

# Transparência nas Câmaras Municipais Portuguesas: informação divulgada nos sítios da Região Centro

Rui Pedro Lourenço <sup>1</sup>, Susana Jorge <sup>2</sup>, Patrícia Moura e Sá <sup>3</sup>

1) INESC Coimbra e Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Portugal

[ruiloure@fe.uc.pt](mailto:ruiloure@fe.uc.pt)

2) NEAPP (Universidade do Minho) e Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Portugal

[susjor@fe.uc.pt](mailto:susjor@fe.uc.pt)

3) Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Portugal

[pmourasa@fe.uc.pt](mailto:pmourasa@fe.uc.pt)

## Resumo

O objectivo deste trabalho é analisar a informação disponibilizada nos sítios das 100 Câmaras Municipais da Região Centro tendo como referencial os 8 Princípios de *Open Government Data* (propostos pelo *Open Government Working Group*) e o Portal dos Contratos Públicos (BASE), associado ao Código dos Contratos Públicos, e desenvolvido para fomentar a transparência na Administração Pública.

Focando itens fundamentalmente relacionados com informação financeira, o artigo analisa o tipo de informação divulgada, a forma como pode ser acedida e o formato em que é apresentada e disponibilizada, numa perspectiva de facilitar a avaliação, por parte do cidadão, do modo como os seus recursos financeiros são utilizados pelo município.

Os resultados da análise apontam para uma divulgação parcial da informação nos sítios web, que é apresentada de forma integrada em documentos de grande dimensão dificultando assim a sua identificação no sítio. A estratégia de disponibilizar a informação em formato imagem, porventura para reforçar a legalidade dos mesmos através da aposição de assinaturas dos responsáveis públicos, condiciona o posterior processamento da informação por parte dos cidadãos.

Em conclusão, os esforços de modernização tecnológica das Câmaras Municipais da Região Centro, através de programas como o Cidades e Regiões Digitais, não se traduziram num reforço dos mecanismos de transparência e na adopção dos princípios de *Open Government Data*.

**Palavras chave:** Democracia Digital; Transparência; Municípios; Sítios web.

## 1. Introdução

Num memorando de 2009 destinado ao topo da hierarquia administrativa [Obama, 2009], o Presidente do Estados Unidos da América, Barack Obama, expressava o seu entendimento de que a governação (e consequentemente a Administração Pública) deve ser transparente, participativa e colaborativa, instruindo o *Chief Technology Officer*, o *Director of the Office of Management and Budget* e o *Administrator of General Services* no sentido de coordenar os

diferentes departamentos e agências para que fossem desenvolvidas acções específicas de forma a implementar os princípios enunciados no memorando.

Uma das iniciativas que melhor se enquadra neste entendimento é a criação do sítio *Recovery.gov* destinado a tornar transparente a utilização de fundos federais consagrados a estimular a economia ao abrigo do *American Recovery and Reinvestment Act (Recovery Act)*. O sítio agrega informação sobre as diferentes fontes de financiamento (agências federais), os destinatários, os montantes e a utilização das verbas, e disponibiliza mecanismos para a obtenção de dados em bruto que podem depois ser combinados com dados de outras fontes e utilizados na construção de gráficos de análise [Murphy, 2009].

Este exemplo ilustra de forma cabal a cada vez maior importância que é atribuída à transparência de actuação da Administração Pública e à consequente maior responsabilização (*accountability*) dos seus agentes. Esta tendência não é recente e tem vindo a ser reconhecida em diversos fóruns e a ser alvo de atenção por parte de responsáveis políticos, instituições internacionais e associações da sociedade civil.

Em Portugal o exemplo mais emblemático deste movimento de fomento de transparência é porventura o Portal BASE, uma iniciativa que tem por objectivo tornar mais transparentes os procedimentos associados ao Código dos Contratos Públicos, incluindo, nomeadamente, os contratos efectuados por ajuste directo. As Autarquias Locais, onde se incluem as Câmaras Municipais (CM), estão naturalmente obrigadas à publicitação no Portal BASE dos ajustes directos celebrados, pelo que, pelo menos em parte, alguma informação financeira das CM está assim disponível.

Por outro lado, e do ponto de vista legal, o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL) aprovado pelo Decreto-Lei nº 54-A/99 de 22 de Fevereiro identifica um conjunto de documentos de natureza financeira que devem ser publicitados até 30 dias após a apreciação e aprovação pelo órgão deliberativo (Artº 4º). Segundo o mesmo Decreto Lei, as Autarquias Locais têm ainda de enviar informação financeira para as comissões de coordenação regional (que posteriormente a remetem à Direcção Geral da Administração Autárquica - Artº 6º), ao Instituto Nacional de Estatística (Artº 7º) e à Direcção Geral do Orçamento (Artº 8º) e ao Tribunal de Contas.

Não restam portanto dúvidas que as CM estão já obrigadas legalmente à produção de um conjunto vasto de informação financeira bem como à sua divulgação, embora esta última obrigação não abranja a totalidade da documentação produzida.

De uma perspectiva tecnológica, a oferta de Sistemas de Informação (SI) vocacionados para as CM é cada vez mais sofisticada e abrange cada vez mais áreas da sua gestão<sup>1</sup>, fruto de programas como o Cidades e Regiões Digitais [Simões, 2008]. Existe também um esforço visível por parte das CM de se dotarem de SI capazes, quer a nível interno quer a nível externo, de recolher e processar esta informação assim como proporcionar ao cidadão e empresas um cada vez maior leque de serviços online (ver, por exemplo, [Santos e Amaral, 2008]).

Do ponto de vista do cidadão, para efeitos de uma maior transparência de actuação das CM e possibilidade de responsabilização dos seus agentes políticos, tem interesse poder aceder de forma facilitada a informação que lhe permita fazer essa avaliação.

Conjugando as duas perspectivas, obrigatoriedade legal de produzir e divulgar informação e modernização tecnológica, a questão principal que este trabalho procura responder é a de saber se as CM disponibilizam ao cidadão informação (nomeadamente de natureza financeira) que

---

<sup>1</sup> Ver, por exemplo, o sítio da Associação de Informática da Região Centro - AIRC (<http://portal.airc.pt/lwp/wcm/connect/AIRC>), fornecedora de soluções como o ERP AIRC2000 e o BIS-POCAL (ferramenta de *Business Intelligence*) a cerca de 170 Câmaras Municipais.

processam internamente e que reportam a diferentes entidades oficiais, num formato compatível com as melhores práticas internacionais e que permita o seu *download*, processamento e análise.

Esta parece ser uma área pouco explorada mesmo a nível internacional. Os trabalhos disponíveis mais recentes [Groff e Pitman, 2004; Pérez *et al.*, 2005; Bolívar *et al.*, 2006; Bolívar *et al.*, 2007; Pérez *et al.*, 2009] têm-se traduzido na construção de índices de transparência baseados no grau de disponibilização de um conjunto de documentos contabilísticos e de prestação de contas, aferido a partir da facilidade de acesso e formato da informação.

A realidade portuguesa no que diz respeito à presença das Autarquias Locais na Internet tem vindo já a ser avaliada de forma continuada e sistemática pelo Laboratório Gávea da Universidade do Minho, assente num modelo de maturidade de 4 níveis [Santos *et al.*, 2005; Santos e Amaral, 2005; Santos e Amaral, 2008]. Apesar de incorporar no nível 1 a preocupação com a avaliação da informação disponibilizada, aponta claramente para o nível 4 (maior sofisticação ao nível dos serviços disponibilizados) como o de maior maturidade, privilegiando a dimensão de Governo Electrónico (sofisticação dos serviços oferecidos) relativamente à de Democracia Digital, nomeadamente ao não aprofundar o tipo de informação disponibilizada e valorizando questões técnicas como as facilidades de navegação e a acessibilidade ao sítio.

