

TRANSPARÊNCIA FINANCEIRA NAS ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL EM PORTUGAL: ANÁLISE DA INFORMAÇÃO DISPONIBILIZADA NOS SÍTIOS *WEB*

FINANCIAL TRANSPARENCY IN LOCAL ADMINISTRATION'S ENTITIES IN PORTUGAL: ANALYSIS OF THE INFORMATION DISCLOSED ONLINE

Susana Jorge

(Autor para Correspondência)

NEAPP, Núcleo de Estudos em Administração e Políticas Públicas, Universidade do Minho
Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (FEUC)
susjor@fe.uc.pt

Patrícia Moura e Sá

GEMF, Grupo de Estudos Monetários e Financeiros
Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (FEUC)
pmourasa@fe.uc.pt

Rui Pedro Lourenço

INESC Coimbra
Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (FEUC)
ruiloure@fe.uc.pt

AGRADECIMENTO

Os autores agradecem a Helena Cascão Rolas, na qualidade de bolseira do INESC-Coimbra, pela sua colaboração na recolha e no tratamento da informação dos sítios oficiais das entidades analisadas. Este trabalho foi parcialmente financiado pela FCT ao abrigo do projecto PEst-C/EEI/UI0308/2011.

RESUMO/ABSTRACT

O objetivo deste trabalho é analisar de que forma as entidades da Administração Local em Portugal (municípios e entidades do setor empresarial local – SEL) aproveitam (ou não) o potencial de divulgação de informação da Internet, tornando-a assim um instrumento ao serviço da transparência destas entidades perante o cidadão. Para isso, recorreu-se a um modelo de avaliação (*índice de transparência*) que tem em consideração princípios de *open government data* propostos por diversos investigadores e entidades. O modelo, que avalia a *visibilidade*, o *formato de apresentação* e o *modo de disponibilização* de um conjunto de itens de informação nos sítios *web* das entidades analisadas, foi aplicado (em 2010) a 306 municípios portu-

The aim of this study is to analyse to what extent Local Government entities in Portugal (municipalities and municipal companies) are taking advantage of the Internet potential for information disclosure, thus considering it as an instrument to enhance transparency towards the citizens. In order to fulfil this goal, an evaluation model (*transparency index*) was used, taking into account *open government data* principles proposed by several bodies and researchers. The model, which evaluates *visibility*, *presentation format* and *availability mode* of a set of information items, was applied (in 2010) to 306 Portuguese municipalities and 190 municipal companies. Data shows that the level of transparency of the entities that took part

gueses e a 190 entidades do SEL. Os dados mostram que o grau de transparência das entidades avaliadas é genericamente baixo, sobretudo no caso do SEL. Nomeadamente, evidenciam que a forma como a informação é disponibilizada não tende a promover a sua análise pelos cidadãos.

Palavras-chave: Transparência Financeira; *Accountability*; Setor Público Local; *Web*.

Códigos JEL: H83, H72

1. INTRODUÇÃO

A perceção generalizada e crescente de que há nepotismo e má gestão dos dinheiros públicos tem erradicado a confiança dos cidadãos nas instituições e nos agentes públicos. Consequentemente, a transparência e a prestação de contas (*accountability*¹) na Administração Pública (AP) têm-se tornado aspetos essenciais para uma gestão pública competente e rigorosa.

As reformas que têm sido recentemente conduzidas na AP, aos níveis nacional e internacional, sob a designação de *New Public Management* (NPM) (Hood, 1991) e *New Public Financial Management* (NPFM) (Frederickson, 1996; Pollitt, 2000), têm enfatizado a importância da transparência como pré-requisito para a *accountability*. Conforme é realçado pela OECD (2002), “o acesso à informação, a consulta e a participação ativa [dos cidadãos] na elaboração das políticas públicas contribui para um melhor governo, impulsionando maior transparência na elaboração das políticas públicas, logo incrementando a *accountability*”. Adicionalmente, o escrutínio público do processo de elaboração, execução e gestão orçamental tem impacto na modelação da política fiscal e económica (Alt e Lassen, 2006). Portanto, a divulgação de informação de carácter orçamental, económico-financeiro e de gestão (transparência financeira numa perspetiva de obtenção e uso dos recursos públicos) por parte das entidades públicas é essencial para permitir que os cidadãos ajuízem acerca do uso dos recursos públicos que eles próprios disponibilizam via receita fiscal.

Dado o estreito relacionamento entre transparência e *accountability*, o acesso a informação governamental pelo cidadão deve ser então uma preocupação constante por parte dos agentes públicos (Piotrowski e Bertelli, 2010), sobretudo na Administração Local, onde a maior proximidade em relação aos cidadãos é acompanhada por um

¹ O termo *accountability* tem múltiplos significados e a sua complexidade não é facilmente traduzida, pelo que se optou por, daqui em diante, manter a designação em inglês. Como se verá mais adiante neste trabalho, geralmente considera-se que um processo de *accountability* engloba disponibilização de informação (transparência), avaliação da conduta dos agentes e a sua penalização ou recompensa (relacionadas com a sua responsabilização).

in this study is, on the whole, low, especially in the case of municipal companies. Particularly, findings reveal that the way information is made available does not tend to promote citizens' independent analysis.

Keywords: Financial Transparency; Accountability; Local Public Setor; Web.

Códigos JEL: H83, H72

grande leque de serviços públicos prestados a este nível, em resultado de processos recentes de descentralização.

Uma das grandes áreas de investigação na literatura sobre transparência na AP (com enfoque em aspetos financeiros) abrange métodos e instrumentos de medição, designadamente índices de transparência/divulgação de informação (Caba Pérez e López Hernández, 2007, 2009; Caba Pérez *et al.*, 2005, 2008, 2009; De Kruijff, 2008; Groff e Pitman, 2004; Pina *et al.*, 2007, 2010a, 2010b; Rodríguez Bolívar *et al.*, 2006, 2007).

Contrariamente à generalidade da literatura, privilegiou-se, neste trabalho, a avaliação do aproveitamento das potencialidades proporcionadas pela Internet no que diz respeito à disponibilização de informação. Paralelamente, deu-se uma maior atenção, na construção do índice, aos tipos de informação mais diretamente relacionados com a avaliação pelos cidadãos dos agentes públicos no que respeita à obtenção e aplicação dos recursos. Assim, ao mesmo tempo que se considera indispensável a disponibilização de informação agregada de carácter financeiro, orçamental e de gestão, o índice atribui importância à disponibilização de outra informação de suporte aos indicadores e valores agregados (nomeadamente, por exemplo, contratos efetuados, pessoal ao serviço, entre outros).

Este trabalho abrange as câmaras municipais (CM) e as entidades do setor empresarial local (SEL) de Portugal. Das diversas instâncias do Estado Português, as autarquias locais, onde se incluem as CM, constituem um nível de decisão e ação próximo dos cidadãos, o que permite a estes últimos, de alguma forma, avaliar o resultado direto da atuação destes organismos e suscitar, porventura, um maior interesse na forma como os recursos (financeiros) são utilizados. Invocando a necessidade de adoção de práticas da gestão privada, as CM procederam à criação de diversas empresas e entidades que passaram a formar o SEL. A consideração das entidades do SEL num modelo de avaliação da transparência, além de ser original, na medida em que não se conhecem outros trabalhos do género, é interessante por enfatizar as consequências sobre a transparência levantadas pela fragmentação. Se a adoção de tecnologias de informação e comunicação (TIC) pode facilitar a disponibilização de informação aos cidadãos e, consequentemente, a prestação de contas por parte dos agentes públicos, a frag-

mentação das entidades torna mais difícil a identificação de todos os envolvidos na gestão de recursos públicos.

No caso português, contrariamente ao que geralmente acontece em trabalhos anteriores (e.g. Couto *et al.*, 2010; Pratas, 2007; Ribeiro, 2010), o presente artigo não se concentra na informação de caráter institucional, promocional e meramente administrativa (atas, regulamentos...), que habitualmente consta dos sítios *web*, concentrando-se, antes, no tipo de informação relevante para avaliar como são gerados e onde são gastos os recursos financeiros. Assim, a questão principal a que este trabalho procura responder é a de saber se as CM portuguesas e as entidades do SEL disponibilizam aos cidadãos informação (de natureza financeira ou com impacto direto nas finanças autárquicas) que processam internamente e que reportam a diferentes entidades oficiais, num formato compatível com as melhores práticas internacionais e que permita os seus *download*, processamento e análise, de forma relativamente acessível. Para isso foi desenvolvido um *índice de transparência* e, com base neste, procedeu-se a um exercício sistemático de avaliação da informação disponibilizada pelas CM e pelas entidades do SEL que tinham sítio *web* oficial a funcionar em finais de 2010.

