



# Guia Metodológico

para Serviços Públicos baseados em  
**DIREITOS HUMANOS**



**arte**

AGÊNCIA PARA A REFORMA  
TECNOLOGICA DO ESTADO

# CONTEÚDOS

04. MENSAGEM INTRODUTÓRIA

05. UMA NOVA GERAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

08. CONSTRUIR UMA METODOLOGIA

09. INSTRUÇÕES PARA O USO

10. NOVE PRINCÍPIOS ORIENTADORES

## 11. 1. PROMOVER A PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS EM TODAS AS FASES DO PROCESSO

Guia Metodológico para o (re)desenho e avaliação de serviços públicos

## 15. 2. DESENHAR, EM PRIMEIRO LUGAR, PARA AS COMUNIDADES EM SITUAÇÕES VULNERÁVEIS

Ecossistema de Participação  
Diagnósticos Participativos

## 19. 3. ANALISAR DE FORMA SISTEMÁTICA AS CONSEQUÊNCIAS ESPERADAS E IMPREVISTAS DA DISPONIBILIZAÇÃO DO SERVIÇO

Despiste de Consequências

## 22. 4. VALORIZAR TANTO O PROCESSO QUANTO O RESULTADO

Metodologia LabX

## 25. 5. GARANTIR A PRIVACIDADE E A PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS DOS CIDADÃOS

Regulamento Geral de Proteção de Dados

Princípio “Once Only” na Europa

Direitos Humanos na Era Digital

## 29. 6. CONSIDERAR OS CASOS DE USO INDEVIDO COMO UM PROBLEMA SÉRIO A RESOLVER

Avaliação de Impacto nos Direitos Humanos

# CONTEÚDOS

## **32. 7. PROMOVER A MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO CONTÍNUA DOS SERVIÇOS**

- Inquéritos por questionário online
- Entrevistas etnográficas
- Avaliação “P.L.A.N.E.T.”

## **35. 8. DESENVOLVER AS CAPACIDADES DOS TITULARES DE DIREITOS E DOS DETENTORES DE DEVERES**

- Stakeholder Capacity Checklist*

## **38. 9. GARANTIR A TRANSPARÊNCIA SOBRE OBRIGAÇÕES, RESPONSABILIDADES E DIREITOS DAS PESSOAS RELATIVOS AOS SERVIÇOS**

- Oficina de Simplificação da Linguagem

# MENSAGEM INTRODUTÓRIA

O mundo tem mudado muito, mas há coisas que não podem mudar.

A declaração universal dos direitos humanos continua, hoje, tal como em 1948, a constituir a fundação ética das nossas sociedades.

A aceleração para uma sociedade mais digital implica visitar os direitos humanos como referência básica para o desenho de serviços públicos, o que significa desenhar o serviço e avaliar a sua adequação a todas as pessoas e circunstâncias.

Esta é assim uma abordagem que conjuga metodologias com um conjunto de nove princípios aplicados à conceção e desenvolvimento de serviços públicos; que estimulam a participação dos cidadãos ao longo de todo o processo, consideram as assimetrias e desigualdades numa perspetiva inclusiva e responsável e promovem, simultaneamente, a transparência e a garantia dos direitos e deveres de todas as partes.

Uma abordagem que é identitária da Europa. Por isso, em 2021, no exercício da Presidência do Conselho da União Europeia, Portugal quis contribuir ativamente para a promoção dos direitos humanos na esfera das Administrações Públicas, ao enunciar e partilhar com os demais Estados-membros os princípios que norteiam o guia metodológico que aqui se apresenta.

Com a utilização sistemática destes princípios, estaremos a garantir serviços inclusivos, acessíveis e seguros para todas e todos. E também a construir uma Administração Pública ainda mais aberta, transparente, eficiente e promotora das sociedades em que todas e todos queremos viver.

*Fátima Fonseca, Secretária de Estado da Inovação e da Modernização Administrativa*

# UMA NOVA GERAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

*Uma abordagem baseada nos Direitos Humanos é uma metodologia de trabalho baseada nos princípios fundamentais dos direitos humanos reconhecidos internacionalmente e visa promover, proteger e cumprir os direitos humanos e a democracia na prática, integrando normas, padrões e princípios do direito internacional dos direitos humanos no processo de (re)desenho e avaliação de serviços públicos.*

*(in [Princípios orientadores para uma abordagem aos serviços públicos baseada em Direitos Humanos](#))*

# UMA NOVA GERAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 51/2020, de 18 de junho de 2020, e publicada a 25 de junho de 2020, que aprova as linhas estratégicas do Projeto Nunca Esquecer - Programa Nacional em torno da Memória do Holocausto, identifica em anexo, no Eixo 1 – Conhecimento, o projeto (1.7) «Serviços públicos baseados em direitos - participação, inovação e experimentação na Administração Pública», a que corresponde o desenvolvimento de metodologias de (re)desenho, experimentação e avaliação dos serviços públicos tendo em conta os Direitos Humanos.

Neste âmbito, e tendo como base os [“Princípios orientadores para uma abordagem aos serviços públicos baseada nos Direitos Humanos”](#), apresentados por ocasião da Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia 2021, disponibilizamos agora um breve guia metodológico que pretende ajudar as entidades públicas a materializar estes princípios nas suas práticas de (re)desenho e avaliação de serviços públicos.

Uma abordagem baseada em Direitos Humanos implica que, em qualquer fase do processo de (re)desenho de serviços, se tenha em consideração estes direitos e os seus princípios orientadores. Pressupõe ainda mais cuidado no envolvimento das partes

interessadas em todas as fases do processo, principalmente de grupos de utilizadores desfavorecidos ou que possam ter mais dificuldade na realização do serviço. Implica olhar para o futuro para perceber ameaças e oportunidades que se colocam no âmbito dos Direitos Humanos e ser proativo na mitigação de riscos e na prevenção de consequências com impacto negativo.

