

Instituto de Engenharia de Sistemas e Computadores de Coimbra

Institute of Systems Engineering and Computers

INESC – Coimbra

Rui Pedro Lourenço

Susana Jorge

Patrícia Moura e Sá

Helena Rolas

**Transparência financeira das Autarquias Locais:
informação disponibilizada nos sítios web**

No. 4

2011

ISSN: 1645-2631

Instituto de Engenharia de Sistemas e Computadores de Coimbra

INESC – Coimbra

Rua Antero de Quental, 199; 3000-033 Coimbra; Portugal

www.inescc.pt

Transparência financeira das Autarquias Locais: informação disponibilizada nos sítios web

Rui Pedro Lourenço (ruiloure@fe.uc.pt)^{1,2}, Susana Jorge^{2,3} (susjor@fe.uc.pt),
Patrícia Moura e Sá^{2,4} (pmourasa@fe.uc.pt), Helena Rolas (lenarolas@hotmail.com)

1) INESC Coimbra, Portugal

2) Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (FEUC), Portugal

3) NEAPP, Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho, Portugal

4) GEMF, Grupo de Estudos Monetários e Financeiros, FEUC, Portugal

Resumo

O objectivo deste trabalho é analisar a informação de carácter financeiro ou com impacto financeiro directo que as Autarquias Locais, nomeadamente as Câmaras Municipais, portuguesas disponibilizam nos seus sítios web, a visibilidade dessa informação e o formato em que é disponibilizada.

Foram definidos 18 itens de informação a partir da análise do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL) e do Sistema Integrado de Informação da Administração Local (SIIAL), e considerados os princípios de *open government data* propostos por diversas entidades e investigadores. O trabalho desenvolvido consistiu na análise sistemática dos sítios web das 308 Câmaras Municipais, resultando na atribuição de uma classificação a cada sítio segundo um *índice de transparência* elaborado pelos autores (ainda no âmbito deste trabalho). Esse índice contempla o número de itens disponibilizados, a sua visibilidade no sítio web, formato de apresentação e forma de disponibilização.

A análise dos dados recolhidos permite concluir que a generalidade dos sítios web das Câmaras Municipais disponibiliza ainda um número muito limitado de itens de informação, com fraca visibilidade no sítio e em formatos que não permitem o seu processamento autónomo e automático. As Câmaras Municipais não parecem portanto estar a tirar partido das potencialidades da Internet para constituir os seus sítios web como verdadeiras plataformas de transparência, prestação de contas e responsabilização dos seus agentes perante os cidadãos.

Palavras-chave: Democracia digital; Transparência; *Accountability*; Autarquias Locais; Web.

1. Introdução

De acordo com a Organização das Nações Unidas, a generalidade dos seus Estados Membros reconhece como pilares fundamentais das suas Administrações Públicas (AP) a *integridade*, a *transparência*, e a *responsabilização* (*accountability*)¹ dos seus agentes (Armstrong, 2005). Reconhece-se assim a importância de os diversos agentes públicos tornarem escrutináveis as

¹ O termo anglo-saxónico *accountability* não tem uma tradução simples e directa em Português, englobando os conceitos de *prestação de contas* e *responsabilização*. Segundo Bovens, este termo não tem mesmo tradução directa em outras línguas tais como o Francês, o Alemão, o Espanhol ou o Japonês (Bovens, 2007). Assim será utilizado neste trabalho na sua versão anglo-saxónica original.

suas acções e reportarem a utilização de recursos colocados à sua disposição, responsabilizando-se perante os cidadãos relativamente a desvios face a padrões de actuação e de eficácia estabelecidos (Meijer, 2003; Armstrong, 2005). Neste contexto, o *acesso à informação* por parte dos cidadãos constitui a primeira etapa e é essencial para um processo de *responsabilização*, facultando os dados necessários para a avaliação das acções dos agentes públicos (Meijer, 2003; Kierkegaard, 2009).

Ao nível legislativo vários países têm procurado garantir o acesso dos cidadãos a informação acerca do funcionamento das AP, incluindo os EUA (*Freedom of Information Act* – FOIA aprovado em 1966 (Jaeger e Bertot, 2010)) e a generalidade dos países europeus (ver (Kierkegaard, 2009) para uma lista exaustiva).

Esta preocupação com a *transparência* não é pois recente e tem vindo a ser reforçada pela adopção nas AP de conceitos e práticas da gestão oriundas das organizações privadas, bem como de transformações ocorridas no campo da teoria política e que reforçam a importância da participação do cidadão nos processos públicos de deliberação e tomada de decisão, para o que deverão dispor de toda a informação necessária. Assim, mais do que um factor de “simples” responsabilização dos agentes públicos, a *transparência* é agora considerada como a “alma” dos sistemas democráticos (Kierkegaard, 2009; Jaeger e Bertot, 2010), e da sua *governance*² (OECD, 2002).

Um factor importante a considerar nesta transformação é o da utilização de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) nas AP, modernizando os seus processos internos e facilitando a interacção com cidadãos e empresas, e reduzindo os custos de recolha, distribuição e acesso à informação oficial. O resultado é a redução da complexidade administrativa e um aumento da transparência (Araújo, 2002).

Nesse sentido têm vindo a ser propostas directivas para a disponibilização de dados por parte das entidades oficiais. Destaca-se, entre outras (ver secção 3), a necessidade de disponibilizar os dados em formatos abertos (não proprietários) e que possibilitem o seu tratamento e análise de forma directa e independente pelos cidadãos interessados. Estas directivas constituem assim um referencial importante para a avaliação das diferentes iniciativas de transparência das AP.

Uma das iniciativas mais emblemáticas a nível internacional de utilização de TIC para aumentar a transparência das AP, foi a criação do sítio [Recovery.gov](http://www.recovery.gov)³ destinado a disponibilizar informação sobre a utilização de fundos federais Americanos 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). Outras iniciativas descritas na literatura, que procuram promover a transparência nas AP dos EUA, incluem os sítios

² O termo anglo-saxónico *governance* também 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 *governança* (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.

³ <http://www.recovery.gov/Pages/home.aspx>

Fedstats.gov⁴ (criado nos anos 1990s), Regulations.gov⁵ (criado nos anos 2000s), USAspending.gov⁶ (criado em 2006), Data.gov⁷ (criado em 2009) ou o IT Dashboard⁸ (Dawes, 2010; Jaeger e Bertot, 2010; McDermott, 2010). A título de exemplo, também no Reino Unido foi criado recentemente (Maio/Junho 2010) um sítio web⁹ que procura concretizar a “agenda transparente” do Governo e que resulta do trabalho do *Public Sector Transparency Board*.

Em Portugal, para além do sítio do Instituto Nacional de Estatística e de diversos sítios de organizações estatais onde é possível encontrar alguma informação de forma fragmentada, é possível identificar o portal BASE¹⁰ (associado ao Código dos Contratos Públicos e que será alvo de uma descrição mais detalhada na secção 4.2). Mais recentemente foi criada a PORDATA, “Base de Dados de Portugal Contemporâneo”¹¹, que resultou de um esforço da Fundação Manuel dos Santos¹² e que procura reunir num só sítio dados dispersos produzidos por diversas entidades oficiais, proporcionando algumas ferramentas que possibilitam a análise (de evolução temporal, por exemplo) desses dados.