O trabalho encontra-se organizado da seguinte forma. A secção 2 começa por apresentar os conceitos de transparência e *accountability*, relacionando-os com os princípios de *open data* e a consequente importância da divulgação da informação. Procedeu-se de seguida a uma breve revisão de literatura sobre índices de transparência financeira. Na secção 3 faz-se um sintético enquadramento normativo da transparência na Administração Local em Portugal. A secção 4 apresenta o modelo de avaliação (índice) da transparência a utilizar neste trabalho, enquanto a secção 5 descreve e analisa os resultados da sua aplicação às CM e entidades do SEL. Finalmente a secção 6 apresenta as principais conclusões.

2. INFORMAÇÃO, TRANSPARÊNCIA E ACCOUNTABILITY NA ADMINISTRAÇÃO LOCAL

2.1. TRANSPARÊNCIA, ACCOUNTABILITY E DISPONIBILIZAÇÃO DE INFORMAÇÃO

A prestação de informação pode ser considerada um requisito-base da transparência. Esta é, aliás, a essência de diversos programas que, ao nível internacional, promovem a transparência (e.g. American Recovery and Reinvestment Act² e Public Sector Transparency Board³) através do incentivo à disponibilização de informação que permita que os cidadãos escrutinem as ações dos agentes públicos e os responsabilizem por desvios face a metas estabelecidas (Armstrong, 2005; Meijer, 2003).

Assim, tal como foi salientado por Bovens (2007), o conceito de *accountability*, aplicado a um contexto político-administrativo, pressupõe a obrigatoriedade dos

agentes em quem foram delegadas responsabilidades de “explicar e justificar a sua conduta” de forma a que os cidadãos por eles representados possam avaliar essa conduta e, em última análise, premiar ou penalizar esses agentes.

Bovens (2007) aponta ainda três efeitos importantes da *accountability*, reforçando assim a sua relevância: (1) pode funcionar como um mecanismo de prevenção de corrupção e abuso de poder; (2) pode contribuir para o aumento da eficácia e da eficiência da AP e das instâncias políticas (através do *feedback*/da avaliação que pode suscitar por parte dos cidadãos); e (3) em última análise, pode fortalecer a legitimidade da governação. Este último aspeto é de particular relevância num sistema democrático representativo onde, para além de uma legitimidade formal (legal) que advém da aceitação por parte dos cidadãos de um conjunto de regras de funcionamento da democracia (incluindo o princípio da representatividade), as decisões dos agentes públicos carecem de legitimidade substantiva (política) para poderem ser aceites pelos cidadãos. Isto é, para que os cidadãos confiem nos seus representantes e aceitem as suas decisões, não é suficiente que esses agentes se limitem a agir de forma legal; é necessário que as suas ações sejam reconhecidas como legítimas (Bovens, 2007; Przeworski *et al.*, 1999).

O conceito de transparência pode ser entendido como um esforço para “tornar visíveis as ações e os procedimentos internos para os agentes que neles não estão directamente envolvidos” (Moser, 2001), permitindo assim, no contexto da AP, “o acesso sem limitações, por parte dos cidadãos, a informação actualizada e fidedigna relativamente às decisões e à *performance* das instituições públicas” (Armstrong, 2005), visando “demonstrar o seu bom funcionamento” (Meijer, 2009).

A transparência, fortemente associada à *accountability*, remete assim, por um lado, para a obrigação que têm os agentes públicos de prestar contas do uso dos recursos públicos e, por outro, para a necessidade de os governos responderem perante os cidadãos no que respeita ao alcance dos objetivos pré-estabelecidos em termos de políticas públicas (Armstrong, 2005; Behn, 2001; Bovens, 2007; Wong e Welch, 2004).

Resulta, portanto, que a disponibilização de informação por parte das entidades públicas, e a existência de mecanismos que facilitem o seu acesso por parte dos cidadãos, constituem um pilar fundamental de um processo de *accountability* (prestação de contas e responsabilização) por parte dos agentes públicos perante os cidadãos (Meijer, 2003), contribuindo, em última análise, para a melhoria da governação pública.

O enfoque particular deste trabalho é a transparência numa perspetiva de obtenção e uso dos recursos públicos, já que o que se pretende é analisar em que medida a informação divulgada pelas entidades públicas, em particular no contexto da Administração Local, bem como a sua forma de disponibilização reúnem condições para que os cidadãos possam analisar como e onde os recursos financeiros ao dispor das entidades são utilizados.

² http://www.recovery.gov/About/Pages/The_Act.aspx.

³ <http://writetoreply.org/publicsectortransparencyboard/>.

Potenciar os benefícios das TIC, nomeadamente os que se prendem com a redução dos custos de recolha, distribuição e acesso à informação oficial e com a facilidade de interação entre a AP, os cidadãos e as empresas, é um caminho para aumentar a transparência (Araújo, 2002).

Recentemente têm vindo a ser propostos princípios orientadores para a constituição de uma *governança transparente* no que diz respeito à utilização de TIC, e em particular da Internet, para disponibilização de informação da AP. Assim, Eaves (2009) identifica as três leis de *open government data*:

- “1. If it can't be spidered or indexed, it doesn't exist;
2. If it isn't available in open and machine readable format, it can't engage;
3. If a legal framework doesn't allow it to be repurposed, it doesn't empower”.

Já anteriormente o Open Government Working Group tinha enunciado oito princípios de *open government data*⁴ (Dawes, 2010):

1. Os dados devem ser completos (com exceção dos que envolvam questões de privacidade, segurança...);
2. Os dados devem ser primários (i.e., disponibilizados em bruto);
3. Os dados devem ser atuais (para preservarem 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 (i.e., devem ser disponibilizados de forma estruturada e num formato que seja *machine-processable*);
6. O acesso aos dados não deve ser discriminatório (não deve ser exigido nenhum tipo de registo, requerimento ou justificação para poder aceder a eles);
7. O formato dos dados não deve ser proprietário;
8. Os dados devem estar isentos de licenças de utilização.

Também o Public Sector Transparency Board, entidade criada pelo Governo do Reino Unido, apresentou um conjunto de princípios que, para além de incluir e reforçar as ideias do Open Government Working Group, acrescentou os seguintes pontos⁵:

- A disponibilização de dados deve ser claramente orientada para os cidadãos e empresas que pretendam utilizá-los, incluindo a definição de quais são relevantes e em que formato devem ser oferecidos;
- Os dados devem ser disponibilizados a partir de um único ponto (sítio *web*) facilmente identificável e de fácil utilização, evitando assim a necessidade de percorrer a miríade de sítios governamentais existentes (todos com diferentes *layouts* e capacidades de pesquisa) à procura da informação pretendida;
- Simultaneamente, todos os dados disponibilizados em sítios governamentais devem poder ser acedidos a partir de outros sítios (não governamentais), abrindo assim o leque de possibilidades na obtenção dos dados por parte de cidadãos e empresas;

⁴ <http://www.opengovdata.org/home/8principles>

⁵ <http://data.gov.uk/blog/new-public-sector-transparency-board-and-public-data-transparency-principles>

- Deve ser mantido e disponibilizado um registo atualizado e completo de todas as fontes de dados governamentais, caracterizando-os no que diz respeito aos seus formato, precisão, periodicidade de publicação...;
- Os organismos públicos devem incentivar ativamente a reutilização de dados, não se limitando apenas a disponibilizá-los, mas também fornecendo informação e apoio para que possam ser reutilizados de forma fácil e efetiva.

Resultam destes princípios alguns elementos a ter em conta na definição do *índice de transparência*, nomeadamente no que se refere ao formato da disponibilização de dados. Efetivamente, o princípio 5 do Open Government Working Group sugere a adoção, por parte das AP, de formatos na disponibilização dos dados que permitam e facilitem os seus posteriores processamento e análise, para que o cidadão deixe de estar dependente das análises que lhe são disponibilizadas e possa verificá-las ou mesmo realizar as suas próprias análises.

2.2. ÍNDICES DE MEDIÇÃO DA TRANSPARÊNCIA – REVISÃO DE LITERATURA

Como já foi referido, a nível internacional, os trabalhos disponíveis mais recentes sobre medição do grau de disponibilização de informação de entidades governamentais através de sítios *web* (Caba Pérez *et al.*, 2005, 2009; Groff e Pitman, 2004; Rodríguez Bolívar *et al.*, 2006, 2007) têm-se traduzido na construção e na utilização de índices de transparência que aferem o grau de disponibilização de um conjunto de documentos contabilísticos e de prestação de contas (com ênfase para as características do seu conteúdo e para a sua conformidade com normas contabilísticas e de relato nacionais e internacionais), considerando também aspetos técnicos relacionados com as características dos próprios sítios *web* (interatividade, usabilidade, maturidade...). O Quadro 1 apresenta uma síntese destes estudos.

