

**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 do Sector Empresarial Local:  
informação disponibilizada nos sítios web**

No. 9

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](http://www.inescc.pt)

# Transparência financeira do Sector Empresarial Local: informação disponibilizada nos sítios web

Rui Pedro Lourenço ([ruiloure@fe.uc.pt](mailto:ruiloure@fe.uc.pt))<sup>1,2</sup>, Susana Jorge<sup>2,3</sup> ([susjor@fe.uc.pt](mailto:susjor@fe.uc.pt)),  
Patrícia Moura e Sá<sup>2,4</sup> ([pmourasa@fe.uc.pt](mailto:pmourasa@fe.uc.pt)), Helena Rolas ([lenarolas@hotmail.com](mailto: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 institucional, previsionar e financeira que as entidades do Sector Empresarial Local disponibilizam nos seus sítios web, a visibilidade dessa informação e o formato em que é disponibilizada.

Utilizando como ponto de partida o *índice de transparência* utilizado em trabalhos anteriores de avaliação das Câmaras Municipais (Lourenço *et al.*, 2011), foram definidos 22 itens de informação a partir da análise da Lei nº 53-F/2006 (Regime Jurídico do SEL), 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 das 190 entidades com presença detectada na web, a partir de uma listagem de 280 entidades inicialmente identificadas. Dessa análise resultou a atribuição de uma classificação a cada sítio segundo o *índice de transparência* elaborado pelos autores.

A análise dos dados recolhidos permite concluir que a generalidade dos sítios web das entidades do Sector Empresarial Local 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. Tal como as Câmaras Municipais, também as entidades do Sector Empresarial Local 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*; Sector Empresarial Local; Web.

## 1. Introdução

De entre as diferentes matizes dos movimentos de reforma e modernização das Administrações Públicas (AP), que embora associadas a diferentes movimentos e assumindo designações várias tendem a ser englobadas no “chapéu” da Nova Gestão Pública (*New Public Management* – NPM), podem-se identificar algumas características-chave comuns (Kellough, 1998; Araújo, 1999; Farnham e Horton, 1999; Parker e Bradley, 2000). Em particular, é possível identificar a fragmentação da AP em redes de unidades mais pequenas e a adopção de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) como um meio para prestar os serviços e interagir com os

cidadãos. Se a adoção de TIC pode facilitar a disponibilização de informação aos cidadãos e, conseqüentemente, a prestação de contas por parte dos agentes públicos, a fragmentação das entidades torna mais difícil a identificação de todos os envolvidos na gestão de recursos públicos.

Em Portugal, esta dificuldade é patente quando se pretende analisar o sector das Autarquias Locais, que o Orçamento de Estado para 2011 prevê que seja responsável pela gestão de cerca de 2,5 mil milhões de euros de impostos do Estado<sup>1</sup> (7,3%) que, por sua vez, representam cerca de 40% das receitas municipais<sup>2</sup>. Invocando a necessidade de adoção de práticas da gestão privada (melhorando assim a eficiência e eficácia na prestação de serviços ao cidadão), as Câmaras Municipais (CM) procederam à criação de diversas empresas e entidades que passaram a formar o Sector Empresarial Local (SEL). A proliferação e maior diversidade de entidades tornou assim mais difícil para os cidadãos avaliar a actuação dos agentes públicos, nomeadamente no que diz respeito à Administração Local.

Relativamente às Autarquias Locais (CM e Juntas de Freguesias), a realidade portuguesa no que diz respeito à sua presença na Internet tem vindo já a ser avaliada de forma continuada e sistemática pelo Laboratório Gávea da Universidade do Minho (Santos *et al.*, 2005; Santos e Amaral, 2005; Santos e Amaral, 2008), bem como por outros estudos esporádicos (Pratas, 2007; Couto *et al.*, 2010; Ribeiro, 2010). Estes trabalhos debruçam-se essencialmente sobre a maturidade da prestação de serviços via web (*e-Government*), a sofisticação técnica e facilidade de utilização dos sítios, e a disponibilização de informação de carácter administrativo em conformidade com a Lei do Acesso aos Documentos Administrativos. Nenhum destes trabalhos analisa as entidades do SEL.

Num trabalho anterior (Lourenço *et al.*, 2011) procedeu-se especificamente à análise da informação disponibilizada nos sítios web das CM na perspectiva de avaliar até que ponto essa informação correspondia a um processo de prestação de contas por parte dos agentes públicos, permitindo assim a sua responsabilização por parte dos cidadãos. Este trabalho procura complementar essa análise incidindo agora sobre as entidades e empresas que compõem o SEL. Desta forma pretende-se obter um “retrato” mais consolidado da forma como é divulgada a informação relativa à utilização dos recursos ao nível local.

Para isso foi desenvolvido um *índice de transparência* que foi posteriormente utilizado na avaliação do tipo de informação disponibilizada nos sítios web das entidades do SEL, à semelhança de outros trabalhos descritos na literatura internacional. Estes trabalhos desenvolveram e aplicaram índices de transparência (*disclosure indexes*) a entidades da Administração Central (Caba Pérez *et al.*, 2005; Rodríguez Bolívar *et al.*, 2006; Caba Pérez e Lopez Hernández, 2009), Regional (Rodríguez Bolívar *et al.*, 2007), Local (Caba Pérez *et al.*, 2008; De Kruijf, 2008; Pina *et al.*, 2010a; Pina *et al.*, 2010b), combinando a análise de entidades da Administração Regional e Local (Pina *et al.*, 2007), ou comparando entidades da Administração Local de Portugal e Itália (Pattaro *et al.*, 2011).

A generalidade dos *índices de transparência* desenvolvidos e descritos nesta literatura combina diversas dimensões de avaliação, incluindo a análise do tipo de informação disponibilizada

<sup>1</sup> “Em 2011, o montante global da participação dos municípios nos impostos do Estado encontra-se fixado em € 2.414.474.612 pela Lei n.º 55-A, de 31 de Dezembro, que aprova o Orçamento de Estado para 2011 – LOE/2011.”

Fonte: Portal Autárquico (<http://www.portalautarquico.pt/portalaularquico/Home.aspx>)

<sup>2</sup> <http://www.anmp.pt/files/dfin/2010/OE2011/MUNPECDEF.pdf> (consultado em 15/2/2011).

(financeira, orçamental, de gestão, ...), do conteúdo dos documentos e relatórios (e da sua conformidade com normas nacionais e internacionais), de características qualitativas da informação disponibilizada (clareza, completude, ...), e de aspectos técnicos relacionados com os sítios web (interactividade, usabilidade, maturidade, ...).