Os mesmos aspectos técnicos relacionados com a “usabilidade” do interface constituem o cerne de um outro estudo (recente) de avaliação quantitativa dos sítios das CM dos Açores, concluindo que, apesar dos valores satisfatórios obtidos, ainda há muito a melhorar [Ribeiro, 2010].

Este trabalho pretende aprofundar a análise destes estudos no que diz respeito à informação disponibilizada pelas CM, colocando em segundo plano a informação de carácter institucional e promocional que habitualmente consta dos sítios *web* e concentrando-se no tipo de informação relevante para avaliar onde e de que forma são gastos os recursos financeiros e se os processos seguidos são transparentes.

Assim, na secção 2 são apresentados os conceitos chave deste trabalho, contextualizando-os nas transformações recentes que têm tido lugar na Administração Pública. Em seguida, é feita uma curta resenha da evolução tecnológica que tem ocorrido e que se tem concretizado na transição do Governo Electrónico para a Democracia Digital. Na secção 4 é abordado em particular o caso português. Os dados recolhidos são discutidos na secção 5 e os principais resultados apresentados na secção 6. Por fim, são brevemente apresentadas as principais conclusões e implicações deste trabalho.

## **2. Transparência e responsabilização (*accountability*) na Administração Pública**

No domínio da Administração Pública (AP), os conceitos de transparência e de *accountability* resultam da influência de duas correntes principais: a teoria política e o chamado novo *managerialismo*.

No campo da teoria política é possível identificar um conjunto de argumentos de ordem ética-normativa, com origem nos proponentes de correntes de democracia participativa [Pateman, 1970; Barber, 1984] e democracia deliberativa [Bohman e Rehg, 1997], para justificar um maior envolvimento dos cidadãos na vida pública. Entre os argumentos mais relevantes é possível destacar a ideia de que o envolvimento dos cidadãos está intrinsecamente ligado a valores fundamentais da democracia como a soberania popular, a igualdade política e a autonomia individual [Webler e Renn, 1994], e sublinhar a importância da deliberação na tomada de decisões colectivas [Fung, 2006]. Este envolvimento confere um maior grau de democraticidade aos processos de decisão públicos e potencia um aprofundamento da condição de cidadania incluindo a educação/formação cívica dos cidadãos.

Na base de um maior envolvimento dos cidadãos está necessariamente um relacionamento em que as entidades oficiais produzem e distribuem informação aos cidadãos. Este relacionamento pode ser passivo (quando são os cidadãos que têm de procurar a informação que é disponibilizada) ou activo (quando as entidades oficiais tomam elas próprias medidas no sentido de fazer chegar essa informação aos cidadãos) [OECD, 2000].

*“Access to information, consultation and active participation in policy-making contributes to good governance by fostering greater transparency in policy-making; more accountability through direct public scrutiny and oversight; better quality policy decisions based on a wider range of information resources; and, finally, higher levels of implementation and compliance given greater public awareness of policies and participation in their design.”* [OECD, 2000, p. 3]

Para além da influência dos desenvolvimentos da teoria política, também no contexto da introdução na AP de conceitos e práticas da gestão surgiu um conjunto de argumentos de ordem funcional-analítica que justificam um maior envolvimento dos cidadãos e que apelam para a importância da transparência e da *accountability* nos processos de planeamento e decisão públicos.

Os movimentos associados com as reformas nas AP são diversos e têm designações várias, ainda que tenda a dominar o “chapéu” da Nova Gestão Pública (*New Public Management – NPM*). Paralelamente, as reformas foram implementadas com objectivos diferentes e de modo distinto em cada país [Guyomarch, 1999].

Em qualquer caso, a introdução de métodos e mecanismos gestionários nas organizações públicas, motivada pela falência de um modelo burocrático que, pelo menos a partir de certo momento, demonstrou ser ineficiente, fragmentado e incapaz de responder às necessidades e exigências de um contexto cada vez mais incerto e turbulento [Lawton e Rose, 1991], tendeu a tornar mais fluida a fronteira que separa estas organizações das organizações privadas [Farnham e Horton, 1999].

As pressões para a mudança na AP incluíram (e continuam a incluir nos tempos de hoje) a escassez de recursos, alterações nas expectativas e a imposição de maiores mecanismos de prestação de contas.

De entre as diferentes matizes dos movimentos de reforma e modernização das AP, podem-se identificar algumas características-chave comuns, nomeadamente [Frederickson, 1996; Kellough, 1998; Araújo, 1999; Farnham e Horton, 1999; Parker e Bradley, 2000]:

- Maior disciplina e parcimónia no uso de recursos;
- Orientação para o cliente;
- Novas formas de prestação dos serviços (descentralização, parcerias público privadas);
- Fragmentação da AP em redes de unidades mais pequenas;
- Separação entre a formulação e a implementação das políticas;
- Descentralização da autoridade e *empowerment* dos funcionários e dos cidadãos;
- Medição da performance e enfoque nos resultados;
- Adopção de novas tecnologias como um meio para prestar os serviços e interagir com os cidadãos.

Portugal não foi, naturalmente, imune a estas transformações. As tendências de reforma acentuaram-se nos anos 90 com as pressões financeiras associadas à entrada para a moeda única e com o reconhecimento da necessidade de alterar o modelo de relacionamento da AP com os cidadãos de forma a encorajar a maior participação destes e melhorar a qualidade da democracia.

As iniciativas de modernização administrativa inserem-se nestes movimentos de transformação da AP ao reforçarem a simplificação e o acesso a vários serviços num único ponto, permitirem a

adaptação do modelo de prestação a diferenças locais e individuais e exigirem uma maior coordenação entre agências, bem como o estabelecimento de parcerias e de redes.

É sobretudo no que respeita à acessibilidade que a utilização das novas tecnologias mais se tem feito notar. Ao mesmo tempo, em resultado da introdução das novas tecnologias, reduz-se a complexidade administrativa e aumenta a transparência [Araújo, 2002].

De acordo com as Nações Unidas, os conceitos de integridade, transparência, e responsabilização (*accountability*) são agora reconhecidos pela generalidade dos seus Estados Membros como pilares fundamentais da AP [Armstrong, 2005]. Neste contexto, o conceito de transparência refere-se a “um acesso sem limitações, por parte dos cidadãos, a informação actualizada e fidedigna relativamente a processos de decisão e à eficácia e eficiência do sector público” [Armstrong, 2005]. Já o conceito de responsabilização (*accountability*) diz respeito à obrigação, da parte dos agentes públicos, de reportar a utilização de recursos colocados à sua disposição e responder perante os cidadãos relativamente a desvios face a padrões de actuação e de eficácia estabelecidos [Meijer, 2003; Armstrong, 2005].

Estes dois conceitos estão assim fortemente relacionados, na medida em que o acesso à informação é essencial para, e constitui a primeira etapa de, um processo de responsabilização facultando os dados necessários para a avaliação das acções dos agentes públicos [Meijer, 2003].

A conjugação dos desenvolvimentos no campo da teoria política e da nova gestão pública conduziu a um reforço do papel da disponibilização de informação e consequente transparência dos organismos políticos e administrativos, resultando numa melhoria global da *governance* pública.

“The relationship between good governance and better economic and social outcomes is increasingly acknowledged. Transparency – openness about policy intentions, formulation and implementation – is a key element of good governance.” [OECD, 2000, p. 7]

Naturalmente que neste âmbito a informação de índole financeira tem um papel fundamental no julgamento que os cidadãos possam fazer sobre a capacidade das AP serem eficientes e fazerem bom uso dos recursos públicos que são postos à sua disposição.

### **3. Do Governo Digital à Democracia Digital**

As transformações descritas na secção anterior têm vindo a ser apoiadas pela cada vez maior utilização de Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), quer como ferramentas internas às entidades públicas, quer como ferramentas de agilização da interacção com utilizadores externos, nomeadamente cidadãos e empresas.