A generalidade dos índices de transparência desenvolvidos e descritos combina diversas dimensões de avaliação, incluindo a análise do tipo de informação disponibilizada (financeira, orçamental, de gestão...), do conteúdo dos documentos e relatórios (particularmente da sua conformidade com normas nacionais e internacionais), de características qualitativas da informação disponibilizada (clareza, complexidade...), e de aspetos técnicos relacionados com os sítios *web* (interatividade, usabilidade, maturidade...).

O presente trabalho distingue-se dos anteriores por não considerar no índice desenvolvido dimensões relacionadas com a conformidade (normativo-legal) da informação, nem com características qualitativas (conteúdo), uma vez que estes aspetos não são fulcrais para aferir a sua divulgação através da Internet. Já no que diz respeito a questões técnicas relacionadas com o *design* dos sítios *web*, consideraram-se o acesso à informação (visibilidade), o formato de apresentação e o modo de disponibilização (autónomo ou integrado), uma vez que estes aspetos em particular resultam de um aproveitamento das vantagens proporcionadas pela Internet no que diz respeito à disponibilização de informação.

QUADRO 1. ÍNDICES DE DIVULGAÇÃO DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA

Principais estudos	Âmbito	Características do índice/dimensões
(Groff e Pitman, 2004)	100 maiores municípios dos EUA	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelece um ponto de partida para comparar o crescimento nas práticas de <i>reporting</i> através da Internet. • Não sugere um índice, mas os itens avaliados são de índole orçamental e de relato financeiro anual (documentos completos e sumários), bem como o número de páginas <i>web</i> que precedem a consulta do item em causa.
(Caba Pérez <i>et al.</i> , 2005)	Administrações centrais dos Estados-membros da UE	<ul style="list-style-type: none"> • Índice de disseminação que, através de um modelo de comunicação digital, avalia os principais aspetos de conteúdo e de desenho dos sítios <i>web</i> dos Estados para efeito de relato financeiro. • Componentes do índice compreendem o tipo de informação financeira (incluindo orçamental e indicadores de gestão), as características dos conteúdos do relato financeiro e os esforços para tornar os sítios <i>web</i> mais “amigáveis” (ex. navegabilidade e condições de interatividade, facilidade de identificar e manusear a informação).
(Rodríguez Bolívar <i>et al.</i> , 2006)	Administrações centrais dos países anglo-saxónicos, da América do Sul e da Europa Continental	<ul style="list-style-type: none"> • Índice mede a disponibilização de informação financeira na Internet, tendo em conta a sua relevância para os potenciais utilizadores. • Itens adaptados de <i>frameworks</i> harmonizadas relativas à estruturação do relato financeiro, considerando um modelo digital de relato financeiro das entidades governamentais. • Informação referente à situação orçamental e financeira, bem como a características qualitativas; indicadores de desempenho. • O modo como o sítio <i>web</i> está concebido, as ferramentas usadas e o sistema de navegação (ex. facilidade de interação com os utilizadores potenciais) também entram no sistema de pontuação do índice.
(Rodríguez Bolívar <i>et al.</i> , 2007)	Governos regionais espanhóis	<ul style="list-style-type: none"> • Uma tabela de pontuação é concebida de forma a captar as práticas de disponibilização da informação financeira dos governos. • O índice avalia a informação financeira disponibilizada na Internet baseando-se nas normas de contabilidade dos governos regionais. • Os itens incluem informação financeira, orçamental e não financeira e o índice compara os formatos da informação das contas em papel com a disponibilização na <i>web</i>. • Alguns elementos básicos dos sítios <i>web</i> dos governos regionais são também pontuados no índice.
(Pina <i>et al.</i> , 2007)	Governos regionais e locais da UE	<ul style="list-style-type: none"> • O índice avalia o nível de desenvolvimento do governo eletrónico, com itens divididos em quatro dimensões: <ul style="list-style-type: none"> o Transparência – até que ponto as organizações disponibilizam informação a respeito do seu funcionamento interno, dos seus procedimentos e dos seus processos de decisão; o Interatividade – nível de conveniência, de <i>feedback</i> imediato e de desenvolvimento de serviços eletrónicos interativos; o Usabilidade – facilidade com que os utilizadores acedem à informação e navegam no portal <i>web</i>; o Maturidade do sítio <i>web</i> – aspetos relacionados com a sofisticação do sítio <i>web</i>. • Produz um sistema de pontuação para avaliação da disponibilização de informação financeira na <i>web</i> atribuindo pesos diferentes às várias dimensões, e dando preponderância à transparência e à interatividade. • É usada a metodologia <i>Web Site Attribute Evaluation System (WAES)</i> desenvolvida pelo Cyberspace Policy Research Group.
(Caba Pérez <i>et al.</i> , 2008)	Municípios espanhóis	<ul style="list-style-type: none"> • Índice de disponibilização comparando o relato financeiro em papel com o relato na <i>web</i>, tendo em atenção as características qualitativas da informação. • Índice avalia três dimensões: a informação financeira que os sítios <i>web</i> deveriam incluir, as características dos conteúdos incluídos e o desenho do sítio <i>web</i> no que respeita ao modo como potencia a acessibilidade à informação. • O sistema de pontuação atribui seis pontos a cada dimensão do índice.
(Pina <i>et al.</i> , 2010a)	Municípios da UE-15	<ul style="list-style-type: none"> • Dois grupos de itens de informação financeira e não financeira: <ul style="list-style-type: none"> o Itens relacionados com a <i>accountability</i> financeira publicados através da Internet (informação económica e financeira; informação sobre a <i>performance</i>, informação social e ambiental; características qualitativas da informação relatada); o Itens referentes à transparência, à interatividade, à usabilidade e à maturidade dos sítios <i>web</i> (à semelhança do estudo de 2007).

Como se pode observar no Quadro 1, pese embora a existência de entidades empresariais locais de capitais públicos nas realidades abrangidas por aqueles estudos, essas não foram incluídas nas análises respetivas, o que faz com que esta seja uma inovação da análise desenvolvida para o caso português.

3. ENQUADRAMENTO NORMATIVO EM PORTUGAL

Em Portugal, o acesso aos arquivos e registos administrativos está, desde logo, formalmente previsto na Constituição: “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, artigo 268.º, n.º 2).

Mais especificamente, este acesso é atualmente regulado pela Lei do Acesso aos Documentos Administrativos (LADA), Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto⁶ que, no seu artigo 1.º, 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*” (itálico nosso).

Esta lei resulta de uma transposição para o normativo português da Diretiva Comunitária 2003/98/CE, do Parlamento e do Conselho, de 17 de novembro, sobre a reutilização de informação do setor público, que refere o seguinte (§ 16)⁷: “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 1993⁸, o relatório “Lei do Acesso aos Documentos Administrativos – Avaliação da Sua Execução pela Administração Pública”, apresentado pela Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA)⁹ a 28 de junho de 2000, conclui o seguinte¹⁰: “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, se verifica que esse acesso é muitas vezes dificultado por obstáculos processuais (e outros) que a utilização das TIC não permite ultrapassar na totalidade.

Na prática, a legislação existente que permite o acesso dos cidadãos a informação da AP não especifica de que modo esse acesso deve ser facilitado, nomeadamente recorrendo às TIC. Assim, vários mecanismos e soluções são implementados pelas diversas entidades, o que pode 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 governação pública (*accountability*).

No que à informação orçamental e económico-financeira em particular diz respeito, o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, identifica um conjunto de documentos que devem ser publicitados até 30 dias após a apreciação e a aprovação pelo órgão deliberativo (artigo 4.º): plano plurianual de investimentos; orçamento; fluxos de caixa; balanço, quando aplicável; demonstração dos resultados, quando aplicável; e relatório de gestão. Segundo o mesmo diploma legal, as autarquias locais têm ainda de enviar informação financeira para as comissões de coordenação regionais (que posteriormente a remetem à Direção Geral da Administração Local – artigo 6.º), ao Instituto Nacional de Estatística (artigo 7.º), à Direção Geral do Orçamento (artigo 8.º) e ao Tribunal de Contas¹¹.

