

*Research paper***A transparência na Administração Pública Local: Análise dos Websites da NUTII***Submitted in 9, September 2018**Accepted in 10, December 2018**Evaluated by a double blind review system*

AMÉLIA SILVA¹
MARIA JOSÉ ANGÉLICO GONÇALVES²
SANDRINA TEIXEIRA³
ANABELA MARTINS SILVA⁴
TELMA MAIA⁵

Resumo

Proposta: Constitui objetivo deste trabalho fazer uma análise da informação contabilístico-financeira disponibilizada nos *websites* dos municípios da NUT II.

Desenho/metodologia/abordagem: A identificação dos dados a registar foi feita a partir de uma análise dos documentos: Plano Oficial de Contas das Autarquias Locais (POCAL), o Regime Financeiro das Autarquias Locais (Lei n.º 73/2013 de 03/09) e o Índice de Transparência Municipal (ITM). Esta análise documental foi integrada com a revisão bibliográfica, tendo-se gerado uma matriz que serviu de base ao registo da informação económico-financeira encontrada nos *websites* da amostra selecionada. Simultaneamente com o registo de dados, foi feita a análise de alguns parâmetros da área da usabilidade segundo padrões de referência de dois sujeitos (não investigadores) que representavam o cidadão comum.

Resultados: Observou-se que ainda subsiste alguns *websites* que não disponibilizam um conjunto de itens de informação de divulgação obrigatória. Contudo, existe um conjunto significativo de autarquias que disponibiliza voluntariamente nos seus *websites* um conjunto de itens de informação de publicação facultativa. Adicionalmente, este estudo concluiu que, para um utilizador comum, a informação é de fácil acesso.

Limitações da investigação/implicações: O estudo restringiu-se apenas a uma NUT do território português. A análise qualitativa baseou-se em perceções individuais de apenas dois sujeitos (não investigadores, mas potenciais destinatários da informação) e restringiu-se apenas à avaliação de 4 parâmetros da área da usabilidade. Em próximos estudos esta análise terá de ser complementada. Além disso, o estudo não explica as diferenças entre municípios relativamente à quantidade e qualidade da informação disponibilizada.

Originalidade/valor: O facto de a análise dos *websites* ter sido efetuada por dois sujeitos (não investigadores, mas potenciais destinatários da informação) possibilitou aferir a

¹ CEOS, Porto, Portugal, Polytechnic of Porto/ISCAP. E-mail: acfs@iscap.ipp.pt.

² CEOS, Porto, Portugal, Polytechnic of Porto/ISCAP. E-mail: mjose@iscap.ipp.pt.

³ CEOS, Porto, Portugal, Polytechnic of Porto/ISCAP. E-mail: sandrina@iscap.ipp.pt.

⁴ University of Minho, Braga, Portugal, School of Economics and Management. E-mail: anabela@eeg.uminho.pt.

⁵ Valongo, Portugal. E-mail: telma.maia@cm-valongo.pt.

percepção dos cidadãos comuns sobre conteúdos, formas e formatos da informação. Os responsáveis políticos para além da disponibilização da informação terão que ter em conta a sua inteligibilidade, o design, a atratividade e a acessibilidade dos websites. Não chega disponibilizar informação, é também necessário que a mesma seja entendível e que cumpra atributos de usabilidade mínimos.

Palavras-chave: Transparência; *websites*; conteúdos digitais; índice transparência municipal (ITM); POCAL

1. Introdução

Nas sociedades modernas e democráticas, as organizações públicas são obrigadas a prestar contas da gestão dos recursos públicos. Os cidadãos têm de ser informados sobre que recursos os gestores públicos utilizaram, por que razão os utilizaram, como os utilizaram, que resultados obtiveram e quais as consequências/objetivos que esperam alcançar. Em resumo, têm o direito de saber como estão a ser gastos os seus impostos.

Por outras palavras, os gestores têm que fazer uma gestão transparente (Arnold & Garcia, 2011), prestando contas aos cidadãos.

O objetivo do estudo é identificar a informação económica financeira disponibilizada pela Administração Pública Local nos *websites*. A metodologia usada é de natureza exploratória. Recorre-se criada uma grelha de análise de *website* baseada na legislação vigente, no índice no Índice de Transparência Municipal (ITM) e na revisão bibliográfica efetuada. A amostra é constituída pelos *websites* dos municípios da NUT II.

Para além do tipo de documentação disponibilizado, avaliou-se os *websites* relativamente a características de usabilidade, especificamente: manutenção, navegabilidade, *design* e inteligibilidade da informação. De acordo com a *International Standards Organization* (ISO) 9241-11:2018 a usabilidade é a capacidade de um produto ser usado por utilizadores específicos para atingir objetivos específicos com eficácia, eficiência e satisfação em um contexto específico de uso.

O estudo inicia com a revisão de literatura na área, descreve a metodologia de investigação utilizada e apresenta a análise e discussão dos resultados. Por último, tecem-se as principais conclusões e fazem-se propostas de trabalho futuro.