Relativamente ao *índice de transparência*, este trabalho adoptou uma abordagem diferente dos trabalhos já mencionados, considerando que pretende essencialmente avaliar de que forma os agentes públicos responsáveis pelas diferentes entidades do SEL tiram partido do potencial das TIC para a prestação de contas e conseqüente responsabilização desses agentes. Consequentemente, não foram consideradas no índice desenvolvido dimensões relacionadas com a conformidade (legal) da informação (conteúdo) disponibilizada, nem com características qualitativas da sua divulgação, uma vez que estes aspectos não resultam directamente do aproveitamento do potencial das TIC. Já no que diz respeito a questões técnicas relacionadas com o design dos sítios web, consideraram-se apenas o acesso à informação (visibilidade), formato de apresentação e modo de disponibilização (autónomo ou integrado), uma vez que estes aspectos em particular resultam de um aproveitamento das vantagens proporcionadas pelas TIC no que diz respeito à disponibilização de informação. Finalmente, a principal diferença deste trabalho face a outros reportados na literatura, diz respeito aos tipos de informação considerados na construção do índice: ao mesmo tempo que considera relevante 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 agregados, nomeadamente, por exemplo, contratos efectuados, pessoal ao serviço, ... Neste sentido, enquanto a disponibilização de informação “em papel” limita, por exemplo, o *drill-down* (“procura de detalhe”) a partir dos principais indicadores agregados, as TIC tornam possíveis e facilitam esse tipo de operações através de aplicações de *Business Intelligence* (por exemplo). Além disso, a análise de um grande volume de dados de suporte (detalhados) associado a um indicador agregado deixa de constituir um problema quando é efectuada através de um sistema de informação, contrariamente ao que sucede quando esses dados são disponibilizados em papel. Consequentemente, o índice de transparência desenvolvido e aplicado neste trabalho procura aferir se a informação complementar (detalhada) é efectivamente disponibilizada juntamente com a informação financeira, orçamental e de gestão “tradicional” (agregada). Este tipo de informação (detalhada) é essencial para avaliar a eficiência da utilização de recursos por parte das entidades públicas, e a sua eficácia na prossecução dos objectivos estabelecidos, particularmente num contexto de severas restrições orçamentais.

Na secção 2 será descrito o processo relativo à recolha da informação necessária para a análise, incluindo a definição das várias dimensões do *índice de transparência* utilizado. Seguidamente, na secção 3, serão apresentados e analisados os resultados do processo de recolha. Finalmente, na secção 4, serão apresentadas algumas conclusões decorrentes do trabalho efectuado e formuladas algumas sugestões para trabalho futuro.

## 2. Recolha da informação

O trabalho realizado compreendeu as seguintes etapas:

- Identificação das empresas e entidades que compõem o SEL, incluindo a sua presença na Internet;
- Definição dos itens de informação relevantes para a transparência das entidades do SEL;
- Análise sistemática dos sítios e páginas web das entidades do SEL, identificando a presença (ou ausência) dos itens de informação seleccionados.

### 2.1. Identificação das entidades do SEL: forma jurídica e natureza

A primeira etapa deste trabalho consistiu na identificação das entidades que compunham, no momento da análise, o Sector Empresarial Local (SEL). De acordo com a Lei nº 53-F/2006 (Art. 8º) a Direcção Geral de Autarquias Locais (DGAL) é obrigada a disponibilizar no seu Portal Autárquico a listagem completa e actualizada de todas as entidades que compõem o SEL. No entanto, apesar dessa listagem ser efectivamente disponibilizada, a consulta da informação prestada sobre o assunto nos sítios web das Câmaras Municipais permite identificar algumas lacunas.

Assim, a lista final de empresas/entidades do SEL foi construída a partir das seguintes fontes:

- Lista de entidades constante do Portal Autárquico da Direcção Geral de Autarquias Locais<sup>3</sup>;
- Lista de entidades para fins estatísticos do Banco de Portugal<sup>4</sup>;
- 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 (informação parcialmente recolhida no âmbito do trabalho anterior (Lourenço *et al.*, 2011)).

Esta informação foi coligida em Setembro de 2010, daí resultando uma listagem única com 280 entidades. É possível que novas entidades tenham sido entretanto criadas, e outras tenham sido fundidas ou eliminadas, pelo que dificilmente a lista adoptada neste estudo será exaustiva e 100% actual (apesar do esforço de cruzamento de informação entre as quatro fontes referidas).

O Regime Jurídico do SEL (Lei nº 53-F/2006) distingue os diferentes tipos de entidade de acordo com a sua *forma jurídica e natureza*.

No que diz respeito à forma jurídica, o diploma distingue entre empresas (Artº. 2º), entidades empresariais (Art. 33º), sociedades unipessoais por quotas (Art. 4º) e sociedades anónimas (Art. 4º)<sup>5</sup>. Por sua vez, as empresas (E) e entidades empresariais (EE) podem ter natureza municipal (M), intermunicipal (IM) e metropolitana (MT; Art. 8º e Art. 36º). Da combinação destes atributos resultam os seguintes acrónimos que deverão constar obrigatoriamente da denominação social: EM, EIM, EMT, EEM, EEIM, EEMT.

<sup>3</sup> <https://appls.portalautarquico.pt/portalautarquico/Home.aspx>

<sup>4</sup> [http://www.bportugal.pt/pt-](http://www.bportugal.pt/pt-PT/Estatisticas/MetodologiaeNomenclaturasEstatisticas/LEFE/Paginas/ListadeEntidadesparaFinsEstatisticos.aspx)

[PT/Estatisticas/MetodologiaeNomenclaturasEstatisticas/LEFE/Paginas/ListadeEntidadesparaFinsEstatisticos.aspx](http://www.bportugal.pt/pt-PT/Estatisticas/MetodologiaeNomenclaturasEstatisticas/LEFE/Paginas/ListadeEntidadesparaFinsEstatisticos.aspx)

<sup>5</sup> Para facilidade de leitura e escrita, será adoptada ao longo deste trabalho a designação genérica *entidade* para referenciar os diferentes membros do SEL.

No que diz respeito à identificação da *natureza e forma jurídica* de cada entidade do SEL foram procedeu-se a uma dupla verificação:

- Constam estes elementos, de forma inequívoca e de acordo com a obrigação legal, da denominação social da entidade ou empresa?
- É possível encontrar no sítio web respectivo informação relativa a estes elementos?

Para além destes elementos, a análise do conteúdo dos sítios web debruçou-se sobre a disponibilização (ou não) de conjunto de itens que serão listados na secção seguinte.