Também a Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro), no que concerne aos deveres de publicitação (artigo 49.º), começa por referir (n.º 1): “Os municípios devem disponibilizar, quer em formato papel em local visível nos edifícios da câmara municipal e da assembleia municipal quer no respectivo sítio na Internet: a) os mapas resumo das despesas segundo as classificações económica e funcional e das receitas segundo a classificação económica; [...] f) o montante total das dívidas desagregado por rubricas e individualizando os empréstimos bancários”. No n.º 2 do mesmo artigo continua: “As autarquias locais, as respectivas associações e as entidades do sector empresarial local devem disponibilizar no respectivo sítio na Internet os documentos previsionais e de prestação de contas referidos na presente lei, nomeadamente: a) os planos de actividades e os relatórios de actividades dos últimos dois anos; b) os planos plurianuais de investimentos e os or-

⁶ “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 Diretiva n.º 2003/98/CE, do Parlamento e do Conselho, de 17 de novembro” (Introdução da Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto).

⁷ Obtido em http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/directive/psi_directive_en.pdf a 1/6/2010.

⁸ Lei n.º 65/93, de 26 de agosto, Lei do Acesso aos Documentos Administrativos.

⁹ <http://www.cada.pt>

¹⁰ Obtido em <http://www.cada.pt/modules/smartsection/item.php?itemid=51> a 1/6/2010.

¹¹ Sobre os documentos a remeter a este organismo, veja-se também a Resolução n.º 4/2001, de 12 de setembro – 2.ª Secção do Tribunal de Contas – instruções para a organização e a documentação das contas das autarquias locais e entidades equiparadas.

çamentos, bem como os relatórios de gestão, os balanços e a demonstração dos resultados, inclusivamente os consolidados, os mapas de execução orçamental e os anexos às demonstrações financeiras, dos últimos dois anos; c) os dados relativos à execução anual dos planos plurianuais”.

Não restam, portanto, dúvidas de 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.

Relativamente às entidades do SEL, apesar de não ser exigida a divulgação na Internet, os artigos 27.º, 29.º e 42.º da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro (Regime Jurídico do SEL) requerem divulgação da informação seguinte: projetos dos planos de atividades anuais e plurianuais, projetos dos orçamentos anuais, incluindo estimativa das operações financeiras com o Estado e as autarquias locais, relatórios trimestrais de execução orçamental, balanço, demonstração dos resultados, anexo ao balanço e à demonstração dos resultados, demonstração dos fluxos de caixa, relação das participações no capital de sociedades e dos financiamentos concedidos a médio e longo prazo, relatório sobre a execução anual do plano plurianual de investimentos, relatório do órgão de administração e proposta de aplicação dos resultados, e parecer do órgão de fiscalização.

O Anexo ao Caderno de Encargos (Parte A – Especificações Técnicas)¹² do Sistema Integrado de Informação da Administração Local (SIAL)¹³, complementarmente aos normativos referidos, detalha um conjunto de itens de informação genericamente incluídos na prestação de contas, considerando adicionalmente informação no âmbito dos recursos humanos, designadamente mapa do pessoal ao serviço e balanço social.

Embora o SIAL não tenha diretamente como objeto o SEL, permite também neste subsector identificar um conjunto de itens de informação de reporte obrigatório para a DGAL, relevantes para a avaliação da atuação dos agentes públicos, nomeadamente da Administração Local na sua globalidade.

4. MODELO DE AVALIAÇÃO UTILIZADO

O modelo de avaliação desenvolvido e aplicado neste trabalho assenta nos seguintes pressupostos:

- Pretende analisar apenas a informação disponibilizada que está diretamente associada à prestação de contas e à possibilidade de responsabilização dos agentes

¹² Obtido em http://www.dgaa.pt/concursos/CE_Parte_A.pdf a 1/6/2010.

¹³ O SIAL pretende facilitar o envio de informação das autarquias locais a um conjunto de diversas entidades oficiais, concentrando o procedimento num único sistema de informação da responsabilidade da DGAL, que depois se encarregará de a distribuir pelas restantes entidades.

relativamente à gestão de recursos públicos, i.e., informação de carácter eminentemente económico-financeiro e orçamental. Fica assim de fora do modelo de avaliação informação de carácter puramente administrativo (por exemplo, regulamentos, apoio à realização de processos...);

- Não pretende verificar a conformidade legal da informação disponibilizada face a normas nacionais ou internacionais de elaboração de documentos e relatórios específicos;
- Não pretende avaliar características qualitativas da informação disponibilizada (clareza, completude, fiabilidade, comparabilidade, atualidade...), uma vez que estes atributos não são diretamente imputáveis aos meios utilizados para a sua divulgação;
- Não pretende avaliar aspetos técnicos relacionados com o *design* dos sítios *web* (interatividade, usabilidade...), exceto se diretamente relacionados com o aproveitamento do potencial da Internet para disponibilizar e permitir processar informação.

O modelo considera relevante a disponibilização de informação agregada de carácter económico-financeiro, orçamental e de gestão (*e.g.* orçamento e sua execução, ativos e passivos, resultados económicos, investimentos...), assim como a disponibilização de outra informação de suporte aos valores agregados, nomeadamente, por exemplo, contratos efetuados (entidades, finalidades, prazos, montantes...), pessoal ao serviço, endividamento (incluindo dívidas a fornecedores), transferências da Administração Central ou da UE...

Assim, para a definição dos itens de informação relevantes para cada tipo de entidade, segue-se como critério geral a utilidade que esses itens poderão ter para o cidadão comum poder avaliar como foram obtidos e a que foram afetados (destinos e montantes) os recursos financeiros geridos pelas entidades.

A aplicação do modelo de avaliação a cada entidade permite calcular o valor do seu *índice de transparência*. Este resulta da soma das avaliações individuais dos itens disponibilizados pela entidade segundo as diferentes dimensões do índice (*visibilidade, formato de apresentação e modo de disponibilização*), ponderadas pelo número de itens avaliados em cada dimensão. Nestes exercícios ponderou-se igualmente as três dimensões. Para facilitar a análise e a compreensão dos resultados, o valor final do índice é apresentado numa escala de 0 a 100, em que o valor 100 representa uma utilização do sítio *web* capaz de proporcionar “a máxima transparência” por parte de uma entidade. O Quadro 2 apresenta a forma de avaliação de cada item segundo cada dimensão (caso um determinado item não seja disponibilizado, a sua avaliação é 0 em todas as dimensões).

Importa referir que a aplicação da dimensão *formato* está dependente da natureza do item específico que está a ser avaliado. Assim, esta dimensão não é aplicada a itens de informação que não contenham dados (numéricos) significativos suscetíveis de processamento.

QUADRO 2. PONTUAÇÃO DAS DIMENSÕES DO ÍNDICE

Visibilidade (cumulativo)		Formato de apresentação (mutuamente exclusivo)		Modo de disponibilização (mutuamente exclusivo)	
O item ou uma área de informação específica é referenciado diretamente na página principal.	0,2	Imagem (sem possibilidade de extração)	0,25	Integrado (com outros itens)	0,5
O item é referenciado diretamente no mapa do sítio.	0,4	Extraível (ex.: PDF extraível)	0,50	Autónomo	1,0
O item surge numa pesquisa com os termos que compõem a sua designação.	0,4	Processável (ex.: folha de cálculo)	1,00		

Assim, o índice de transparência (IT) global de cada entidade é calculado da seguinte forma:

$$IT = \frac{\sum_{i=1}^{N_V} v_i + \sum_{i=1}^{N_F} f_i + \sum_{i=1}^{N_M} m_i}{3} \times 100 \quad (1)$$

Onde:

N_V corresponde ao número de itens de informação suscetíveis de análise segundo a dimensão *visibilidade*.

N_F corresponde ao número de itens de informação suscetíveis de análise segundo a dimensão *formato*.

N_M corresponde ao número de itens de informação suscetíveis de análise segundo a dimensão *modo de disponibilização*.

v_i, f_i, m_i correspondem ao valor obtido por cada item de informação em cada uma das dimensões de acordo com o Quadro 2.

5. APLICAÇÃO DO MODELO ÀS CM E AO SEL

5.1. IDENTIFICAÇÃO DAS ENTIDADES

O Quadro 3 apresenta o número de entidades identificadas¹⁴ em finais de 2010, bem como uma breve caracterização da sua presença na Internet. Para identificar o endereço da página ou do sítio *web* correspondente a cada uma das entidades, foram efetuadas pesquisas nos motores de busca mais comuns (e.g. Google).