Uma abordagem ao setor público baseada nos direitos humanos assenta no empoderamento da sociedade civil, na promoção da participação cívica, na informação e em escolhas responsáveis, reforçando a relação entre o cidadão e o Estado e aumentando assim a transparência e a prestação de contas.

Trata-se de combater a discriminação e as desigualdades, bem como as lacunas digitais, promover serviços plenamente acessíveis e relevantes, melhorar as experiências dos cidadãos com os serviços e assegurar que, cada vez mais, os serviços públicos não são só digitais, simples e seguros, mas estão também acessíveis a todas as pessoas, independentemente do seu perfil de utilizador, da sua idade, localização ou qualquer tipo de deficiência.

# UMA NOVA GERAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Trata-se igualmente de aplicar o princípio “uma só vez”, promovendo a interoperabilidade, a partilha de dados e a sua reutilização, aumentando a eficiência e libertando as pessoas de interações desnecessárias.

Neste sentido, o objetivo é evoluir, adotando uma perspetiva holística, desde a conceção dos serviços até aos processos de prestação e avaliação, garantindo um alinhamento total da prestação de serviços públicos com os valores éticos partilhados no espaço comum da EU e, por conseguinte, promover uma transição digital centrada no ser humano, baseada nas escolhas das pessoas e no respeito pelos Direitos Humanos fundamentais.

# CONSTRUIR UMA METODOLOGIA

A Direção de Inovação – LabX tem uma metodologia consolidada de desenho de serviços baseada nos princípios de *Design Thinking* e de *Human-Centered Design*, que colocam as pessoas no centro de qualquer processo.

Tendo já como base estes princípios metodológicos, uma abordagem centrada em Direitos Humanos torna-se mais simples de implementar e é uma evolução lógica num processo que pretende dotar a administração pública de serviços cada vez mais adequados às necessidades e expectativas dos cidadãos.

Para enquadrarmos esta abordagem no âmbito dos Direitos Humanos, começámos por definir aqueles que considerámos os princípios básicos para a sua aplicação no contexto de um serviço público. Estes princípios foram debatidos e validados numa sessão de validação e cocriação que contou com a participação de colegas do Observatório para o Espaço Cívico da OCDE e da *Fundamental Rights Agency* da Comissão Europeia.

No presente guia abordamos, num faceta mais prática, como é que estes princípios podem ser aplicados num projeto de (re)desenho e/ou avaliação de serviços públicos, utilizando não só ferramentas que já faziam parte do acervo metodológico do LabX (ver [Guia Metodológico para o \(re\)desenho e avaliação de serviços públicos](#)), como outras, mais dirigidas a questões particulares de Direitos Humanos.

Assim, sem perder a matriz metodológica de base em torno do processo de investigação, cocriação e experimentação, a abordagem baseada em Direitos Humanos permite olhar para cada fase do processo, e para cada instrumento, com uma lente distinta, mais aberta e mais inclusiva. O objetivo mantém-se o de (re)desenhar serviços públicos mais simples, mais acessíveis e que respondam às verdadeiras necessidades e expectativas dos cidadãos, promovendo uma cultura de participação cívica e o envolvimento de todas as partes interessadas na materialização destes serviços.

# INSTRUÇÕES PARA O USO

## O QUE É ESTE GUIA ?

O presente guia metodológico é um instrumento que procura demonstrar como se pode aplicar, na prática, uma abordagem centrada em Direitos Humanos em processos de (re)desenho e avaliação de serviços públicos, tendo como base 9 princípios fundamentais.

Assim, demonstramos como é que estes princípios devem ser considerados no âmbito de um processo de (re)desenho de serviços públicos e propomos um conjunto de ferramentas práticas que podem ajudar a cumprir estes princípios.

## PORQUÊ UTILIZAR ESTE GUIA ?

Numa sociedade em constante mudança, em pleno movimento de transformação digital, é fundamental olhar para os serviços públicos e perceber se são realmente acessíveis, de forma transversal, a todos os cidadãos sem distinções e sem limitações e que em nenhum momento podem condicionar ou limitar de alguma forma qualquer direito fundamental.

## A QUEM SE DESTINA ESTE GUIA ?

Este guia destina-se a dirigentes e responsáveis por serviços públicos que pretendam adotar uma abordagem centrada em Direitos Humanos nos processos de avaliação e (re)desenho de serviços, integrando e conjugando os princípios fundamentais dos Direitos Humanos na metodologia e nos instrumentos de desenho de serviços.

Destina-se também a outros agentes de inovação no setor público que pretendam uma primeira introdução às abordagens centradas em Direitos Humanos e que podem ter nestes princípios e na sua aplicação prática, uma fonte de inspiração para promover a sua aplicação noutros contextos.

Para mais informações, contacte: [labx@labx.gov.pt](mailto:labx@labx.gov.pt)

# NOVE PRINCÍPIOS ORIENTADORES

A abordagem baseada em direitos humanos salienta, como elementos-chave, a participação e a responsabilidade, a não discriminação e a dignidade humana, a transparência e a prestação de contas, enquadradas por um Estado de direito e visando a prestação de serviços públicos que sejam disponíveis, acessíveis, inclusivos e de elevada qualidade para todas as pessoas.