No que diz respeito à utilização externa, e considerando uma dimensão política e uma dimensão administrativa, esta utilização das TICs deu origem a um conjunto de termos que podem ser resumidos na taxionomia seguinte, elaborada tendo por base [Macintosh, 2003]:

- *eGovernance*<sup>2</sup>
  - *eGovernment* (Governo Electrónico): ênfase na dimensão administrativa e na disponibilização de serviços aos cidadãos e empresas;
  - *eDemocracy* (Democracia Digital): ênfase no apoio aos processos democráticos;
    - *eVoting* (Votações Electrónicas): ênfase no apoio (técnico) aos processos eleitorais;
    - *eParticipation/eEngagement* (Participação pública/envolvimento dos cidadãos): ênfase no apoio ao envolvimento dos cidadãos na definição de políticas públicas e nos processos de decisão;
      - Informação
      - Consulta
      - Participação activa/decisão

Do ponto de vista político, é de referir que nesta taxionomia os três sub-níveis de *eParticipation/eEngagement* (participação pública/envolvimento dos cidadãos) são cumulativos, isto é, não há participação activa dos cidadãos sem consulta, e consulta sem informação. Assim, a utilização de TICs na disponibilização de informação aos cidadãos assume uma importância crucial no desenvolvimento de Democracia Digital, excepto quando os mesmos se centram apenas na vertente das Votações Electrónicas. Por outro lado, esta taxionomia tradicional não coloca em relevo a importância da disponibilização de informação no contexto dos esforços de Governo Electrónico (dimensão administrativa).

Assim, esta taxionomia permite de alguma forma compreender a importância que é atribuída pelos governos à utilização de TICs na dimensão administrativa e na disponibilização de serviços aos cidadãos e empresas (Governo Electrónico), muitas vezes em detrimento da dimensão de Democracia Digital ou, quando muito, focada em questões de Votações Electrónicas. A realidade é que a utilização das TIC tem servido muito mais objectivos de implementação de novas formas de prestação dos serviços do que propósitos de aumento de participação, de democraticidade, de transparência e de responsabilização: confunde-se assim *eGovernance* com *eGovernment* e subalterniza-se a vertente de *eDemocracy*.

Do mesmo modo, e reflectindo esta realidade, os modelos tradicionais de avaliação dos esforços de *eGovernment* tendem a valorizar a disponibilização de serviços em detrimento da avaliação da disponibilização de informação relevante. Esta tendência é contrariada por propostas de novos modelos de avaliação que colocam no seu nível de topo precisamente a transição de um estágio de *eGovernment* para um de *eGovernance* através do desenvolvimento da vertente *eDemocracy* [Pina *et al.*, 2010]:

- Nível 1 - Painel publicitário (*billboard*);
- Nível 2 - Disponibilização parcial de serviços (interactividade);
- Nível 3 - Portal transaccional, com disponibilização completa e integrada de serviços (dentro dos diversos âmbitos administrativos);
- Nível 4 - Integração total de serviços digitais organizados segundo *eventos de vida* dos cidadãos (por exemplo) independentes da organização administrativa interna dos serviços;

---

<sup>2</sup> O termo anglo-saxónico *governance* não tem uma tradução directa e cabal para a língua portuguesa. Segundo o sítio Ciberdúvidas da Língua Portuguesa (<http://www.ciberduvidas.com/>) o termo *governance* pode ser traduzido por *governação* (sinónimo de governo) ou *governança* (termo depreciativo de governo). No entanto em nenhum destes casos espelha o significado original que engloba uma dimensão política e uma dimensão administrativa da governação que está para além da instituição *Governo* tal com a entendemos em português.

Nível 5 - Democracia interactiva, transição de um modelo de Governo Electrónico para um modelo de *eGovernance*.

Assim, enquanto os 3 primeiros níveis correspondem a uma simples transição das estruturas tradicionais da administração pública para o ambiente digital, o nível superior (5) traduz já a preocupação com a transparência de procedimentos, e a responsabilização dos agentes públicos [Pina *et al.*, 2010].

Ao distinguir entre a disponibilização de mera informação institucional (correspondente ao nível 1) e de informação associada à transparência e responsabilização (*accountability*) correspondente ao nível 5, este modelo ilustra as diferenças entre o que David Osimo designa por um *eGovernment* 1.0 e um *eGovernment* 2.0 [Osimo, 2009]. Assim, enquanto os modelos de avaliação tradicional de *eGovernment* 1.0 se concentram na disponibilização de serviços online, David Osimo propõe uma versão de avaliação de *eGovernment* 2.0 assente na medição da disponibilidade de dados reutilizáveis e passíveis de processamento automático.

Esta abordagem coincide ainda com uma transição de um modelo de Transparência 1.0, onde o acesso dos cidadãos a informação administrativa relevante se resume quase exclusivamente às garantias formais proporcionadas pelo enquadramento legislativo, para um modelo de Transparência 2.0, onde as entidades públicas têm uma atitude proactiva de utilização das TICs para disponibilizar os dados de forma aberta [Millar, 2009].

Neste novo modelo proactivo de Transparência 2.0 a informação divulgada pelos governos deverá procurar respeitar os 8 Princípios de *Open Government Data* tal como foram definidos pela organização não-governamental *Open Government Working Group* em 2007<sup>3</sup>:

1. Os dados devem ser completos
2. Os dados devem ser primários (em bruto)
3. Os dados devem ser actuais (para preservar o seu valor)
4. Os dados devem estar acessíveis (à maior variedade de utilizadores e para a maior gama de utilizações possível)
5. Os dados devem poder ser processados automaticamente
6. O acesso aos dados não deve ser discriminatório (não deve ser exigido qualquer tipo de registo, requerimento ou justificação para poder aceder aos dados)
7. O formato dos dados não deve ser proprietário
8. Os dados devem estar isentos de licenças de utilização

O princípio 5 reveste-se da maior importância no contexto deste trabalho na medida em que, indirectamente, sugere a adopção por parte das AP de formatos na disponibilização dos dados que permitam e facilitem o seu posterior processamento e análise. O cidadão deixa então de estar dependente das análises que lhe são disponibilizadas podendo verificá-las ou mesmo realizar as suas próprias análises.

Só o cumprimento destes requisitos assegura, numa primeira instância, que os governos estão a ter efectivas preocupações com a qualidade da informação prestada, em termos de relevância, rigor e acessibilidade, condição primeira para a transparência.

---

<sup>3</sup> Obtido de <http://www.opengovdata.org/home/8principles> em 1/6/2010.

## 4. O caso Português

### 4.1. O enquadramento legislativo

Em Portugal, o acesso aos arquivos e registos administrativos está formalmente previsto na Constituição da República.

"Os cidadãos têm também o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas." (CRP, Artº 268º, nº 2)

Mais especificamente, este acesso é actualmente regulado pela Lei do Acesso aos Documentos Administrativos (LADA), Lei nº46/2007, de 24 de Agosto<sup>4</sup>, que no seu Artº 1º, intitulado "Administração aberta", refere:

"O acesso e a reutilização dos documentos administrativos são assegurados de acordo com os princípios da publicidade, da transparência, da igualdade, da justiça e da imparcialidade."