## 2.2. Itens de informação analisados

A escolha dos itens de informação seguiu o mesmo critério geral utilizado para a análise das CM (Lourenço *et al.*, 2011): a utilidade que esses itens poderão ter para o cidadão comum poder avaliar a que se destinaram os recursos financeiros das entidades do SEL (transparência do destino) e, por outro lado, perceber como foram utilizados (transparência de procedimentos). Assim, para além da disponibilização dos documentos financeiros, orçamentais e de gestão estruturantes (sintéticos), e à semelhança do portal BASE<sup>6</sup>, foram ainda incluídos na análise itens que permitissem analisar a forma como os recursos foram utilizados. Adicionalmente, pretendeu-se ainda recolher informação nos sítios web que pudesse caracterizar cada entidade (objectivo, natureza, forma jurídica, ...) diminuindo a eventual opacidade do processo de criação da entidade.

A definição da lista de itens de informação disponibilizados através dos sítios web foi efectuada com base na análise de conteúdo dos seguintes documentos:

- (1) Lei nº 53-F/2006 (Regime Jurídico do SEL) para itens específicos do sector (*informação institucional, previsional e financeira*);
- (2) Anexo ao Caderno de Encargos (Parte A - Especificações Técnicas)<sup>7</sup> do Sistema Integrado de Informação da Administração Local (SIIAL)<sup>8</sup> para *informação detalhada*.

Embora o SIIAL não tenha directamente como objecto o SEL, permite identificar um conjunto de itens de informação de reporte obrigatório para a DGAL relevantes para a avaliação da actuação dos agentes públicos, nomeadamente das Autarquias Locais.

Relativamente à *informação institucional* (geral), da análise da Lei nº 53-F/2006 seleccionaram-se os seguintes itens:

- 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 Objecto social - Art. 5º, ou as Orientações estratégicas - Art. 16º, ou a Missão - Art. 23º);
- Participantes no capital social (mencionado em vários artigos da Lei);

<sup>6</sup> <http://www.base.gov.pt/Paginas/Default.aspx>. Este portal foi criado para registar (de forma obrigatória) e comunicar informação sobre todos os contratos celebrados ao abrigo do Código dos Contratos Públicos (CCP).

<sup>7</sup> Obtido de [http://www.dgaa.pt/concursos/CE\\_Parte\\_A.pdf](http://www.dgaa.pt/concursos/CE_Parte_A.pdf) (consultado em 1/6/2010).

<sup>8</sup> O SIIAL 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.

- Contrato de constituição, incluindo o capital social ou estatutário, e os órgãos sociais (Art. 8º);
- Estatutos (mencionado em vários artigos da Lei);
- Estudos técnicos e projectos de viabilidade que precederam/justificaram a constituição da empresa (Art. 9º);
- Contrato de Gestão (Art. 20º) ou Contratos-programa (Art. 23º) ou Contrato de Concessão (Art. 25º).

No que diz respeito à *informação previewal*, da análise da Lei nº 53-F/2006 resultaram os seguintes itens:

- Plano de actividades anuais/plurianuais (Art. 27º);
- Orçamentos anuais (Art. 27º).

Da análise da Lei nº 53-F/2006 resultaram ainda os seguintes itens respeitantes à *informação financeira*:

- Balanço (Art. 27º e Art. 29º);
- Demonstração dos resultados (Art. 27º e Art. 29º);
- Demonstração de fluxos de caixa (Art. 27º e Art. 29º);
- Relatório do Conselho de Administração (CA; Art. 29º);
- Parecer do Revisor Oficial de Contas (ROC; Art. 29º);
- Relatórios trimestrais de execução orçamental (Art. 27º e Art. 29º).

Quanto à *informação detalhada*, resultante da análise do SIAL, foram seleccionados os seguintes itens:

- Subsídios e transferências recebidas;
- Contratação administrativa (situação dos contratos);
- Endividamento (empréstimos e outras dívidas a terceiros);
- Aquisição de serviços a pessoas singulares;
- Pessoal ao serviço;
- Activo immobilizado bruto, amortizações e provisões;
- Participações em outras entidades.

Tal como a designação indica, pretendia-se encontrar para os itens de informação detalhada, não apenas informação agregada (associada aos itens de *informação previewal e informação financeira*), mas a discriminação (através de listagens, mapas, ...) dos elementos individuais que a compõem (por exemplo, não se pretende saber apenas o montante total do endividamento mas informação individualizada para os empréstimos e dívidas que lhe estão subjacentes).

### **2.3. Acesso à informação (visibilidade)**

O trabalho realizado não se limitou à verificação da disponibilização, ou não, de cada um dos itens enumerados na secção anterior nos sítios web de cada entidade/empresa. Um aspecto importante que se procurou avaliar diz respeito à visibilidade dos itens disponibilizados. No limite, um determinado item pode ser disponibilizado num sítio sem que exista qualquer link, menu ou mecanismo de pesquisa que torne visível a sua existência. Assim, o trabalho de análise individual de cada sítio começou por verificar a existência de:

- Um mapa do sítio (*site map*);
- Um mecanismo de pesquisa do sítio;
- Uma área específica dentro do sítio cuja designação aponte para a disponibilização dos diversos itens (ainda que possa não os conter todos).

A existência destes mecanismos, por si só, não garante a visibilidade dos itens de informação disponibilizados. Assim, a visibilidade de cada item de informação será aferida considerando:

- Se existe uma referência autónoma ao item na página principal;
- Se existe uma referência autónoma ao item no mapa do sítio;
- Se surge uma referência autónoma ao item no resultado de uma pesquisa efectuada no sítio utilizando os substantivos da designação do item;

#### **2.4. Formato (de apresentação)**

Numa abordagem tradicional, a disponibilização de informação aos cidadãos resume-se quase exclusivamente às garantias formais proporcionadas pelo enquadramento legislativo (Transparência 1.0) (Millar, 2009). Em contraposição, num modelo de Transparência 2.0 as entidades públicas têm uma atitude proactiva de utilização das TIC para disponibilizar os dados de forma aberta (Millar, 2009). Neste novo modelo, a informação divulgada pela AP deverá procurar respeitar os 8 Princípios de *Open Government Data* tal como foram definidos pela organização não-governamental *Open Government Working Group* (2007). Nestes princípios destaca-se a exigência de que o formato dos dados não deve ser proprietário, e que os dados disponibilizados devem poder ser processados automática e autonomamente pelos cidadãos. Este princípio reveste-se da maior importância no contexto deste trabalho, na medida em que, indirectamente, sugere a adopção por parte da 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 realizar as suas próprias análises.