¹⁴ As entidades do SEL foram identificadas a partir das seguintes fontes:

- Lista de entidades constante do Portal Autárquico da Direção Geral de Autarquias Locais (<https://appls.porta-lautarquico.pt/portalaularquico/Home.aspx>);
- Lista de entidades para fins estatísticos do Banco de Portugal (<http://www.bportugal.pt/pt>);
- Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses (Carvalho *et al.*, 2010);
- Informação disponibilizada nos diferentes sítios *web* das câmaras municipais acerca das entidades do SEL que tutelam.

QUADRO 3. ENTIDADES ABRANGIDAS PELO ESTUDO

	SEL		CM	
	Nº	%	Nº	%
Entidades identificadas	280	100%	308	100%
Sem sítio próprio ou página <i>web</i> encontrada	72	25,7%	0	0%
Com sítio ou página em construção ou remodelação	12	4,3%	1	0,3%
Com erro no acesso ao sítio/página	6	2,1%	1	0,3%
Entidades analisadas	190	67,9%	306	99,4%

No que respeita ao SEL, verifica-se que, apesar de terem sido identificadas 280 entidades, apenas foi possível encontrar sítio ou página *web* a funcionar para 190 (68%), pelo que serão estas entidades com presença na *web* aquelas cujos sítios oficiais irão ser analisados na perspetiva do índice de transparência definido. Já no que concerne às CM, embora a totalidade tenha sítio oficial na *web*, não foi possível, no período da análise, aceder a duas CM.

O Regime Jurídico do SEL (Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro) distingue os diferentes tipos de entidade de acordo com as suas *forma jurídica* e *natureza*. No que diz respeito à forma jurídica, o diploma distingue entre empresas (artigo 2.º), entidades empresariais (artigo 33.º), sociedades unipessoais por quotas (artigo 4.º) e sociedades anónimas (artigo 4.º). Por sua vez, as empresas (E) e entidades empresariais (EE) podem ter natureza municipal (M), intermunicipal (IM) e metropolitana (MT; artigo 8.º e artigo 36.º). Da combinação destes atributos resultam os seguintes acrónimos, que deverão constar obrigatoriamente da denominação social: EM, EIM, EMT, EEM, EEIM, EEMT¹⁵.

Entre as 190 entidades analisadas, constata-se que predominam claramente as EM (103) seguidas das EEM (42), sendo por isso a natureza municipal a predominante no universo identificado e analisado¹⁶. O facto de cerca de

¹⁵ Para facilidade de leitura e escrita, será adotada ao longo deste trabalho a designação genérica *entidade* para referenciar os diferentes membros do SEL.

¹⁶ Foram ainda identificadas nove EIM, sete sociedades anónimas (SA) e três sociedades por quotas (LDA). Não foi possível encontrar quaisquer EMT, EEIM ou EEMT.

14% das entidades analisadas (26) não exibir de forma clara na sua denominação os elementos que permitem aferir as suas natureza e forma jurídica (obrigatoriedade legal) indicia, desde logo, um certo grau de opacidade no que diz respeito à constituição destas entidades e empresas.

5.2. DEFINIÇÃO DOS ITENS A ANALISAR

De acordo com o referido na secção 4, o índice de transparência construído para os municípios e para as entidades do SEL abrange os itens de informação (orçamental, económico-financeira, de gestão e institucional) listados

nos Quadros 4 e 5. Estes itens foram definidos tendo em atenção tópicos de informação cuja divulgação é considerada relevante na perspetiva dos cidadãos, designadamente para avaliação da obtenção e da aplicação dos recursos da Administração Local.

Os itens (18 para as CM e 22 para as entidades do SEL) são genericamente os incluídos nos relatórios de gestão e documentos de prestação de contas, quer nos mapas principais, quer nos respetivos anexos. Para as entidades do SEL, foi também considerada informação institucional, de acordo com o estabelecido na Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro.

QUADRO 4. ITENS DE INFORMAÇÃO CONSIDERADOS NO ÍNDICE DAS CM

Informação previsional	Informação financeira	Informação detalhada
Orçamento Grandes Opções do Plano (GOP) e Plano Plurianual de Investimentos (PPI)	Balanço Demonstração dos resultados Mapas do controlo orçamental Relatório de gestão Balanço social	Ativo imobilizado Concessões Participações sociais Modificações ao orçamento Contratação administrativa Transferências e subsídios Associações Endividamento Fundo social municipal Aquisição de serviços Pessoal ao serviço

QUADRO 5. ITENS DE INFORMAÇÃO CONSIDERADOS NO ÍNDICE DAS ENTIDADES DO SEL

Informação institucional (geral) ¹⁷	Informação previsional	Informação financeira	Informação detalhada
Função Finalidade Participantes no capital social Contrato de constituição Estatutos Estudos técnicos e projetos de viabilidade Contrato de gestão, programa, ou concessão	Plano de atividades Orçamento	Balanço Demonstração dos resultados Demonstração de fluxos de caixa Relatório do conselho de administração Parecer do ROC Relatórios de execução orçamental	Subsídios e transferências recebidos Contratação administrativa Endividamento Aquisição de serviços Pessoal ao serviço Ativo imobilizado Participações

Os itens (tipos) de informação divulgada foram depois combinados com opções de disponibilização, designadamente visibilidade/acesso, formato de apresentação e

modo de disponibilização, tendo sido atribuídas pontuações de acordo com o Quadro 2.

5.3. ANÁLISE DOS SÍTIOS WEB

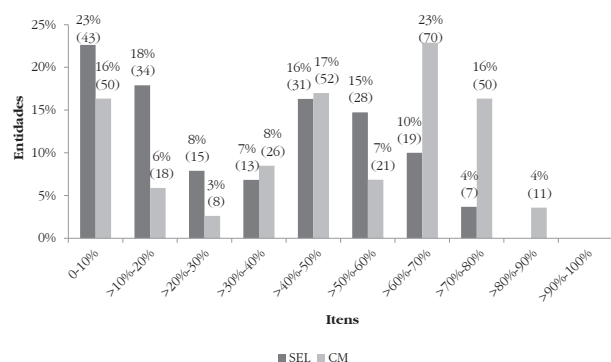
5.3.1. Identificação e avaliação dos itens

De forma a analisar, para cada tipo de entidades, o grau de disponibilização dos itens constantes no respetivo índice, apresentam-se os resultados que constam da Figura 1. Dado que o número de itens identificados, tal como reportado na secção 5.2, é de 18 para as CM e de 22 para o SEL, houve, para efeitos de leitura comparativa, necessidade de determinar a percentagem dos itens disponibilizados.

¹⁷ No âmbito da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro, a *função* distingue-se da *finalidade* nos seguintes termos, sendo a primeira mais ampla que a última:

- Função (uma de três alternativas: gestão de serviços de interesse geral – Capítulo II; promoção do desenvolvimento local e regional – Capítulo III; ou gestão de concessões – Capítulo IV);
- Finalidade (deve incluir pelo menos o objeto social – artigo 5.º, ou as orientações estratégicas – artigo 16.º, ou a missão – artigo 23.º).

FIGURA 1. FREQUÊNCIA RELATIVA DOS ITENS DISPONIBILIZADOS



Como se pode observar, as CM divulgam, em média, consideravelmente mais informação de índole orçamental, financeira e de gestão nos seus sítios *web* do que as enti-

dades do SEL. É em especial notório que são muito poucos os casos das entidades do SEL que disponibilizam mais de 60% dos itens (apenas 14% o fazem), enquanto encontramos 43% das CM nesta situação.

Numa análise mais detalhada, pode verificar-se que nenhuma CM disponibiliza a totalidade dos itens selecionados e que 16% não apresentam um único item. A moda situa-se nas CM de 12 itens. No que se refere às entidades do SEL, pode constatar-se que nenhuma entidade disponibiliza mais de 17 itens (i.e. o correspondente a 77% dos itens selecionados) e que cerca de metade disponibiliza menos de 30% dos itens (seis ou menos). Já a moda desce nestas entidades para três itens divulgados nos sítios *web*.

Os Quadros 6 e 7 sumarizam a análise feita quanto aos itens de informação disponibilizados, respetivamente para as CM e para as entidades do SEL. Assim, em cada caso e de acordo com as dimensões do índice proposto (ver secção 4), foram, para cada item, analisados a visibilidade, o formato e o modo de disponibilização.