Estes exemplos ilustram de forma cabal a cada vez maior importância que é atribuída à transparência de actuação das AP 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.

Das diversas instâncias do Estado Português, as Autarquias Locais, onde se incluem as Câmaras Municipais (CM), constituem um nível de decisão e acção próximo dos cidadãos, o que permite a estes últimos de alguma forma avaliar o resultado directo da actuação destes organismos e suscitar, porventura, um maior interesse na forma como os recursos (financeiros) são utilizados.

No respeitante à informação produzida pelas CM, do ponto de vista legal, 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 de natureza financeira que devem ser publicitados até 30 dias após a apreciação e aprovação pelo órgão deliberativo (Art.º 4.º). Segundo o mesmo diploma legal, as Autarquias Locais têm ainda de enviar informação financeira para as comissões de coordenação regional (que posteriormente a remetem à Direcção Geral da Administração Local – Art.º 6.º), ao Instituto Nacional de Estatística (Art.º 7.º), à Direcção Geral do Orçamento (Art.º 8.º) e ao Tribunal de Contas¹³. Não restam portanto dúvidas que as CM estão já obrigadas legalmente à produção de um conjunto vasto de

⁴ <http://www.fedstats.gov/>

⁵ <http://www.regulations.gov/search/Regs/home.html#home>

⁶ <http://www.usaspending.gov/>

⁷ <http://www.data.gov/>

⁸ <http://it.usaspending.gov/> - “The IT Dashboard is a website enabling federal agencies, industry, the general public and other stakeholders to view details of federal information technology investments.”

⁹ <http://data.gov.uk/>

¹⁰ <http://www.base.gov.pt/Paginas/Default.aspx>

¹¹ http://www.pordata.pt/azap_runtime/

¹² <http://www.ffms.pt/>

¹³ 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 documentação das contas das Autarquias Locais e entidades equiparadas.

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, 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 de 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.

A nível internacional, os trabalhos disponíveis mais recentes sobre medição do grau de disponibilização de informação de entidades oficiais através de sítios web (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 (com ênfase para as características do seu conteúdo), aferido a partir da facilidade de acesso e formato da informação.

No panorama nacional não se conhecem desenvolvimentos nem aplicações destes índices ao universo das CM. A presença das CM na Internet tem vindo a ser avaliada de forma continuada e sistemática pelo Laboratório Gávea da Universidade do Minho, assente num modelo de maturidade de quatro níveis (Santos *et al.*, 2005; Santos e Amaral, 2005; Santos e Amaral, 2008). Estes trabalhos privilegiam a avaliação da sofisticação dos serviços oferecidos, não aprofundando o tipo de informação disponibilizada (essencialmente de cariz institucional) 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 Câmaras Municipais dos Açores, concluindo que, apesar dos valores satisfatórios obtidos, ainda há muito a melhorar (Ribeiro, 2010). Também Couto e colegas (Couto *et al.*, 2010) avaliam a sofisticação das funcionalidades dos sítios web das CM, considerando modelos de avaliação utilizados para organizações prestadoras de serviços, e analisam o impacto de diferentes factores contextuais no nível de sofisticação. Como conclusão, apontam a importância das variáveis ambientais do concelho e o próprio ambiente organizacional e tecnológico das CM para um maior grau de sofisticação dos seus sítios web.

Relativamente à divulgação de documentos administrativos através da Internet por parte das CM, um estudo de 2007 procurou aferir especificamente o seu grau de maturidade considerando para o efeito as disposições constantes da LADA (Lei do Acesso aos Documentos Administrativos¹⁴) (Pratas, 2007). O estudo conclui que “62 municípios (20%) têm informação disponível que, pela sua quantidade e/ou natureza, permite algum controlo da sua actividade

¹⁴ Ver secção 4.1.

(níveis 3 e 4)¹⁵”, constatando que os documentos mais disponibilizados são (por ordem decrescente de importância) as actas dos órgãos municipais, editais, regulamentos, e relatórios.

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, promocional, e meramente administrativa (actas, regulamentos, ...), que habitualmente consta dos sítios web, concentrando-se, por seu turno, no tipo de informação relevante para avaliar onde e de que forma são gastos os recursos financeiros e aferir se os processos seguidos são transparentes. Assim, a questão principal a que este trabalho procura responder é a de saber se as CM portuguesas disponibilizam ao cidadão informação (de natureza financeira ou com impacto directo nas finanças autárquicas) que 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. Para isso foi desenvolvido um índice de transparência e, com base neste, procedeu-se a um exercício sistemático de avaliação da informação disponibilizada pelos sítios web das 308 CM.

Os resultados mostram que, apesar da presença quase total de CM na web e do grau de sofisticação atingido por algumas delas no que diz respeito à prestação de serviços via Internet, a informação divulgada nos sítios web das CM ainda é relativamente escassa, nomeadamente no que diz respeito a informação de carácter detalhado, isto é, que sustente e justifique os indicadores financeiros globais apresentados nos documentos estruturantes “tradicionalistas” (Orçamento, Balanço, ...). Relativamente à informação efectivamente disponibilizada, o formato adoptado não permite, na esmagadora maioria dos casos, a extracção e o processamento automático dos dados, contrariando assim uma das principais recomendações no que diz respeito à governação aberta (*open government data*). Assim, nenhuma CM atingiu o valor 50 no índice de transparência desenvolvido (0-100), tendo cerca de 75% ficado abaixo do valor 30. Estes resultados demonstram a necessidade de definição de boas práticas no respeitante à divulgação de informação por parte das CM e de um escrutínio contínuo da adesão (ou não) a essas boas práticas.

O restante deste documento está organizado da seguinte forma. Na secção 2 são apresentados com maior detalhe os conceitos chave deste trabalho, contextualizando-os nas transformações recentes que têm tido lugar na Administração Pública. Em seguida (secção 3) são analisados os princípios que caracterizam uma Administração Pública aberta no que diz respeito à disponibilização de dados sobre o seu funcionamento. Na secção 4 é abordado o caso português no que diz respeito ao enquadramento legislativo e à iniciativa tecnológica de disponibilização de dados (o Portal BASE). A secção 5 descreve o âmbito do trabalho e o processo de recolha de dados para análise. Os principais dados recolhidos são apresentados e analisados na secção 6. Por fim (secção 7), são brevemente apresentadas as principais conclusões e implicações deste trabalho.

¹⁵ “Nível 3 – O município disponibiliza informação dispersa onde se incluem:

- a) Ou as opções do plano e orçamento do ano em curso e o relatório de contas do ano anterior;
- b) Ou as decisões da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal.

Nível 4 – O município disponibiliza toda a informação que é objecto de publicação em papel.”