1

Promover a **participação dos cidadãos em todas as fases do processo**, em particular dos grupos excluídos ou mais desfavorecidos

2

Desenhar, em primeiro lugar, para as **comunidades em situações vulneráveis**

3

Analisar de forma sistemática as **consequências esperadas e imprevistas da disponibilização do serviço**

4

**Valorizar tanto o processo quanto o resultado**

5

Garantir a **privacidade e a proteção de dados** pessoais dos cidadãos

6

Considerar os **casos de uso indevido como um problema sério a resolver**

7

Promover a **monitorização e avaliação contínua** dos serviços

8

**Desenvolver as capacidades** dos titulares de direitos e dos detentores de deveres

9

Garantir a **transparência sobre obrigações, responsabilidades e direitos** das pessoas relativos aos serviços



1

PROMOVER A **PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS EM TODAS AS FASES DO PROCESSO**, EM PARTICULAR DOS GRUPOS EXCLUÍDOS OU MAIS DESFAVORECIDOS

# 1 PROMOVER A **PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS EM TODAS AS FASES DO PROCESSO**, EM PARTICULAR DOS GRUPOS EXCLUÍDOS OU MAIS DESFAVORECIDOS

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

De modo a promover a participação dos cidadãos num processo de (re)desenho de serviços é, em primeiro lugar, necessário perceber bem o contexto do serviço e de conhecer os seus utilizadores.

Mesmo que certos serviços sejam transversais, ou seja, estão disponíveis para todos os cidadãos (como por exemplo a entrega de IRS ou a marcação de consultas médicas), é importante conhecer e caracterizar os diferentes tipos de utilizadores para perceber quais os canais mais adequados, garantindo que o serviço é universal e acessível por todos.

Existem diversas ferramentas que podem ajudar a sistematizar a informação sobre as partes interessadas e, mais importante, sobre os próprios utilizadores dos serviços.

Por exemplo, os **Mapas de Empatia** são uma ferramenta que analisa e descreve aspetos comportamentais e o contexto de vida de um utilizador de um serviço, permitindo aprofundar o relacionamento com ele.

# 1

## PROMOVER A **PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS EM TODAS AS FASES DO PROCESSO**, EM PARTICULAR DOS GRUPOS EXCLUÍDOS OU MAIS DESFAVORECIDOS

As **Personas** são personagens criadas para representar os diferentes grupos de utilizadores de um serviço com base nas informações que temos sobre estes e podem também ser muito úteis para termos uma perceção das suas necessidades e motivações.

O **Mapa de Stakeholders** é outra ferramenta para listar e analisar sistematicamente os utilizadores de um serviço, incluindo informações sobre os seus pressupostos e preocupações.

Não obstante a escolha do instrumento, **é fundamental que, na sua aplicação, se promova uma reflexão crítica sobre aqueles que poderão ter maior dificuldade de acesso ao serviço** e sobre os motivos que originam essa situação. Estas dificuldades de acesso ao serviço podem ter origem em:

- **Limitações físicas e sensoriais**, como a mobilidade reduzida ou a surdez que dificultam o acesso ao serviço presencial ou a cegueira, que dificulta o acesso aos serviços digitais.

- **Limitações de contexto**, que estão relacionadas com as condicionantes específicas de diferentes grupos. Por exemplo, cidadãos estrangeiros encontram barreiras linguísticas, tanto nos serviços presenciais como nos serviços digitais; cidadãos com literacia informática reduzida ou inexistente, que não conseguem realizar serviços exclusivamente online sem o auxílio de intermediários; grupos étnicos com dificuldade de integração social, que tendem a desconhecer deveres, responsabilidades e direitos.

Para se (re)desenhar um serviço realmente inclusivo é necessário compreender e, principalmente, envolver cada um destes grupos de utilizadores durante todas as fases do processo de (re)desenho do serviço (investigação, cocriação e experimentação).

Durante a fase de investigação para compreender as suas dificuldades e limitações. A realização de entrevistas etnográficas, grupos focais, a realização de inquéritos por questionário a grupos específicos ou a observação direta destes cidadãos a utilizar o serviço, ajudam a perceber o contexto do serviço para cada grupo de utilizadores.

# 1 PROMOVER A **PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS EM TODAS AS FASES DO PROCESSO**, EM PARTICULAR DOS GRUPOS EXCLUÍDOS OU MAIS DESFAVORECIDOS

Durante a fase de cocriação para conhecer a sua opinião de como resolver os problemas encontrados. As sessões de cocriação podem ser realizadas com certos grupos de utilizadores recorrendo a técnicas de *brainstorming* ou mesmo a ferramentas de prototipagem rápida como a construção de maquetes ou a criação de cenários de serviço.

Durante a fase de experimentação, para validar com estes grupos de utilizadores as soluções de serviço encontradas. Os Laboratórios Vivos, realizados em contexto de serviço real, permitem ter uma noção da aplicação das soluções. A participação destes grupos específicos de utilizadores neste tipo de iniciativas ajuda a perceber aquilo que irá ser a sua experiência de serviço e realizar eventuais ajustes e afinações de modo a dar resposta às suas necessidades específicas.

Após a implementação do serviço, também nos processos de monitorização e avaliação se deve prever a auscultação destes grupos específicos, seja através de avaliação de satisfação, testes de usabilidade e acessibilidade, de modo a garantir a manutenção dos níveis de serviço e a sua melhoria contínua.

## Guia Metodológico para o (re)desenho de serviços públicos

O Guia Metodológico para o (re)desenho de serviços públicos reúne um conjunto de instrumentos que podem ser aplicados num projeto de (re)desenho de serviços, enquadrando a sua utilização em objetivos específicos do projeto. Estes instrumentos incluem desde simples *templates* de atividades, até manuais para a realização de iniciativas específicas.



# 2

DESENHAR, EM PRIMEIRO LUGAR,  
PARA AS **COMUNIDADES EM  
SITUAÇÕES VULNERÁVEIS**

# 2

## DESENHAR, EM PRIMEIRO LUGAR, PARA AS **COMUNIDADES EM SITUAÇÕES VULNERÁVEIS**

Ao perspetivar a disponibilização de um serviço, deve assegurar-se que **o serviço é acessível a todos os perfis de cidadãos e, na medida do possível, que não é necessária qualquer intermediação para a sua utilização.** Caso contrário, a intermediação deverá ser acessível e tendencialmente gratuita. Os serviços específicos, para perfis específicos, devem ser concebidos tendo em conta os seus contextos e possibilidades.