2. Revisão de literatura

Sobretudo nos países mais desenvolvidos, nas quatro últimas décadas, o setor público tem sido alvo de uma reavaliação completa. Durante este período, a introdução de novos programas, políticas e reformas, bem como a aferição e escrutínio público dos respetivos resultados tem sido amplamente associado à Nova Gestão Pública. A retórica da Nova Gestão Pública enfatiza conceitos como transparência e prestação de contas (Barretta & Busco, 2011; Ferry & Murphy, 2018).

O conceito, e o ato, de prestação de contas pode ter diferentes significados dependendo dos atores, do contexto e do propósito. Não existe uma única definição concreta e operativa (Bovens, 2007, 2010; Ebrahim, 2003; Murtaza, 2012, Samuel, 1992), podendo ser abordado segundo uma perspetiva política (Weingart, 1999), normativa (Ebrahim, 2009), instrumental (Moynihan, 2003) ou funcional (O'Dwyer & Unerman, 2007). Mas, independentemente das diversas abordagens do conceito, nas sociedades modernas e

democráticas, é exigido às organizações públicas que prestem contas sobre a gestão dos recursos públicos: quanto, como, onde e que resultados foram obtidos.

Segundo a Comissão Europeia (2016), a transparência refere-se à divulgação de documentos relevantes e outras informações sobre a tomada de decisões do governo e atividade do governo para o público em geral de uma forma que seja relevante, acessível, oportuna e precisa. No sentido de promover o funcionamento mais transparente das entidades governamentais, a Comissão Europeia (2016) fez três recomendações instrumentais, a saber:

Recomendação 1: tomar mais medidas legislativas sobre "acesso a informação". Reforçar a legislação existente no sentido de conferir mais direitos aos cidadãos a solicitar acesso à informação ou até obrigar a administração pública a disponibilizar proactivamente informação relacionada com contratos governamentais, gastos do governo, reuniões de políticos e altos funcionários, entre outros.

Recomendação 2: existência de mecanismos de controlo para priorizar e acompanhar a publicação de informação de alto valor democrático. Além de fortalecer o acesso à legislação de informação, os governos devem adotar uma política de auto-regulação e co-regulação para encorajar a administração pública a disponibilizar informação de alto valor democrático.

Recomendação 3: alinhar práticas de gestão da informação. Para tornar os governos mais transparentes e responsáveis, estes deverão adotar práticas consistentes de gestão de informação, adequando a estrutura organizacional, adotando procedimentos, padrões de *metadados* e ferramentas de *software*. A adoção destas medidas poderá contribuir também para melhorar a eficiência e eficácia dos processos administrativos subjacentes.

De acordo com Cruz, Tavares, Marques, Jorge e Sousa (2016), a internet em geral e os *websites* oficiais em particular, mudaram fundamentalmente o relacionamento entre os cidadãos e seus governos, facilitando o acesso a grandes quantidades de dados que podem ser recolhidos, distribuídos e transformados por empresas privadas, jornalistas e organizações cívicas. Iniciativas governamentais de dados abertos, *websites* para monitorização dos gastos da administração pública, reuniões públicas online, comentários públicos sobre políticas públicas e os regulamentos têm desempenhado um papel crucial na promoção da transparência, participação e colaboração.

De facto, na esfera da administração pública, é cada vez mais frequente a triangulação dos conceitos de *accountability*; transparência; e dados abertos (Lourenço, Piotrowski & Ingrams, 2017). Segundo Lourenço, Jorge e Rolas (2016), nos últimos anos, o conceito de governo aberto, nas suas múltiplas dimensões (incluindo transparência, participação e colaboração), experimentou um aumento de visibilidade e importância nas sociedades modernas. Linders e Wilson (2011) situam as origens do governo aberto na Suécia em 1766 (Swedish Freedom of the Press Act). No entanto, segundo Lourenço (2013), o grande impulsionador da disseminação dos portais eletrónicos abertos foi o Open Government Directive (OGD), publicada pelo governo de Obama, em 2009, com o objetivo de promover a publicação de dados governamentais destinados a apoiar a responsabilização e a reutilização de valor social ou económico. De acordo com Lourenço, Sá, Jorge e Pattaro (2013), nesta busca por mais transparência, considerada essencial para promover a prestação de contas, o papel das tecnologias da informação é crucial. Entidades do setor público têm recorrido à Internet para melhorias nos serviços, inovação e processos de participação, como meio de promover a transparência e a prestação de contas - especialmente por meio de maior divulgação de informações - e,

assim, aumentar a capacidade de resposta aos cidadãos. Os *websites*, em particular, oferecem uma oportunidade para divulgação de informações. Assim, há a necessidade de criar modelos especificamente direcionados para avaliar a divulgação de informações *online*. Na verdade, podem surgir dúvidas sobre se o potencial da Internet está a ser usado para fornecer informações oportunas, precisas e fáceis de usar aos cidadãos, e outras partes interessadas, cumprindo o objetivo final de aumentar a confiança nos governos. Paralelamente, importa saber se os *websites* institucionais são suficientemente abertos e as informações divulgadas são suficientemente acessíveis e inteligíveis ao cidadão comum.