2. Informação, transparência e responsabilização (*accountability*) na Administração Pública

As sociedades democráticas contemporâneas são caracterizadas, entre outros aspectos, por sistemas políticos representativos e pela existência de Administrações Públicas (AP) profissionalizadas. Assim, os cidadãos delegam nos seus representantes políticos a responsabilidade pela formulação das políticas públicas e estes, por sua vez, delegam nos agentes da AP a implementação dessas políticas e a condução de processos de decisão nelas enquadrados. Forma-se assim uma cadeia de delegação de poderes e de responsabilização, que tem origem nos cidadãos, e que Bovens designa por “*democratic chain of delegation*” (Bovens, 2005).

A constituição e manutenção destas “cadeias de delegação”, sendo vital para o funcionamento das sociedades democráticas contemporâneas, assenta não só no cumprimento da lei (*rule of law*), mas também numa relação de *confiança* dos cidadãos relativamente aos diversos intervenientes do sistema político-administrativo (Kierkegaard, 2009).

Em contrapartida, a delegação de poderes e a confiança depositada impõe aos representantes políticos e aos demais agentes públicos a obrigatoriedade (moral e, em certa medida, legal) de prestar contas sobre a sua actuação responsabilizando-se pelos seus actos perante os cidadãos (*accountability*) (Bovens, 2007).

Ainda segundo Bovens, 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” (Bovens, 2007) de forma a que os cidadãos por eles representados possam avaliar essa conduta e, em última análise, premiar ou penalizar esses agentes. No caso de agentes políticos (deputados, membros do Governo, ...) essa penalização pode passar, por exemplo, pela não reeleição em futuros actos eleitorais, enquanto os agentes da AP podem, por exemplo, ser sujeitos a sanções disciplinares ou legais.

Bovens 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 eficiência da AP e das instâncias políticas (através do feedback/avaliação que pode suscitar por parte dos cidadãos); (3) e, em última análise, pode fortalecer a legitimidade da governação. Este último aspecto 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 que possam 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 acções sejam reconhecidas como legítimas (Przeworski *et al.*, 1999; Bovens, 2007).

O processo de *accountability* assenta em dois pressupostos: que os cidadãos têm acesso a informação relativa às acções dos agentes públicos, e que esses mesmos agentes são avaliados e penalizados ou premiados de acordo com essa informação. Assim, apesar do conceito de *transparência* ser frequentemente utilizado como sinónimo de *accountability* (Bovens, 2007),

podemos considerar que a *transparência* é um requisito necessário a um processo de *accountability*.

O conceito de *transparência* pode ser então entendido como um esforço para “tornar visíveis as acções 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 a processos de decisão e à eficácia e eficiência das instituições públicas” (Armstrong, 2005), visando “demonstrar o seu bom funcionamento” (Meijer, 2009).

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 responsabilização e prestação de contas (*accountability*) por parte dos agentes públicos perante os cidadãos e, em última análise, para a melhoria da governação (*governance*) pública.

“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, 2001, p. 6)

A pressão para a adopção dos princípios de transparência e *accountability* no domínio da AP resulta 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 a eles dirigida. 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, 2002).

Para além da influência dos desenvolvimentos da teoria política, também no contexto da introdução na AP de conceitos e práticas da gestão privada 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) 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 e avaliação 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, ao permitirem a adaptação do modelo de prestação a diferenças locais e individuais e exigirem uma maior coordenação entre agências, bem como ao impulsionarem o estabelecimento de parcerias e de redes.

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 conseqüente 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, 2002 , 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 instituições da AP serem eficientes e fazerem bom uso dos recursos públicos que aqueles colocam à sua disposição. Será portanto a divulgação deste tipo de informação nos sítios web das CM, no essencial, o alvo deste trabalho.

3. Dados abertos (*open data*)

Recentemente têm vindo a ser propostos princípios orientadores para a constituição de uma *governança transparente* no que diz respeito à utilização de TIC para disponibilização de informação. Assim, David Eaves identifica as três leis de *Open Government Data* (Eaves, 2009):

- “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 a organização não-governamental *Open Government Working Group* tinha enunciado oito princípios de *Open Government Data*¹⁶ (Dawes, 2010):

- Os dados devem ser completos (com excepção dos que envolvem questões de privacidade, segurança, ...);
- Os dados devem ser primários (i.e., disponibilizados em bruto);
- Os dados devem ser actuais (para preservar o seu valor);
- Os dados devem estar acessíveis (à maior variedade de utilizadores e para a maior gama de utilizações possível);
- Os dados devem poder ser processados automaticamente (i.e., devem ser disponibilizados de forma estruturada e num formato que seja *machine-processable*);
- O acesso aos dados não deve ser discriminatório (não deve ser exigido qualquer tipo de registo, requerimento ou justificação para poder aceder aos dados);
- O formato dos dados não deve ser proprietário;
- 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*, acrescentava os seguintes pontos¹⁷:

- A disponibilização de dados deve ser claramente orientada para os cidadãos e empresas que os pretendam utilizar, 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

¹⁶ <http://www.opengovdata.org/home/8principles>

¹⁷ <http://data.gov.uk/blog/new-public-sector-transparency-board-and-public-data-transparency-principles>

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;
- Deve ser mantido e disponibilizado um registo actualizado e completo de todas as fontes de dados governamentais, caracterizando-os no que diz respeito ao seu formato, precisão, periodicidade de publicação, ...;
- Os organismos públicos devem incentivar activamente 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 efectiva.

Segundo o *Public Sector Transparency Board* neste momento a informação no Reino Unido é disponibilizada maioritariamente através de documentos em formato PDF, o que dificulta o seu processamento. A questão do formato de disponibilização de dados (princípio 5 do *Open Government Working Group*) reveste-se assim 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.

4. O caso Português

4.1. Enquadramento legislativo

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, 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 Agosto¹⁸ 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.”

¹⁸ “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.

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)¹⁹:

“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 1993²⁰, o relatório “Lei do Acesso aos Documentos Administrativos – Avaliação da sua execução pela Administração Pública”, apresentado pela Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA²¹) em 28 de Junho de 2000, conclui o seguinte²²:

“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 TIC 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 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 (transparência e *accountability*).

4.2. Portal dos Contratos Públicos (portal BASE)

O exemplo português mais emblemático da utilização de TIC na promoção da transparência e responsabilização na AP é porventura o Portal dos Contratos Públicos (portal BASE²³). 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.”²⁴

¹⁹ Obtido de http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/directive/psi_directive_en.pdf em 1/6/2010.

²⁰ Lei n.º 65/93, de 26 de Agosto.

²¹ <http://www.cada.pt>

²² Obtido de <http://www.cada.pt/modules/smartsection/item.php?itemid=51> (actualizado em 4/5/2006) em 1/6/2010.

²³ <http://www.base.gov.pt>.

²⁴ <http://www.base.gov.pt>.

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 publicitação 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 próprio²⁵, 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 nº 17/2010, de 1 de Março²⁶, no sentido de introduzir neste sítio “mecanismos mais eficientes e alargados de busca e de relacionamento de dados” (nº1), tornar obrigatória a 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.

²⁵ <http://transparencia-pt.org/> (consultado em 1/6/2010).

²⁶ <http://www.base.gov.pt/legislacao/Legislacao/RAR%2017-2010.pdf> (consultado em 1/1/2010).