Consequentemente, este trabalho procurou avaliar qual o formato de apresentação da informação distinguindo entre formatos:

- Directamente processáveis (p. ex., folha de cálculo);
- Extraíveis (p. ex., processador de texto ou PDF com possibilidade de extracção);
- Imagem (p. ex., PDF sem possibilidade de extracção).

Esta avaliação aplicou-se somente para os itens de informação em que tal faz sentido, isto é, que incorporam elementos numéricos passíveis de processamento posterior. Como se verá, ficou de fora desta análise, por exemplo, o item Relatório do Conselho de Administração por ter uma natureza quase exclusivamente textual.

#### **2.5. Modo de disponibilização**

Um factor relevante para a fácil identificação dos diversos itens de informação diz respeito ao modo como são disponibilizados. Neste trabalho distinguiu-se entre duas possibilidades:

- Disponibilização de modo *autónomo*, i.e., em documento próprio com uma designação facilmente identificável;

- Disponibilização de modo *integrado*, i.e. como parte de um outro documento mais global.

## 2.6. Construção do *índice de transparência*

Para além da análise individual (para cada item) da sua existência no sítio web, visibilidade, formato e modo de disponibilização, este trabalho desenvolveu também um indicador agregado de transparência, *índice de transparência*, para cada entidade à semelhança do que foi feito para as CM (Lourenço *et al.*, 2011). O objectivo é que esse *índice de transparência* proporcione uma indicação global da forma como cada entidade do SEL disponibiliza informação aos cidadãos através do seu sítio web, permitindo ainda a comparabilidade entre diferentes entidades.

Concretamente, cada item disponibilizado (ou não) no sítio web de cada entidade 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)

<b>Visibilidade</b>	<b>Valor</b>
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 1 – Grelha de avaliação da dimensão *Visibilidade*

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

- Formato de apresentação

<b>Formato de apresentação</b>	<b>Valor</b>
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 2 – 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.

- Modo de disponibilização (autónomo ou integrado num documento)

<b>Modo de disponibilização</b>	<b>Valor</b>
Integrado	0,5
Autónomo	1,0

Tabela 3 – Grelha de avaliação da dimensão *Modo 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.

Devido às características individuais de cada item de informação, nem todos serão avaliados segundo as 3 dimensões (como se verá na secção seguinte). Assim, todos (22) serão avaliados nas dimensões *visibilidade* e *modo* de disponibilização mas apenas 13 na dimensão *formato*. O valor do *índice de transparência* a atribuir a cada entidade resulta da soma das avaliações individuais dos itens por si disponibilizados segundo as diferentes dimensões do índice, ponderadas pelo número de itens avaliados em cada dimensão. Para facilitar a análise e compreensão dos resultados, o valor final do índice será apresentado numa 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 entidade.

### 3. Apresentação e análise dos resultados

O processo, manual, de análise dos sítios web decorreu entre os meses de Setembro de 2010 e Fevereiro de 2011, daí resultando os dados que serão apresentados de seguida.

#### 3.1. Identificação das entidades do SEL

A Tabela 4 apresenta o número de entidades do SEL identificadas segundo as quatro fontes de informação consultadas (ver secção 2.2), 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 efectuadas pesquisas nos motores de busca mais comuns (Google, ...).

<b>Entidades/empresas identificadas</b>	<b>280</b>	<b>100%</b>
Sem sítio próprio ou página web encontrada	72	26%
Com sítio ou página em construção ou remodelação	12	4%
Com erro no acesso ao sítio/página	6	2%
<b>Entidades/empresas analisadas</b>	<b>190</b>	<b>68%</b>

Tabela 4 – Entidades do SEL identificadas

Pode verificar-se que apesar de terem sido identificadas 280 entidades do SEL, apenas foi possível encontrar sítio ou página web a funcionar para 190 (68%). Assim, a Tabela 3 caracteriza a presença na web das entidades analisadas distinguindo entre aquelas para as quais foi encontrado sítio próprio, página no sítio da CM respectiva, ou página alojada noutro tipo de sítio (associação de municípios, directorias de empresas, ...).

<b>Entidades/empresas analisadas</b>	<b>190</b>	<b>100%</b>
Com sítio próprio	124	65%
Apenas com página no sítio da CM respectiva	64	34%
Apenas com página em outros sítios web	2	1%

Tabela 5 – Entidades do SEL analisadas

Enquanto que a totalidade das CM têm uma presença na Web através de sítio próprio, constata-se que apenas 65% das entidades do SEL com presença na Web o fazem dessa forma. Das restantes, a quase totalidade (64) têm uma presença indirecta através de páginas no sítio da CM respectiva, enquanto para uma minoria (2) foram encontradas páginas dedicadas mas alojadas noutro tipo de sítios (p. ex., associações de municípios).

Em conclusão, este trabalho analisou a informação disponibilizada por 190 entidades do SEL nos seus sítios ou páginas web. Ainda assim quer o número de entidades identificadas (280)

quer o número de entidades analisadas (190) estão muito longe do número apontado pelo Prof. Cantiga Esteves (Esteves, 2010) para empresas municipais e regionais (343). Tal pode dever-se ao facto de terem ficado de fora do âmbito deste trabalho entidades como Serviços Municipalizados (por exemplo), mas é demonstrativo da dificuldade em identificar e caracterizar correctamente todas as entidades e empresas que movimentam dinheiros públicos.

### 3.2. Forma jurídica e natureza

Uma primeira análise das entidades do SEL centrou-se na sua denominação social, nomeadamente no facto de nela exibirem (ou não) a indicação relativa à sua *forma jurídica* e *natureza*. A Tabela 4 apresenta a distribuição das entidades identificadas e analisadas de acordo com a sua natureza e forma jurídica.

Natureza e Forma Jurídica	Identificadas		Analisadas	
	N	%	N	%
<b>EM</b>	155	55%	103	54%
<b>EIM</b>	17	6%	9	5%
<b>EMT</b>	0	0%	0	0%
<b>EEM</b>	56	20%	42	22%
<b>EEIM</b>	0	0%	0	0%
<b>EEMT</b>	0	0%	0	0%
<b>SA</b>	9	3%	7	4%
<b>LDA</b>	8	3%	3	2%
<b>N/S<sup>9</sup></b>	35	13%	26	14%
<b>Total</b>	280	100%	190	100%

Tabela 6 – Natureza e forma jurídica (denominação social)

Constata-se que predominam claramente as Empresas Municipais (EM) seguidas das Entidades Empresariais Municipais (EEM), sendo por isso a natureza municipal a mais predominante no universo identificado e analisado. É ainda de salientar que não foi possível encontrar qualquer Empresa Municipal Metropolitana (EMT), Entidade Empresarial Intermunicipal (EEIM) ou Entidade Empresarial Metropolitana (EEMT).