Esta lei resulta de uma transposição para o normativo português da Directiva Comunitária 2003/98/CE, do Parlamento e do Conselho, de 17 de Novembro, sobre a reutilização de informação do sector público, que refere (§16)<sup>5</sup>:

*"Making public all generally available documents held by the public sector — concerning not only the political process but also the legal and administrative process — is a fundamental instrument for extending the right to knowledge, which is a basic principle of democracy. This objective is applicable to institutions at every level, be it local, national or international."*

Apesar do enquadramento legal existente desde 1993<sup>6</sup>, o relatório "Lei do Acesso aos Documentos Administrativos - Avaliação da sua execução pela Administração Pública", apresentado pela Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA - <http://www.cada.pt>) em 28 de Junho de 2000, conclui o seguinte<sup>7</sup>:

"Constata-se que subsiste um grande desconhecimento e incumprimento da LADA, o que ... justifica a conclusão de que o acesso dos cidadãos aos documentos administrativos ainda não é assegurado de acordo com os princípios da publicidade, da transparência, da igualdade, da justiça e imparcialidade, como a Constituição da República Portuguesa e a Lei do Acesso aos Documentos Administrativos determinam."

Este relatório evidencia que não é suficiente a garantia formal (legal) de acesso à informação administrativa e que, na prática, verifica-se que esse acesso é muitas vezes dificultado por obstáculos processuais (e outros) que as TICs ainda não permitem ultrapassar na totalidade.

Na prática, a existência de legislação que permite o acesso dos cidadãos a informação da AP não especifica de que modo esse acesso deve ser facilitado, nomeadamente recorrendo às TICs. Assim, vários mecanismos e soluções são implementados pelas diversas entidades, o que pode

---

<sup>4</sup> "Regula o acesso aos documentos administrativos e a sua reutilização, revoga a Lei n.º 65/93, de 26 de Agosto, com a redacção introduzida pelas Leis n.ºs 8/95, de 29 de Março, e 94/99, de 16 de Julho, e transpõe para a ordem jurídica nacional a Directiva n.º 2003/98/CE, do Parlamento e do Conselho, de 17 de Novembro" – Introdução da Lei nº46/2007, de 24 de Agosto.

<sup>5</sup> Obtido de [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/psi/docs/pdfs/directive/psi\\_directive\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/directive/psi_directive_en.pdf) em 1/6/2010.

<sup>6</sup> Lei n.º 65/93, de 26 de Agosto.

<sup>7</sup> Obtido de <http://www.cada.pt/modules/smartsection/item.php?itemid=51> (actualizado em 4/5/2006) em 1/6/2010.

dificultar a real apropriação da informação por parte dos cidadãos, além de complexificar a avaliação do desempenho das AP e dos Governos no que concerne a esta importante dimensão da Democracia Digital.

## 4.2. O Portal dos Contratos Públicos (portal BASE)

O exemplo português mais emblemático da utilização de TICs na promoção da transparência e responsabilização é porventura o Portal dos Contratos Públicos (portal BASE<sup>8</sup>). A criação deste sítio foi uma consequência da obrigação, constante do Código dos Contratos Públicos (CCP), de registar e comunicar informação sobre todos os contratos celebrados ao seu abrigo: “É um espaço de diálogo com os intervenientes num contrato público, mas também com o cidadão.”<sup>9</sup>

Uma das principais mais-valias deste Portal é a base de dados relativa aos contratos celebrados na sequência de ajuste directo, contratos esses cuja validade legal depende inclusivamente da publicação no Portal. Conceptualmente esta base de dados constituiria, em princípio, uma ferramenta importante para a transparência da actuação dos agentes públicos. No entanto, desde a sua criação têm sido verificadas algumas lacunas que limitam severamente esse papel.

Desde logo, ao apresentar inicialmente os dados sob a forma de listagem, sem qualquer mecanismo de pesquisa, impossibilitou objectivamente a análise dos ajustes directos efectuados por uma determinada entidade, tipo de objecto do contrato, ou valor envolvido, entre outras pesquisas úteis.

Esta lacuna conduziu mesmo a uma iniciativa da Associação Nacional para o Software Livre (ANSOL) que passou a disponibilizar, num sítio próprio<sup>10</sup>, potencialidades de pesquisa sobre os mesmos dados. Esta iniciativa rapidamente reportou dificuldades na extracção automática dos dados, assim como diversas incongruências resultantes do preenchimento dos mesmos (erros de preenchimento das datas, entidades adjudicantes, entidades adjudicatárias, e valores dos contratos).

Actualmente, o portal BASE já dispõe de um mecanismo de pesquisa. No entanto, apesar das melhorias implementadas, continuam a verificar-se algumas limitações importantes:

- A ausência de uma lista completa das entidades abrangidas pelo CCP e, conseqüentemente, pelo portal BASE, invalida uma identificação única de cada entidade (o que dificulta a pesquisa da base de dados), não permitindo, por exemplo, avaliar quais as entidades que ainda não estão a utilizar o sítio;
- A ausência de uma meta-linguagem (ontologia) para descrição dos intervenientes e objectos dos contratos dificulta a pesquisa da base de dados, que está assim dependente de variações nos termos utilizados nas descrições dos mesmos;
- A ausência de um mecanismo de alerta para novas entradas na base de dados torna muito difícil o acompanhamento regular dos novos dados registados;
- A ausência de um mecanismo de exportação de dados impossibilita o seu processamento e posterior análise. Acresce que mecanismos internos à gestão do sítio tornam a extracção automática (*web mining*) dos dados muito difícil.

Estas limitações levaram inclusivamente à elaboração da Resolução pela Assembleia da República n.º 17/2010, de 1 de Março<sup>11</sup>, no sentido de introduzir neste sítio “mecanismos mais eficientes e alargados de busca e de relacionamento de dados” (n.º1), tornar obrigatória a

---

<sup>8</sup> <http://www.base.gov.pt>.

<sup>9</sup> <http://www.base.gov.pt>.

<sup>10</sup> <http://transparencia-pt.org/> (consultado em 1/6/2010).

<sup>11</sup> <http://www.base.gov.pt/legislacao/Legislacao/RAR%2017-2010.pdf> (consultado em 1/1/2010).

disponibilização de mais elementos informativos (com explicitação mais precisa e completa), e de “o dotar das ligações necessárias ou suficientes para a obtenção de dados estatísticos por adjudicante, por adjudicatário ou por contrato” (nº4).

Apesar das limitações de que padece, os princípios que presidiram à criação do portal BASE constituíram a inspiração para a realização deste trabalho. Pretende-se nomeadamente verificar se as CM estão nos seus sítios a seguir a mesma filosofia e a utilizar o mesmo tipo de mecanismos do portal BASE, nomeadamente para divulgar informação relevante para que o cidadão possa avaliar a forma como são utilizados os seus recursos financeiros.

## 5. Recolha da informação

### 5.1. Âmbito

Numa entrevista recente à Revista Visão [Esteves, 2010], o Prof. João Cantiga Esteves (ISEG) apontou como uma das dificuldades de controlo da despesa pública a impossibilidade de identificar de forma cabal todas as entidades que movimentam dinheiros públicos. O resultado de um levantamento por si realizado permitiu no entanto identificar 13.740 entidades, cujo tipo e distribuição constam da Tabela 1.

<b>Tipo de entidade</b>	<b>Nº de entidades</b>
Administração Central	5271
Administração Local	5094
Sector público empresarial e outras empresas	1182
Fundações	639
Associações sem fins lucrativos e outras	485
Institutos públicos	356
Empresas municipais e regionais	343
Administração Regional	204
Outros	166

Tabela 1 – Perímetro orçamental do Estado (entidades que movimentam dinheiros públicos)  
Fonte: [Esteves, 2010]

Dado o universo potencial de aplicação deste estudo ser demasiado vasto e heterogéneo, foi decidido limitá-lo a entidades da Administração Local, nomeadamente às CM, uma vez que estas são facilmente identificáveis (assim como os respectivos sítios<sup>12</sup>) e estão mais próximas dos cidadãos que assim melhor podem verificar como são utilizados os recursos financeiros. Por razões de exiguidade de meios, foram alvo de análise para este trabalho apenas os sítios das 100 CM englobadas na região NUTS II Centro, embora o mesmo tipo de análise seja facilmente replicável para todo o universo.