A este propósito, Pires (2012, p.1) considera que, no contexto da *New Public Management* e o desenvolvimento das TIC, a “Administração Pública no geral, e os municípios em particular, tomam progressivamente consciência de que a divulgação da informação representa um fator determinante para a melhoria da participação ativa dos cidadãos, da eficiência de resultados e da transparência”. Deste modo, “a diferenciação entre municípios mais e menos transparentes pode ser feita analisando quais são aqueles que primam por divulgar mais informação” (Pires, 2012, p.1).

Em termos de práticas internacionais de transparência, a Internet reduziu bastante o custo de recolher, divulgar e aceder a informações do governo (Roberts, 2006). Contudo, tal como afirmam Bertot, Jaeger e Grimes (2010), o sucesso destas iniciativas também dependerá da aceitação das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) entre os cidadãos. Com efeito, Bertot, Jaeger e Grimes (2010) consideram que, em termos de transparência, embora as TIC possam promover mudanças significativas no curto prazo, o sucesso a longo prazo exige ainda muito trabalho a fazer, nomeadamente o desenvolvimento de métricas de avaliação do sucesso e eficácias dessas iniciativas de transparência e a promoção de uma maior divulgação de projetos piloto transnacionais e a difusão das melhores práticas.

Num trabalho em que se procura investigar os fatores institucionais e determinar as diferentes dimensões da transparência do *website* do governo local, GrimmeliKhuijsen e Welch (2012) afirmam que a literatura sobre transparência online é fragmentada incipiente e carece de uma estrutura teórica que considere adequadamente a variação dos tipos de transparência e dos contextos dentro dos quais é aplicada. Além disso, segundo o autor, os estudos empíricos anteriores ignoraram a transparência ao nível do governo local, concentram-se em explicar a variação nas estatísticas de transparência entre países ou governos regionais. GrimmeliKhuijsen e Welch (2012) distinguem, ainda, transparência sobre os processos de decisão, transparência sobre as políticas seguidas e transparência sobre os resultados conseguidos. Os autores argumentam que há três fatores gerais determinantes do nível de transparência: (i) capacidade organizacional, (ii) influência política e (iii) influência de grupo. Na perspetiva da capacidade organizacional, a transparência é entendida como uma parte da prestação de serviços eletrónicos aprimorados; a perspetiva política baseia-se na premissa de que a divulgação de informações nunca é totalmente neutra porque representa interesses políticos; e a perspetiva da influência do grupo reconhece que entidades externas (media, indústria, cidadãos e grupos ambientais) pressionam os governos locais para atuarem com maior transparência.

Alinhados com estas ideias, Cruz et al. (2016) afirmam que a divulgação da informação deveria ser incorporada como valor central na administração pública. Todavia, como ainda não existem ferramentas adequadas para medir, avaliar e comparar as práticas de transparência e investigar os determinantes do sucesso das iniciativas de transparência, os autores desenvolveram um Índice de Transparência Municipal (ITM). Este índice foi

criado com recurso a um painel de peritos que definiu as dimensões, os indicadores, as métricas e respetivas ponderações num índice global (Cruz et al., 2016).

Considerando que os dados mais procurados estão relacionados com questões financeiras, orçamentais e de gestão, e tendo como ponto de partida o ITM e a legislação vigente, especificamente o Regime Financeiro Autarquias Locais - Lei n.º 73/2013 de 03/09 – Art.º 79.º e o POCAL- art.º 4, o nosso estudo focou-se na identificação da informação económico-financeira disponibilizada nos *websites* dos municípios.

3. Objetivos, Questões e Metodologia de investigação

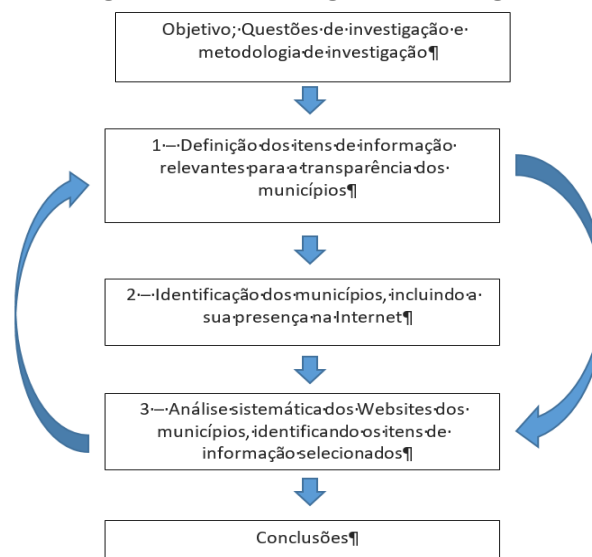
Este estudo teve como objetivo identificar a informação económica financeira disponibilizada publicamente pela Administração Pública Local em formato digital.