QUADRO 6. VISIBILIDADE, FORMATO E MODO DE APRESENTAÇÃO DA INFORMAÇÃO (CM)

Item	CM que disponibilizam		Visibilidade			Formato			Modo	
	N	%	Página principal	Mapa do sítio	Pesquisa	Imagem	Extraível	Processável	Integrado	Autónomo
<i>Informação previsional</i>										
Orçamento	249	81,4%	1,2%	16,5%	46,6%	34,9%	65,1%	0,0%	33,3%	66,7%
GOP e PPI	247	80,7%	1,6%	15,4%	40,5%	34,8%	65,2%	0,0%	33,2%	66,8%
<i>Informação financeira</i>										
Balanço	231	75,5%	0,0%	1,3%	22,1%	32,5%	67,5%	0,0%	38,1%	61,9%
Demonstração dos resultados	229	74,8%	0,0%	1,7%	23,6%	32,3%	67,7%	0,0%	38,4%	61,6%
Mapas do controlo orçamental	218	71,2%	0,0%	1,4%	22,5%	32,6%	67,4%	0,0%	37,6%	62,4%
Relatório de gestão	225	73,5%	1,3%	6,7%	29,8%	30,7%	69,3%	0,0%	25,3%	74,7%
Balanço social	43	14,1%	2,3%	9,3%	27,9%	27,9%	69,8%	2,3%	41,9%	58,1%
<i>Informação detalhada</i>										
Ativo imobilizado	49	16,0%	0,0%	0,0%	10,2%	30,6%	69,4%	0,0%	73,5%	26,5%
Concessões	84	27,5%	0,0%	0,0%	1,2%	42,9%	57,1%	0,0%	97,6%	2,4%
Participações sociais	162	52,9%	0,0%	1,9%	1,2%	40,1%	59,9%	0,0%	95,1%	4,9%
Modificações do orçamento	111	36,3%	0,0%	0,0%	15,3%	41,4%	58,6%	0,0%	68,5%	31,5%
Contratação administrativa	116	37,9%	0,0%	0,0%	12,1%	44,0%	56,0%	0,0%	65,5%	34,5%
Transferências e subsídios	154	50,3%	0,0%	0,0%	14,9%	40,9%	59,1%	0,0%	64,3%	35,7%
Associações	36	11,8%	0,0%	2,8%	2,8%	36,1%	63,9%	0,0%	91,7%	8,3%
Endividamento	204	66,7%	0,0%	0,5%	19,1%	36,8%	62,7%	0,5%	52,9%	47,1%
Fundo social municipal	9	2,9%	0,0%	0,0%	0,0%	33,3%	66,7%	0,0%	100,0%	0,0%
Aquisição de serviços	2	0,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	50,0%	50,0%
Pessoal ao serviço	210	68,6%	2,4%	14,3%	39,0%	29,0%	70,5%	0,5%	5,2%	94,8%

QUADRO 7. VISIBILIDADE, FORMATO E MODO DE APRESENTAÇÃO DA INFORMAÇÃO (ENTIDADES DO SEL)

Item	Entidades que disponibilizam		Visibilidade			Formato			Modo	
	N	%	Página principal	Mapa do sítio	Pesquisa	Imagem	Extraível	Processável	Integrado	Autónomo
<i>Informação institucional (geral)</i>										
Função	44	23,2%	9,1%	0,0%	0,0%	n.a.	n.a.	n.a.	100,0%	0,0%
Finalidade	112	58,9%	10,7%	9,8%	20,5%	n.a.	n.a.	n.a.	77,7%	22,3%
Participantes no capital social	101	53,2%	3,0%	1,0%	6,9%	n.a.	n.a.	n.a.	95,0%	5,0%
Contrato de constituição	103	54,2%	6,8%	6,8%	16,5%	n.a.	n.a.	n.a.	73,8%	26,2%
Estatutos	61	32,1%	11,5%	16,4%	32,8%	n.a.	n.a.	n.a.	4,9%	95,1%
Estudos técnicos e projetos de viabilidade	2	1,1%	0,0%	0,0%	0,0%	n.a.	n.a.	n.a.	0,0%	100,0%
Contrato de gestão, programa ou concessão	14	7,4%	7,1%	7,1%	7,1%	n.a.	n.a.	n.a.	71,4%	28,6%
<i>Informação previsional</i>										
Plano de atividades	52	27,4%	5,8%	11,5%	21,2%	57,7%	42,3%	0,0%	86,5%	13,5%
Orçamento	49	25,8%	2,0%	4,1%	18,4%	57,1%	42,9%	0,0%	89,8%	10,2%
<i>Informação financeira</i>										
Balanço	88	46,3%	1,1%	0,0%	3,4%	65,9%	34,1%	0,0%	94,3%	5,7%
Demonstração dos resultados	88	46,3%	1,1%	0,0%	4,5%	65,9%	34,1%	0,0%	94,3%	5,7%
Demonstração de fluxos de caixa	80	42,1%	1,3%	0,0%	5,0%	66,3%	33,8%	0,0%	91,3%	8,8%
Relatório do CA	93	48,9%	7,5%	10,8%	23,7%	n.a.	n.a.	n.a.	41,9%	58,1%
Parecer do ROC	68	35,8%	0,0%	0,0%	4,4%	n.a.	n.a.	n.a.	95,6%	4,4%
Relatórios de execução orçamental	6	3,2%	0,0%	0,0%	0,0%	66,7%	33,3%	0,0%	66,7%	33,3%
<i>Informação detalhada</i>										
Subsídios e transferências recebidas	7	3,7%	0,0%	0,0%	14,3%	71,4%	28,6%	0,0%	100,0%	0,0%
Contratação administrativa	0	0,0%	-	-	-	-	-	-	-	-
Endividamento	16	8,4%	0,0%	0,0%	12,5%	62,5%	37,5%	0,0%	100,0%	0,0%
Aquisição de serviços	0	0,0%	-	-	-	-	-	-	-	-
Pessoal ao serviço	43	22,6%	0,0%	7,0%	4,7%	44,2%	55,8%	0,0%	90,7%	9,3%
Ativo imobilizado	1	0,5%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%
Participações	26	13,7%	0,0%	0,0%	3,8%	57,7%	42,3%	0,0%	0,0%	100,0%

Pode afirmar-se, desde logo, que os itens mais disponibilizados pelas CM (70% a 80%, com exceção do “Balanço Social”) são os correspondentes à *informação previsional e financeira* de nível agregado (geralmente presente nos documentos de síntese), sendo estes elementos significativamente menos divulgados pelas entidades do SEL (menos de 50%). Note-se que, para o SEL, e tendo em conta a diversidade de entidades e a multiplicidade de formas que elas podem assumir, o índice comporta itens referentes a *informação institucional*, verificando-se que,

apesar de a maioria (59%) referir a sua “finalidade”, há uma ausência quase absoluta de informação relativa aos “estudos técnicos e projetos de viabilidade” que justificaram a criação da empresa ou entidade, ainda que a sua realização (embora não a sua publicitação) constitua um requisito legal. Quanto à informação sobre “contratos de gestão, programa ou concessão”, que teriam obrigatoriamente de ser realizados (dependendo da função), foi encontrada em apenas 7% das entidades analisadas. Ainda nas entidades do SEL e relativamente à *informação pre-*

visional, pode verificar-se que apenas um número reduzido de entidades (cerca de 25%) disponibiliza “Plano de Atividades” e “Orçamento”.

Quanto aos itens de *informação mais detalhada*, os seus níveis de disponibilização são sistematicamente mais baixos, tanto nas CM como nas entidades do SEL. Para as CM, apenas os itens “Endividamento” e “Pessoal ao Serviço” se aproximam dos 70%; em contraponto, os itens relativos ao “Fundo Social Municipal” e à “Aquisição de Serviços” (pessoas singulares) são apresentados por apenas nove e duas CM, respetivamente, um valor extremamente baixo. No SEL, e ainda assim com níveis de disponibilização fracos, o panorama é menos negativo no que se refere aos itens “Pessoal ao Serviço” (disponibilizado por 23% das entidades) e “Participações” (disponibilizado por 14% das entidades).

A dimensão do índice referente à *visibilidade* reflete preocupações com a facilidade de encontrar e identificar a informação em causa. Como foi apresentado anteriormente, considera-se, naturalmente, que a visibilidade é maior quando um determinado item está diretamente referenciado na página principal e consta do mapa do sítio ou pode ser identificado num motor de pesquisa (pelos termos relevantes). Os resultados encontrados evidenciam claramente que a referência direta na página principal é muito baixa (as exceções relativas são “Estatutos” e “Finalidade” para as entidades do SEL). Adicionalmente, os números apresentados nos Quadros 6 e 7 traduzem o facto de uma parte considerável das entidades não ter mapa do sítio (26% das CM e 76% do SEL) e de 79% das CM e 47% das entidades do SEL oferecerem mecanismos de pesquisa nos seus sítios *web*. É de referir que emergem dificuldades importantes para o utilizador/cidadão na utilização dos mecanismos de pesquisa, nomeadamente devido à designação dos termos a usar. Também a forma de apresentação dos resultados da pesquisa, por vezes muito sintética, não facilita a identificação do item pretendido, obrigando a uma análise sistemática de todo o *output*. Mesmo assim, o recurso a um mecanismo de pesquisa é, apesar de tudo, a forma mais eficaz de encontrar a informação.

