISS tem uma rede de 450 locais em todo o país, e os utilizadores também podem efetuar o seu pedido em Lojas de Cidadão ou Espaços Cidadão selecionados. Infelizmente, a forma como esta informação é apresentada *online* significa que os utilizadores podem ter dificuldade em localizar o local físico mais próximo. Embora o contenha uma lista, que pode ser consultada, de diferentes «gabinetes de serviços públicos», o desenho do Mapa do Cidadão (Caixa 3.6 no Capítulo 3) não apresenta os mesmos filtros ou localizações. O sítio Web do ISS é mais adequado para os utilizadores que desejam identificar a sua localização mais conveniente, já que a sua versão do Mapa do Cidadão oferece maior funcionalidade. A dinâmica entre o como ponto focal para o acesso aos serviços digitais, por um lado, e a independência contínua do ISS na manutenção do seu próprio sítio

Web e da sua rede de balcões de serviço, por outro, realçam a importância de desenvolver uma estratégia clara para a prestação de serviços omnicanal em Portugal.

A CMD tem uma intenção política subjacente que reconhece a importância de melhorar a vida das pessoas. A identidade digital é cada vez mais um elemento crítico na infraestrutura pública do Estado moderno do século XXI e, quando bem implementada, pode capacitar os cidadãos para participarem plenamente na sociedade e na economia. Antes da CMD, a adoção da identidade digital em Portugal era limitada pela dependência de cartões físicos e leitores de cartões. A CMD pretende ultrapassar esta situação, tornando-se uma opção mais flexível, portátil e cómoda, e tornando-se uma parte omnipresente da vida quotidiana, permitindo o acesso aos serviços dos setores público e privado.

Embora as pessoas possam adquirir e ativar a sua CMD através de diferentes canais, ainda existem barreiras de acesso, especialmente para as pessoas que se encontram em circunstâncias vulneráveis e que podem não ter acesso a um telemóvel ou à documentação necessária. Embora a conceção da CMD enquanto solução autónoma esteja a contribuir para alcançar maiores níveis de adoção, é preciso entendê-la no contexto de desafios mais gerais relacionados com a autenticação. Estes incluem a necessidade de reconhecer identidades digitais transfronteiras e de capacitar os cidadãos para controlar e gerir o consentimento sobre a forma como os seus dados são utilizados e trocados no seio do Governo. A consideração destes desafios mais vastos sobre a utilidade e o papel da identidade digital na sociedade exige uma reflexão explícita sobre a forma como os mesmos afetam as comunidades em situações vulneráveis. Embora existam provas de práticas de conceção centradas no utilizador na forma como a CMD funciona, existem oportunidades para explorar modelos de co-conceção genuinamente participativos e orientados para o utilizador quando se trata de pensar através de um modelo de identidade omnicanal que possa funcionar para todos.

3. Analisar, de forma sistemática, as consequências esperadas e imprevistas da disponibilidade dos serviços (não cumprido)

O terceiro princípio sublinha a importância de ser analítico na definição, compreensão e cartografia do impacto dos serviços públicos, tanto esperados como imprevistos. Ao envolver os utilizadores no processo de conceção, os serviços podem responder melhor às necessidades das populações vulneráveis e tornar-se mais reativos.

No entanto, as novas políticas e serviços têm sempre consequências, e este princípio recorda às equipas de serviços que devem avaliar continuamente os riscos, considerar alternativas e aplicar medidas de atenuação sempre que necessário.

O empenho na proteção e no reforço do espaço cívico exige uma reflexão sobre o impacto das novas iniciativas na sociedade. O rastreamento de consequências é, portanto, essencial como ferramenta para garantir que as equipas estão cientes de como o seu trabalho afeta os utilizadores. Infelizmente, havia poucas evidências de que as equipas do Abono de Família ou da CMD tivessem estabelecido práticas, *ad hoc* ou sistemáticas, para analisar as consequências dos seus serviços.

Por exemplo, quando o programa SIMPLEX propôs a incorporação da autenticação biométrica na CMD, esta foi testado com um grupo de apenas 100 utilizadores antes de ser implantada a nível nacional em janeiro de 2023. Surpreendentemente, este desenvolvimento não foi acompanhado por uma conversa mais ampla na sociedade sobre as suas consequências, nem teve a participação de organizações da sociedade civil (OSC) ou de outros utilizadores para determinar se este desenvolvimento era apropriado.²³ Isto representou uma oportunidade perdida para realizar uma análise sistemática das consequências e dos riscos de um serviço ou das suas características, com o contributo do público em geral.

4. Valorizar o processo tanto quanto o resultado (não cumprido)

O quarto princípio é um aspeto crucial para mudar a mentalidade das equipas dos serviços públicos em Portugal. Embora o resultado de um serviço seja importante, este princípio exige que as equipas se concentrem também no processo. Isto significa que os aspetos internos do serviço devem ser sustentáveis e refletir os ideais de ser inclusivo, acessível e centrado nas pessoas. A criação de uma cultura interna de conceção e prestação de serviços públicos que recorra aos valores da utilização do espaço cívico e às práticas participativas pode conduzir a melhores resultados para os utilizadores e melhorar a prática e a experiência internas do Governo. No entanto, a tónica não pode ser colocada na obtenção de reações unidirecionais sobre os serviços. A valorização do processo exige também um intercâmbio e diálogo entre os prestadores de serviços e os cidadãos, dando respostas aos contributos e criando confiança junto dos utilizadores, mostrando como os contributos são utilizados. O estabelecimento de relações com OSC especializadas que representem diferentes grupos e interesses pode constituir uma parte valiosa do exercício.

As equipas da CMD e do Abono de Família estão centradas em fornecer os resultados pretendidos aos seus utilizadores. No entanto, o processo não obteve o destaque que poderia ter tido, e existem oportunidades claras para melhorar a experiência do utilizador e, conseqüentemente, o resultado global. Além disso, nenhum dos serviços considerou a possibilidade de incluir as perspetivas das OSC especializadas para avaliar o seu apoio ou, de outro modo, para quaisquer atividades planeadas. Isto ficou particularmente evidente no facto de a equipa da CMD se ter centrado no resultado da autenticação biométrica, sem considerar a sensibilidade relevante para o espaço cívico em termos do processo de realização desse desenvolvimento.

No caso do Abono de Família, duas áreas que já foram abordadas são prioritárias para melhorar o processo. A primeira consiste em conceber um serviço que resolva todos os problemas com que os utilizadores se deparam e em explorar se existem oportunidades para consolidar e simplificar o panorama dos subsídios. A segunda é a realização de planos para tornar a disponibilidade destes subsídios uma experiência de utilização proativa e sem descontinuidades.

Observou-se que ambas as equipas registavam atrasos entre a identificação de novas ideias e a capacidade de implementar soluções potenciais, apesar dos benefícios valiosos que essas mudanças poderiam proporcionar.²⁴ Embora seja compreensível uma abordagem cautelosa para entender as conseqüências e construir um consenso, estes atrasos não se deveram à necessidade de criar uma base de apoio mais ampla. O ritmo lento a que as equipas relevantes estão a iterar e melhorar os seus serviços indica que os fatores contextuais estão a limitar o seu sucesso.