5. Recolha da informação

5.1. Âmbito

Numa entrevista 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.

Tipo de entidade	Nº de entidades
Administração Central	5.271
Administração Local	5.094
Sector público empresarial e outras empresas	1.182
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 neste trabalho limitá-lo a entidades da Administração Local, nomeadamente às CM, uma vez que estas são facilmente identificáveis (assim como os respectivos sítios web²⁷) e estão mais próximas dos cidadãos que assim melhor podem verificar como são utilizados os recursos financeiros. De referir que, do universo de 308 CM, apenas não foi possível encontrar o sítio web de uma CM e apenas uma outra CM exibia a indicação de que o seu sítio estaria disponível brevemente.

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 dos municípios, para além da disponibilização dos documentos financeiros, orçamentais e de gestão estruturantes (sintéticos), e à semelhança do 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 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

²⁷ <https://appls.portalautarquico.pt/portalautarquico/Home.aspx>.

económico-financeira das entidades. Adicionalmente, foram considerados os requisitos do Anexo ao Caderno de Encargos (Parte A – Especificações Técnicas)²⁸ do Sistema Integrado de Informação da Administração Local (SIAL)²⁹. Este sistema pretende facilitar o envio de informação a um conjunto de diversas entidades oficiais³⁰. 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
- Orçamentais
 - 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. 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 e incluindo amortizações e provisões)
- Transferências e subsídios
- Endividamento (empréstimos e outras dívidas a terceiros)
- Fundo Social Municipal (FSM)
- Modificações do orçamento
- Pessoal ao serviço
- Contratação administrativa (situação dos contratos)
- Participações sociais
- Aquisição de serviços (a pessoas singulares)
- Concessões
- Associações de que faz parte

²⁸ Obtido de http://www.dgaa.pt/concursos/CE_Parte_A.pdf (consultado em 1/6/2010).

²⁹ Parte integrante do Portal Autárquico da Direcção Geral das Autarquias Locais (DGAL).

³⁰ Direcção Geral do Orçamento – DGO, Instituto Nacional de Estatística – INE, Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional – CCDR, Direcção Geral de Contribuições e Impostos – DGCI, Tribunal Constitucional - TC, ...

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, tal como referido, o portal BASE (resolvidas algumas das suas limitações). No total foi analisada a disponibilidade de 18 itens nos sítios web das CM.

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 no sítio web para 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 contra extracção de conteúdo ou documento digitalizado)?
 - O item é apresentado num documento que possibilita a extracção de dados, ainda que não num formato adequado (por exemplo, PDF com possibilidade de extracção de conteúdo)?

- É possível extrair os dados num formato adequado a um processamento posterior e autónomo (por exemplo, folha de cálculo)?

Relativamente às opções de apresentação e pesquisa dos dados, verificou-se que nenhuma CM utilizava mecanismos semelhantes aos do Portal BASE, isto é, os diversos itens são disponibilizados através de documentos, pelo que esta questão foi abandonada.

Uma vez recolhida a informação relativa a cada um dos itens identificados, procedeu-se à construção de um *índice de transparência* de acordo com a secção seguinte.

5.4. Construção do *Índice de Transparência*

Um dos objectivos principais deste trabalho foi construir um *índice de transparência* que, a partir dos dados recolhidos, fornecesse uma indicação global da forma como as CM disponibilizam informação aos cidadãos através dos seus sítios web.

Genericamente o índice produzido combina duas perspectivas:

- A quantidade de itens divulgados;
- A forma como esses itens são divulgados, a sua visibilidade no sítio e forma de acesso, e a facilidade com que podem ser extraídos, processados e analisados por ferramentas externas ao sítio.

Concretamente, cada item disponibilizado (ou não) no sítio web de cada CM é avaliado segundo as 3 dimensões seguintes, sendo-lhe atribuído um valor entre 0 e 1 em cada uma delas:

- Acesso à informação (visibilidade do item no sítio)

Acesso à informação	Valor
O item OU a área de informação específica é referenciado directamente na página principal	0,2
O item é referenciado directamente no mapa do sítio	0,4
O item surge numa pesquisa com os termos que compõem a sua designação	0,4

Tabela 2 – Grelha de avaliação da dimensão *Acesso à informação*

O valor final atribuído a cada item segundo esta dimensão resulta da soma das parcelas correspondentes.

- Formato de apresentação da informação

Formato de apresentação	Valor
Imagem (sem possibilidade de extracção)	0,25
Extraível (Ex., PDF extraível, HTML, processador de texto)	0,50
Processável (Ex., folha de cálculo)	1,00

Tabela 3 – Grelha de avaliação da dimensão *Formato de apresentação*

Neste caso, o valor final atribuído a cada item segundo esta dimensão é um dos três valores apresentados, uma vez que as três opções são mutuamente exclusivas.

- Forma de disponibilização (autónoma ou integrada num documento)

Forma de disponibilização	Valor
Integrada	0,5
Autónoma	1,0

Tabela 4 – Grelha de avaliação da dimensão *Forma de disponibilização*

Tal como na dimensão anterior, o valor final atribuído a cada item segundo esta dimensão é um dos dois valores apresentados, uma vez que as duas opções são mutuamente exclusivas.

A avaliação de cada item segundo as três dimensões apresentadas anteriormente, resulta num valor máximo de 3. Atendendo a que são avaliados 18 itens no sítio web de cada CM, o valor máximo do *Índice de Transparência* a atribuir a cada CM é assim de 54. Para facilitar a análise e compreensão dos resultados, o valor final obtido por cada CM é depois transformado para uma escala de 0 a 100, em que o valor 100 representa a utilização do sítio web para proporcionar “a máxima transparência” por parte de uma CM.

5.5. O processo de recolha da informação

O processo, manual, de recolha de informação decorreu entre os meses de Março e Julho de 2010. Durante esse período foram visitados os sítios web das 308 CM e recolhidos os dados necessários à constituição do *Índice de Transparência*. Alguns sítios, escolhidos de forma aleatória, foram posteriormente reavaliados de forma independente não tendo sido detectadas discrepâncias significativas relativamente à primeira avaliação. Como foi mencionado, apenas não foi possível encontrar o sítio web de uma CM e apenas outra CM exibia a indicação de que o seu sítio se encontrava em processo de remodelação. Em ambos os casos foi considerado que, à data, a informação disponibilizada era nula incorporando esse valor na análise global.

6. Apresentação e análise dos resultados

Antes de apresentar os dados recolhidos acerca dos 18 itens de informação, a Tabela 5 apresenta algumas características gerais dos sítios analisados.