Quando estamos a (re)desenhar um serviço que vá ser utilizado por grupos em situações consideradas vulneráveis, devemos ter, antes de mais, consideração pela forma como estes utilizadores vão utilizar o serviço dadas as suas diferentes limitações. Para o fazer, é preciso ter em especial atenção o envolvimento destes utilizadores em todas as fases do processo.

No entanto, e dadas as suas características particulares, nem sempre é fácil conseguir chegar a estes utilizadores e estabelecer relações de confiança que permitam a sua participação aberta nas atividades dos projetos.

No âmbito das atividades do LabX deparamo-nos muitas vezes com estas questões e a solução tem passado por encontrar **"ativadores de participação cívica"**, normalmente associados a dinâmicas comunitárias ou associativas. Estes agentes, que podem ajudar a promover a participação de grupos específicos, devem ser considerados partes interessadas relevantes para qualquer projeto de (re)desenho de serviços públicos que tenha em consideração os princípios fundamentais dos Direitos Humanos.

# 2

## DESENHAR, EM PRIMEIRO LUGAR, PARA AS **COMUNIDADES EM SITUAÇÕES VULNERÁVEIS**

Estes ativadores de participação cívica podem assumir diferentes formas de acordo com o grupo específico que estamos a tratar. Por exemplo, se a preocupação é criar serviços acessíveis a pessoas com deficiência visual, será importante garantir o envolvimento de associações de cegos que ajudem a ativar e a promover a participação do público-alvo nas atividades de projeto. Também nos casos para migrantes ou minorias étnicas é importante envolver movimentos associativos e líderes comunitários.

Na própria estrutura organizacional do Estado existem diversas áreas governativas com entidades direcionadas para o trabalho de proximidade com este tipo de movimentos associativos e com estes grupos específicos de cidadãos. Estas entidades podem e devem ser envolvidas para apoiar nestes processos, dadas as suas redes de contacto e proximidade aos movimentos associativos com maior capilaridade no terreno.

Neste contexto, por exemplo, o Instituto Português do Desporto e da Juventude será um ativador para destinatários mais jovens, enquanto que o Alto Comissariado para as Migrações pode ter o mesmo papel junto de diferentes minorias.

**Numa situação de projeto, existem algumas dinâmicas que podem ajudar a equipa a refletir** sobre os diferentes destinatários de um serviço, as suas dificuldades, barreiras à participação e de eventuais ativadores que possam ser convocados para facilitar o acesso a estes grupos.

### **Ecosistema de Participação**

**O ecossistema de participação caracteriza-se por um conjunto vasto de entidades públicas, de associações, comunidades, empresas, todos os stakeholders que intervêm e que participam de forma ativa para a melhoria, para a redefinição da forma como o serviço público é entregue e percecionado.**

Tem como objetivo posicionar os destinatários de um serviço face à facilidade de acesso pela equipa de projeto identificando as suas dificuldades com o serviço, barreiras à participação e possíveis ativadores para facilitar o acesso.



# 2

## DESENHAR, EM PRIMEIRO LUGAR, PARA AS COMUNIDADES EM SITUAÇÕES VULNERÁVEIS

Mesmo com o acesso facilitado através dos ativadores, a interação com estes grupos carece de uma especificidade própria do contexto em que se inserem.

Por exemplo, experimentar a acessibilidade de um serviço digital com um cidadão cego implica a necessidade de equipamento específico para mediar a interação do cidadão com o suporte digital que está a utilizar. Noutro sentido, se quisermos auscultar a opinião de uma criança ou jovem sobre um serviço ou um determinado processo devemos desenvolver instrumentos mais adequados a estes interlocutores em vez de realizar entrevistas ou questionários nos seus modelos mais tradicionais. Outro ponto a ter em conta pode ser eventuais questões culturais que podem condicionar o contacto ou a participação de grupos específicos como determinados grupos étnicos ou comunidades mais fechadas.

Os Diagnósticos Participativos são uma forma de envolver as comunidades e certos grupos específicos em torno de processos de investigação e cocriação. Implicam um trabalho prévio de investigação exploratória sobre o contexto específico dos destinatários, da sua relação com serviço e a identificação de

ativadores. Este trabalho prévio ajuda a desenvolver os instrumentos e a adequar a forma de abordagem aos utilizadores em sessões colaborativas de investigação e cocriação

### Diagnósticos participativos

O Guia Metodológico para o (re)desenho de serviços públicos reúne um conjunto de instrumentos que ativam a participação e que podem ser aplicados num projeto de (re)desenho de serviços, enquadrando a sua utilização em objetivos específicos do projeto. Estes instrumentos incluem desde simples *templates* de atividades, até manuais para a realização de iniciativas específicas.



# 3

ANALISAR DE FORMA SISTEMÁTICA AS  
**CONSEQUÊNCIAS ESPERADAS E  
IMPREVISTAS DA DISPONIBILIZAÇÃO  
DO SERVIÇO**

# 3

## ANALISAR DE FORMA SISTEMÁTICA AS **CONSEQUÊNCIAS ESPERADAS E IMPREVISTAS DA DISPONIBILIZAÇÃO DO SERVIÇO**

Deve haver uma **revisão contínua dos riscos na disponibilização de um serviço, avaliando as consequências, perspetivando alternativas e prevendo medidas de mitigação**, bem como alternativas possíveis, sempre que se considere que os direitos fundamentais dos seus destinatários podem vir a ser limitados.

Muito antes de um serviço ser disponibilizado ao público, quando, durante o processo de desenho de serviço se começam a pensar em possíveis soluções, deve-se desde logo começar a pensar também nas possíveis consequências, esperadas e imprevistas, da implementação dessas soluções.