Por exemplo, a equipa do Abono de Família tem trabalhado iterativamente ao longo de muitos anos e a utilizar uma boa teoria de investigação sobre os utilizadores para se encontrar com eles e ir ao local, tendo em vista entender as suas experiências e necessidades. No entanto, em vários casos, agir com base na percepção gerada por estas atividades exige a necessidade de alterar as disposições jurídicas existentes ou de introduzir novas disposições, cuja complexidade restringiu a capacidade de alcançar uma mudança transformadora.

Seria valioso analisar os fatores como parte desses processos que retardam ou impedem a implementação de ideias validadas. Esta responsabilidade poderá caber a um interveniente central de coordenação, como a AMA, que pode avaliar e analisar as práticas quotidianas das equipas para compreender os domínios em que poderá ser prestado um maior apoio. Ao fazer isso, as equipas podem superar barreiras contextuais nos processos que encontram e apresentar os resultados pretendidos de forma mais eficiente.

Princípios 5 e 6: Maturidade técnica

O segundo grupo de princípios compreende dois que refletem a necessidade de os serviços públicos serem sólidos, resilientes e bem geridos de um ponto de vista técnico. Estas ideias referem-se à importância da confiança, da privacidade e da garantia de que, em caso de problemas, existe uma resposta adequada.

Para Portugal, um país com um forte historial de tecnologia no Governo, não foi surpreendente – embora não tenha deixado de ser encorajador – verificar que existiam modelos eficazes. Esta força reflete a importância do Abono de Família e da CMD para o funcionamento da sociedade portuguesa e demonstra alguns dos elementos que contribuem para a maturidade fundamental refletida no desempenho de Portugal na DGI (Secção 5.2) (OECD, 2020).. A adesão de Portugal à UE e a influência de diretivas como o RGPD sustentam esta maturidade técnica (União Europeia, 2016^[4]).

5. Garantir a privacidade e a segurança dos dados pessoais dos cidadãos (cumprido)

O quinto princípio é fundamental para a conceção e prestação de serviços públicos na era digital. Nos últimos anos, incidentes relacionados com o tratamento incorreto de dados e violações da privacidade abalaram a confiança no Governo. Para resolver este problema, são necessárias várias salvaguardas e disposições para garantir um tratamento fiável e seguro dos dados ao longo de todo o ciclo de valores dos dados governamentais (OCDE, 2021^[33]; van Ooijen, Ubaldi e Welby, 2019^[34]; OCDE, 2019^[3]). Estas medidas incluem: minimizar a recolha de dados; garantir que os dados apenas são utilizados para os fins acordados; disponibilizar aos utilizadores mecanismos de concessão e revogação do consentimento; e tomar medidas para garantir a qualidade dos dados.

O Abono de Família e a CMD implementaram várias medidas para garantir a privacidade e a segurança dos dados em conformidade com os requisitos do RGPD. A CMD faz parte do conjunto de serviços de identidade digital de Portugal, que inclui uma carteira móvel para o transporte de versões digitais de documentos com o mesmo valor jurídico que os seus equivalentes físicos. Os utilizadores da CMD podem aceder a uma funcionalidade que lhes fornece controlo sobre os seus dados, permitindo-lhes dar ou revogar o seu consentimento sobre quem tem acesso a quê.

No que respeita ao Abono de Família, uma maior interoperabilidade e partilha de dados entre os diferentes intervenientes governamentais simplificaria o processo de elegibilidade e permitiria um serviço mais proativo. Internamente, o ISS está a tomar medidas para gerir os seus dados de forma mais eficaz, com o desenvolvimento de uma visão de 360° de cada utilizador. Esta abordagem está em conformidade com o modelo omnicanal e permite aos agentes de suporte identificar um requerente e responder às suas necessidades, independentemente de o contacto ser feito por correio eletrónico, telefone ou pessoalmente.

A segurança e a privacidade são considerações cruciais do ponto de vista do espaço cívico, e as OSC defendem ativamente uma maior proteção dos cidadãos (OCDE, 2022^[35]). A proteção de dados pessoais contribui para um ambiente favorável em que os cidadãos, os jornalistas e os intervenientes da sociedade civil tenham acesso à informação, possam expressar os seus pontos de vista, operem livremente e prosperem sem receio de intrusões ou interferências arbitrárias ou ilegais nas suas atividades ou de violações da legislação em matéria de proteção de dados.

Embora as tecnologias baseadas em dados possam melhorar os serviços públicos e identificar as necessidades emergentes da sociedade, as grandes quantidades de dados recolhidos, bem como a potencial ligação de conjuntos de dados públicos, também acarretam riscos, incluindo violações de dados resultantes de acidentes, a identificação de indivíduos, pirataria informática e acesso ou divulgação não autorizados. Essas violações diminuem consideravelmente a confiança no ecossistema digital e podem afetar a forma como os cidadãos e as OSC realizam as suas atividades *online* e acedem aos serviços públicos.

É importante dar prioridade à segurança e à privacidade, mas também é necessário refletir sobre as soluções de compromisso necessárias para desbloquear o valor decorrente de um melhor acesso e partilha dos dados entre as partes relevantes (OCDE, 2008^[36]). A CMD poderá ser uma ferramenta poderosa para gerir relações de confiança entre diferentes organizações em Portugal e fornecer uma interface para os utilizadores aprovarem e revogarem o consentimento.

6. Considerar os casos de utilização abusiva como um problema grave a resolver (cumprido)

O sexto princípio tem a ver com a proteção contra problemas relacionados com qualquer tecnologia subjacente e com a retificação de qualquer utilização indevida que ocorra. Embora os benefícios da tecnologia e dos dados sejam um enorme fator de motivação na transformação digital da sociedade, é importante reconhecer os desafios que podem surgir da sua utilização em termos de limitação dos direitos fundamentais dos cidadãos ou de prejuízo para os cidadãos. A CMD é notável pela forma como a sua conceção aumenta a segurança e impede o uso fraudulento ou o acesso a serviços e dados por pessoas erradas.

Um aspeto essencial deste princípio consiste em limitar a fraude e a utilização abusiva dos serviços, atenuando as falhas de segurança e concebendo serviços que permitam resistir a intervenientes fraudulentos. Estas considerações devem estar presentes ao longo da criação, teste e avaliação de cada serviço e ser regularmente testadas com o uso de «antipersonas», que simulam os comportamentos e as motivações de criminosos e outros intervenientes maliciosos. O serviço do Abono de Família valorizou a segurança, mesmo em detrimento da facilidade de utilização. Embora o processo de apresentação de vários documentos, o preenchimento de vários formulários e a espera de quase um mês pelo processamento do pedido possam não ser favoráveis ao utilizador, a fricção que esta abordagem à segurança em vários níveis introduz para o requerente ajuda a minimizar e reduzir a fraude no sistema.

Princípios 7-9: Maturidade operacional inclusiva e transparente

Os princípios finais centram-se em áreas que moldam a experiência contínua dos serviços públicos para os utilizadores. Estes princípios salientam a melhoria contínua dos serviços, o investimento na capacidade e compreensão dos utilizadores e a transparência na prestação de serviços.