O cumprimento do objetivo proposto é concretizado dando resposta às seguintes questões de investigação:

- Q1: Qual é a informação económica financeira disponibilizada pela Administração Pública Local no *website*?
- Q2: Existe alguma informação obrigatória que não é disponibilizada pela Administração Pública Local em formato digital? Se sim, qual é a informação obrigatória que não é disponibilizada?
- Q3: Como se caracterizam os *websites* quanto à usabilidade, especificamente nos parâmetros: manutenção, navegabilidade, design e inteligibilidade da informação?

Para dar respostas às questões de partida procedeu-se à análise de conteúdo dos *websites*, recorrendo a uma metodologia de natureza qualitativa (Guerra, 2006; Michelle Lessard-Hébert, et al., 2008). Depois de verificar se os documentos estavam, ou não, presentes no *website*, classificou-se o *website* quanto aos seguintes parâmetros: manutenção, navegabilidade, *design* e inteligibilidade da informação. Na figura 1 está representada a sequência de procedimentos metodológicos seguidos.

Figura 1 - Metodologia da investigação



Fonte: Elaboração própria

Cada um dos procedimentos identificados corresponde a uma fase da investigação que descrevemos de seguida.

3.1 Definição dos itens de informação para a transparência dos municípios

O primeiro procedimento consistiu na construção da grelha de análise dos *websites*.

Tendo como base a legislação em vigor (POCAL e Regime Financeiro Autarquias Locais - Lei n.º 73/2013 de 03/09), o ITM e outras variáveis identificadas na revisão bibliográfica, classificamos os itens de informação em 3 conjuntos: (i) conjunto A; (ii) conjunto B; (iii) conjunto C.

O conjunto A é constituído pelos itens de informação obrigatórios por força da legislação em vigor (POCAL- artigo 4º e Regime Financeiro Autarquias Locais - Lei n.º 73/2013 de 03/09 - Artigo 79º) (ver conjunto A, da tabela 1).

O conjunto B contém os itens considerados na dimensão F – Transparência Económico-financeira do ITM (ver conjunto B, da tabela 1). Neste conjunto constam 7 itens que são simultaneamente de publicação obrigatória e pertencem à dimensão F, do ITM, ou seja, itens que correspondem à interseção dos dois conjuntos A e B.

No conjunto C é incluído um total de 17 itens (Ver conjunto C, da tabela 1) identificados pelos autores, segundo critérios de relevância, a partir da revisão de literatura e da pré-análise de alguns *websites*.

Tabela 1: Itens de informação da grelha de análise

Conjunto	Itens
A	1. Valores em vigor relativos às taxas do IMI e derrama
	2. A percentagem da participação variável no IRS
	3. Montante total das dívidas desagregado por rubricas
	4. Anexos às demonstrações financeiras
A ∩ B	5. Plano Plurianual de Investimentos/Execução anual do Plano Plurianual de Investimentos
	6. Orçamento
	7. Fluxos de Caixa/Mapa de Fluxos de caixa
	8. Balanço
	9. Demonstração de Resultados
	10. Mapas da execução anual orçamental
B	11. Relatório de gestão
	12. Investimento por freguesia (listagem das despesas de capital efetuadas por freguesia)
	13. Alterações e retificações orçamentais
	14. Lista de dívidas a fornecedores e respetivos períodos de mora
	15. Lista de empréstimos à banca e respetivos prazos e vencimentos
C	16. Lista de dívidas por factoring e outra dívida a terceiros
	17. Balanço Social
	18. Subsídios/Benefícios/Subvenções
	19. Declaração de compromissos plurianuais
	20. Declaração de pagamentos e recebimentos em atraso
	21. Certificação legal de contas
	22. Normas de execução orçamental
	23. Mapa das entidades participadas
	24. Mapa de Pessoal
	25. Mapas de contas de ordem
	26. Operações de tesouraria
	27. Situação de contratos/contratação administrativa
	28. Normas de controlo interno

	29. Fundos de Maneio
	30. PAEL - Plano de Apoio à Economia Local
	31. Parecer do Fiscal Único/ROC/Auditor Externo
	32. Taxa Municipal de Direitos de Passagem
	33. Orçamento Participativo

Fonte: Elaboração própria.

Na análise entendeu-se, também, ser importante verificar alguns aspetos de usabilidade, especificamente as diretrizes constantes na tabela 2.