O facto de cerca de 14% das entidades analisadas não exibirem de forma clara na sua denominação os elementos que permitem aferir a sua natureza e forma jurídica (obrigatoriedade legal), indicia um certo grau de opacidade no que diz respeito à constituição destas entidades e empresas.

A Tabela 7 apresenta o número de entidades para as quais foi encontrado, no respectivo sítio web, uma indicação explícita da forma jurídica e natureza.

	Entidades que disponibilizam	
	N	%
Forma jurídica	167	88%
Natureza	165	87%

Tabela 7 – Natureza e forma jurídica (sítio web)

Face aos valores relativos à denominação social, verifica-se que a percentagem de entidades que explicitam no seu sítio web a sua forma jurídica e natureza é ligeiramente superior.

<sup>9</sup> A denominação não permite determinar a sua natureza e forma jurídica.

### 3.3. Itens disponibilizados

Conforme descrito na secção 2.2, para este trabalho foram seleccionados 22 itens de informação. A Figura 1 apresenta o número de entidades que disponibilizam uma mesma quantidade de itens nos seus sítios web.

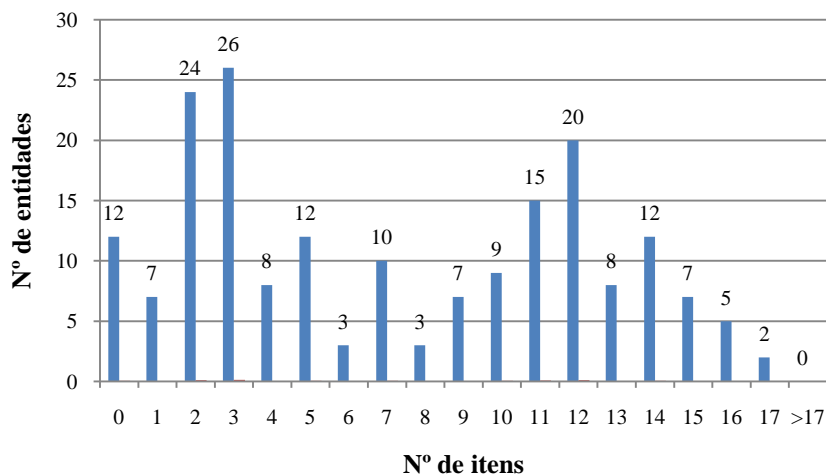


Figura 1. Frequência de itens disponibilizados

Pode verificar-se que nenhuma entidade disponibiliza mais de 17 itens (dos 22 seleccionados para análise), que cerca de 50% das entidades disponibiliza 6 ou menos itens, e que o número de itens disponibilizados com maior frequência é 3.

A Tabela 8 apresenta o número e percentagem de entidades do SEL para as quais foi possível encontrar no respectivo sítio ou página web de cada um dos itens analisados.

É possível verificar que, apesar de a generalidade (cerca de 90%) das entidades explicitar no seu sítio ou página web informação relativa à forma jurídica e natureza, ainda há cerca de 10% que não o faz. Quanto à função para que foram criadas<sup>10</sup>, apenas 23% indica claramente qual é. A percentagem sobe para 59% quando se trata de indicar a finalidade para que foi constituída a empresa ou entidade. Mais notória é a ausência quase absoluta de informação relativa aos estudos técnicos e projectos de viabilidade que justificaram a criação da empresa ou entidade, ainda que a sua realização (embora não a sua publicitação) constitua um requisito legal. Também a informação sobre o contrato de gestão, contratos-programa ou contratos de concessão que obrigatoriamente teriam de ser realizados (dependendo da função) foi encontrada em apenas 7% das entidades analisadas.

Relativamente à *informação previsional*, pode verificar-se que apenas um número reduzido de entidades (cerca de 25%) disponibiliza Plano de actividades e Orçamento.

Não chegam a 50% as entidades que disponibilizam a generalidade dos itens relativos a *informação financeira*. No caso dos Relatórios trimestrais de execução orçamental, estes apenas foram encontrados nos sítios de 6 entidades (3%), um número reduzido no cômputo geral e face às 49 entidades que disponibilizam o Orçamento.

<sup>10</sup> Gestão de serviços de interesse geral, promoção do desenvolvimento local e regional, ou gestão de concessões (ver secção 2.2).

Item	Entidades que disponibilizam	
	N	%
<b>Informação institucional (geral)</b>		
Função	44	23%
Finalidade	112	59%
Participantes no capital social	101	53%
Contrato de constituição	103	54%
Estatutos	61	32%
Estudos técnicos e projectos de viabilidade	2	1%
Contrato de Gestão, Programa, ou Concessão	14	7%
<b>Informação previsional</b>		
Plano de actividades	52	27%
Orçamento	49	26%
<b>Informação financeira</b>		
Balanço	88	46%
Demonstração dos resultados	88	46%
Demonstração de fluxos de caixa	80	42%
Relatório do CA	93	49%
Parecer do ROC	68	36%
Relatórios de execução orçamental	6	3%
<b>Informação detalhada</b>		
Subsídios e transferências recebidas	7	4%
Contratação administrativa	0	0%
Endividamento	16	8%
Aquisição de serviços	0	0%
Pessoal ao serviço	43	23%
Activo imobilizado	1	1%
Participações	26	14%

Tabela 8 – Número de entidades que disponibilizam cada item

Já no que concerne à *informação detalhada*, os dados recolhidos mostram que este tipo de informação raramente é disponibilizada pelas entidades do SEL nos seus sítios. As excepções dizem respeito aos itens Pessoal ao serviço (disponibilizado por 23% das entidades) e Participações (disponibilizado por 14% das entidades), ainda assim numa percentagem relativamente baixa.

### 3.4. Acesso à informação (visibilidade)

Para além da disponibilização (formal) da informação é muito importante que a mesma possa ser encontrada e acedida facilmente pelos cidadãos. Num primeiro nível, a visibilidade pode ser aferida pela existência de mecanismos de facilitação do acesso tais como um mapa do sítio, um mecanismo de pesquisa, e uma área específica onde os itens de informação possam ser disponibilizados em conjunto (aumentando assim a sua visibilidade global). A Tabela 9 apresenta os dados relativos à existência destes mecanismos de facilitação do acesso, e consequente aumento da visibilidade. Para este ponto apenas foram consideradas as entidades com sítio próprio (124).