### 5.2. Itens de informação analisados

A escolha dos itens de informação a analisar teve como principal critério a utilidade que esses itens poderão ter para o cidadão comum poder avaliar a que se destinaram os recursos financeiros das CM (transparência do destino) e, por outro lado, perceber como foram utilizados (transparência de procedimentos).

Assim, para avaliar a transparência das autarquias, para além da disponibilização dos documentos financeiros, orçamentais e de gestão estruturantes (sintéticos), e à semelhança do

<sup>12</sup> <https://appls.portalautarquico.pt/portalautarquico/Home.aspx>.

portal BASE, foram ainda incluídos na análise itens que permitissem analisar a forma como os recursos foram utilizados.

Embora o objectivo deste trabalho não seja verificar se as CM analisadas cumprem os requisitos legais estabelecidos no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL) no que diz respeito à informação produzida e divulgada, a selecção dos itens de análise baseou-se essencialmente nesse diploma, uma vez que a informação constante de documentos como o Balanço, a Demonstração dos Resultados e o Orçamento permite, de forma sintética, ter uma ideia da saúde orçamental, patrimonial e económico-financeira das entidades. Adicionalmente, foram considerados os requisitos do Anexo ao Caderno de Encargos (Parte A - Especificações Técnicas)<sup>13</sup> do Sistema Integrado de Informação da Administração Local (SIAL)<sup>14</sup>. Este sistema surge na sequência da adopção do novo Sistema de Normalização Contabilística (SNC) e pretende facilitar o envio de informação a um conjunto de diversas entidades oficiais<sup>15</sup>. O SIAL permite o envio de toda a informação através de um único sistema da responsabilidade da DGAL que depois se encarregará de a distribuir pelas restantes entidades.

Após análise do POCAL e do Anexo Técnico do SIAL foram seleccionados os itens a seguir apresentados, que podem ser divididos em dois grandes grupos: documentos estruturantes (sintéticos) e informação complementar detalhada relevante para os cidadãos.

No que diz respeito aos documentos estruturantes (sintéticos), foram considerados os seguintes:

- Financeiros
  - Balanço
  - Demonstração dos Resultados
- Orçamental
  - Orçamento
  - Mapas do Controlo Orçamental (despesas e receitas)
  - Grandes Opções do Plano (GOP), Plano Plurianual de Investimentos (PPI)
- Gestão
  - Relatório de Gestão
  - Balanço Social

Estes documentos são, em geral, tecnicamente complexos e extensos englobando muita informação de natureza e estrutura diversa. Muita dessa informação aparece, inclusivamente sintetizada em rubricas, justificando que seja complementada com dados adicionais em documentos explicativos anexos a estes principais. Alguma desta informação complementar tem uma relevância particular no que diz respeito à avaliação da actuação das CM e possui uma extensão que justifica a sua apresentação separada através de mapa ou lista. Assim, no que diz respeito a este tipo de informação mais detalhada, foram seleccionados os seguintes itens:

- Activo imobilizado (bruto, incluindo amortizações e provisões)
- Transferências e subsídios
- Endividamento (endividamento e outras dívidas a terceiros)
- Fundo Social Municipal (FSM))
- Modificações do orçamento
- Pessoal ao serviço
- Contratação administrativa (situação dos contratos)
- Participações sociais

---

<sup>13</sup> Obtido de [http://www.dgaa.pt/concursos/CE\\_Parte\\_A.pdf](http://www.dgaa.pt/concursos/CE_Parte_A.pdf) (consultado em 1/6/2010).

<sup>14</sup> Parte integrante do Portal Autárquico da Direcção Geral das Autarquias Locais (DGAL).

<sup>15</sup> Direcção Geral do Orçamento - DGO, Instituto Nacional de Estatística - INE, Comissões de Coordenação das Regiões - CCDR, Direcção Geral de Contribuições e Impostos - DGCI, Tribunal Constitucional - TC, ...

- Aquisição de serviços (a pessoas singulares)
- Concessões
- Associações de que faz parte

Para além da verificação da disponibilização destes itens nos sítios das CM, pretendeu-se ainda analisar de que forma podem ser acedidos e em que formato são apresentados e disponibilizados, considerando como referencial o portal BASE (resolvidas algumas das suas limitações).

### 5.3. Acesso à informação e formato de apresentação e disponibilização

Tratando-se genericamente de informação de carácter financeiro, orçamental ou de gestão, uma primeira questão que este trabalho pretende avaliar diz respeito à existência, ou não, de uma área específica no sítio que congregue essa informação, se essa área está bem identificada e é de fácil acesso, e se existem canais de comunicação para tratar de questões relacionadas com este tipo de informação. Em concreto foram analisados os seguintes aspectos:

- Existe uma área específica de informação financeira, orçamental, e de gestão? Em caso afirmativo, essa área é referenciada no mapa do sítio e/ou directamente na página principal?
- Facilidade de interacção com os responsáveis pela informação:
  - Existe um contacto específico (endereço de correio electrónico, telefone, ...) para obter informação adicional ou esclarecer dúvidas relacionadas com este tipo de informação?
  - Existe uma *mailing list* específica onde são divulgados eventos relacionados com a actualização ou colocação de nova informação online?

Relativamente a cada um dos itens de informação, independentemente de ser ou não disponibilizado numa área específica, pretendeu-se avaliar a facilidade de identificação e acesso ao item no sítio, e a possibilidade de extrair facilmente a informação de forma a poder tratá-la separadamente. Em concreto, para cada um dos itens de informação foram analisados os seguintes aspectos:

- Existe uma referência autónoma ao item na página principal?
- Existe uma referência autónoma ao item no mapa do sítio?
- O item surge em resultado de uma pesquisa efectuada com os substantivos que constituem a sua designação?
- O item surge no sítio integrado com outra informação num documento conjunto ou de forma autónoma?
- Foi adoptada uma das seguintes opções de apresentação dos dados:
  - O item é apresentado através de um sistema de pesquisa semelhante ao do portal BASE?
  - O item é apresentado num documento?
- Existe a possibilidade de extracção de informação para processamento externo?
  - O item é apresentado num documento que não possibilita a extracção directa dos dados (por exemplo, PDF protegido ou documento digitalizado)?
  - O item é apresentado num documento que possibilita a extracção de informação, ainda que não num formato adequado (por exemplo, PDF com capacidade de extracção)?
  - É possível extrair a informação (*download*) num formato adequado a um processamento posterior e autónomo (por exemplo, folha Excel, XML, ...)?

## 6. Apresentação e análise dos resultados

Em 77 dos 100 sítios web analisados foi identificado um mapa do sítio, exactamente o mesmo número de sítios onde foi encontrada a capacidade de pesquisa.

Em 90 sítios web foi ainda identificada uma área específica para apresentação de um ou vários itens de informação procurados. Em 56 destes 90 casos a área específica surge mencionada directamente no mapa do sítio e em apenas 16 casos surge indicada directamente na página principal. Assim, a generalidade destas áreas surgem em sub-níveis do menu principal. Por outro lado, este número, aparentemente elevado, esconde algumas especificidades que passamos a exemplificar.

A generalidade destas áreas adopta o nome de um dos principais documentos de síntese (p. ex., “Orçamento” ou “Relatório e Prestação de Contas”), o que não remete imediatamente para o conjunto global de itens de informação procurados.

Por outro lado, algumas áreas adoptam designações de tal forma genéricas (p. ex., “Documentos”, “Informação Institucional”, “Órgãos autárquicos / Câmara Municipal”), ou mesmo enganadoras (p. ex., “Apoio ao Município / Editais / Avisos / Anúncios”) que dificilmente levariam o cidadão, ainda que conhecedor das matérias em causa, a procurar nestas áreas a informação pretendida.