Esta reflexão, a ser realizada durante o processo de (re)desenho do serviço, permite desde logo uma melhor compreensão daquele que será o contexto de utilização do serviços para os seus diferentes destinatários, ajudando a garantir que as soluções finais não limitam nenhum dos seus direitos fundamentais.

Para esta reflexão, é fundamental trazer o maior número possível de partes interessadas de modo a garantir que se incluem na reflexão as múltiplas perspetivas sobre o serviço (diferentes grupos de utilizadores, entidades fornecedoras de serviços, entidades parceiras ou de serviços partilhados, funcionários de primeira linha e de linhas de apoio, dirigentes, etc.). É também importante garantir uma diversidade de competências que permita perspetivar vários domínios, desde o social ao tecnológico passando pelo próprio enquadramento legal do serviço.

# 3

## ANALISAR DE FORMA SISTEMÁTICA AS **CONSEQUÊNCIAS ESPERADAS E IMPREVISTAS DA DISPONIBILIZAÇÃO DO SERVIÇO**

Numa sociedade em constante mudança, de modo a garantir que um serviço se mantém adequado às necessidades e às expectativas dos seus destinatários, este deve ser monitorizado de forma contínua. No entanto, e mais do que avaliar o desempenho do serviço num dado momento ou num determinado período temporal, pretende-se olhar para o futuro e tentar prever o que pode vir a acontecer. Por exemplo, se se considerar o encerramento de serviços presenciais, que impacto terá sobre os serviços de apoio? O que acontece aos utilizadores que não conseguem utilizar serviços digitais?

É fundamental que esta reflexão não se esgote no momento da identificação das soluções, mas que acompanhe todo o ciclo de vida do serviço promovendo uma perscrutação constante de riscos e de acontecimentos que possam vir a ter impacto nas formas de disponibilização de um serviço

### Despiste de Consequências

O Despiste de Consequências é uma metodologia para a antevisão em projetos experimentais que permite, de forma colaborativa, identificar as consequências esperadas e imprevistas de uma determinada solução de serviço, analisar o respetivo impacte e identificar medidas de prevenção e mitigação para cada situação em análise.



4

**VALORIZAR TANTO O PROCESSO**  
QUANTO O RESULTADO

# 4

## VALORIZAR TANTO O PROCESSO QUANTO O RESULTADO

### **A qualidade do processo tem impacto na obtenção e sustentabilidade dos resultados,**

por essa razão o desenvolvimento de um novo serviço não se deve focar apenas nos resultados, mas também em cumprir com os princípios fundamentais ao longo de todo o processo de desenho e conceção.

Num projeto de (re)desenho de serviços públicos é o processo que conduz aos resultados. Este processo deve ser baseado numa matriz metodológica participativa e que preveja o envolvimento dos utilizadores em todas as fases de investigação, cocriação e experimentação.

Ao envolvermos todos os utilizadores em todas as fases do processo, incluindo e reforçando a participação dos grupos mais vulneráveis, estamos a garantir o desenvolvimento de soluções adequadas e que vão dar resposta às necessidades e expectativas dos seus utilizadores.

Mas, mais do que estarmos a garantir a qualidade do serviço, o envolvimento e a participação dos cidadãos traz ganhos a nível do reconhecimento do serviço, e da construção da confiança dos cidadãos no Estado e nas entidades públicas.

No entanto, esta participação deve ser planeada e estruturada para que possa ter efeito também nestas dimensões, neste sentido, importa prever, para cada momento participativo, o respetivo

# 4

## VALORIZAR TANTO O PROCESSO QUANTO O RESULTADO

momento de feedback, em que são devolvidos os resultados obtidos nos momentos de auscultação. Por exemplo, após realizar uma sessão de cocriação com um grupo específico de utilizadores em que seja definida uma determinada hipótese de solução, é sempre importante envolver esses utilizadores nas atividades de experimentação ou, pelo menos, prever a sua notificação aquando de marcos relevantes como seja o desenvolvimento de um protótipo ou a realização de um piloto.

O facto dos cidadãos perceberem que a sua participação tem um resultado efetivo e que o seu contributo traz valor ao processo é um ponto de motivação fundamental para encorajar os momentos de participação cívica.

### Metodologia LabX

A metodologia do LabX está orientada pelos princípios do design de serviço e tem três fases sequenciais: Investigar, Cocriar e Experimentar.

Adaptada à realidade da Administração Pública em Portugal, é uma abordagem centrada no cidadão usada para potenciar a implementação de serviços públicos que respondam às suas reais necessidades.



5

GARANTIR A **PRIVACIDADE E A  
PROTEÇÃO DE DADOS** PESSOAIS DOS  
CIDADÃOS

# 5

## GARANTIR A **PRIVACIDADE E A PROTEÇÃO DE DADOS** PESSOAIS DOS CIDADÃOS

Deve ser assegurado que o **setor público recolhe apenas a quantidade de dados estritamente necessária para um determinado fim, garantindo o consentimentos dos cidadãos** e que as informações disponíveis são adequadas, corretas e atualizadas. Além disso, os cidadãos devem ter a possibilidade de revogar o seu consentimento ou a portabilidade dos dados.

Num mundo cada vez mais digital, as questões da privacidade e da proteção de dados pessoais são cada vez mais relevantes, afirmando-se como um direito fundamental dos cidadãos.

Praticamente todos os serviços prestados por entidades da Administração Pública a cidadãos ou a agentes económicos estão sujeitos a uma transmissão de dados, nomeadamente de dados pessoais. Estes dados, na posse das entidades públicas, devem ser geridos e mantidos de forma adequada.