	Número de entidades	% (total - 124)
Tem mapa do sítio	30	24%
Tem mecanismo de pesquisa	58	47%
Tem uma área específica para informação orçamental, financeira e de gestão	106	85%
Referenciada directamente na página principal	62 (59%)	
Referenciada no mapa do sítio	24 (23%)	

Tabela 9 – Mecanismos de acesso aos itens dos sítios web

Apenas em 24% dos sítios web analisados foi identificado um mapa do sítio, um valor que contrasta com alguns princípios fundamentais de estrutura e organização de sítios web (nos sítios das CM foi detectado mapa em 74% dos casos - (Lourenço *et al.*, 2011)).

Quando à existência de um mecanismo de pesquisa, este foi assinalado em 47% dos sítios analisados. Apesar de ser quase o dobro relativamente à existência de um mapa do sítio, este valor ficou muito aquém do número de CM que disponibilizam este mecanismo (79%).

Em 85% dos sítios web foi ainda identificada uma área específica para apresentação de um ou vários itens de informação procurados. Apesar de relativamente elevado, a nossa análise revelou que em muitos casos a designação atribuída a estas áreas (p. ex., “A empresa”, “Documentos”, “Quem somos”, ...) não sugere imediatamente a disponibilização do tipo de itens de informação procurada. Quanto à visibilidade destas áreas específicas, a mesma foi avaliada considerando se a área estaria referenciada directamente na página principal do sítio ou no seu mapa. Em cerca de 59% dos casos foi identificada uma referência directa na página principal (embora por vezes num sub-menu), enquanto apenas 23% das áreas específicas surgiram referenciadas no mapa do sítio.

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

No que diz respeito à visibilidade específica de cada um dos itens de informação analisados o trabalho avaliou quais os referidos directamente na página principal do sítio, quais os que surgem no mapa do sítio, e quais os que surgem quando efectuada uma pesquisa utilizando os respectivos substantivos. Mais uma vez, para esta avaliação apenas foram consideradas as entidades com sítio próprio. O resultado é apresentado na Tabela 10.

Verificou-se que apenas um número muito residual de itens (maioritariamente correspondentes a informação institucional) tinha referência directa na página principal do sítio, correspondendo a um número muito baixo de entidades. 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 24% 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.

<b>Item</b>	<b>Pág. principal</b>	<b>Mapa do sítio</b>	<b>Pesquisa</b>
<b>Informação institucional (geral)</b>			
Função	4	0	0
Finalidade	12	11	23
Participantes no capital social	3	1	7
Contrato de constituição	7	7	17
Estatutos	7	10	20
Estudos técnicos e projectos de viabilidade	0	0	0
Contrato de Gestão, Programa, ou Concessão	1	1	1
<b>Informação previsional</b>			
Plano de actividades	3	6	11
Orçamento	1	2	9
<b>Informação financeira</b>			
Balanço	1	0	3
Demonstração dos resultados	1	0	4
Demonstração de fluxos de caixa	1	0	4
Relatório do CA	7	10	22
Parecer do ROC	0	0	3
Relatórios de execução orçamental	0	0	0
<b>Informação detalhada</b>			
Subsídios e transferências recebidas	0	0	1
Contratação administrativa	0	0	0
Endividamento	0	0	2
Aquisição de serviços	0	0	0
Pessoal ao serviço	0	3	2
Activo imobilizado	0	0	0
Participações	0	0	1

Tabela 10 – Visibilidade dos itens de informação

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 (2009)).

### 3.5. Formato de apresentação

Uma das principais questões que este trabalho pretendia analisar dizia respeito ao formato em que a informação é disponibilizada. No âmbito deste trabalho foram considerados 3 tipos de formatos diferentes: 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). De acordo com o *Open Government Working Group* (ver secção 2.4) o formato em que são disponibilizados os itens de informação deve permitir e facilitar o seu processamento automático. No entanto, esta possibilidade é apenas relevante para itens de informação cuja natureza não seja meramente textual (tal como o Relatório do ROC), pelo que, no que diz respeito a este ponto, a análise se centrou apenas nos itens listados na Tabela 11. Acresce que, uma vez que a análise dos sítios apenas detectou itens de informação disponibilizados no formato imagem e extraível, apenas esses formatos foram incluídos.

Item	Total	Imagem		Extraível	
		N	%	N	%
<b>Informação previsional</b>					
Plano de actividades	52	30	58%	22	42%
Orçamento	49	28	57%	21	43%
<b>Informação financeira</b>					
Balanço	88	58	66%	30	34%
Demonstração dos resultados	88	58	66%	30	34%
Demonstração de fluxos de caixa	80	53	66%	27	34%
Relatórios de execução orçamental	6	4	67%	2	33%
<b>Informação detalhada</b>					
Subsídios e transferências recebidas	7	5	71%	2	29%
Contratação administrativa	0	0	n.a.	0	n.a.
Endividamento	16	10	63%	6	38%
Aquisição de serviços	0	0	n.a.	0	n.a.
Pessoal ao serviço	43	19	44%	24	56%
Activo imobilizado	1	1	100%	0	0%
Participações	26	15	58%	11	42%

Tabela 11 – Número de entidades que disponibiliza cada item nos diferentes formatos

Para além da constatação de que, ao contrário das recomendações do *Open Government Working Group* não foi detectado nenhum item disponibilizado num formato processável, verifica-se ainda que na esmagadora maioria dos casos a informação é disponibilizada maioritariamente num formato imagem. A única excepção 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. Estes dados vêm de alguma forma confirmar os resultados obtidos para as CM analisadas num estudo anterior (Lourenço *et al.*, 2011), confirmando assim a aparente falta de preocupação em possibilitar e facilitar a análise autónoma dos dados disponibilizados por parte dos cidadãos

### 3.6. Modo de disponibilização

Um factor relevante para a fácil identificação dos diversos itens de informação diz respeito ao modo como são disponibilizados. Neste trabalho distinguiu-se entre um modo autónomo de disponibilização (i.e., em documento próprio com uma designação facilmente identificável) e

um modo integrado (i.e., como parte de um outro documento mais global), apresentando a Tabela 12, para cada item, o número de entidades que o disponibilizam de cada um dos modos.