	Número de CM	% (total - 308)
Tem mapa do sítio	227	74%
Tem mecanismo de pesquisa	243	79%
Tem uma área específica para informação orçamental, financeira e de gestão	274	89%
Referenciada directamente na página principal	58 (21%)	
Referenciada no mapa do sítio	183 (67%)	
Disponibiliza um contacto específico para esclarecer dúvidas sobre este tipo de informação	112	36%
Disponibiliza uma <i>mailing list</i> específica para acompanhar as alterações deste tipo de informação	0	0%

Tabela 5 – Características gerais dos sítios web

Em 74% dos sítios web analisados foi identificado um mapa do sítio, um valor que espelha uma adopção quase generalizada de alguns princípios fundamentais de estrutura e organização de

um sítio web. No entanto, verificou-se que em alguns casos o mapa não é facilmente identificável, que não abrange a totalidade da estrutura e da informação do sítio (não abrangendo, por exemplo, a totalidade das opções do menu principal), ou que apresenta apenas a macro-estrutura do sítio (demasiado sintético) dificultando a sua utilização para encontrar a informação pretendida.

Uma ainda maior percentagem de sítios (79%) disponibiliza um mecanismo de pesquisa. No entanto, verificou-se que em alguns casos o mecanismo não funcionava no momento da recolha dos dados, era de difícil utilização e compreensão, incidia apenas sobre algumas secções específicas (p. ex. "notícias" ou "obras"), ou remetia para o motor de pesquisa Google sem limitar a pesquisa ao conteúdo do sítio.

Em 89% dos sítios web foi ainda identificada uma área específica para apresentação de um ou vários itens de informação procurados. Em 183 (67%) dos casos a área é referenciada no mapa do sítio, enquanto apenas 58 CM (21%) referenciavam essa área directamente na página principal (geralmente em sub-níveis de um menu principal). Estes valores parecem indicar uma fraca visibilidade deste tipo de área na página principal, o que torna mais difícil reconhecer a sua existência e aceder-lhe. Neste aspecto o mapa do sítio parece cumprir melhor o seu papel, embora este tipo de mecanismo possa não ser óbvio para alguns utilizadores.

No entanto, é necessário ter em consideração que o número, aparentemente elevado, de CM que disponibilizam uma área específica para colocar informação financeira, orçamental e de gestão esconde algumas especificidades. 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 o "Mapa de Pessoal" numa área intitulada "Divisão Administrativa" enquanto na área "Divisão Financeira" não é apresentado qualquer item de informação. Por vezes, apesar de a área existir, sendo assim contabilizada neste estudo, a mesma encontrou-se vazia. Por fim, em alguns casos o acesso a esta área é reservado a utilizadores credenciados, pelo que se depreende que, não havendo menção a uma forma de obtenção de credencial, a informação nela contida se destina apenas a utilizadores internos.

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.

No que diz respeito à existência de um contacto específico para esclarecer dúvidas acerca deste tipo de informação, contacto esse que poderia ser telefónico ou de correio electrónico (por exemplo), este apenas foram encontrados em 112 (36%) das CM analisadas. Verificou-se ainda que o contacto de correio electrónico é o mais utilizado. Não foi encontrada qualquer referência em nenhum dos sítios analisados a uma *mailing list* específica que pudesse servir de mecanismo de alerta para actualizações da informação. Este tipo de mecanismo, quando disponibilizado, incidia apenas sobre conteúdos como notícias genéricas dos municípios.

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., no respeitante ao item *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 na secção 5.2, para este trabalho foram seleccionados 18 itens de informação. O gráfico da Figura 1 apresenta o número de CM que disponibilizam uma mesma quantidade de itens nos seus sítios web.

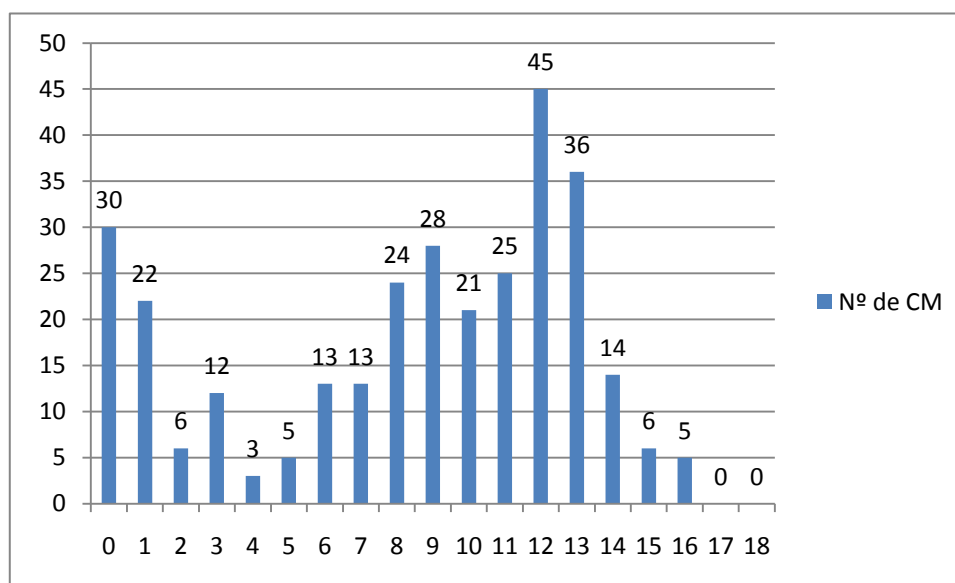


Figura 1 – Frequência de itens disponibilizados

Pode verificar-se que nenhuma CM disponibiliza a totalidade dos itens seleccionados, que quase 10% não apresenta qualquer item, e que 51% disponibilizam 9 ou menos itens. O número de itens mais divulgados pelos sítios das CM é 12. Sendo a principal função de um sítio web a disponibilização de informação, este valor leva a questionar se a presença na web de quase 10% das CM não passa afinal de uma presença meramente formal e simbólica.

6.2. Número de CM que disponibilizam cada item

A Tabela 6 mostra as frequências para a divulgação de cada item pelas Câmaras Municipais analisadas.

Item	Nº de CM	
Documentos estruturantes (sintéticos)		
Balanço	231	75%
Demonstração dos Resultados	229	74%
Orçamento	249	81%
Mapas do Controlo Orçamental	218	71%
GOP e PPI	247	80%
Relatório de Gestão	225	73%
Balanço Social	43	14%
Informação detalhada		
Activo Imobilizado	49	16%
Concessões	84	27%
Participações Sociais	162	53%
Modificações do Orçamento	111	36%
Contratação Administrativa	116	38%
Transferências e Subsídios	154	50%
Associações	36	12%
Endividamento	204	66%
Fundo Social Municipal	9	3%
Aquisição de Serviços	2	1%
Pessoal ao Serviço	210	68%

Tabela 6 – Número de CM que disponibilizam cada item

Os dados recolhidos mostram que, com excepção do Balanço Social, os itens mais disponibilizados (70% a 80% das CM) são os correspondentes aos documentos de síntese. No que diz respeito a informação detalhada, apenas os itens *Endividamento* e *Pessoal ao Serviço* se aproximam destes níveis de disponibilização, com 66% e 68% de CM a apresentarem estes itens nos seus sítios. Pelo contrário, os itens relativos ao *Fundo Social Municipal* e à *Aquisição de Serviços* (a pessoas singulares) são apresentados por apenas 9 e 2 CM respectivamente, um valor extremamente baixo.

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 7 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.