As regras relativas à proteção e tratamento de dados pessoais, por uma terceira pessoa, uma empresa ou uma organização encontram-se definidas no Regulamento (EU) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, que é o atual Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD).

Este Regulamento, em vigor desde 2018, tem como objetivo defender todos os direitos fundamentais de liberdade e princípios reconhecidos na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, nomeadamente o respeito pela vida privada e familiar, pelo domicílio e pelas comunicações, a proteção dos dados

# 5

## GARANTIR A **PRIVACIDADE E A PROTEÇÃO DE DADOS** PESSOAIS DOS CIDADÃOS

peçoais, a liberdade de pensamento, de consciência e de religião, a liberdade de expressão e de informação e a diversidade cultural, religiosa e linguística.

Na prática, este Regulamento define um conjunto de novas regras no âmbito do tratamento e da proteção de dados, entre as quais se destaca a obrigação de designar um encarregado para a proteção de dados, regras sobre pseudonimização de dados, a alteração de regras sobre obtenção de consentimento, novas regras sobre consentimento de menores, a eliminação do sistema de notificações e autorizações, a implementação do direito ao esquecimento, criação de obrigações acrescidas para os subcontratados, a introdução de coimas de valor muito elevado e obrigações de informação relativas a quebras de segurança.

Dada a sua relevância e abrangência, o RGPD está sempre presente num processo de (re)desenho de serviços, não só no âmbito das soluções de serviço que se pretendam implementar mas, também, no âmbito das próprias atividades de projeto que envolvam sessões com cidadãos ou com outras partes interessadas.

### Regulamento Geral de Proteção de Dados

Regulamento EU de 2016/679 do Parlamento 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).

A Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, assegura a execução, na ordem jurídica nacional, do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento e do Conselho, de 27 de abril de 2016.



Para além do RGPD, num processo de simplificação administrativa ou de (re)desenho de serviços públicos e no âmbito do tratamento de dados, existem ainda outros princípios que devem ser considerados, de modo a facilitar a cidadãos e agentes económicos, mas também às próprias entidades públicas através da simplificação dos processos administrativos.

# 5

## GARANTIR A **PRIVACIDADE E A PROTEÇÃO DE DADOS** PESSOAIS DOS CIDADÃOS

Neste âmbito, as entidades públicas devem limitar o pedido de dados ao estritamente necessário para a realização de um serviço. Estes dados devem ser utilizados e geridos de acordo com o consentimento expresso dos seus titulares, que devem ter a possibilidade de os alterar de forma simples sempre que aplicável. Sempre que possível deve-se promover a reutilização dos dados evitando múltiplas solicitações da mesma informação aos cidadãos.

A regra “Uma só Vez” ou “once only”, atribuí aos cidadãos e agentes económicos o direito de serem dispensados de apresentar informação que a Administração Pública já detenha, sempre que lhes seja novamente solicitada. Para tal, devem dar consentimento para que a entidade responsável pela prestação do serviço proceda à sua obtenção, **devendo os serviços e organismos da Administração Pública assegurar, entre si, a partilha de dados e ou documentos públicos necessários a um determinado processo ou prestação de serviços**, em respeito pelas regras relativas à proteção de dados pessoais.

Outro mecanismo importante no âmbito da proteção da privacidade e dos dados pessoais é a **Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital**, a qual é constituído por 21 artigos que determinam vários direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, incluindo o **direito de livre acesso à internet e à sua neutralidade, o direito à privacidade e cria ainda a figura da ação popular digital que, na prática, concede o direito aos cidadãos de recorrer a tribunais sempre que não virem os seus direitos digitais cumpridos.**

### Princípio “Once Only” na Europa

A implementação transversal do princípio once only nos estados membro é uma das prioridades da Comissão Europeia até 2023.



### Direitos Humanos na Era Digital

A Lei n.º 27/2021 de 17 de maio publica a Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital.



# 6

CONSIDERAR OS **CASOS DE USO INDEVIDO COMO UM PROBLEMA SÉRIO A RESOLVER**

# 6

## CONSIDERAR OS **CASOS DE USO INDEVIDO COMO UM PROBLEMA SÉRIO A RESOLVER**

Dado o seu potencial na limitação de direitos fundamentais e prejuízos para os cidadãos, **os casos de uso indevido, as possíveis falhas de segurança nos sistemas dos detentores de deveres ou as lacunas que permitem fraudes ou similares por terceiros, tais como intermediários, devem ser devidamente analisados em todas as fases do processo.**

É muito comum, no âmbito da gestão de um projeto de implementação de serviços, realizar-se uma avaliação e gestão de riscos. No entanto, normalmente esta avaliação cinge-se à fase de projeto e são raros os casos em que se reflete nos riscos ou nas consequências da implementação de um serviço. E mesmo quando esta análise é realizada, normalmente resume-se às situações que têm maior probabilidade de acontecer.

Numa abordagem centrada em Direitos Humanos, devemos colocar no centro da análise do risco as situações que podem vir a limitar os direitos fundamentais dos cidadãos. Por exemplo, a partilha de dados pessoais entre entidades na sequência da realização de um serviço ou da interação com uma entidade limita o direito à privacidade e pode ter consequências para os próprios cidadãos, ou quando um serviço é de difícil acesso ou compreensão para grupos específicos (como migrantes ou cidadãos mais velhos) podemos estar a abrir portas a processos de intermediação que podem ter consequências na limitação de direitos dos cidadãos.

# 6

## CONSIDERAR OS **CASOS DE USO INDEVIDO** COMO UM PROBLEMA SÉRIO A RESOLVER

Assim, mais que instrumentos ou metodologias específicas, a **gestão do risco** aquando da implementação de um serviço deve ser feita com um *mindset* orientado aos Direitos Humanos. Ou seja, avaliando exaustivamente, e em primeiro lugar, todas as situações em que haja a possibilidade de se verificarem limitações a estes direitos, mesmo aquelas com probabilidade de ocorrência reduzida.