Tal como acontece com os primeiros quatro princípios, a medição do seu sucesso quando aplicados a um determinado serviço dependerá da qualidade da conceção do serviço. Os Princípios Orientadores constituem a base para considerar a conceção dos serviços como um exercício de melhoria contínua, começando pelas medições do cenário de referência e continuando a acompanhar e avaliar o desempenho ao longo do tempo, a fim de maximizar respostas eficazes e inclusivas. Deste modo, os princípios orientadores e o Mosaico constituem passos importantes para remediar a falta de metodologias estabelecidas para orientar as equipas do setor público na sua conceção e prestação de serviços públicos.

Tanto o Abono de Família como a CMD são concebidos principalmente como interações transacionais entre o utilizador e um serviço, em vez de considerarem o contexto mais amplo da situação do utilizador. Embora a CMD seja uma ferramenta valiosa, é um facilitador de outros serviços e, portanto, opera no limiar de cada serviço, o que significa que não é possível restringir a experiência do utilizador a um único conjunto de experiências. Do mesmo modo, o Abono de Família constitui uma parte do domínio político muito mais vasto da prestação de segurança social. Como discutido na Secção 5.3.2, o Abono de Família é um elemento num entendimento de «eventos de vida» do que acontece quando um dependente se junta a um agregado familiar. Em ambos os casos, a reflexão importante é que, quando um indivíduo precisa de apoio governamental, é provável que esteja a enfrentar uma série de diferentes desafios, o que torna importante a colaboração com outras instituições públicas e o envolvimento de uma amostra diversificada das pessoas afetadas, para garantir que os serviços respondem a «problemas na totalidade», numa base de ponta a ponta.

7. Promover uma monitorização e avaliação contínuas dos serviços (parcialmente cumprido)

O Princípio 7 sublinha a importância de os serviços públicos poderem adaptar-se em resposta às reações de uma série de atividades de monitorização e avaliação. A abordagem ágil e iterativa discutida na Secção 2.2.2 do Capítulo 2 e aplicada ao contexto português na Secção 5.3.2 cria uma expectativa de criação de mecanismos para a obtenção de conhecimentos qualitativos e quantitativos numa base contínua e fiável, para aprender e responder, em vez de realizar uma análise *ad hoc* ou não estruturada. Deve ser aplicada uma perspetiva de direitos humanos a este processo para desafiar as equipas de serviços públicos a utilizarem dados de desempenho para identificar possíveis casos de utilização indevida, discriminação, inacessibilidade ou outras violações que possam limitar os direitos dos cidadãos, e responder com medidas corretivas.

A nível fundamental, a CMD existe porque a equipa responsável pela identidade digital em Portugal identificou deficiências no modelo anterior, particularmente do ponto de vista da inclusão. Dado que envolve infraestruturas públicas altamente sensíveis, o serviço está continuamente a monitorizar os seus sistemas e processos para garantir que estes são seguros e funcionais. Embora seja importante assegurar a maturidade técnica da CMD, o serviço necessita também de uma monitorização e avaliação contínuas do seu papel na sociedade. Como discutido no Princípio 4, a equipa da CMD tende a centrar-se na implementação técnica, em vez de considerar a sua contribuição mais ampla para a conceção de serviços mais inclusivos.

A equipa do Abono de Família também monitoriza e avalia a segurança do seu serviço, bem como os indicadores de desempenho de rotina do serviço, como a proporção de pedidos processados em 25 dias. No entanto, a investigação documental da OCDE concluiu que o Mapa do Cidadão no sítio não apresentava informações exatas em comparação com o mapa do próprio ISS (abordado no Princípio 2), sugerindo que a monitorização do Abono de Família não é considerada em termos de resolução de problemas na sua totalidade, numa base de ponta a ponta e omnicanal. Além disso, as entrevistas realizadas durante a missão de averiguação revelaram que a equipa em causa não estava em condições de fornecer dados sobre o número de agregados familiares elegíveis para Abono de Família, mas que não o tinham solicitado.²⁵ Para um serviço concebido para apoiar as necessidades das comunidades vulneráveis, um dos seus objetivos prioritários deve ser alcançar uma taxa de adesão próxima dos 100 % e estes dados seriam essenciais para compreender os desafios em matéria de acessibilidade e identificar o modo como estes podem ser abordados.

8. Desenvolver as capacidades dos titulares de direitos e dos detentores de deveres (parcialmente cumprido)

O Princípio 8 sublinha a importância de o serviço público adotar uma abordagem holística para satisfazer as necessidades dos seus utilizadores para além da conclusão de uma transação. Isto implica capacitar os cidadãos, enquanto titulares de direitos, com os conhecimentos, as competências e as oportunidades necessárias para poderem participar plenamente, sem discriminação, no acesso aos serviços públicos e contribuir para a sua conceção e prestação. Significa também assegurar que as instituições do setor público disponham dos recursos, das competências e da motivação para prestar esses serviços enquanto detentores de deveres.

Embora exista uma preferência crescente pelos serviços digitais, é importante abordar as potenciais clivagens digitais que podem excluir certos titulares de direitos do acesso aos serviços públicos. A ambição de Portugal de ter um modelo de conceção e prestação de serviços omnicanal reconhece a necessidade de apoio pessoal para garantir a capacidade de todos os titulares de direitos poderem aceder aos serviços. Por exemplo, tanto a CMD como os serviços de Abono de Família oferecem apoio pessoal às pessoas que podem não ter confiança na utilização de serviços digitais, o que ajuda a desenvolver as suas capacidades para prosperar na era digital. Além disso, ao aumentar a familiaridade dos utilizadores

com a CMD e com o Abono de Família, poderão ter mais probabilidades de aceder e solicitar outros serviços que possam apoiar as suas vidas diárias, tanto no setor público como no privado. Sem este apoio, estes utilizadores poderão ter dificuldades em expressar os seus direitos de acesso a tais serviços.

No entanto, para além do Abono de Família, o ISS poderia fazer mais para incorporar essa ideia na conceção dos seus serviços de forma mais ampla e ao longo do ciclo de vida do serviço, e considerar os direitos dos utilizadores do serviço. No contexto do Abono de Família, é essencial que o acesso às informações necessárias seja disponibilizado de forma compreensível para todos, em especial para as comunidades vulneráveis que possam ter dificuldades com as barreiras linguísticas ou a complexidade dos formulários de candidatura. Um elemento importante para garantir as capacidades dos titulares de direitos é proporcionar o acesso às informações de que necessitam para compreenderem os seus direitos. Neste contexto, torna-se ainda mais importante conceber serviços, como a premiada Tarifa Social de Energia (Caixa 5.1), que resolvem as partes mais difíceis de um problema, como a candidatura inicial, sem que um cidadão necessite de a negociar.

A outra parte deste princípio tem em conta o desenvolvimento das capacidades dos detentores de deveres. As equipas de serviço responsáveis pela CMD e pelo Abono de Família pertencem a duas organizações de alto nível em Portugal e, por conseguinte, dispõem de recursos adequados. No entanto, o desenvolvimento das capacidades internas dos funcionários públicos em matéria de conceção e prestação de serviços transformacionais não parecia ser uma prioridade no seio das próprias equipas de serviços. Em vez disso, a Análise identificou que os Princípios Orientadores e o Mosaico são bases importantes para a criação de um entendimento partilhado e de uma metodologia unificadora para a conceção e a prestação de serviços em Portugal. Estes instrumentos são facilitadores da criação de uma abordagem de todo o Governo que, tal como referido no Ponto 5.3.3, faz parte de um ecossistema mais vasto de «Governo como plataforma». Como foi observado, importantes contribuições para as capacidades dos servidores públicos estão a ser lideradas pelas equipas nos centros de competência TicAPP e PlanAPP tendo em vista efetuar mudanças consistentes e coerentes na cultura subjacente, em vez de isso ser visto como uma responsabilidade das próprias equipas de serviço.