Item	Pág. principal	Mapa do sítio	Pesquisa
Documentos estruturantes (sintéticos)			
Balanço	0	3	51
Demonstração dos Resultados	0	4	54
Orçamento	3	41	116
Mapas do Controlo Orçamental	0	3	49
GOP e PPI	4	38	100
Relatório de Gestão	3	15	67
Balanço Social	1	4	12
Informação detalhada			
Activo Imobilizado	0	0	5
Concessões	0	0	1
Participações Sociais	0	3	2
Modificações do Orçamento	0	0	17
Contratação Administrativa	0	0	14
Transferências e Subsídios	0	0	23
Mapa de Associações	0	1	1
Endividamento	0	1	39
Fundo Social Municipal	0	0	0
Aquisição de Serviços	0	0	0
Pessoal ao Serviço	5	30	82

Tabela 7 – Referências aos itens de informação

Verificou-se que apenas um número muito residual de itens (correspondentes a documentos de síntese e a informação detalhada sobre o pessoal ao serviço) tinha referência directa na página principal do sítio, correspondendo a um número muito baixo de CM. Este resultado mostra desde logo que não é fácil para um utilizador que desconheça os mecanismos de mapa do sítio e pesquisa encontrar a informação pretendida.

O recurso ao mapa do sítio (presente em 74% dos sítios), apesar de facilitar o processo de procura de informação (em particular no que diz respeito aos itens relacionados com documentos de síntese e à informação do pessoal ao serviço), revelou-se ainda assim insuficiente para encontrar a grande maioria dos itens.

Relativamente à utilização do mecanismo de pesquisa, verificou-se que nem sempre é fácil a sua utilização. Por vezes o carácter comum da designação do item (ou dos substantivos que o compõem) faz com que o documento respectivo surja apenas referenciado no final dos resultados, o que pode levar o utilizador a considerar que o item não está disponível. 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*. Em alguns casos verificou-se que a versão encontrada de um determinado item através deste mecanismo não era a mais actual disponibilizada no sítio. Apesar destas limitações, e do facto de não ter tornado visível a totalidade dos itens procurados, este mecanismo provou ser o mais eficaz para encontrar a informação pretendida.

Assim, foi necessário em muitos casos “percorrer” o sítio de forma a encontrar os itens pretendidos. Este processo, que se tentou que fosse exaustivo, não garante no entanto que toda a informação existente fosse efectivamente encontrada. No entanto, mais do que lançar dúvidas sobre os números reportados neste trabalho, esta situação evidencia o facto de que “a informação que não está indexada não existe” (1ª lei de *Open Government Data* proposta por David Eaves - ver secção 3).

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 8, para cada item, o número de CM que o disponibilizam em cada uma das formas.

Item	Integrada	Autónoma
Documentos estruturantes (sintéticos)		
Balanço	88	143
Demonstração dos Resultados	88	141
Orçamento	83	166
Mapas do Controlo Orçamental	82	136
GOP e PPI	82	165
Relatório de Gestão	57	168
Balanço Social	18	25
Informação detalhada		
Activo Imobilizado	36	13
Concessões	82	2
Participações Sociais	154	8
Modificações do Orçamento	76	35
Contratação Administrativa	76	40
Transferências e Subsídios	99	55
Mapa de Associações	33	3
Endividamento	108	96
Fundo Social Municipal	9	0
Aquisição de Serviços	1	1
Pessoal ao Serviço	11	199

Tabela 8 – Número de CM que disponibiliza os itens de forma autónoma ou integrada

Relativamente aos itens correspondentes a documentos sintéticos, estes são apresentados maioritariamente de forma autónoma, isto é, em documento independente. Esta realidade era de alguma forma esperada dada a natureza desta informação e o facto de corresponderem a tipos de documentos cuja preparação está já bastante generalizada e enraizada nas CM.

Já os itens de informação detalhada são maioritariamente apresentados de forma integrada, isto é, em conjunto com outros itens de informação. A excepção 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.

Em suma, a informação detalhada é geralmente integrada (muitas vezes como anexo) em documentos mais globais de carácter sintético e que por vezes atingem dimensões consideráveis. Este facto justifica em grande medida a maior dificuldade em encontrar nos sítios este tipo de itens (através do mapa do sítio ou de mecanismos de pesquisa), tornando-os assim menos visíveis e difíceis de encontrar.

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. A Tabela 9 apresenta o número de CM que disponibiliza cada tipo de item segundo três tipos de formato: imagem (p. ex., PDF sem possibilidade de extracção de conteúdo), extraível (p. ex., PDF com possibilidade de extracção de conteúdo, ou processador de texto), e processável (p. ex., folha de cálculo).

Item	Imagem	Extraível	Processável
Documentos estruturantes (sintéticos)			
Balanço	75	156	0
Demonstração dos Resultados	74	155	0
Orçamento	87	162	0
Mapas do Controlo Orçamental	71	147	0
GOP e PPI	86	161	0
Relatório de Gestão	69	156	0
Balanço Social	12	30	1
Informação detalhada			
Activo Imobilizado	15	34	0
Concessões	36	48	0
Participações Sociais	65	97	0
Modificações do Orçamento	46	65	0
Contratação Administrativa	51	65	0
Transferências e Subsídios	63	91	0
Mapa de Associações	13	23	0
Endividamento	75	128	1
Fundo Social Municipal	3	6	0
Aquisição de Serviços	0	2	0
Pessoal ao Serviço	61	148	1

Tabela 5 – Número de CM que disponibiliza cada item nos diferentes formatos

No decorrer deste trabalho verificou-se que, com excepção de 3 itens apresentados em 2 CM diferentes, todos os itens são disponibilizados através de documentos em PDF, impossibilitando assim o seu processamento autónomo, automático e directo. Em geral, cerca de 2/3 dos itens disponibilizados em documentos PDF permitem a extracção de conteúdo, pelo que, com algum esforço (por vezes considerável), é possível importar os dados para folhas de cálculo (por exemplo) e proceder à sua análise. Subsiste no entanto um vasto número de documentos de onde não é possível qualquer extracção de dados. Esses documentos são geralmente acompanhados por assinaturas de responsáveis pela sua elaboração e fiscalização, justificando

assim o seu formato imagem. Tudo leva a crer que nestes casos se optou por um maior formalismo legal e co-responsabilização dos diversos agentes envolvidos na elaboração e aprovação dos documentos, em detrimento da possibilidade de permitir a sua análise autónoma, nomeadamente por parte dos cidadãos.

6.6. Avaliação segundo o Índice de Transparência

Para melhor compreender a globalidade dos dados recolhidos, foi elaborado um *índice de transparência* de acordo com o apresentado na secção 5.4. O valor do índice atribuído a cada CM varia entre 0 e 100, e a Figura 2 apresenta os resultados obtidos para a totalidade das CM.