Para tal, casos de uso indevido, possíveis falhas de segurança nos sistemas dos detentores de deveres ou as lacunas que permitem fraudes ou similares por terceiros, tais como intermediários, devem ser devidamente analisados em todas as fases do processo através da criação de casos de uso, mesmo que tenham uma baixa probabilidade de ocorrência.

Para perceber as dimensões do impacto que podem causar eventuais limitações de direitos fundamentais, é importante avaliar o contexto em que ocorrem e o impacto que podem ter.

### Avaliação de Impacto nos Direitos Humanos

A Avaliação de Impacto nos Direitos Humanos pretende aferir em que moldes é que os direitos fundamentais podem ser limitados na sequência de qualquer política, ação ou decisão, incluindo a disponibilização de um serviço.

Para uma abordagem efetiva baseada em Direitos Humanos, as organizações devem avaliar os impactos em direitos fundamentais que eventualmente podem ser provocados pelas suas políticas, práticas, serviços ou processos.





7

PROMOVER A **MONITORIZAÇÃO E  
AVALIAÇÃO CONTÍNUA** DOS  
SERVIÇOS

# 7

## PROMOVER A **MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO CONTÍNUA** DOS SERVIÇOS

**A monitorização e avaliação permanente dos serviços permite identificar precocemente possíveis casos de uso indevido ou outro tipo de situações que possam estar a limitar os direitos dos seus destinatários**, permitindo, ao mesmo tempo, preparar respostas e medidas corretivas destinadas a eliminar possíveis constrangimentos.

A monitorização e avaliação contínua dos serviços públicos é algo que deve ser um requisito de entrada. Perceber, a cada momento, a qualidade do serviço e o tipo de experiência que está a ser proporcionado ao cidadão é muito mais que um investimento de tempo e recursos, **é acima de tudo, uma oportunidade para melhorar o desempenho dos serviços e das organizações e de evitar eventuais custos de contexto decorrentes de incumprimentos ou de limitações de direitos fundamentais**. Estes podem levar a custos legais ou penalidades, divergência de recursos importantes para responder reactivamente às questões que possam surgir e danos reputacionais que podem até ser mais difíceis de medir ou de reparar.

Existem diversas abordagens válidas para a avaliação de serviços. Desde as mais estruturadas e quantitativas, baseadas em métricas e indicadores de desempenho (por exemplo, n.º de atendimentos, n.º de reclamações, taxas de realização de serviço, taxas de desistência, etc.), até às abordagens mais qualitativas (baseadas na avaliação de sugestões, estudos sectoriais, grupos focais, entrevistas ou inquéritos de satisfação). O ideal será cruzar diferentes métodos de modo a ter uma visão mais abrangente e

# 7

## PROMOVER A **MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO CONTÍNUA** DOS SERVIÇOS

para que eventuais lacunas de um método possam ser supridas pela informação que se recolhe com outro.

No entanto, uma abordagem baseada em Direitos Humanos pressupõe que outros parâmetros sejam verificados. O acrónimo P.L.A.N.E.T. sumaria 6 princípios fundamentais da abordagem baseada em Direitos Humanos nos quais ancoramos um conjunto de questões que devem ser colocadas em permanência de modo a garantir o cumprimento dos direitos fundamentais dos utilizadores dos serviços:

<b>P</b> ARTICIPATION	<i>Participação</i>
<b>L</b> INKS TO HUMAN RIGHTS	<i>Ligação aos Direitos Humanos</i>
<b>A</b> CCOUNTABILITY	<i>Prestação de contas</i>
<b>N</b> ON-DISCRIMINATION	<i>Não-discriminação</i>
<b>E</b> MPOWERMENT	<i>Empoderamento</i>
<b>T</b> RANSPARENCY	<i>Transparência</i>

### Inquéritos por questionário online

Processo de recolha de informação sobre um determinado grupo de utilizadores, realizado através de uma plataforma online, e que permite quantificar as suas necessidades e preferências



### Entrevistas etnográficas

Ferramenta de investigação qualitativa que visa a obtenção de um conhecimento aprofundado sobre as pessoas no contexto do problema, para compreender melhor as suas necessidades e expectativas e para descobrir os “porquês” subjacentes às atitudes descritas pelos cidadãos.



### Avaliação “P.L.A.N.E.T.”

Checklist para avaliar o cumprimento dos requisitos fundamentais da abordagem baseada em Direitos Humanos.



# 8

## **DESENVOLVER AS CAPACIDADES** DOS TITULARES DE DIREITOS E DOS DETENTORES DE DEVERES



## DESENVOLVER AS CAPACIDADES DOS TITULARES DE DIREITOS E DOS DETENTORES DE DEVERES

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.

Num contexto de projeto, após o mapeamento e a caracterização de todas as partes interessadas, a utilização de uma abordagem centrada em Direitos Humanos pressupõe uma reflexão sobre as capacidades destas partes interessadas em compreender e aplicar os seus direitos, deveres e responsabilidades.

De modo a que possam cumprir as suas obrigações, os detentores de deveres precisam dos recursos e autoridade necessários para cumprir sua função. Necessitam também de recolher informação e de desenvolver mecanismos que lhes permitam aferir se as obrigações estão a ser cumpridas.

Para reivindicar os seus direitos, os detentores de direitos precisam ter acesso à informação e à possibilidade de se organizar para defender mudanças que levem a políticas e serviços mais justos e adequados e a requerer reparação, sempre que vejam os seus direitos lesados.

Existem instrumentos muito simples que nos podem ajudar a refletir sobre a capacidade das partes interessadas, sejam detentores de deveres ou portadores de direitos.