9. Garantir a transparência das obrigações, responsabilidades e direitos relacionados com os serviços (parcialmente cumprido)

O princípio final é uma extensão do Princípio 8 e salienta ainda a importância de comunicar abertamente com os utilizadores, a fim de garantir que estes tenham uma plena compreensão de tudo o que precisam de saber sobre um determinado serviço. Isto obriga os prestadores de serviços públicos a serem claros quanto às obrigações, responsabilidades e direitos conexos, incluindo informações sobre os custos, bem como sobre mecanismos de *feedback*, procura de reparação e apresentação de reclamações.

Para os serviços da CMD e do Abono de Família, o Princípio 9 reflete-se no ecossistema português «Governo como plataforma» de ferramentas e recursos facilitadores (Caixa 5.2). Embora a falta de uma estratégia omnicanal clara para regular a relação entre os diferentes sítios Web organizacionais tenha impacto na dinâmica entre o e a própria presença Web do ISS, a abordagem consistente para fornecer informações através do cria um impulso para, pelo menos, padronizar o processo de garantir que os utilizadores estão cientes do que é necessário saberem para completar com sucesso uma interação com o serviço. O Catálogo de Entidades e Serviços (Caixa 5.2) constitui um importante contributo para a recolha de informações sobre as organizações do setor público, os serviços que prestam e as relações entre elas. Esse conjunto de dados poderá também servir de base para explorar a forma como diferentes organizações podem trabalhar em conjunto para resolver problemas semelhantes e conexos que envolvam múltiplos intervenientes.

Para ambos os serviços, este princípio representa um desafio para o trabalho futuro na comunicação eficaz de qualquer utilização transformacional da tecnologia digital ou dos dados aos utilizadores dos serviços. Por exemplo, uma maior utilização de dados biométricos ou uma maior automatização dos

serviços pode produzir resultados negativos. A comunicação aberta e transparente sobre a visibilidade dos algoritmos e o papel da tomada de decisões automatizada ou do tratamento de dados é crucial para demonstrar este princípio e uma abordagem baseada nos direitos humanos em geral.

5.4.3. Conclusões e recomendações específicas do serviço

Tabela 5.2 mostra como os dois serviços foram examinados à luz dos nove Princípios Orientadores. Em ambos os casos, a CMD e os serviços de Abono de Família não cumpriram os Princípios 3 e 4; cumpriram parcialmente os Princípios 1, 2, 7, 8 e 9; e cumpriram com êxito os Princípios 5 e 6.

Tabela 5.2. Tabela de pontuação dos Princípios Orientadores para uma abordagem aos serviços públicos baseada nos Direitos Humanos

	Chave Móvel Digital	Abono de Família para Crianças e Jovens
1. Promover a participação dos cidadãos em todas as fases do processo, em particular dos grupos excluídos ou mais desfavorecidos	Parcialmente cumprido	Parcialmente cumprido
2. Desenhar, em primeiro lugar, para as comunidades em situações vulneráveis	Parcialmente cumprido	Parcialmente cumprido
3. Analisar, de forma sistemática, as consequências esperadas e imprevistas da disponibilização dos serviços	Não cumprido	Não cumprido
4. Valorizar tanto o processo quanto o resultado	Não cumprido	Não cumprido
5. Garantir a privacidade e a proteção de dados pessoais dos cidadãos	Cumprido	Cumprido
6. Considerar os casos de uso indevido como um problema sério a resolver	Cumprido	Cumprido
7. Promover a monitorização e avaliação contínua dos serviços	Parcialmente cumprido	Parcialmente cumprido
8. Desenvolver as capacidades dos titulares de direitos e dos detentores de deveres	Parcialmente cumprido	Parcialmente cumprido
9. Garantir a transparência sobre obrigações, responsabilidades e direitos das pessoas relativos aos serviços	Parcialmente cumprido	Parcialmente cumprido

Fonte: Elaboração do autor.

Este exercício indica que os Princípios Orientadores serão mais valiosos como um conjunto de ideais para as equipas adotarem quando os serviços estão a ser transformados ou para guiarem o desenho e implementação de novos serviços, e não como um mecanismo eficaz para analisar o estado atual de um serviço existente. Isto porque a realidade destes serviços existentes ficará um pouco aquém da ambição contida nos princípios.

Para garantir que os princípios orientadores possam facilitar uma transformação inclusiva e participativa dos serviços públicos em Portugal, os funcionários públicos terão de familiarizar-se profundamente com as ideias para que estas sejam aplicadas instintivamente. As alavancas políticas, como as orientações, o Mosaico e os mecanismos de garantia, são componentes importantes dos ecossistemas «Governo como plataforma», mas é necessário adotar uma abordagem mais abrangente para desenvolver ferramentas facilitadoras e recursos adequados para apoiar equipas multidisciplinares na transformação dos serviços públicos.

Globalmente, os Princípios Orientadores têm potencial para trazer benefícios significativos aos serviços públicos de Portugal, promovendo uma abordagem da conceção e prestação de serviços baseada nos direitos humanos. No entanto, será necessário um esforço e um compromisso sustentados dos funcionários públicos e dos legisladores para que estes benefícios sejam plenamente concretizados.

A Chave Móvel Digital

A adoção da CMD está a aumentar em consonância com as elevadas ambições para o serviço, mas um em cada três portugueses elegíveis não a utiliza. Para garantir o êxito da CMD, é essencial que Portugal continue a dar prioridade à inclusão digital e a tornar o serviço acessível ao maior número de pessoas possível. O envolvimento dos utilizadores não parece ter tido prioridade durante o desenvolvimento da CMD.²⁶ Embora os utilizadores estivessem envolvidos nos testes ao serviço, não foram utilizadas práticas participativas, tal como previsto nos Princípios Orientadores. Também não pareceram ser uma parte contínua do processo de conceção de serviços para a identidade digital e os serviços de autenticação em geral. É essencial explorar oportunidades contínuas para os utilizadores se envolverem em testes, iterações e melhorias do serviço ao longo de todo o seu ciclo de vida.

Embora se compreendam os benefícios de uma abordagem ágil, os atrasos no lançamento de novos recursos indicam a presença de barreiras internas que impedem a equipa de serviço da CMD de lançar alterações no serviço tão rapidamente quanto necessário. A cultura organizacional mais ampla

beneficiária se houvesse um incentivo para desenvolver uma tendência para a exploração, experimentação, aprendizagem e melhoria incremental.

As partes interessadas devem participar de forma contínua durante todo o processo de conceção e prestação, para garantir a responsabilização e a qualidade. Infelizmente, a descrição de como a funcionalidade biométrica foi desenvolvida pareceu refletir uma decisão deliberada de limitar a consciencialização, em vez de ter havido um diálogo aberto sobre um tema que provou ser controverso em outras jurisdições.²⁷

Finalmente, são necessárias métricas para melhorar a disponibilidade das perceções sobre a qualidade e os resultados dos serviços, além dos níveis de satisfação do utilizador. A CMD é um serviço influente, e a adoção de uma abordagem exemplar para compreender e responder a dados de desempenho pode inspirar a iteração e melhoria contínua em outras áreas. Os utilizadores individuais e as OSC especializadas, que representam grupos marginalizados e vulneráveis, têm um papel valioso a desempenhar no fornecimento de informações, e o espaço cívico deve ser utilizado de forma mais eficaz para obter dados.