Item	Total	Integrado		Autónomo	
		N	%	N	%
<b>Informação institucional (geral)</b>					
Função	44	44	100%	0	0%
Finalidade	112	87	78%	25	22%
Participantes no capital social	101	96	95%	5	5%
Contrato de constituição	103	76	74%	27	26%
Estatutos	61	3	5%	58	95%
Estudos técnicos e projectos de viabilidade	2	0	0%	2	100%
Contrato de Gestão, Programa, ou Concessão	14	10	71%	4	29%
<b>Informação previsional</b>					
Plano de actividades	52	45	87%	7	13%
Orçamento	49	44	90%	5	10%
<b>Informação financeira</b>					
Balanço	88	83	94%	5	6%
Demonstração dos resultados	88	83	94%	5	6%
Demonstração de fluxos de caixa	80	73	91%	7	9%
Relatório do CA	93	39	42%	54	58%
Parecer do ROC	68	65	96%	3	4%
Relatórios de execução orçamental	6	4	67%	2	33%
<b>Informação detalhada</b>					
Subsídios e transferências recebidas	7	7	100%	0	0%
Contratação administrativa	0	0	n.a.	0	n.a.
Endividamento	16	16	100%	0	0%
Aquisição de serviços	0	0	n.a.	0	n.a.
Pessoal ao serviço	43	39	91%	4	9%
Activo imobilizado	1	1	100%	0	0%
Participações	26	0	0%	26	100%

Tabela 12 – Modo de disponibilização

De uma forma global, os dados indicam que os diferentes itens de informação são disponibilizados maioritariamente de modo integrado, isto é, incluindo num mesmo documento vários itens. Esta opção torna mais difícil ao cidadão comum encontrar a informação que pretende por não saber ao certo em que documento deve procurar e porque assim dificilmente poderá utilizar mecanismos de pesquisa dos sítios. A excepção a este panorama diz respeito aos itens *Estatutos*, *Estudos técnicos e projectos de viabilidade* (embora estes apenas fossem encontrados em 2 entidades), e *Participações* que surgem quase sempre de modo autónomo. Também o item Relatório do Conselho de Administração surge maioritariamente (58% dos casos) deste modo.

Esta quase hegemonia da disponibilização de modo *integrado* assume particular relevância no caso da informação detalhada (com excepção das Participações). Este tipo de informação é actualizada continuamente ao longo do ano, podendo ainda assumir um volume considerável pelo que a sua disponibilização de modo autónomo em mecanismos do tipo portal BASE (ou, pelo menos, num formato processável) se afiguraria mais adequada.

### 3.7. Avaliação segundo o índice de transparência

Para melhor compreender a globalidade dos dados recolhidos foi elaborado um *índice de transparência* de acordo a secção 2.6. A Figura 2 apresenta os resultados obtidos contabilizando o número de entidades com índice de transparência nos diversos intervalos de 5 pontos, numa escala global de 0 a 100.

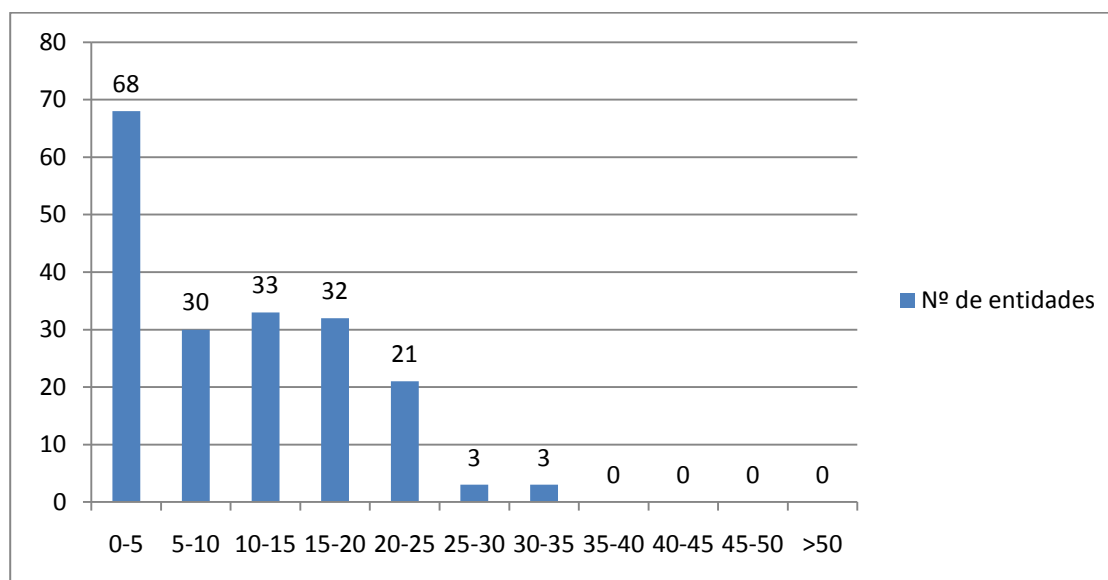


Figura 2 – Classificação das entidades segundo o *índice de transparência*

De acordo com o índice elaborado, nenhuma entidade ultrapassou os 35 pontos, tendo mais de 50% dos sítios analisados ficado abaixo dos 10 pontos. Estes valores reflectem de forma global os dados apresentados anteriormente de forma parcial e confirmam que a Internet praticamente não é utilizada pelas entidades e empresas do SEL para tornar visível e disponibilizar em formato adequado informação relevante para que os cidadãos possam avaliar a actuação dos seus dirigentes e a forma como são utilizados os recursos públicos colocados à sua disposição.

## 4. Conclusões e trabalho futuro

A criação do Sector Empresarial Local (SEL) em Portugal resultou, em larga medida, de uma tentativa de introduzir conceitos e práticas da gestão empresarial privada na Administração Pública, nomeadamente ao nível local (Autarquias Locais). Como consequência, foram criadas quase três centenas de empresas e entidades tornando assim mais difícil o escrutínio, pelos cidadãos, da gestão de uma parte importante dos recursos públicos. Este trabalho procurou avaliar até que ponto os agentes públicos responsáveis pelas novas entidades do SEL recorreram às TIC, nomeadamente à Internet, para disponibilizar a informação necessária para uma avaliação e consequente responsabilização pelas suas acções no que concerne à gestão desses recursos. Para tal utilizou-se um instrumento de medida do grau de informação disponibilizada, um *índice de transparência*, usado já em trabalhos anteriores para avaliar as Câmaras Municipais, e que foi adaptado às características específicas do SEL.

Do trabalho efectuado resultou a percepção de que subsistem diversos níveis de opacidade associados ao SEL que a utilização de TIC em geral, e dos sítios web em particular, não veio ainda colmatar.

Desde logo se verificou uma dificuldade em determinar com rigor quantas e quais são as entidades que compõem o SEL, apesar da disponibilização (legalmente obrigatória) no sítio da Direcção Geral das Autarquias Locais de uma listagem das entidades existentes. Constatou-se, após cruzamento com outras fontes, que a listagem não era definitiva.