No que respeita ao *formato de apresentação* de cada item, foram, como referimos antes, considerados três tipos de formatos diferentes: imagem (por exemplo, PDF sem possibilidade de extração de conteúdo), extraível (por exemplo, PDF com possibilidade de extração de conteúdo, ou processador de texto) e processável (por exemplo, folha de cálculo). Ficaram de fora desta análise os itens de informação institucional das entidades do SEL, dado que estas possibilidades são mais relevantes para itens de informação cuja natureza não seja meramente textual. O panorama que emerge dos Quadros 6 e 7 mostra claramente que o formato processável é virtualmente inexistente. Com exceção de três itens apresentados em duas CM diferentes, todos os itens são disponibilizados através de documentos em PDF, impossibilitando assim o seu processamento autónomo, automático e direto. Para as entidades do SEL, na esmagadora maioria dos casos a informação é disponibili-

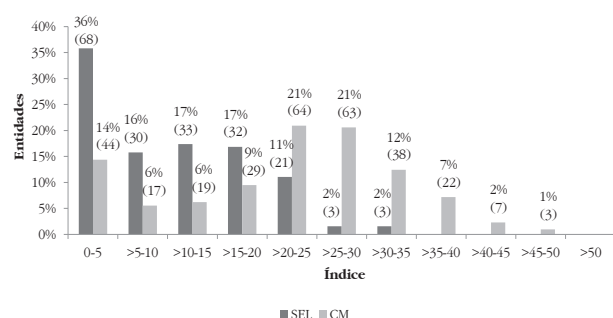
zada maioritariamente num formato imagem. A única exceção diz respeito ao item “Pessoal ao Serviço”, em que o número de entidades que disponibiliza este item num formato extraível é ligeiramente superior ao que o faz em formato imagem. Não sendo muito diferente, a situação das CM é ligeiramente mais positiva, uma vez que são mais as situações em que é possível extrair a informação desejada dos documentos PDF (tal acontece em cerca de dois terços dos itens). Subsiste, em qualquer dos casos, um vasto número de documentos dos quais não é possível extrair quaisquer dados. Por vezes, esses documentos são acompanhados por assinaturas de responsáveis pelas suas elaboração e aprovação, o que leva a crer que nestes casos se optou por um maior formalismo legal e corresponsabilização dos diversos agentes envolvidos na elaboração e, sobretudo, na aprovação dos documentos, em detrimento da possibilidade de permitir a sua análise autónoma, nomeadamente por parte dos cidadãos.

Relativamente à dimensão *modo de disponibilização*, tendo-se distinguido 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), constata-se que nas CM os itens de *índole previsional e financeira* de nível mais sintético são apresentados maioritariamente de forma autónoma, isto é, em documento independente. Já os itens de *informação detalhada* são maioritariamente apresentados de forma integrada, isto é, em conjunto com outros itens de informação. A exceção diz respeito ao item “Pessoal ao Serviço”, em que a apresentação se faz maioritariamente de forma autónoma, e ao item “Endividamento”, cuja apresentação é praticamente repartida entre os dois modos. Para as entidades do SEL, a situação é mais negativa do ponto de vista da transparência, uma vez que os dados indicam um claro domínio, em quase todos os itens, do modo integrado. A exceção a esta prevalência diz respeito aos itens “Estatutos”, “Estudos técnicos e projetos de viabilidade” (embora estes apenas fossem encontrados em duas entidades) e “Participações”, que surgem quase sempre de modo autónomo. Também o item “Relatório do Conselho de Administração” surge maioritariamente (em 58% dos casos) deste modo. A preferência pela disponibilização integrada, muitas vezes em documentos de extensão considerável, torna obviamente a informação mais difícil de encontrar.

5.3.2. Cálculo do índice e avaliação do grau de transparência

O passo seguinte na avaliação dos sítios *web* consistiu, para cada CM e entidade do SEL, em determinar os respetivos índices de transparência, avaliando e pontuando as várias dimensões (ver Quadro 2) de acordo com a fórmula de cálculo apresentada na secção 4. Os resultados agregados são apresentados na Figura 2. Relembre-se que, por uma questão de melhor leitura, os valores finais dos índices foram transformados numa escala de 0 a 100.

FIGURA 2. NÚMERO DE ENTIDADES SEGUNDO O VALOR DO ÍNDICE



A leitura do gráfico revela que nenhuma CM ultrapassou os 50 pontos, tendo mais de 50% dos sítios analisados ficado abaixo dos 25 pontos. Estes valores refletem de forma global os dados apresentados anteriormente de forma parcial, e confirmam que a Internet ainda é pouco utilizada pelas CM para tornar visível e disponibilizar em formato adequado informação relevante para que os cidadãos possam avaliar a forma como são obtidos e utilizados os recursos públicos e a atuação dos agentes autárquicos. Quanto às entidades do SEL, nenhuma ultrapassou os 35 pontos, tendo mais de 50% dos sítios analisados ficado abaixo dos 10 pontos.

Globalmente, é possível verificar que as entidades do SEL estão numa situação ainda mais frágil, no que se refere à transparência, do que as CM. Esta situação indicia que os cidadãos têm muito pouca informação (e informação difícil de identificar e processar) para avaliar a atuação destas entidades.

Pese embora o facto de parecer existir uma diferença significativa entre os níveis globais de transparência das CM e das entidades do SEL, é legítimo admitir que exista uma associação entre os níveis de disponibilização de informação de uma CM e os das entidades do SEL que ela controla.

Genericamente, o município, como “entidade-mãe”, tende a seguir um modelo mais burocrático (Araújo, 2002), enquanto as entidades do SEL por ele detidas e controladas seguem um modelo mais empresarializado (Cruz e Marques, 2009). Não obstante, num contexto de “grupo municipal”, ambas prestam serviços envolvendo recursos públicos e, consequentemente, poder-se-á esperar alguma proximidade entre as práticas de transparência de um e outro tipo de entidades.

A fim de explorar esta associação, procedeu-se à análise de um subgrupo de 179 das 190 entidades do SEL com presença na *web* analisadas anteriormente e que são detidas integralmente apenas por uma CM, tendo, por sua vez, utilizado um grupo de apenas 95 CM que detêm, a 100%, entidades do SEL. Neste grupo predominam as CM com apenas uma (51) ou duas (23) empresas, havendo apenas uma CM com um máximo de sete empresas.

Calculado o índice de correlação de Pearson entre os índices de transparência de cada CM e a média dos índi-

ces de transparência das entidades do SEL por ela detidas, verificou-se que este é de 0,273, sendo significativo a 1%. Trata-se portanto de uma associação positiva que, embora estatisticamente relevante, é relativamente baixa, indicando que existiram outros fatores a condicionar os níveis de transparência de cada tipo de entidade.

6. CONCLUSÕES

A transparência de atuação dos agentes públicos e, consequentemente, a possibilidade das suas prestação de contas e responsabilização (*accountability*), constituem um pilar fundamental dos sistemas democráticos contemporâneos, reforçando a legitimidade substantiva destes agentes perante os cidadãos que delegam neles poder de decisão e a gestão dos recursos públicos.

Dada a complexidade da governação pública, espelhada nos diversos níveis em que se organiza a AP e na dispersão e na fragmentação dos seus organismos, é natural que os cidadãos se sintam mais capacitados e interessados em acompanhar a atuação das entidades que estão mais próximas deles. Adicionalmente, a criação do setor empresarial local (SEL), resultante, em larga medida, de uma tentativa de introduzir conceitos e práticas da gestão empresarial privada na AP ao nível local, tornou mais difícil o escrutínio pelos cidadãos da gestão de uma parte importante dos recursos públicos.

Nesse sentido, este trabalho analisou de que forma as câmaras municipais (CM) portuguesas e as entidades do SEL utilizam os seus sítios *web* para disponibilizar informação económico-financeira relevante para os cidadãos. Para tal desenvolveu-se e aplicou-se um índice de transparência centrado em três dimensões: visibilidade, formato de apresentação e modo de disponibilização.