Há ainda casos em que a informação é disponibilizada através de diferentes áreas: uma CM disponibiliza apenas para o “Mapa de Pessoal” numa área intitulada “Divisão Administrativa” enquanto na área “Divisão Financeira” não é apresentado qualquer item de informação.

Verificou-se assim que o acesso aos itens de informação é dificultado pela inexistência de uma área específica onde a globalidade destes itens sejam apresentados, claramente identificada, com presença directa na página principal e no mapa do sítio.

Verificou-se ainda a existência, em 44 das 100 CM analisadas, de um contacto específico para esclarecer dúvidas acerca deste tipo de informação, contacto esse que pode ser telefónico ou via correio electrónico. Não foi encontrada qualquer referência a uma *mailing list* específica que pudesse servir de mecanismo de alerta para actualizações da informação.

Embora este trabalho não pretendesse avaliar a actualização da informação prestada, verificou-se ainda que a mesma é disponibilizada de forma agregada e apenas num único momento anual. Seria útil que, sempre que relevante (p. ex., “Aquisição de serviços a pessoas singulares”), a informação fosse sendo apresentada regularmente, a exemplo do que ocorre no portal BASE. Nesse caso, a existência de um mecanismo de alerta tipo *mailing list* poderia facilitar o acompanhamento da sua evolução.

### 6.1. Número de itens divulgados

Conforme descrito em 5.2., para este trabalho foram seleccionados 18 itens de informação. O gráfico da Figura 1 mostra o número de itens disponibilizados pelas CM analisadas.

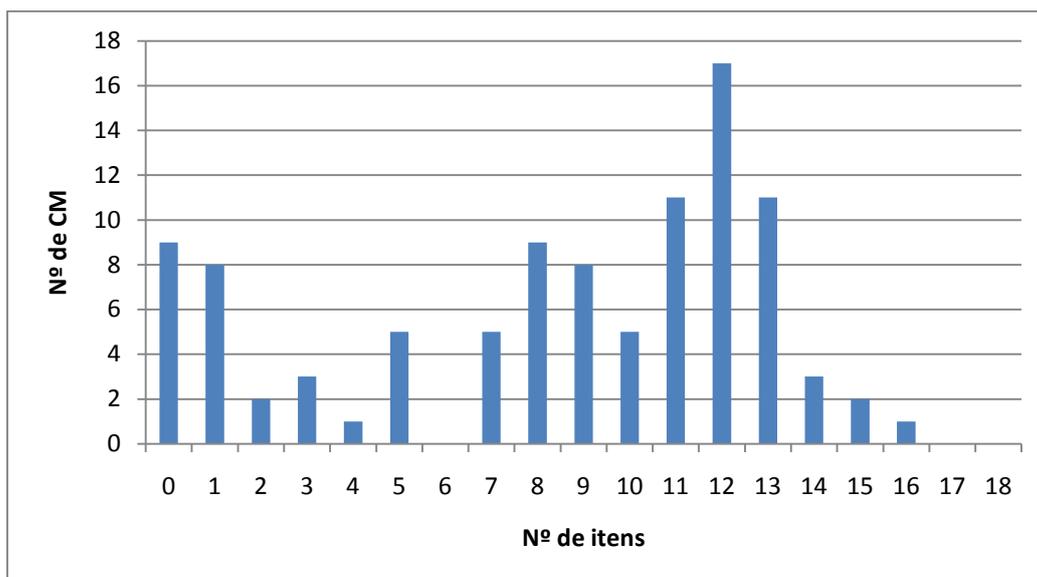


Figura 1 – Número de itens disponibilizados

Assim, apesar de a generalidade das CM disponibilizar entre 7 e 16 itens, há a registar o facto de em 9 sítios não ter sido possível encontrar nenhum dos itens, 8 CM apenas disponibilizarem um dos itens, e em nenhuma das CM se ter encontrado a totalidade dos itens seleccionados. Considerando que todos os itens de informação são de reporte obrigatório a diversas entidades oficiais (DGAL, TC, ...) constata-se que algumas CM não consideram relevante a sua divulgação através do seu sítio.

## 6.2. Número de CM que disponibilizam cada item

A Tabela 2 mostra as frequências para a divulgação de cada item pelas CM analisadas.

Item	Nº de CM que o disponibilizam
Balanço	75
Demonstração dos Resultados	75
Orçamento	81
Mapas do Controlo Orçamental	72
GOP e PPI	82
Relatório de Gestão	73
Balanço Social	13
Activo imobilizado	20
Concessões	30
Participações sociais	52
Modificações do orçamento	31
Contratação administrativa	36
Transferências e subsídios	50
Associações	9
Endividamento	64
Fundo Social Municipal	4
Aquisição de serviços	1
Pessoal ao serviço	67

Tabela 2 – Número de CM que disponibilizam cada item

No topo dos itens disponibilizados surgem as “Grandes Opções do Plano e Plano Plurianual de Investimentos”, e o “Orçamento”. Aliás, com excepção do item “Balço Social”, verifica-se que os principais documentos estruturantes (sintéticos) são disponibilizados por um número elevado de CM (entre 72 e 82). Embora o número de CM que disponibilizam os itens de informação detalhada complementar diminua relativamente aos documentos estruturantes, ainda assim os itens “Pessoal ao serviço” e “Endividamento” são disponibilizados por cerca de 2/3 das CM. No fundo da tabela surgem os itens “Associações”, “Fundo Social Municipal” e “Aquisição de serviços”, este último disponibilizado apenas por uma CM. De referir que neste item estão incluídos as prestações de serviços contratadas a pessoas singulares, nomeadamente as avenças, pelo que a sua divulgação se revestiria de particular interesse numa óptica de transparência de actuação das CM. O mesmo ocorre relativamente às “Transferências e subsídios” (informação disponibilizada por 50 CM), nomeadamente no que diz respeito aos que foram atribuídos pelas CM a entidades externas. Finalmente, não deixa de causar alguma estranheza o facto de o item “Contratação administrativa”, onde estão incluídos os ajustes directos que têm publicitação obrigatória no Portal BASE segundo o argumento do fomento da transparência, ser alvo de divulgação apenas por parte de 36 CM (no limite poderiam apresentar uma ligação específica ao Portal BASE).

### 6.3. Acesso à informação

Para além da disponibilização (formal) da informação é muito importante que a mesma possa ser encontrada e acedida facilmente pelos cidadãos. A Tabela 3 mostra o número de CM que referenciam directamente os diferentes itens na sua página principal ou no mapa do sítio, ou em cujos resultados de pesquisa surgem os diferentes itens.

	Página principal	Mapa do sítio	Pesquisa
Balço	0	2	23
Demonstração dos Resultados	0	3	23
Orçamento	1	11	41
Mapas do controlo orçamental	0	2	22
GOP e PPI	2	8	36
Relatório de Gestão	1	5	29
Balço Social	0	1	4
Activo imobilizado	0	0	1
Concessões	0	0	1
Participações sociais	0	1	1
Modificações do orçamento	0	0	6
Contratação administrativa	0	0	6
Transferências e subsídios	0	0	8
Associações	0	0	0
Endividamento	0	0	15
Fundo Social Municipal	0	0	0
Aquisição de serviços	0	0	0
Pessoal ao serviço	1	3	23

Tabela 3 – Referências aos itens de informação

O número de itens referenciados directamente na página principal das CM é extremamente diminuto. Apenas o “Orçamento”, as “Grandes Opções do Plano e Plano Plurianual de Investimentos”, o “Relatório de Gestão”, e o “Pessoal ao serviço” surgem referenciados. Também no mapa do sítio as referências directas são muito reduzidas: o “Orçamento” é o mais referenciado (em 11 CM). De acordo com os dados apresentados anteriormente, as CM parecem

assim optar por referenciar uma área onde os itens são disponibilizados, embora por vezes a designação não seja suficientemente esclarecedora.