Abono de Família para Crianças e Jovens

O serviço de Abono de Família em Portugal pode ser melhorado através de um maior envolvimento com os utilizadores, incluindo OSC especializadas. O ISS tem muitas oportunidades de envolver os utilizadores em discussões sobre a eficácia e a experiência dos seus serviços. Ao fazê-lo, o ISS pode compreender melhor as necessidades dos seus utilizadores e garantir que estes são informados dos seus direitos.

Embora seja importante fazer mais para envolver o público, os serviços do ISS também beneficiariam de um investimento na qualidade da linguagem e na explicabilidade dos algoritmos subjacentes. A utilização de uma linguagem simples e a garantia de que os algoritmos e a tomada de decisões automatizada são explicados ajudariam os utilizadores a compreender como é calculado o Abono de Família e a comunicar os parâmetros de elegibilidade a um público mais vasto, reforçando assim a transparência global do serviço.

Além de procurar proativamente formas de utilizar o espaço cívico com maior eficácia para envolver a base de utilizadores do ISS, o serviço do Abono de Família também apresenta uma oportunidade de usar o mapeamento qualitativo do percurso do utilizador e a análise de dados quantitativos para compreender como melhorar o serviço numa base contínua. Ao solicitar *feedback* e medir a utilização dos serviços, o ISS obterá uma melhor compreensão dos seus utilizadores e será capaz de melhorar os serviços em conformidade.

Finalmente, há grandes oportunidades de usar tecnologias digitais e dados para transformar o Abono de Família. O atual processo de pedido de Abono de Família pode ser complicado e sobrecarregar os utilizadores com o fornecimento de comprovativos. O ISS deve considerar a utilização dos conhecimentos existentes para ativar de forma proativa os serviços para todos os agregados familiares abrangidos. O facto de ter sido testado um modelo mais proativo é um passo extremamente positivo e uma recomendação fundamental consiste em acelerar a utilização dos dados para conseguir um serviço ainda mais proativo e contínuo.

5.5. Conclusões e recomendações gerais

A presente Análise surge num momento valioso da evolução do compromisso de Portugal de conseguir serviços inclusivos e centrados nas pessoas e de incorporar uma abordagem participativa e orientada para o utilizador das necessidades sociais que utilize e tire pleno partido do seu espaço cívico protegido. Portugal tem feito progressos significativos no sentido de desenvolver uma base sólida, tanto em termos

de espaço cívico como de liderança a nível político e organizacional, para abraçar formas de trabalho centradas nas pessoas.

Tal como referido na Secção 1.2 do Capítulo 1, a liderança política de Portugal tem defendido consistentemente uma transformação centrada nas pessoas do funcionamento do Estado para dar resposta às necessidades da sociedade. Tal é apoiado por um historial de valorização do governo aberto e de compromisso com planos de ação ambiciosos em matéria de OGP que promovam a transparência e a responsabilização, promovendo simultaneamente a participação do público através da inovação e da tecnologia. A missão de averiguação indicou que existe uma rede diversificada e ativa de OSC em todo o país disponível para agirem como intermediárias entre o Governo e os grupos vulneráveis ou potencialmente excluídos.²⁸ Embora haja margem para melhorar o apoio e o nível de participação destas organizações, Portugal tem várias oportunidades para desenvolver as iniciativas existentes.

Uma das iniciativas que ajudou a alcançar uma mentalidade inclusiva e centrada nas pessoas é o programa SIMPLEX. Contribuiu para simplificar a vida quotidiana dos cidadãos e das empresas, reduzindo os encargos administrativos e inspirando utilizações mais criativas e transformadoras das tecnologias e dos dados digitais. Além disso, as iniciativas interdepartamentais lideradas pela AMA para modernizar os serviços públicos e incentivar a cooperação entre as instituições do setor público contribuíram para criar esta mentalidade. O LabX também tem sido bem-sucedido na proteção e melhoria do ecossistema de inovação no setor público português e na promoção da renovação dos serviços públicos em consonância com a experiência vivida e as necessidades reais dos cidadãos e das empresas.

Embora estes esforços tenham resultado em alguns sucessos notáveis, há inconsistências na aplicação destas ideias e metodologias como uma prática de base padrão. No entanto, indivíduos qualificados e motivados que têm bons conhecimentos sobre a conceção dos serviços estão a fazer a diferença nas suas organizações. Do mesmo modo, o trabalho em curso dos centros de competências TicAPP e PlanAPP para construir e desenvolver o Governo digital e as capacidades de previsão estratégica da força de trabalho do setor público continuará a aumentar a apetência e a confiança para trabalhar de forma diferente (OCDE, a publicar^[19]). Esses esforços serão incentivados e apoiados pelos instrumentos facilitadores que a AMA está a desenvolver e a organizar, como os Princípios Orientadores e o Mosaico. Estes estabelecem um novo marco de referência para a forma como as equipas devem considerar as necessidades dos utilizadores e responder-lhes de forma inclusiva, aberta e participativa desde o início.

Existem oportunidades para Portugal tirar partido das boas práticas existentes e alargá-las para se tornar o modelo por defeito e a prática habitual no setor público como um todo. O Plano de Recuperação e Resiliência oferece a oportunidade perfeita a concentração nos 25 serviços de «acontecimento de vida» e modelar uma forma diferente de operar que coloque em prática ideias e práticas ambiciosas para a conceção e prestação de serviços públicos transformacionais, participativos e iterativos. No entanto, é importante ir além dos 25 serviços e reconhecer a oportunidade de incorporar uma mudança cultural duradoura, centrada nas pessoas e inclusiva em todo o setor público.

Recomendações para alcançar uma conceção e prestação de serviços públicos mais inclusivos, acessíveis e baseados nos direitos humanos em Portugal

Apresenta-se de seguida um resumo das principais recomendações e ações a considerar pelo Governo de Portugal, com base na Análise do Espaço Cívico de Portugal.