Categoria	Caraterísticas	Classificação
Manutenção	Atualização do <i>website</i>	Atualizado versus Desatualizado
Navegabilidade	Organização do Caminho para a Informação	Organizada versus Desorganizada
	Caminho para a Informação	Intuitivo versus Confuso
	Estrutura do <i>website</i>	Moderno versus Antigo
Design	Classificação	Estruturado versus Confuso
	Layout	Simpático versus Cansativo/excessivo
Inteligibilidade da Informação	Classificação da linguagem	Simples versus Complicada
	Linguagem gráfica	Com ou sem Tabelas/Gráfico

Fonte: Elaboração própria.

3.1. Identificação dos municípios, incluindo a sua presença na Internet

Procedeu-se à seleção dos municípios a analisar utilizando a divisão do Eurostat, em 2015, que dividiu Portugal em 3 níveis (NUTS I, NUTS II, NUTS III), A NUT analisada foi a NUT II – Norte de Portugal. A NUT II compreende 86 municípios, a saber: Alfândega da Fé; Maia; Santa Maria da Feira; Alijó; Marco de Canaveses; Santa Marta de Penaguião; Amarante; Matosinhos; Santo Tirso; Amares; Melgaço; São João da Madeira; Arcos de Valdevez; Mesão Frio; São João da Pesqueira; Armamar; Miranda do Douro; Sernancelhe; Arouca; Mirandela; Tabuaço; Baião; Mogadouro; Tarouca; Barcelos; Moimenta da Beira; Terras de Bouro; Boticas; Monção; Torre de Moncorvo; Braga; Mondim de Basto; Trofa; Bragança; Montalegre; Vale de Cambra; Cabeceiras de Basto; Valença; Caminha; Murça; Valongo; Carrazeda de Ansiães; Oliveira de Azeméis; Valpaços; Castelo de Paiva; Paços de Ferreira; Viana do Castelo; Celorico de Basto; Paredes; Vieira do Minho; Chaves; Paredes de Coura; Vila do Conde; Cinfães; Penafiel; Vila Flor; Espinho; Penedono; Vila Nova de Cerveira; Esposende; Peso da Régua; Vila Nova de Famalicão; Fafe; Ponte da Barca; Vila Nova de Foz Côa; Felgueiras; Ponte de Lima; Vila Nova de Gaia; Freixo de Espada à Cinta; Porto; Vila Pouca de Aguiar; Gondomar; Póvoa de Lanhoso; Vila Real; Guimarães; Póvoa de Varzim; Vila Verde; Lamego; Resende; Vimioso; Lousada; Ribeira de Pena; Vinhais; Macedo de Cavaleiros; Sabrosa e Vizela.

Assim, a amostra do estudo é composta pelo conjunto dos *websites* dos municípios pertencentes à NUT II, totalizando um total de 86 *websites*.

3.2. *Análise sistemática dos Websites dos municípios, identificando os itens de informação selecionados*

O sistema de registo de dados de observação usado foi o descritivo (Evertson & Green, 1986; Michelle Lessard-Hébert, et al., 2008) em forma de grelha de categorias (Evertson & Green, 1986) que foi previamente construída numa folha de Excel.

O processo, manual, de análise dos sítios web decorreu entre os meses de Fevereiro e Maio de 2016.

A análise iniciou abrindo-se a página principal do *website*, em seguida, percorreram-se os menus que melhor sugeriam a existência dos itens de informação relevante constantes da grelha de avaliação. Quando os mesmos não eram encontrados na pesquisa manual, ou seja, não existia qualquer *link* ou menu que os tornasse visíveis, recorria-se ao motor de pesquisa do *website* usando substantivos que de alguma forma identificassem os itens pesquisados.

Após a observação direta dos *websites*, tal como anteriormente descrito, foi criada uma base de dados onde foi registada a presença ou a ausência dos itens de informação relevante.

A pesquisa dos itens permitiu obter uma apreciação sobre manutenção, navegabilidade, *design* e inteligibilidade da informação e consequentemente ter uma visão global da usabilidade dos *websites*.

Após este primeiro registo, foram tratados os dados de forma a obter conhecimento relevante sobre os *websites*, descritos em seguida.

4. **Apresentação e análise dos resultados**

Após a observação nos *websites*, tal como anteriormente descrito, foi criada uma base de dados onde foi registada a presença ou a ausência das informações relevantes identificadas na metodologia e outras anotações relevantes para a análise do *website*. Após este primeiro registo, foram tratados os dados de forma a obtermos conhecimento relevante sobre os *websites* e sobre as informações relevantes em análise. Estes resultados resultam da análise dos resultados obtidos pela estatística descritiva.

Após a análise ao total e à percentagem observada para cada tipo de informação relevante procurada nos *websites*, realiza-se uma breve análise ao total itens observados em cada um dos *websites* que compõem a amostra. Assim, como podemos observar na tabela 5 são 10 os *websites* que disponibilizam a totalidade dos 16 itens referentes ao conjunto A (Arcos de Valdevez; Vizela; Murça; Santa Marta de Penaguião; Vila do Conde; Peso da Régua; Vila Nova de Gaia; Espinho; Póvoa de Lanhoso; Vila Nova de Foz Côa e Cinfães), os *websites* que proporcionam o menor número de itens deste conjunto são Melgaço; Alijó e Amarante, onde são apenas disponibilizadas 8 dos 16 itens do conjunto A (Informações de publicação obrigatória referida pela legislação em vigor).