Já do mecanismo de pesquisa, utilizando os substantivos que compõem o nome de cada item, seria de esperar melhores resultados. No entanto, nem mesmo no que diz respeito aos documentos de síntese, o número de CM onde surgem nos resultados das pesquisas ultrapassa os 41. No outro extremo, a pesquisa de designações com significado particular como “Fundo Social Municipal”, “Aquisição de serviços” ou “Associações” não permitiu em nenhuma CM chegar à informação pretendida.

Estes resultados podem ser o espelho da opção de disponibilizar a maioria dos itens de informação mais detalhada apenas integrados em outros documentos (ver secção seguinte), não existindo a preocupação de associar a esses documentos outras palavras-chave que os façam surgir nos resultados das pesquisas. Torna-se assim mais difícil ao cidadão encontrar a informação que procura.

#### 6.4. Forma de disponibilização

Um factor relevante para a fácil identificação dos diversos itens de informação diz respeito à forma como são disponibilizados. Neste trabalho distinguiu-se entre uma disponibilização autónoma (i.e. em documento próprio com uma designação facilmente identificável) e uma disponibilização integrada (i.e. como parte de um outro documento mais global), apresentando a Tabela 4, para cada item, o número de CM que o disponibilizam em cada uma das formas.

	Autónoma	Integrada
Balanço	48	27
Demonstração dos Resultados	48	27
Orçamento	54	27
Mapas do controlo orçamental	46	26
GOP e PPI	55	27
Relatório de Gestão	58	15
Balanço Social	8	5
Activo imobilizado	1	19
Concessões	0	30
Participações sociais	1	51
Modificações do orçamento	7	24
Contratação administrativa	10	26
Transferências e subsídios	15	35
Mapa de associações	0	9
Endividamento	31	33
Fundo Social Municipal	0	4
Aquisição de serviços	0	1
Pessoal ao serviço	63	4

Tabela 4 – Número de CM que disponibiliza os itens de forma autónoma ou integrada

Os itens respeitantes aos documentos estruturantes (sintéticos) são apresentados maioritariamente de forma autónoma, o que se compreende devido à sua natureza. Mesmo quando apresentados de forma integrada, isso ocorre geralmente com outros documentos estruturantes.

Já no que diz respeito aos itens de informação detalhada, verifica-se que esta é apresentada maioritariamente integrada, nomeadamente em documentos estruturantes (de síntese), o que é compreensível do ponto de vista contabilístico, já que, em regra, trata-se de informação complementar e explicativa destes documentos.. A excepção diz respeito ao item “Pessoal ao

serviço” que é disponibilizado de forma autónoma por 63 CM. Estes resultados vêm confirmar a secção anterior no que diz respeito à dificuldade em encontrar os itens de informação detalhada, necessitando o cidadão comum de intuir em que documento(s) estruturante(s) se encontra cada item que procura.

### 6.5. Formato da informação apresentada

Uma das principais questões que este trabalho pretendia analisar dizia respeito ao formato em que a informação é disponibilizada. De acordo com o *Open Government Working Group* (ver secção 3) o formato em que são disponibilizados os itens de informação deve permitir e facilitar o seu processamento automático. No decorrer deste trabalho verificou-se que, com excepção de um item numa CM<sup>16</sup>, toda a informação é disponibilizada através de documentos PDF. Assim, a Tabela 5 apresenta o número de CM que disponibiliza cada tipo de item segundo duas opções: PDF (imagem) e PDF (extraível).

	PDF (imagem)	PDF (extraível)
Balanço	16	59
Demonstração dos resultados	16	59
Orçamento	23	58
Mapa do controlo orçamental	16	56
GOP e PPI	25	57
Relatório de Gestão	17	56
Balanço Social	2	11
Activo imobilizado	6	14
Concessões	7	15
Participações sociais	14	38
Modificações do orçamento	8	23
Contratação administrativa	12	24
Transferências e subsídios	16	34
Associações	3	6
Endividamento	20	44
Fundo Social Municipal	0	4
Aquisição de serviços	0	1
Pessoal ao serviço	24	43

Tabela 5 – Número de CM que disponibiliza os itens em formato “imagem” ou “extraível”

Da análise da Tabela 5, é possível notar que a maioria das CM disponibiliza os itens de informação através de documentos PDF de onde é possível extrair o conteúdo através do mecanismo *copy/paste*. No entanto, apesar de formalmente este mecanismo possibilitar a extracção de dados, estes carecerem ainda de operações extra de formatação (difíceis e morosas) antes de poderem ser objecto de processamento e análise (através do Excel, por exemplo). Já os dados disponibilizados directamente numa página do sítio em formato HTML podem ser imediatamente transferidos para uma folha de cálculo através do mecanismo *copy/paste* sem necessitar de operações adicionais.

Pode concluir-se assim que, mesmo nos casos em que foi adoptado o formato PDF (extraível), o objectivo que levou à disponibilização dos itens de informação parece não ter sido o de possibilitar o seu processamento e análise. Esta conclusão é reforçada pelo facto de grande parte dos itens disponibilizados através de documentos PDF (imagem), incluírem as assinaturas (por

<sup>16</sup> No caso específico do “Orçamento” há a registar um caso único em que a informação é disponibilizada em formato HTML (directamente no sítio), incluído na contagem apresentada na coluna “PDF (extraível)”.

vezes em todas as páginas) de, presume-se, responsáveis politico-administrativos. Assim, apesar da menor legibilidade e da impossibilidade de extracção de conteúdo, procurou-se eventualmente com esta opção conferir aos documentos disponibilizados um maior grau de autenticidade.

Num dos casos analisados os diversos itens são disponibilizados num arquivo comprimido e dividido em 10 partes, sendo necessário fazer o carregamento completo antes de poder aceder aos ficheiros nele contidos. Uma vez efectuada a descompressão completa, verifica-se que o documento resultante tem aproximadamente 100MB e está num formato imagem.

Num outro caso uma CM disponibiliza a quase totalidade dos itens num único documento com 1200 páginas (em formato imagem) e 40 MB.

Esta opção exclusiva pelo formato imagem é de certa forma incompreensível atendendo ao facto que a generalidade dos itens de informação analisados, em particular os itens detalhados, serem já tratados por Sistemas de Informação (SI) internos que facilmente os poderiam disponibilizar em folhas de cálculo (por exemplo), ou mesmo através de sistemas de *Business Intelligence* que possibilitariam a sua análise. Esta percepção é confirmada pelo facto de a formatação de apresentação de alguns itens ser comum a diversas CM o que sugere a utilização de SI comuns.

## **7. Comentários finais e trabalho futuro**

Apesar de a totalidade das CM analisadas dispor já de sítios web, subsistem ainda algumas que não os utilizam (ou utilizam de forma muito limitada) como ferramenta de promoção de transparência da sua actuação, nomeadamente para divulgação de informação financeira. A escassa disponibilização deste tipo de informação (e não só), limita assim a capacidade dos cidadãos de avaliarem onde e de que forma foram aplicados os (seus) recursos colocados à disposição da sua CM, e de responsabilizar (politicamente) os agentes públicos envolvidos.

Embora este trabalho não tenha analisado especificamente a questão da actualidade da informação disponibilizada, a própria estratégia de apresentação da informação de forma integrada, em grandes documentos “oficiais”, conduz naturalmente a um atraso na sua divulgação. Assim, por exemplo, a informação relativa a um subsídio atribuído num determinado momento só será devidamente disponibilizada aos cidadãos em momento posterior, após conclusão do exercício económico, inserido num relatório/documento aprovado interna e externamente (pelas entidades competentes), num processo que pode ser excessivamente moroso. Para além disso, a estratégia seguida em muitas CM passa pela opção legalista de disponibilizar os documentos rubricados em formato imagem, o que dificulta (em alguns casos) a sua leitura e inviabiliza por si só a possibilidade de tratamento automático desses dados.