Um segundo nível de opacidade está relacionado com o facto de cerca de 13% das entidades identificadas não incluírem na sua denominação social qualquer indicação sobre a sua forma jurídica e natureza, e de cerca de 6% incluírem apenas os acrónimos “LDA” e “SA”, dificultando assim a sua associação ao SEL, por não se perceber se envolvem capitais públicos.

Partindo da lista de 280 entidades identificadas, procurou-se detectar a sua presença na web através de sítio próprio, ou de página alojada no sítio da Câmara Municipal respectiva (ou de outra entidade). Em alguns casos constatou-se que, principalmente no que diz respeito a concessões, é difícil distinguir entre a entidade concessionária e o equipamento objecto dessa concessão. A pesquisa pela denominação social de algumas entidades resultou na identificação de um sítio web respeitante a um determinado equipamento (teatro, piscina municipal, ...) onde não é disponibilizada qualquer tipo de informação ou referência respeitante à entidade que o gere. No final, apenas foi possível encontrar presença significativa na web para 190 entidades (68% do total de entidades identificadas), que passaram assim a constituir objecto de análise mais detalhada.

Constatou-se então que, das 190 entidades analisadas, poucas explicitam no seu sítio web a sua função ou finalidade, sendo raras também as que disponibilizam os estudos técnicos e projectos de viabilidade que, obrigatoriamente, deveriam ter precedido à sua constituição. Tal facto poderá levantar legítimas questões sobre a real necessidade e benefícios da constituição dessas entidades e constitui, porventura, mais um elemento de opacidade associado ao SEL. Acresce que a baixa divulgação de contratos de gestão, contratos-programa, ou contratos de concessão (que estabelecem objectivos de gestão) e respectivos relatórios de execução orçamental dificultam a apreciação do seu desempenho.

De uma forma global, constatou-se que nenhuma entidade analisada ultrapassou os 35 pontos no *índice de transparência* definido (numa escala de 0-100), tendo mais de 50% dos sítios analisados ficado abaixo dos 10 pontos. Tal deve-se a uma conjugação de vários factores: ao baixo número de itens de informação disponibilizados (cerca de 50% das entidades disponibiliza 6 ou menos itens); à fraca visibilidade que é dada a estes itens no sítio web; à ausência de preocupação com a utilização de formatos que permitam processar e analisar, fácil e directamente, os (poucos) dados disponibilizados de acordo com os princípios de *open government*; ao modo como esses itens são maioritariamente disponibilizados, isto é, integrados com outros itens em documentos comuns, dificultando ainda mais a sua identificação, acesso e consulta.

Resulta assim uma percepção global de opacidade do 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. Tal como para as

Câmaras Municipais, 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.

Como trabalho futuro, afigura-se pertinente a consolidação do *índice de transparência* elaborado bem como dos procedimentos adoptados para a sua utilização na avaliação dos sítios web de entidades da Administração Pública e entidades empresariais associadas. Este índice pode ainda ser adaptado de forma a poder abranger outro tipo de entidades não necessariamente limitadas ao nível local.

**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.
- Caba Pérez, C. e Lopez Hernández, A.M., "Governmental financial transparency in MERCOSUR member countries", *International Review of Administrative Sciences*, 75, 1 (2009), 169-181.
- Caba Pérez, C., López Hernández, A.M. e Rodríguez Bolívar, M.P., "Citizens' access to on-line governmental financial information: Practices in the European Union countries", *Government Information Quarterly*, 22, (2005), 258–276.
- Caba Pérez, C., Rodriguez Bolivar, M.P. e Lopez Hernández, A.M., "e-Government process and incentives for online public financial information", *Online Information Review*, 32, 3 (2008), 379 - 400.
- Carvalho, J., Fernandes, J.M., Camões, P. e Jorge, S., *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses - 2008*, Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas (CTOC), 2010.
- 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.
- De Kruijf, J., "Disclosing Local Government budgets: comparing North Rhine Westphalia and The Netherlands", in S. Jorge (Ed). *Implementing Reforms in Public Sector Accounting*, Coimbra University Press, Coimbra, Portugal, 2008, 479-502.
- 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.
- Kellough, J.E., "The reinventing government movement: a review and critique", *Public Administration Quarterly*, 22, 1 (1998), 6-20.
- Lourenço, R.P., Jorge, S., Sá, P.M.e. e Rolas, H., *Transparência financeira das Autarquias Locais: informação disponibilizada nos sítios web*, Relatório de investigação 4/2011, INESCC, Coimbra, 2011.

- Millar, L., *Transparency* 2.0, [http://www.usaservices.gov/events\\_news/documents/Transparency\\_000.pdf](http://www.usaservices.gov/events_news/documents/Transparency_000.pdf), (1 de Junho de 2010), 2009.
- Open Government Working Group, *8 Principles of Open Government Data*, <http://www.opengovdata.org/home/8principles>, (1 de Junho de 2010), 2007.
- 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.
- Pattaro, A.F., Jorge, S., Lourenço, R.P. e Sá, P.M.e., *Local Government online financial transparency: a comparative analysis of Portuguese and Italian municipalities*, 15th IRSPM Conference on "Value, Innovation & Partnership", Dublin, Ireland, 2011.
- Pina, V., Torres, L. e Royo, S., "Are ICTs Improving Transparency and Accountability in the EU Regional and Local Governments? An Empirical Study", *Public Administration Review*, 85, 2 (2007), 449-472.
- Pina, V., Torres, L. e Royo, S., "Is e-Government leading to more accountable and transparent local governments? An overall view", *Financial Accountability and Management*, 26, 1 (2010a), 3-20.
- Pina, V., Torres, L. e Royo, S., "Is E-Government Promoting Convergence Towards More Accountable Local Governments?" *International Public Management Journal*, 13, 4 (2010b), 350 - 380.
- Pratas, S., "Administração Aberta e Internet: O Caso dos Municípios Portugueses", *Revista de Administração Local*, 218, (2007), 195-218.
- 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.
- Rodríguez Bolívar, M.P., Caba Pérez, C. e López Hernández, A., "Cultural contexts and governmental digital reporting", *International Review of Administrative Sciences*, 72, 2 (2006), 269-290.
- Rodríguez Bolívar, M.P., Caba Pérez, C. e López Hernández, A.M., "E-Government and Public Financial Reporting: The Case of Spanish Regional Governments", *The American Review of Public Administration*, 37, 2 (2007), 142-177.
- 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.