Verificou-se ainda que o *website* do município de Tabuaço não disponibilizava qualquer informação económico-financeira e, por isso, não foi considerado.

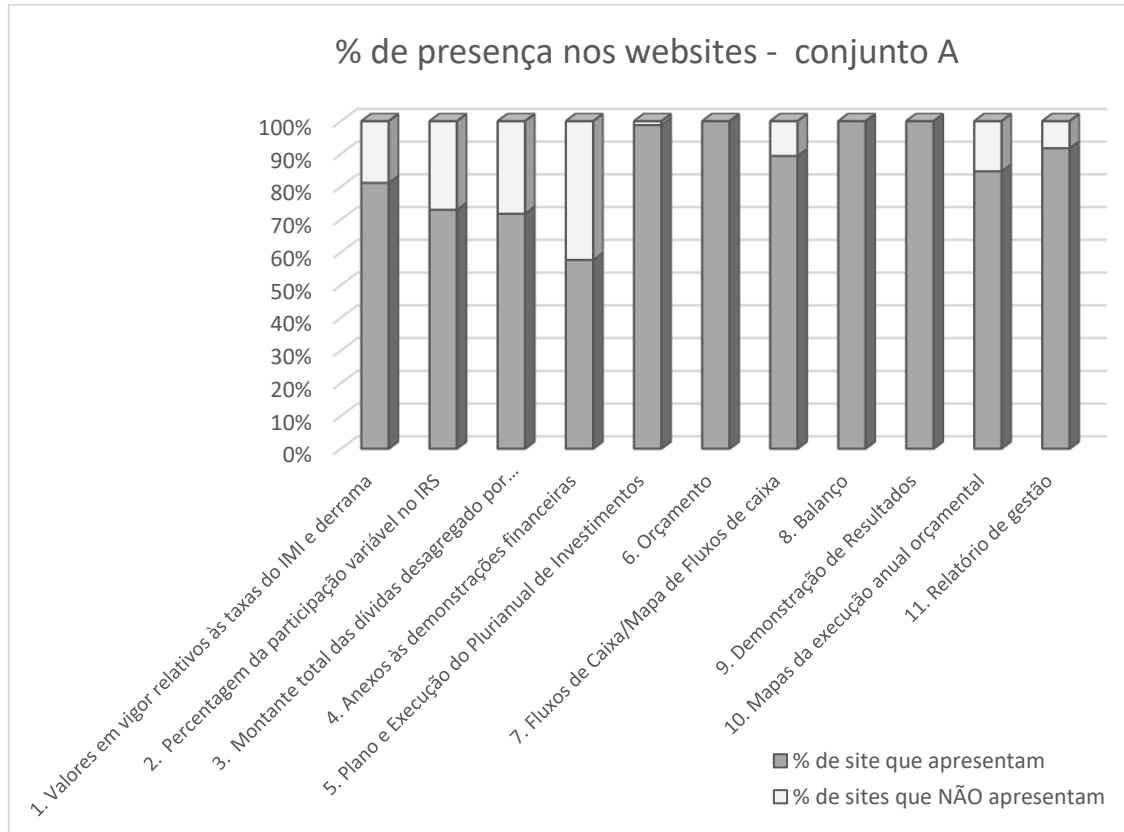
Tabela 2: N° de itens referentes ao conjunto A