Verifica-se ainda que, mesmo quando a informação é efectivamente disponibilizada, o facto de não existir uma área no sítio, claramente definida, identificada e indexada, torna muito difícil encontrá-la. A integração dos diversos itens de informação em documentos estruturantes (em vez de apresentada autonomamente), com diferentes designações de CM para CM, e sem que haja a preocupação de os tornar visíveis através dos mecanismos de pesquisa, constitui um obstáculo adicional para os cidadãos que, não sendo especialistas na matéria, procuram a informação.

Em suma, e respondendo à questão principal que originou este trabalho, o exemplo do Portal BASE (mesmo com as suas limitações) não está ainda a ser seguido pelas CM para a divulgação de informação por nós considerada essencial. Espera-se que o investimento efectuado na modernização dos SI internos e externos, e que conduziu em alguns casos à oferta de sofisticados serviços online (*eGovernment*), possa também servir para alterar o paradigma actual de prestação de contas aos cidadãos, adoptando, por exemplo, os princípios de *Open Government Data*.

Neste momento o trabalho prossegue no sentido de alargar a análise a todas as CM e de definir um “índice de transparência” que abranja todos os aspectos analisados e permita comparar a situação individual de cada CM. Espera-se num trabalho futuro alargar ainda esta análise à totalidade do universo das entidades do perímetro orçamental do Estado, adequando os itens de informação às características próprias de cada uma.

## 8. Referências

- Araújo, J., "Hierarquia, mercado e networks: mudança institucional, controlo e avaliação no Reino Unido", in *Avaliação na Administração Pública*, Instituto Nacional de Administração, Lisboa, Portugal, 1999, 291-310.
- Araújo, J., *Gestão Pública em Portugal: mudança e persistência institucional*, Quarteto, 2002.
- Armstrong, E., *Integrity, transparency and accountability in public administration: Recent trends, regional and international developments and emerging issues*, United Nations, New York, 2005.
- Barber, B.R., *Strong democracy: Participatory politics for a new age*, University of California Press (Berkeley), 1984.
- Bohman, J. e Rehg, W. (Eds.), *Deliberative Democracy*, Essays on Reason and Politics, The MIT Press, 1997.
- Bolívar, M.P.R., Pérez, C.C. e Hernández, A.M.L., "Cultural contexts and governmental digital reporting", *International Review of Administrative Sciences*, 72, 2 (2006), 269-290.
- Bolívar, M.P.R., Pérez, C.C. e Hernández, A.M.L., "The case of Spanish Regional Governments", *The American Review of Public Administration*, 37, 2 (2007), 142-177.
- Esteves, J.C., "O Estado não sabe o que tem, nem onde gasta", *Revista Visão*, 899 (27/5 a 2/6) (2010), 72-74.
- Farnham, D. e Horton, S., "Managing Public and Private Organisations", in S. Horton and D. Farnham (Eds.), *Public Management in Britain*, Palgrave Macmillan, 1999, 26-45.
- Frederickson, H.G., "Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration", *Public Administration Review*, 56, 3 (1996), 263-270.
- Fung, A., "Varieties of participation in complex governance", *Public Administration Review*, 66, s1 (2006), 66-75.
- Groff, J.E. e Pitman, M.K., "Municipal Financial Reporting on the World Wide Web: A Survey of Financial Data Displayed on the Official Websites of the 100 Largest U.S. Municipalities", *Journal of Government Financial Management*, 53, 2 (2004), 20-30.
- Guyomarch, A., "'Public Service', 'Public Management' and the 'Modernization' of French Public Administration", *Public Administration*, 77, 1 (1999), 171-193.
- Kellough, J.E., "The reinventing government movement: a review and critique", *Public Administration Quarterly*, 22, 1 (1998), 6-20.
- Lawton, A. e Rose, A., *Organisation and Management in the Public Sector*, Pitman Publishing, 1991.
- Macintosh, A., "Using information and communication technologies to enhance citizen engagement in the policy process", in *Promises and problems of e-democracy: challenges of citizen online engagement*, OECD, Paris, 2003, 19-142.

- Meijer, A.J., "Transparent government : Parliamentary and legal accountability in an information age", *Information Polity*, 8, 1-2 (2003), 67-78.
- Millar, L., *Transparency 2.0*,  
[http://www.usaservices.gov/events\\_news/documents/Transparency\\_000.pdf](http://www.usaservices.gov/events_news/documents/Transparency_000.pdf), (1 de Junho de 2010), 2009.
- Murphy, J.R. (2009). Recovery.gov reveals details of the stimulus spending. *Transparency and Open Government*, GSA Office of Citizen Services and Communications: 5.
- Obama, B., *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies: Transparency and Open Government*,  
[http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Transparency\\_and\\_Open\\_Government/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Transparency_and_Open_Government/), (1 de Junho de 2010), 2009.
- OECD, *OECD Best Practices for Budget Transparency*, OECD, Paris, France, 2000.
- Osimo, D., *Measuring E-Government 2.0*,  
[http://www.usaservices.gov/events\\_news/documents/Transparency\\_000.pdf](http://www.usaservices.gov/events_news/documents/Transparency_000.pdf), (1 de Junho de 2010), 2009.
- Parker, R. e Bradley, L., "Organisational culture in the public sector: evidence from six organisations", *International Journal of Public Sector Management*, 13, 2 (2000), 125 - 141.
- Pateman, C., *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, 1970.
- Pérez, C.C., Bolívar, M.P.R. e Hernández, A.M.L., *The budgetary transparency on Internet and their determinants: analysing the case of OECD countries*, Modena, Italy, 2009.
- Pérez, C.C., Hernández, A.M.L. e Bolívar, M.P.R., "Citizens' access to on-line governmental financial information: Practices in the European Union countries", *Government Information Quarterly*, 22, 2 (2005), 258-276.
- Pina, V., Torres, L. e Royo, S., "Is e-Government leading to more accountable and transparent local governments? An overall view." *Financial Accountability and Management*, 26, 1 (2010), 3-20.
- Ribeiro, I., *Avaliação quantitativa dos sítios Web das Câmaras Municipais dos Açores*, 5ª Conferencia Ibérica de Sistemas y Tecnologías de Información (CISTI 2010), Santiago de Compostela, España, 2010.
- Santos, L.D. e Amaral, L.M., *Presença na Internet das câmaras municipais portuguesas em 2007: Estudo sobre Local eGovernment em Portugal*, Gávea – Laboratório de Estudo e Desenvolvimento da Sociedade da Informação, Universidade do Minho, Guimarães, Portugal, 2008.
- Santos, L.D., Amaral, L.M. e Rodrigues, M.d.L., *Avaliação da presença na Internet das Câmaras Municipais portuguesas em 2003*, Gávea – Laboratório de Estudo e Desenvolvimento da Sociedade da Informação, Universidade do Minho, Guimarães, Portugal, 2005.
- Santos, L.D.d. e Amaral, L.M., *A presença na Internet das Juntas de Freguesia portuguesas : estudo comparativo entre 2002 e 2004*, Gávea - Laboratório de Estudo e Desenvolvimento da Sociedade da Informação, Universidade do Minho, 2005.
- Simões, M.J. (Ed.) *Dos Projectos às Regiões Digitais: que desafios?*, Celta, 2008.

Webler, T. e Renn, O., "A brief primer on participation: philosophy and practice", in O. Renn, T. Webler and P. Wiedemann (Eds.), *Fair and competent citizen participation: evaluating new models for environmental discourse*, Kluwer Academic Publishers, Boston, 1994, 17-33.