- 12. Colocar as pessoas na dianteira e no centro da conceção e prestação do serviço público.** Para reforçar ainda mais os seus ambiciosos processos de reforma, Portugal deve promover perspetivas centradas nas pessoas, baseadas nos direitos e no utilizador final na conceção, prestação e avaliação dos serviços públicos, que reflitam as necessidades, preocupações e comportamentos de diversos públicos, em especial dos mais vulneráveis ou sub-representados. Os prestadores de serviços estão bem colocados para tirar partido do ambiente saudável do espaço cívico em Portugal, a fim de garantir que as pessoas estejam ativamente empenhadas na formação de serviços públicos, colaborando com os líderes comunitários, as OSC nacionais e locais e outros intervenientes não governamentais, a fim de garantir que os processos de reforma sejam inclusivos, participativos, não discriminatórios e que respondam às necessidades reais.
- 13. Facilitar a colaboração e a liderança da sociedade civil nos processos de reforma do serviço público.** Ao identificar organizações relevantes com experiência e procurar estabelecer parcerias mais proativas e consistentes, os prestadores de serviços portugueses podem utilizar o espaço cívico de forma mais eficaz. O Governo poderia considerar a criação de um conselho consultivo composto por representantes do setor privado, do meio académico e da sociedade civil, a fim de institucionalizar a colaboração e proporcionar recursos contínuos no desenvolvimento de alavancas políticas, como os Princípios Orientadores, o Mosaico ou outras iniciativas futuras destinadas a melhorar a conceção e a prestação dos serviços públicos.
- 14. Promover a participação sistemática e regular das partes interessadas ao longo do ciclo de vida do serviço público.** Portugal criou um impressionante ecossistema de participação das partes interessadas através do seu fórum multissetorial no âmbito da OGP, das plataformas de consulta existentes (ou seja, e [Participa.gov](https://participa.gov.pt)) e de outras iniciativas relevantes (por exemplo, Dia Nacional da Participação, orçamentação participativa). No entanto, não incluindo os esforços liderados pelo LabX, as oportunidades para os cidadãos portugueses participarem na conceção, implementação e avaliação dos serviços públicos para além do que é estritamente exigido por lei (por exemplo, fornecendo sugestões, *feedback* e reclamações sobre os serviços) são limitadas. Com base na experiência do LabX e na infraestrutura de participação existente, Portugal poderia procurar melhorar a qualidade e a quantidade de oportunidades, tanto *online* como *offline*, para envolver as partes interessadas em todas as fases do ciclo de vida do serviço público. Uma forma de fazê-lo é medir a adoção dos serviços em função dos seus critérios de elegibilidade, a fim de obter informações sobre as experiências de grupos potencialmente excluídos, e utilizar proativamente estas informações para eliminar barreiras e melhorar o envolvimento em diferentes fases da conceção e prestação dos serviços.
- 15. Facilitar a inclusão.** Para além de consultas *ad hoc* sobre serviços presenciais e plataformas *online*, não há uma monitorização sistemática de quem tem acesso aos serviços, quais os grupos excluídos e porquê. A inclusão poderia ser reforçada mediante: a monitorização e avaliação dos serviços relevantes; uma utilização mais sistemática do espaço cívico para recolher informações dos cidadãos, das OSC e de outras partes interessadas; a participação em iniciativas de sensibilização orientadas para grupos sub-representados, a fim de compreender e responder a necessidades específicas através de serviços personalizados.

16. **Aproveitar a energia ascendente para a mudança.** A tomada de decisões de cima para baixo a partir do centro do Governo pode usar hierarquias organizacionais para impor reformas e comportamentos diretos através de alavancas políticas. No entanto, uma verdadeira transformação que incorpore uma abordagem dos serviços públicos mais inclusiva, acessível e centrada nas pessoas, envolvendo os cidadãos ao longo de todo o ciclo de vida dos serviços públicos, exigirá agentes inspiradores a todos os níveis do setor público, desde os dirigentes de topo aos funcionários de primeira linha. Com base nos mecanismos existentes para promover a participação dos funcionários públicos, os funcionários de primeira linha devem participar regularmente no debate e na conceção e avaliação dos serviços. A identificação dos líderes e o aproveitamento da sua paixão podem ser poderosos na criação de uma dinâmica e podem ser facilitados através da criação e do investimento em redes multidisciplinares de profissionais para incentivar comunidades de pares com objetivos comuns dentro e entre diferentes instituições públicas. O reconhecimento público do seu trabalho poderia também contribuir para promover a sensibilização.
17. **Procurar a continuação de um mandato central forte e de liderança em matéria de reformas do serviço público.** A modernização do setor público em Portugal beneficiou do apoio e empenho de altos responsáveis políticos na defesa de serviços públicos inclusivos, acessíveis e centrados nas pessoas. Para manter esta dinâmica, é essencial continuar a investir na AMA e a assegurar os recursos necessários para atrair e manter uma força de trabalho talentosa que possa efetuar mudanças em todo o Governo. A AMA beneficiará da atribuição de poderes com o mandato e a autoridade para propor alterações transversais à conceção e prestação do serviço público.
18. **Facilitar a cooperação interinstitucional para a conceção do serviço público.** O programa SIMPLEX tem sido muito bem-sucedido em facilitar a cooperação e a colaboração através das fronteiras organizacionais. Este foco no esforço coletivo é essencial para resolver problemas na totalidade, evitando duplicações e pontos problemáticos repetidos para os utilizadores. A AMA desempenha um importante papel de convocação e, através do Conselho para as Tecnologias de Informação e Comunicação na Administração Pública (CTIC) e do Conselho Interministerial para a Digitalização, poderia assegurar a liderança e o mandato para convocar várias instituições para resolver problemas com os utilizadores que, se assim não fosse, continuariam a ser tratados de forma fragmentada e isolada.
19. **Procurar clareza sobre a estratégia em matéria de canal para Portugal.** Portugal envidou esforços louváveis para complementar os canais digitais com o acesso a serviços presenciais, em especial para chegar às comunidades marginalizadas e servir os idosos. No entanto, a presença de diferentes canais da Web e de redes presenciais geridas por várias organizações pode levar a percursos fragmentados dos utilizadores. As redes de Lojas de Cidadão e Espaços Cidadão têm ajudado a descentralizar as operações a nível local, mas é necessário capacitar os governos municipais para adaptar a prestação de serviços às necessidades do contexto local e da população. A diversidade de redes presenciais é uma oportunidade de consolidação e colaboração em todo o país. Embora a sua presença seja claramente valorizada pelos utilizadores e valiosa para o Governo, atualmente reforçam os silos organizacionais em vez de desbloquearem economias de escala e de âmbito para resolver problemas na totalidade numa base de ponta a ponta. O Governo de Portugal poderia ainda articular uma abordagem de todo o Governo com base nos compromissos existentes no seu II Plano de Ação Nacional da Administração Aberta, que se centra no reforço dos canais de prestação de serviços para os adaptar cada vez mais às necessidades dos diferentes grupos populacionais. Existem indícios positivos de que a adoção da CMD está a levar à eliminação gradual das credenciais específicas da organização, mas a experiência do Abono de Família indica que a manutenção de estruturas organizacionais separadas é mais influente do que a criação de uma experiência de utilizador

sem descontinuidades. A abordagem atual dos canais significa que os utilizadores têm de negociar as estruturas do Governo, tanto *online* como pessoalmente. Os 25 serviços de «acontecimentos de vida» proporcionam uma oportunidade para considerar o panorama da prestação de serviços no contexto de demonstrar como resolver problemas na totalidade para os utilizadores, sem que estes tenham de dirigir-se a diferentes instituições públicas.