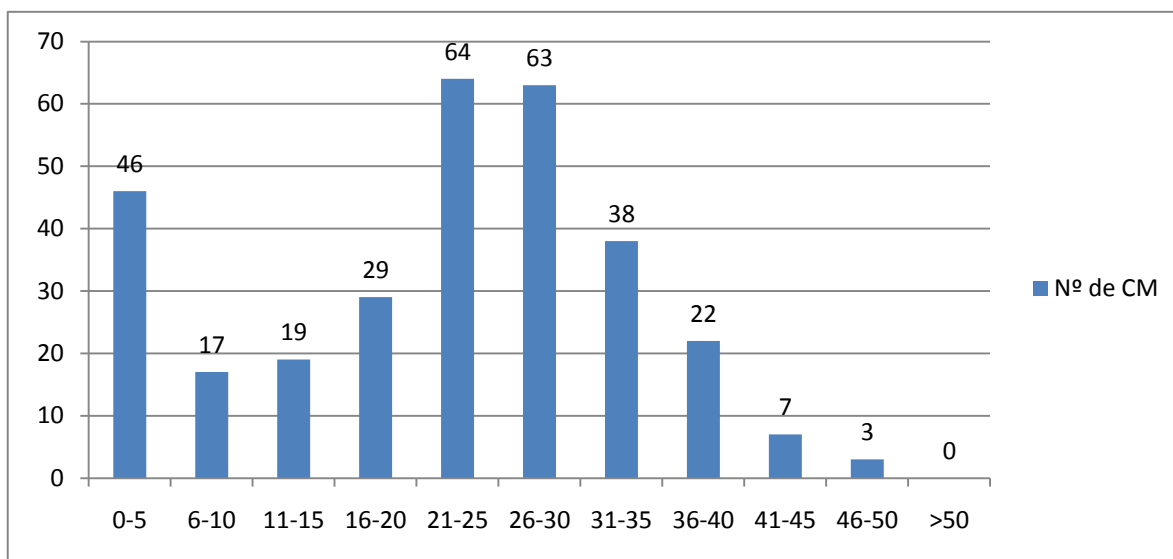


Figura 2 – Classificação das CM segundo o “índice de transparência”

De acordo com o índice elaborado, nenhuma CM ultrapassou os 50 pontos, tendo mais de 50% dos sítios analisados ficado abaixo dos 25 pontos. Estes valores reflectem 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 actuação dos agentes públicos autárquicos e a forma como são utilizados os recursos públicos colocados à sua disposição.

6.7. Considerações finais

A análise anterior não espelha inteiramente a panóplia de situações que foram encontradas durante o processo de análise dos sítios web, pelo que se justifica destacar aqui algumas dessas situações:

- Alguns sítios disponibilizam documentos que posteriormente se verificou não ser possível consultar, ocorrendo algum tipo de erro quando se pretendia abri-los. A mera existência de uma ligação para os documentos em questão induz assim em erro quanto à sua efectiva disponibilização;
- Por vezes, os municípios apresentam a informação em moldes que não são usuais, como por exemplo: apenas é disponibilizado o Balanço Sintético, que contém menos informação do que o Balanço Analítico; apenas é disponibilizada a Demonstração de

Resultados Extraordinários e Financeiros; o Balanço é apenas referido no Relatório de Gestão; é apenas apresentado o mapa analítico de outras dívidas a terceiros.

- Como foi referido, a informação encontra-se por vezes de forma pouco acessível. Por exemplo, em alguns casos o Balanço é disponibilizado na área de Documentos Previsionais e não com os restantes documentos de Prestação de Contas.
- O detalhe com que são apresentados os documentos Previsionais pode variar consideravelmente: por vezes é apenas apresentado um resumo do Orçamento, não tendo o detalhe que tem um Orçamento desagregado.
- Verificou-se frequentemente que os itens que são disponibilizados no site não são os mais recentes: por exemplo, é disponibilizado o Balanço de 2006, quando já há Relatório de Gestão ou Demonstração de Resultados do ano de 2007. Por vezes toda a documentação é disponibilizada com grande atraso temporal.
- Embora a maior parte da documentação seja disponibilizada em PDF, há documentos que têm uma qualidade de apresentação muito fraca e alguns chegam mesmo a ser completamente ilegíveis (disponibilizados em formato imagem). Pode depreender-se deste facto que, nestes casos, há uma preocupação por parte do município para disponibilizar o documento (até mesmo para obedecer aos trâmites legais) mas que o interesse em que o munícipe a ele tenha acesso e o possa compreender e analisar é diminuto.
- A informação relativa ao Balanço Social, embora presente num número considerável de sites, surge frequentemente de forma integrada no Relatório de Gestão, sem que fosse expressamente mencionado que tal informação corresponde ao Balanço Social. O grau de detalhe com que esta informação é disponibilizada também varia consideravelmente: alguns sítios disponibilizam apenas parte da informação, outros apresentam-na de forma muito detalhada e completa. Saliente-se ainda o facto de que este item poder ser encontrado na área de Recursos Humanos em alguns municípios e noutros na área de Prestação de Contas.
- Embora uma grande parte dos sites das autarquias disponibilizasse o Relatório de Gestão, este surgiu frequentemente com diferentes designações (Relatório de Gestão, Relatório e Contas, ...), dificultando a sua identificação.
- O item “Activo imobilizado (bruto e incluindo amortizações e provisões)” é frequentemente apresentado sem listagem detalhada dos elementos que dele constam, optando-se por apresentar apenas o valor das subcontas (p. ex., indicava o valor global para viaturas, sem discriminar). A justificação apontada pelos municípios foi que, dada a extensão da listagem, este documento apenas se encontra disponível na divisão correspondente no próprio edifício da Câmara. Esta justificação é contrariada pelo facto de este tipo de informação ser produzida automaticamente por aplicações adoptadas por muitos municípios, que alguns disponibilizam na totalidade nos seus sítios.
- O item “Concessões” é disponibilizado frequentemente de forma incompleta. Por vezes são apenas listados os bens concessionados, sem incluir qualquer detalhe relativo a esses bens, nomeadamente o seu valor. Saliente-se, no entanto, o facto de alguns municípios indicarem expressamente que não disponibilizam este item porque o município não possui bens concessionados.