Municípios	N° de itens	%	Municípios	N° de itens	%
Arcos de Valdevez	16	100%	Chaves	13	81%
Vizela	16	100%	Oliveira de Azeméis	13	81%
Murça	16	100%	Ribeira de Pena	13	81%
Santa Marta de Penaguião	16	100%	Valpaços	13	81%
Vila do Conde	16	100%	Póvoa de Varzim	13	81%
Peso da Régua	16	100%	Amares	13	81%
Vila Nova de Gaia	16	100%	São João da Madeira	13	81%
Espinho	16	100%	Armamar	13	81%
Póvoa de Lanhoso	16	100%	Vila Flor	13	81%
Vila Nova de Foz Côa	16	100%	Alfândega da Fé	12	75%
Cinfães	16	100%	Vila Pouca de Aguiar	12	75%
Vila Nova de Cerveira	15	94%	Mondim de Basto	12	75%
Ponte da Barca	15	94%	Miranda do Douro	12	75%
Lousada	15	94%	Trofa	12	75%
Marco de Canaveses	15	94%	Vinhais	12	75%
Baião	15	94%	Paredes	12	75%
Felgueiras	15	94%	Vila Verde	12	75%
Terras de Bouro	15	94%	Caminha	12	75%
Sabrosa	15	94%	Vimioso	12	75%
Arouca	15	94%	Torre de Moncorvo	12	75%
Santo Tirso	15	94%	Mesão Frio	12	75%
Castelo de Paiva	15	94%	Freixo de Espada à Cinta	12	75%
Monção	15	94%	Mirandela	11	69%
Montalegre	14	88%	Paços de Ferreira	11	69%
Guimarães	14	88%	Viana do Castelo	11	69%
Vila Nova de Famalicão	14	88%	Esposende	11	69%
Vale de Cambra	14	88%	Mogadouro	11	69%
Resende	14	88%	Matosinhos	10	63%
Lamego	14	88%	Penafiel	10	63%
Braga	14	88%	Porto	10	63%
Maia	14	88%	Barcelos	10	63%
Santa Maria da Feira	14	88%	Macedo de Cavaleiros	10	63%
Cabeceiras de Basto	14	88%	Tarouca	10	63%
Sernancelhe	14	88%	Fafe	9	56%
Paredes de Coura	14	88%	Ponte de Lima	9	56%
Penedono	14	88%	Moimenta da Beira	9	56%
Vieira do Minho	14	88%	Carrizada de Ansiães	9	56%
Valongo	13	81%	Celorico de Basto	9	56%
Gondomar	13	81%	São João da Pesqueira	9	56%
Vila Real	13	81%	Melgaço	8	50%
Boticas	13	81%	Alijó	8	50%
Valença	13	81%	Amarante	8	50%
Bragança	13	81%			

Fonte: Elaboração própria.

O gráfico 1 dá ênfase ao incumprimento assinalado na tabela 2. A cor cinza-clara representa o percentual de *websites* que não apresentam os itens de caráter obrigatório, referentes ao conjunto A.

Gráfico 1: % de itens do conjunto A presentes e ausentes nos *websites*



Fonte: Elaboração própria.

A tabela 3 apresenta os resultados da frequência relativa de cada um dos itens do conjunto A e do conjunto B, previamente definidas na metodologia.

Tabela 3: Itens de Informação do conjunto A e B disponíveis nos *websites*

Conjunto	Itens	%
A	1. Valores em vigor relativos às taxas do IMI e derrama	81%
	2. A percentagem da participação variável no IRS	73%
	3. Montante total das dívidas desagregado por rubricas	72%
	4. Anexos às demonstrações financeiras	58%
A ∩ B	5. Plano Plurianual de Investimentos/Execução anual do Plano Plurianual de Investimentos	99%
	6. Orçamento	100%
	7. Fluxos de Caixa/Mapa de Fluxos de caixa	89%
	8. Balanço	100%
	9. Demonstração de Resultados	100%
	10. Mapas da execução anual orçamental	85%
	11. Relatório de gestão	92%

B	12. Investimento por freguesia (listagem das despesas de capital efetuadas por freguesia)	58%
	13. Alterações e retificações orçamentais	53%
	14. Lista de dívidas a fornecedores e respetivos períodos de mora	76%
	15. Lista de empréstimos à banca e respetivos prazos e vencimentos	85%
	16. Lista de dívidas por factoring e outra dívida a terceiros	69%

Fonte: Elaboração própria.

Atendendo aos resultados, os dados referentes aos conjuntos A e B foram reordenados por ordem decrescente de frequência relativa (ver tabela 4). Assim, verifica-se que os itens que apresentam uma maior disponibilidade são os que pertencem simultaneamente ao conjunto A e B. De salientar que os itens 6. *Orçamento*, 8. *Balanço* e 9. *Demonstração de Resultados*, estavam disponibilizadas em todos os *websites*. Todavia, foram os itens 4. *Anexo às demonstrações financeiras* (com apenas 58%); 12. *Investimento por freguesia (listagem das despesas de capital efetuadas por freguesia)* (com apenas 53%) e 13. *Alterações e retificações orçamentais* (com apenas 53%), os que apresentaram o maior incumprimento.

Estes resultados são muito preocupantes, uma vez que toda esta informação pertence ao conjunto dos itens de informação de divulgação obrigatória pela lei vigente.