20. **Continuar a investir e a desenvolver a maturidade digital do Governo.** O Governo de Portugal pode ponderar a utilização do Quadro de Políticas Governamentais Digitais da OCDE para fundamentar abordagens estratégicas para a conceção e implementação eficazes de tecnologias e dados digitais. Tal contribuirá para melhorar ainda mais a maturidade do governo digital do setor público.
21. **Desenvolver uma narrativa e uma metodologia coerentes para as reformas do serviço público que todo o setor público reconheça e apoie.** A nível estratégico e político, houve coerência na linguagem utilizada para descrever a ambição de transformação do serviço público. No entanto, tal não é acompanhado por uma narrativa e metodologia coerentes entre os profissionais, em parte porque as estruturas relevantes, como os Princípios Orientadores, não são bem conhecidas. É essencial que iniciativas individuais, como os Princípios Orientadores e o Mosaico, sejam reunidas numa agenda de mudança claramente comunicada. Além disso, para que a visão da AMA sobre o futuro da conceção e da prestação de serviços públicos se traduza na prática quotidiana das organizações do setor público, será essencial divulgar mais amplamente a sua visão e as atividades conexas. O modelo de mentoria do LabX de trabalhar com profissionais em diferentes organizações é uma forma de alcançar a transferência de conhecimentos e o desenvolvimento de capacidades. O trabalho do centro de competências digitais, TicAPP, para aumentar a base de referência da capacidade digital para todos os funcionários públicos é outra oportunidade para incorporar os Princípios Orientadores e o Mosaico. No momento em que o LabX leva a cabo um processo de atualização dos Princípios Orientadores, a participação de funcionários públicos relevantes, juntamente com a sociedade civil, o meio académico e os cidadãos, ao longo de toda a consulta relevante, contribuirá indubitavelmente para aumentar a sensibilização, apoiar a sua aceitação e assegurar a sua relevância prática.
22. **Utilizar alavancas políticas para orientar o comportamento e promover, apoiar e incentivar a mudança nas equipas que lideram as reformas dos serviços públicos.** A transformação das abordagens de conceção e prestação de serviços públicos depende da alteração do modo como as equipas operam e se comportam. A AMA passa agora a responder diretamente perante o Primeiro-Ministro e tem o mandato para a transformação digital em toda a sociedade, permitindo-lhe oferecer incentivos, estabelecer expectativas e aplicar políticas para incorporar uma forma diferente de trabalhar. Neste novo papel, a AMA poderá querer ponderar a possibilidade de introduzir novas alavancas políticas e adaptá-las à experiência portuguesa, aprendendo com a forma como outros membros da OCDE alcançaram estes resultados (OCDE, 2021^[13]). Em alguns Estados-Membros, as alavancas políticas privilegiadas centram-se no controlo do acesso ao financiamento e na utilização de argumentos económicos e mecanismos de apresentação de relatórios para moldar os comportamentos e a cultura. Uma abordagem diferente poderia consistir em concentrar mais energia na atividade pós-implementação, com uma função de garantia ativa que avalie o cumprimento das normas. Um terceiro modelo poderia ser uma abordagem mais flexível para fornecer orientação, tutoria e formação.
23. **Definir objetivos de desempenho ambiciosos e facilitar iniciativas de monitorização e vigilância.** Aumentar a frequência e a disponibilidade de relatórios sobre o desempenho em geral será um contributo útil para intensificar os esforços de resposta às reações e para melhorar continuamente os serviços individuais. A existência de indicadores rigorosos e de objetivos ambiciosos centrados nas questões da mudança sistémica e da cultura organizacional ajudará

Portugal a compreender em que medida a narrativa e a metodologia da transformação do serviço público estão a ajudar os funcionários públicos a conceber e prestar serviços públicos mais inclusivos, acessíveis e centrados nas pessoas. Paralelamente à criação destes mecanismos, será fundamental capacitar e facilitar ativamente os cidadãos e a sociedade civil para que funcionem como avaliadores e vigilantes independentes, a fim de responsabilizar o Governo através do acompanhamento e da avaliação contínuos dos objetivos governamentais. A facilitação do financiamento, seja a partir de fontes públicas ou privadas, de grupos de reflexão e organizações da sociedade civil especializados e independentes poderia ajudar neste contexto.

- 24. Continuar a acompanhar a proteção do espaço cívico e resolver quaisquer restrições.** O acompanhamento contínuo das diferentes dimensões do espaço cívico, tal como identificadas na presente Análise, e a utilização de dados desagregados – nomeadamente para identificar e combater quaisquer tendências negativas emergentes, em especial no que respeita a grupos marginalizados – contribuirão para assegurar a criação das condições adequadas para que a ambiciosa agenda de reforma do serviço público de Portugal possa ter o máximo impacto. Uma abordagem coordenada do acompanhamento por parte do Centro de Governo reforçaria este esforço entre os ministérios e outras instituições públicas.

Bibliografia

- Agência para a Modernização Administrativa; Laboratório de Experimentação da Administração Pública (2020), *Relatório de progresso 2017-2020*, https://labx.gov.pt/wp-content/uploads/2021/03/ama_relatorio_progresso_LabX_26022021_VF.pdf. [21]
- AMA (2023), *Princípios*, página Web, <https://mosaico.gov.pt/principios> (consultado em 5 de maio de 2023). [25]
- AMA (2021), *2.º Plano de Ação Nacional: Portugal 2021-2023*, Open Government Partnership, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/09/Portugal_Action-Plan_2021-2023_EN.pdf. [8]
- AMA (2021), *Princípios Orientadores para uma abordagem aos serviços públicos baseada nos Direitos Humanos*, Ministério da Modernização do Estado e da Administração Pública, Agência de Modernização Administrativa, Lisboa, <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNLQ0sgAAH8s8%2fAUA AAA%3d>. [26]
- AMA (n.d.), *ePortugal.gov.pt - portal de serviços públicos*, ePortugal.gov.pt, <https://eportugal.gov.pt/> (consultado em 5 de maio de 2023). [23]
- Autenticacao.gov (2022), «Estatísticas de Chave Móvel Digital», página Web, <https://www.autenticacao.gov.pt/web/guest/estatisticas-de-chave-movel-digital>. [30]
- de Sousa, A. (2020), «In Portugal, Asian workers pick fruit and live precariously», *Al Jazeera*, <https://www.aljazeera.com/features/2020/11/23/south-asian-workers-portugal>. [17]
- European Commission (2021), *Agriculture and Rural Development Statistical Factsheet: Portugal*, Comissão Europeia, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/agri-statistical-factsheet-pt_en.pdf. [16]

- European Commission (n.d.), «Web accessibility», página Web, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/web-accessibility>. [28]
- União Europeia (2018), *Regulamento (UE) 2018/1724, que cria um Portal Digital Único para a prestação de informações, procedimentos, assistência e serviços de resolução de problemas*, Jornal Oficial da União Europeia, L 295/1, Bruxelas, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=uriserv:OJ.L_.2018.295.01.0001.01.ENG (consultado em 3 de maio de 2021). [22]
- União Europeia (2016), *Diretiva (UE) 2016/2102 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de outubro de 2016, relativa à acessibilidade dos sítios Web e das aplicações móveis de organismos do setor público*, Jornal Oficial da União Europeia, L 327/1, Bruxelas, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016L2102>. [29]
- União Europeia (2016), *Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados) (Texto relevante para efeitos do EEE)*, Jornal Oficial da União Europeia, L 119/1, Bruxelas, <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>. [4]
- Governo de Portugal (2021), *Plano Nacional de Recuperação e Resiliência*, Governo de Portugal, <https://recuperarportugal.gov.pt/wp-content/uploads/2021/10/PRR.pdf>. [7]
- Governo de Portugal (2021), *Resolução do Conselho de Ministros n.º 30/2020, de 21 de abril*, Governo de Portugal. [12]
- Governo de Portugal (2020), *Estratégia Nacional para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020-2023*, Governo de Portugal. [6]
- Governo de Portugal (2019), *Programa do 22.º Governo Constitucional 2019-2023*, Governo de Portugal. [5]
- Governo de Portugal (1999), *Decreto-Lei n.º 135/99*, Diário da República, n.º 94/1999, Série IA de 04-22-1999, Governo de Portugal, <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/1999-107547988-107546647> (consultado em 10 de junho de 2022). [20]
- OCDE (2022), «OECD Good Practice Principles for Public Service Design and Delivery in the Digital Age», *OECD Public Governance Policy Papers*, No. 23, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/2ade500b-en>. [24]
- OCDE (2022), *The Protection and Promotion of Civic Space: The Global Context and the Way Forward*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d234e975-en>. [35]
- OCDE (2021), *Civic Space Scan of Finland*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f9e971bd-en>. [32]
- OCDE (2021), *Good Practice Principles for Data Ethics in the Public Sector*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/gov/digital-government/good-practice-principles-for-data-ethics-in-the-public-sector.pdf>. [33]
- OCDE (2021), *Government at a Glance 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>. [15]