- Em relação à informação relativa às participações sociais dos municípios, esta é muitas vezes disponibilizada de forma pouco detalhada, sendo apenas apresentada a listagem das participações sem indicar o valor (ou percentagem) dessas mesmas participações.
- O item “Contratação administrativa – Situação dos contratos” foi disponibilizado por muitos municípios com má qualidade de apresentação, sendo nalguns casos mesmo ilegível.
- Relativamente à informação sobre transferências e subsídios (obtidos e concedidos), importa salientar que alguns municípios apenas disponibilizam informação relativa a valores obtidos ou concedidos. Alguns municípios não apresentam esta informação de forma detalhada, disponibilizando apenas os valores globais agregados.
- O item “Mapa de Associações” é pouco disponibilizado nos sites das câmaras municipais e, mesmo quando está presente, o acesso não é feito de forma intuitiva para o munícipe. Na maior parte das vezes, é possível “extrair” esta informação do mapa em entidades não societárias, ou, embora de forma menos frequente, do mapa de activo imobilizado bruto (investimentos financeiros).
- Quanto aos empréstimos obtidos e outras dívidas a terceiros, nem sempre ambos os mapas são disponibilizados. Ao ser analisada a contribuição dos Serviços Municipalizados, Associações de Municípios e das Entidades do Sector Empresarial Local para o endividamento, verificou-se que este era um dado pouco revelado online pelos municípios.
- O item “Fundo Social Municipal”, que poucos municípios disponibilizam nos seus sites, apresenta geralmente apenas o montante global do fundo, sem especificar em que foi aplicada a verba correspondente.
- De um modo geral, a maioria dos municípios disponibiliza informação sobre o pessoal ao serviço através do Mapa de Pessoal. Se, em alguns municípios, este é apenas disponibilizado nos documentos previsionais (sem reflectir alterações que possam ocorrer com o passar do tempo), outros disponibilizam as várias alterações que sofre o Mapa de Pessoal ao longo do ano.
- Alguns municípios disponibilizam documentos de forma compactada (por vezes em diferentes volumes). Este facto indicia a dimensão extremamente elevada de alguns documentos, obrigando os munícipes a fazer download de todas as partes (volumes) do compacto, que devem ser depois descompactadas em conjunto. Este processo dificulta, e pode mesmo constituir um obstáculo, ao acesso à informação por parte de cidadãos menos familiarizados com este tipo de software.

Para além dos itens analisados, verificou-se que as CM disponibilizam outro tipo de informação potencialmente relevante para este trabalho, incluindo:

- Listagem relativa às candidaturas do Município ao QREN e a outras fontes de financiamento;
- Listagem de obras municipais nas diversas fases em que se encontram (em projecto, em concurso, em adjudicação, em execução e executadas);
- Link para o Portal dos Contratos Públicos (portal BASE) – ver secção 4.2.

- Link para as plataformas electrónicas de contratação pública, como por exemplo o VortalGov³¹, onde é possível consultar e pesquisar os Procedimentos Públicos de Aquisição realizados (ou em curso) pelas CM através dessas plataformas.

Estes itens poderão vir a ser considerados em futuros estudos.

7. Conclusões

A transparência de actuação dos agentes públicos e consequentemente a possibilidade da sua prestação de contas e responsabilização, constitui um pilar fundamental dos sistemas democráticos contemporâneos, reforçando a legitimidade substantiva destes agentes perante os cidadãos que lhes delegam poder de decisão e a gestão dos recursos públicos.

Dada a complexidade da governação, espelhada nos diversos níveis em que organiza a Administração Pública e na dispersão e fragmentação dos seus organismos, é natural que os cidadãos se sintam mais capacitados e interessados em acompanhar a actuação das entidades que lhes estão mais próximas. Nesse sentido, este trabalho analisou de que forma as Câmaras Municipais portuguesas utilizam os seus sítios web para disponibilizar informação financeira relevante aos cidadãos, informação essa que não se deve limitar a questões meramente administrativas, mas que deve permitir a avaliação da actuação dos agentes públicos e sua responsabilização.

Da análise sistemática dos sites das 308 Câmaras Municipais portuguesas, podemos concluir que há ainda um longo caminho a percorrer para que estes possam ser considerados verdadeiras plataformas de transparência autárquica. Apesar do elevado nível de sofisticação que alguns sítios atingiram no que diz respeito ao grafismo e funcionalidades processuais oferecidas (*e-government*), a informação relevante disponibilizada é escassa, tem fraca visibilidade e é apresentada em formatos que contrariam os princípios de *open government*, nomeadamente no que diz respeito à possibilidade de download e processamento autónomo e automático dos dados. A falta de definição de estruturas e designações uniformes para disponibilizar a informação, e de mecanismos de notificação da publicação dos mesmos, dificulta o acompanhamento regular por parte dos cidadãos da actuação dos agentes públicos. Embora a análise sistemática da actualidade da informação publicada não tenha sido objecto deste estudo, verificou-se ainda assim algum atraso na sua disponibilização, ocorrendo esta num único momento ao longo do ano para cada documento.

É assim necessário transformar o paradigma vigente na Administração Pública, em particular nas Autarquias Locais (Câmaras Municipais) em Portugal, 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 como destinatários dessa informação em processos orientados para a transparência, prestação de contas e responsabilização dos agentes públicos.

³¹ <http://www.vortal-info.biz/vortalPT/Mercados/vortalGOV/tabid/57/Default.aspx>

Agradecimentos: Este trabalho foi financiado por uma Bolsa de Investigação atribuída pelo INESC Coimbra à bolsreira Helena Rolas.

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.
- Bovens, M., "Public Accountability", in E. Ferlie, L. Lynne and C. Pollitt (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Oxford, 2005, 182-208.
- Bovens, M., "Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework", *European Law Journal*, 13, 4 (2007), 447-468.
- Couto, J.P.A., Braga, A.M., Tiago, M.T.B. e Oliveira, C.P., *Estratégia das web pages das Câmaras Municipais portuguesas*, 16º Congresso da APDR, Universidade da Madeira, Funchal, 2010.
- Dawes, S.S., "Stewardship and usefulness: Policy principles for information-based transparency", *Government Information Quarterly*, 27, 4 (2010), 377-383.
- Eaves, D., *The Three Laws of Open Data*, <http://gov2.net.au/blog/2009/10/20/the-three-laws-of-open-data>, 2009.
- 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.
- Jaeger, P.T. e Bertot, J.C., "Transparency and technological change: Ensuring equal and sustained public access to government information", *Government Information Quarterly*, 27, 4 (2010), 371-376.
- Kellough, J.E., "The reinventing government movement: a review and critique", *Public Administration Quarterly*, 22, 1 (1998), 6-20.
- Kierkegaard, S., "Open access to public documents – More secrecy, less transparency!", *Computer Law & Security Report*, 25, 1 (2009), 3-27.
- Lawton, A. e Rose, A., *Organisation and Management in the Public Sector*, Pitman Publishing, 1991.
- McDermott, P., "Building open government", *Government Information Quarterly*, 27, 4 (2010), 401-413.
- Meijer, A.J., "Transparent government : Parliamentary and legal accountability in an information age", *Information Polity*, 8, 1-2 (2003), 67-78.
- Meijer, A.J., "Understanding modern transparency", *International Review of Administrative Sciences*, 75, 2 (2009), 255-269.
- Moser, C., *How open is 'open as possible'? Three different approaches to transparency and openness in regulating access to EU documents*, Institute for Advanced Studies, Vienna, 2001.
- Murphy, J.R., *Recovery.gov reveals details of the stimulus spending*, http://www.usaservices.gov/events_news/documents/Transparency_000.pdf, (1-6-2010), 2009.
- OECD, *Engaging citizens in policy-making: information, consultation and public participation*, OECD, Paris, 2001.
- OECD, *OECD Best Practices for Budget Transparency*, OECD, Paris, France, 2002.
- 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.
- Pratas, S., "Administração Aberta e Internet. O Caso dos Municípios Portugueses", *Cadernos do Observatório dos Poderes Locais*, 10, (2007),
- Przeworski, A., Stokes, S.C. e Manin, B. (Eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge Studies in the Theory of Democracy, Cambridge University Press, 1999.
- 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.