Da análise sistemática dos sítios *web* de 306 CM portuguesas e de 190 entidades do SEL (apesar da identificação inicial de uma lista de 280 entidades, nem todas puderam ser avaliadas, na medida em que apenas para 68% das mesmas foi possível encontrar presença significativa na *web*), podemos concluir que há ainda um longo caminho a percorrer para que eles possam ser considerados verdadeiras plataformas de transparência financeira autárquica.

Efetivamente, ainda que, no caso das CM, a situação seja claramente mais positiva do que para as entidades do SEL, a informação relevante disponibilizada é, em qualquer dos casos, ainda escassa, tem fraca visibilidade e é apresentada em formatos que contrariam os princípios de *open government*, nomeadamente no que diz respeito à possibilidade de processamento autónomo e automático dos dados.

A maior opacidade das entidades do SEL, como é sugerido pelo índice de transparência (relativamente ao qual nenhuma entidade ultrapassou os 35 pontos e mais de 50% dos sítios analisados ficaram abaixo dos 10 pontos), aliada, em especial, à omissão, nos sítios *web*, de informação relativa a funções, finalidades, estudos técnicos e projetos de viabilidade respetivos, é particularmente preocupan-

te, uma vez que poderá levantar legítimas questões sobre a real necessidade e os benefícios da constituição dessas entidades. Acresce que a baixa divulgação de contratos de gestão, contratos-programa ou contratos de concessão (que estabelecem objetivos de gestão) e respetivos relatórios de execução orçamental, dificulta a apreciação do seu desempenho. Os 32% de entidades (90) que não têm presença significativa na *web* contribuem também para considerar consideravelmente comprometida a transparência económico-financeira das entidades do SEL.

Resulta, assim, a perceção global de uma insuficiente transparência das entidades analisadas (CM e SEL) ou, na melhor das hipóteses, de um não-aproveitamento da Internet como ferramenta de promoção da transparência e *accountability* destes agentes públicos da Administração Local portuguesa, assente na facilitação de um acompanhamento regular, por parte dos cidadãos, da atuação dos agentes públicos locais.

O estudo aqui realizado, para além de poder merecer uma atualização, deverá ser alargado de forma a abranger a identificação de fatores determinantes para os diferentes níveis de transparência identificados.

É, em última instância, necessário transformar o paradigma vigente na Administração Pública em Portugal, em particular ao nível local, passando de uma postura legalista e formal que privilegia grandes documentos assinados em formato imagem, disponibilizados num momento único após aprovação “pelos órgãos competentes”, para uma postura que considere os cidadãos verdadeiros destinatários dessa informação, em processos orientados para a transparência, a prestação de contas e a responsabilização dos agentes públicos.

REFERÊNCIAS

- Alt, J. E. e Lassen, D. D. (2006), “Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD Countries”, *European Economic Review*, 50 (6), pp. 1403-1439.
- Araújo, J. (2002), *Gestão Pública em Portugal: Mudança e Persistência Institucional*, Coimbra, Quarteto.
- Armstrong, E. (2005), *Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues*, United Nations, New York.
- Behn, R. D. (2001), *Rethinking Democratic Accountability*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Bovens, M. (2007), “Analysing and assessing accountability: A conceptual framework”, *European Law Journal*, 13 (4), pp. 447-468.
- Caba Pérez, C.; López Hernández, A. M. e Rodríguez Bolívar, M. P. (2005), “Citizens’ access to on-line governmental financial information: Practices in the European Union countries”, *Government Information Quarterly*, 22, pp. 258-276.
- Caba Pérez, C. e López Hernández, A. M. (2007), “Latin-American public financial reporting: recent and future development”, *Public Administration and Development*, 27 (2), pp. 139-157.
- Caba Pérez, C., Rodríguez Bolívar, M. P. e López Hernández, A. M. (2008), “e-Government process and incentives for online public financial information”, *Online Information Review*, 32 (3), pp. 379-400.
- Caba Pérez, C. e López Hernández, A. M. (2009), “Governmental financial transparency in MERCOSUR member countries”, *International Review of Administrative Sciences*, 75 (1), pp. 169-181.
- Caba Pérez, C.; Rodríguez Bolívar, M. P. e López Hernández, A. M. (2009), *The Budgetary Transparency on Internet and Their Determinants: Analysing the Case of OECD Countries*, Modena, Italy.
- Carvalho, J.; Fernandes, M. J., Camões, P. e Jorge, S. (2010), *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses – 2008*, Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas (CTOC).
- Couto, J. P. A.; Braga, A. M.; Tiago, M. T. B. e Oliveira, C. P. (2010), “Estratégia das *web pages* das câmaras municipais portuguesas”, *16.º Congresso da APDR, 8 a 10 julho 2010*, Universidade da Madeira, Funchal, pp. 2213-2241.
- Cruz, N. e Marques, R. (2009), “Uma análise SWOT ao modelo de empresa municipal em Portugal”, *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 21 (2), pp. 61-80.
- Dawes, S. S. (2010), “Stewardship and usefulness: Policy principles for information-based transparency”, *Government Information Quarterly*, 27 (4), pp. 377-383.
- De Kruijff, J. (2008), “Disclosing Local Government budgets: comparing North Rhine Westphalia and The Netherlands”, in Jorge, S. (ed.), *Implementing Reforms in Public Sector Accounting*, Coimbra, Coimbra University Press, Portugal, pp. 479-502.
- Eaves, D. (2009), *The Three Laws of Open Data*, consultado em <http://gov2.net.au/blog/2009/10/20/the-three-laws-of-open-data> a 1-2-2010.
- Frederickson, H. G. (1996), “Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration”, *Public Administration Review*, 56 (3), pp. 263-270.
- Hood, C. (1991), “A Public Management for All Seasons?”, *Public Administration*, 69 (Spring), pp. 3-19.
- Groff, J. E. e Pitman, M. K. (2004), “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), pp. 20-30.
- Meijer, A. J. (2003), “Transparent government: Parliamentary and legal accountability in an information age”, *Information Polity*, 8 (1-2), pp. 67-78.
- Meijer, A. J. (2009), “Understanding modern transparency”, *International Review of Administrative Sciences*, 75 (2), pp. 255-269.
- Moser, C. (2001), *How Open Is “Open as Possible”? Three Different Approaches to Transparency and Openness in Regulating Access to EU Documents*, Institute for Advanced Studies, Vienna.

- OECD (2002), *OECD Best Practices for Budget Transparency*, Paris, OECD.
- Pina, V.; Torres L. e Royo, S. (2007), "Are ICTs improving transparency and accountability in the eu regional and local governments? An empirical study", *Public Administration Review*, 85 (2), pp. 449-472.
- Pina, V.; Torres L. e Royo, S. (2010a), "Is e-Government leading to more accountable and transparent local governments? An overall view", *Financial Accountability and Management*, 26 (1), pp. 3-20.
- Pina, V.; Torres, L. e Royo, S. (2010b), "Is e-government promoting convergence towards more accountable local governments?", *International Public Management Journal*, 13 (4), pp. 350-380.
- Piotrowski, S. J. e Bertelli, A. (2010), "Measuring municipal transparency", *14th IRSPM Conference*, April 1, 2010, Bern, Switzerland.
- Pollitt, C. (2000), "Is the emperor in his underwear? An analysis of the impact of public management reform", *Public Management*, 2 (2), pp. 181-199.
- Pratas, S. (2007), "Administração aberta e Internet. O caso dos municípios portugueses", *Cadernos do Observatório dos Poderes Locais*, p. 10.
- Przeworski, A., Stokes, S. C. e Manin, B. (eds.) (1999), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge Studies in the Theory of Democracy, Cambridge University Press.
- Ribeiro, I. (2010), "Avaliação quantitativa dos sítios web das câmaras municipais dos Açores", *5.ª Conferência Ibérica de Sistemas y Tecnologías de Información (CISTI 2010)*, Santiago de Compostela, pp. 473-477.
- Rodríguez Bolívar, M. P.; Caba Pérez, C. e López Hernández, A. M. (2006), "Cultural contexts and governmental digital reporting", *International Review of Administrative Sciences*, 72 (2), pp. 269-290.
- Rodríguez Bolívar, M. P., Caba Pérez, C. e López Hernández, A. M. (2007), "E-government and public financial reporting: the case of Spanish regional governments", *The American Review of Public Administration*, 37 (2), pp. 142-177.
- Wong, W. e Welch, E. (2004), "Does e-government promote accountability? A comparative analysis of website openness and government accountability", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 17 (2), pp. 275-297.