- OCDE (2021), *The E-Leaders Handbook on the Governance of Digital Government*, Estudos do Governo Digital da OCDE, Publicações da OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/ac7f2531-en>. [13]
- OECD (2021), «The OECD Framework for Digital Talent and Skills in the Public Sector», *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 45, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/4e7c3f58-en>. [18]
- OECD (2020), *Digital Government in Chile: Improving Public Service Design and Delivery*, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b94582e8-en>. [11]
- OECD (2020), «Digital Government Index: 2019 results», *OECD Public Governance Policy Papers*, No. 3, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/4de9f5bb-en>. [2]
- OECD (2020), «Open, Useful and Re-usable data (OURdata) Index: 2019», *OECD Public Governance Policy Papers*, No. 1, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/governance/digital-government/ourdata-index-policy-paper-2020.pdf>. [10]
- OECD (2020), «The OECD Digital Government Policy Framework: Six dimensions of a digital government», *OECD Public Governance Policy Papers*, No. 2, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f64fed2a-en>. [9]
- OCDE (2019), *The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector*, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/059814a7-en>. [3]
- OCDE (2017), *Skills for a High Performance Civil Service*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264280724-en>. [27]
- OECD (2008), *Recommendation of the Council for Enhanced Access and More Effective Use of Public Sector Information*, OECD/LEGAL/0362, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0362> (consultado em 24 de julho de 2019). [36]
- OCDE (em breve), *Strengthening Decision-Making Processes and Policy Development in Portugal: The role of PlanAPP*, OECD Publishing, Paris. [19]
- SSI (2022), «Estatísticas», Instituto de Segurança Social, <https://www.seg-social.pt/estatisticas>. [31]
- Departamento de Assuntos Económicos e Sociais das Nações Unidas (2022), *World Population Prospects 2022*, Divisão da População, Nações Unidas, Nova Iorque, NY, <https://population.un.org/wpp>. [14]
- van Ooijen, C., B. Ubaldi e B. Welby (2019), «A data-driven public sector: Enabling the strategic use of data for productive, inclusive and trustworthy governance», *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 33, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/09ab162c-en>. [34]
- Welby, B. e E. Tan (2022), «Designing and delivering public services in the digital age», *Going Digital Toolkit Note*, No. 22, OECD, Paris, https://goingdigital.oecd.org/data/notes/No22_ToolkitNote_DigitalGovernment.pdf. [1]

Nota

¹ O programa SIMPLEX+ ganhou o Prémio Europeu para o Setor Público do Instituto Europeu de Administração Pública de 2019, tendo o mesmo processo reconhecido os Espaços Cidadão (que prestam assistência aos cidadãos no acesso a serviços digitais) e a Tarifa Social de Energia Automática (que oferece automaticamente tarifas de energia acessíveis aos consumidores de baixos rendimentos) como merecedores de certificados de boas práticas.

² Com base em entrevistas com 15 OSC e 24 instituições públicas, de 15 de novembro de 2021 a 4 de maio de 2022.

³ Com base em entrevistas com 15 OSC e 24 instituições públicas, de 15 de novembro de 2021 a 4 de maio de 2022.

⁴ Com base em entrevistas com 15 OSC e 24 instituições públicas, de 15 de novembro de 2021 a 4 de maio de 2022.

⁵ Com base em entrevistas com 15 OSC e 24 instituições públicas, de 15 de novembro de 2021 a 4 de maio de 2022.

⁶ Com base em entrevistas com 15 OSC e 24 instituições públicas, de 15 de novembro de 2021 a 4 de maio de 2022.

⁷ Com base em entrevistas com 15 OSC e 24 instituições públicas, de 15 de novembro de 2021 a 4 de maio de 2022.

⁸ Com base em entrevistas com 15 OSC e 24 instituições públicas, de 15 de novembro de 2021 a 4 de maio de 2022.

⁹ Com base em entrevistas com 15 OSC e 24 instituições públicas, de 15 de novembro de 2021 a 4 de maio de 2022.

¹⁰ Com base em entrevistas com 15 OSC e 24 instituições públicas, de 15 de novembro de 2021 a 4 de maio de 2022.

¹¹ Com base em entrevistas com 15 OSC e 24 instituições públicas, de 15 de novembro de 2021 a 4 de maio de 2022.

¹² Consultar <https://mosaico.gov.pt/>

¹³ Consultar <https://mosaico.gov.pt/>

¹⁴ Com base em entrevistas com instituições públicas, de 15 de novembro de 2021 a 4 de maio de 2022.

¹⁵ Com base em entrevistas com 15 OSC e 24 instituições públicas, de 15 de novembro de 2021 a 4 de maio de 2022.

¹⁶ Com base em entrevistas com instituições públicas, de 15 de novembro de 2021 a 4 de maio de 2022.

¹⁷ Com base em entrevistas com 15 OSC e 24 instituições públicas, de 15 de novembro de 2021 a 4 de maio de 2022.

¹⁸ Dados recebidos do Governo de Portugal, março de 2023.

¹⁹ Dados recebidos do Governo de Portugal, março de 2023.

²⁰ São permitidos trabalhos para estudantes durante as férias.

²¹ Os dados são extraídos dos projetos de serviços realizados para esta análise do país.

²² Com base em entrevistas com instituições públicas, de 15 de novembro de 2021 a 4 de maio de 2022.

²³ Com base em entrevistas com 15 OSC e 24 instituições públicas, de 15 de novembro de 2021 a 4 de maio de 2022.

²⁴ Com base em entrevistas com 15 OSC e 24 instituições públicas, de 15 de novembro de 2021 a 4 de maio de 2022.

²⁵ Com base em entrevistas com 15 OSC e 24 instituições públicas, de 15 de novembro de 2021 a 4 de maio de 2022.

²⁶ Com base em entrevistas com 15 OSC e 24 instituições públicas, de 15 de novembro de 2021 a 4 de maio de 2022.

²⁷ Com base em entrevistas com 15 OSC e 24 instituições públicas, de 15 de novembro de 2021 a 4 de maio de 2022.

²⁸ Com base em entrevistas com 15 OSC e 24 instituições públicas, de 15 de novembro de 2021 a 4 de maio de 2022.