# 8

## DESENVOLVER AS CAPACIDADES DOS TITULARES DE DIREITOS E DOS DETENTORES DE DEVERES

A **Stakeholder Capacity Checklist** é uma ferramenta desenvolvida pelo Fundo para as Populações das Nações Unidas (UNFPA) que ajuda a refletir sobre as capacidades das partes interessadas.

No contexto do serviço público, por norma, os detentores de deveres são muitas vezes as próprias entidades e funcionários da Administração Central e Local, direta e indireta do Estado.

A consciencialização destes atores apenas se consegue com sensibilização e capacitação, num processo contínuo e estruturado, transversal ao setor público, não podendo viver de iniciativas isoladas e inconsequentes. Neste contexto, **a capacitação dos trabalhadores do setor público e a comunicação institucional, deve refletir as preocupações e o posicionamento das entidades públicas face à defesa dos Direitos Humanos.**

Numa entidade, a aplicação de uma abordagem centrada em Direitos Humanos não pode ser associada a uma política de prevenção, implementada para prevenir o risco de não cumprimento. Deve sim, ser enquadrada enquanto uma *framework*

de trabalho que pretende ajudar as pessoas a melhorar o seu desempenho e a prestar um melhor serviço.

Em relação aos cidadãos e ao público em geral, existem muitos conteúdos de capacitação, gratuitos, e disponíveis em formato digital e presencial que ajudam a ganhar perspetiva e a desenvolver competências para a perceção dos direitos individuais de cada um. Neste âmbito, deverão as entidades públicas cumprir o seu papel e ajudar a alimentar estes bancos de recursos e conteúdos.

### **Stakeholder Capacity Checklist**

Lista de verificação que ajuda a refletir sobre a capacidade das partes interessadas em cumprir as suas obrigações e/ou a reclamar os seus direitos, a identificar barreiras à participação e estratégias para aumentar a capacidade tanto dos detentores de deveres como dos portadores de direitos



# 9

GARANTIR A **TRANSPARÊNCIA SOBRE OBRIGAÇÕES, RESPONSABILIDADES E DIREITOS** DAS PESSOAS RELATIVOS AOS SERVIÇOS

# 9

## GARANTIR A **TRANSPARÊNCIA SOBRE OBRIGAÇÕES, RESPONSABILIDADES E DIREITOS** DAS PESSOAS RELATIVOS AOS SERVIÇOS

A informação sobre obrigações, responsabilidades e direitos relativos aos serviços, incluindo eventuais custos, vigência e mecanismos de reclamação e apresentação de pretensões, **deve estar disponível de forma acessível e numa linguagem apropriada a todos os interessados, a fim de reforçar e institucionalizar a transparência** entre titulares de direitos e detentores de deveres.

No âmbito de uma abordagem centrada em Direitos Humanos, na implementação de um serviço temos de prestar particular atenção à comunicação que lhe está associada. Esta comunicação deve conter toda a informação relativa às obrigações, responsabilidades e direitos relativos ao serviço (incluindo custos, prazos, canais de atendimento, etc.) bem como a identificação clara dos mecanismos existentes para reclamação e para a apresentação de pretensões.

Acima de tudo, a comunicação deve ser acessível e numa linguagem apropriada a todos os interessados. A utilização da linguagem simples é um movimento em crescendo no setor público, um pouco por todo o mundo e é vista, aos dias de hoje, como uma ferramenta de cidadania e um mecanismo fundamental para a transparência dos Estados e das administrações e como potenciador da criação de relações de confiança com os cidadãos.

Na prática, e apesar de diversas iniciativas que têm sido desenvolvidas nos últimos tempos, na generalidade dos casos, a comunicação realizada pelas entidades da administração ainda é muito pesada, burocrática e amarrada aos enquadramentos legais que apenas dificultam a perceção dos cidadãos, seja nas suas

# 9

## GARANTIR A **TRANSPARÊNCIA SOBRE OBRIGAÇÕES, RESPONSABILIDADES E DIREITOS** DAS PESSOAS RELATIVOS AOS SERVIÇOS

páginas na Internet, nos formulários dos serviços ou nas notificações que são enviadas, seja por correio eletrônico ou por correio físico.

Neste domínio, é necessário uma mudança de paradigma que (re)centre a comunicação no seu destinatário em vez de a centrar no processo administrativo. As Oficinas de Simplificação da Linguagem usa uma metodologia em que não só se promove a simplificação da comunicação escrita, de acordo um conjunto de Guias Orientadoras, como se promove também a sua validação e teste com destinatários reais, num processo de experimentação participativo em que os cidadãos têm um papel ativo na simplificação da comunicação que recebem.

No entanto, no cumprimento da sua missão de serviço público, as entidades não se devem limitar ao cumprimento destes pressupostos e incorporar os princípios dos Direitos Humanos na sua comunicação. Muitas entidades acabam por ter um papel influenciador dentro da sua esfera de atuação e devem aproveitar este posicionamento para promover os princípios dos Direitos

Humanos através da sua inclusão nas estratégias de comunicação, através de mensagens ou de disponibilização de informação e conteúdos para todo o tipo de partes interessadas dentro da sua esfera de influência.

### Oficina de Simplificação da Linguagem

Metodologia para a simplificação da linguagem escrita utilizada pelas entidades da administração pública nas suas comunicações escritas a cidadãos e agentes económicos.





QUER **PARTILHAR** AS SUAS DÚVIDAS  
OU CONTRIBUIR COM SUGESTÕES?

Contacte-nos: [labx@labx.gov.pt](mailto:labx@labx.gov.pt)



arte

AGÊNCIA PARA A REFORMA  
TECNOLÓGICA DO ESTADO

labx@labx.gov.pt | **Facebook:** facebook.com/labx.gov.pt/ | **LinkedIn:** linkedin.com/company/labx-govpt/  
**X:** x.com/LabX\_govpt | **Youtube:** youtube.com/LabX