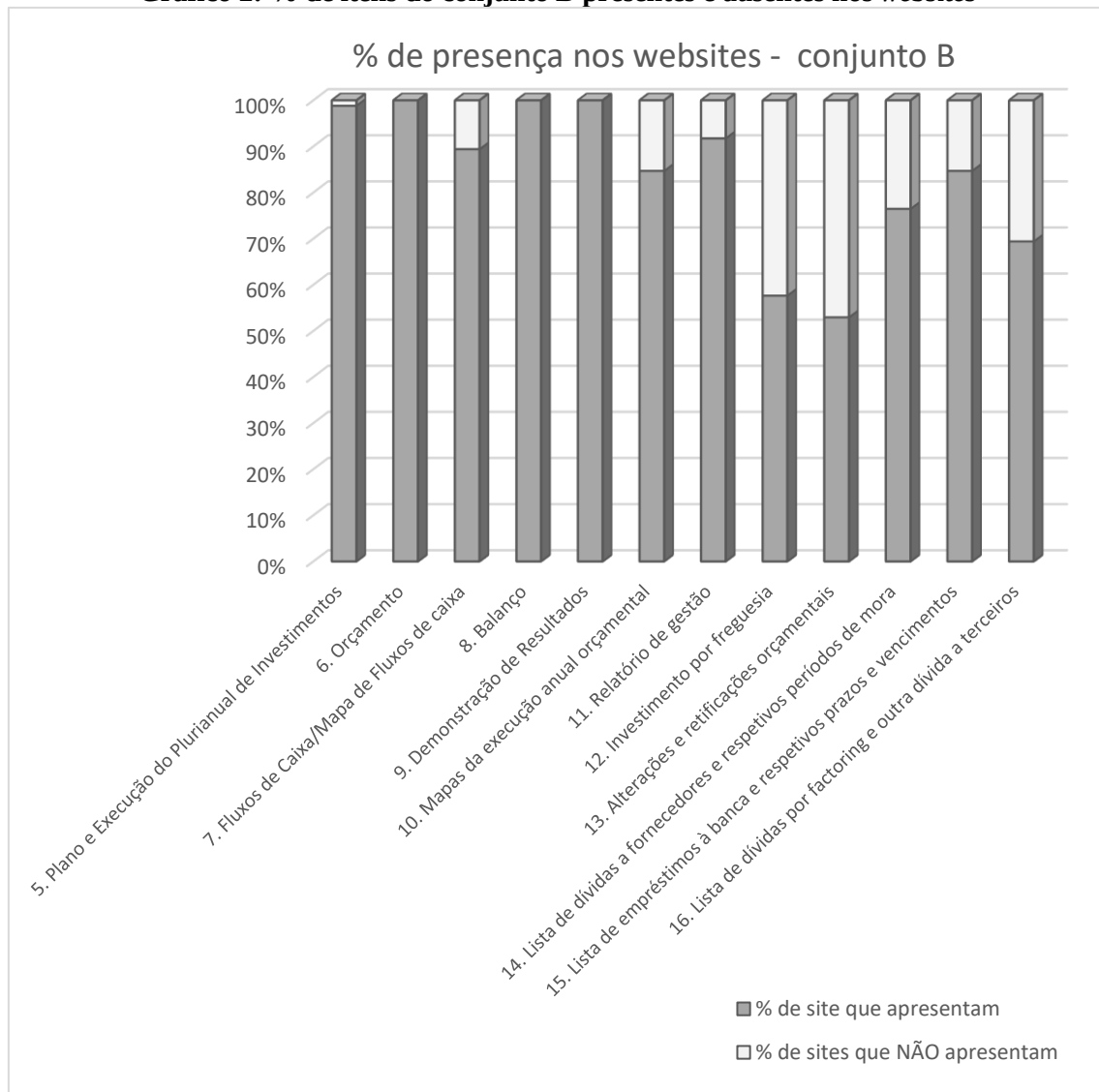
Tabela 4: % de Itens de Informação do conjunto A e B disponíveis nos *websites*

Conjunto	Itens	%
A ∩ B	6. Orçamento	100%
A ∩ B	8. Balanço	100%
A ∩ B	9. Demonstração de Resultados	100%
A ∩ B	5. Plano Plurianual de Investimentos/Execução anual do Plano Plurianual de Investimentos	99%
A ∩ B	11. Relatório de gestão	92%
A ∩ B	7. Fluxos de Caixa/Mapa de Fluxos de caixa	89%
A ∩ B	10. Mapas da execução anual orçamental	85%
B	15. Lista de empréstimos à banca e respetivos prazos e vencimentos	85%
A	1. Valores em vigor relativos às taxas do IMI e derrama	81%
B	14. Lista de dívidas a fornecedores e respetivos períodos de mora	76%
A	2. A percentagem da participação variável no IRS	73%
A	3. Montante total das dívidas desagregado por rubricas	72%
B	16. Lista de dívidas por factoring e outra dívida a terceiros	69%
A	4. Anexos às demonstrações financeiras	58%
B	12. Investimento por freguesia (listagem das despesas de capital efetuadas por freguesia)	58%
B	13. Alterações e retificações orçamentais	53%

Fonte: Elaboração própria.

Em particular, no que diz respeito aos itens do conjunto B, dimensão económico-financeira do ITM, pode-se observar, no gráfico 2, o incumprimento assinalado a cinza-claro, representando a percentagem dos municípios cujos *websites* não disponibilizam os itens recomendados, de salientar os valores obtidos nos itens 12. *Investimento por freguesia (listagem das despesas de capital efetuadas por freguesia)* e 13. *Alterações e retificações orçamentais*, são os itens recomendados pelo ITM menos disponibilizados.

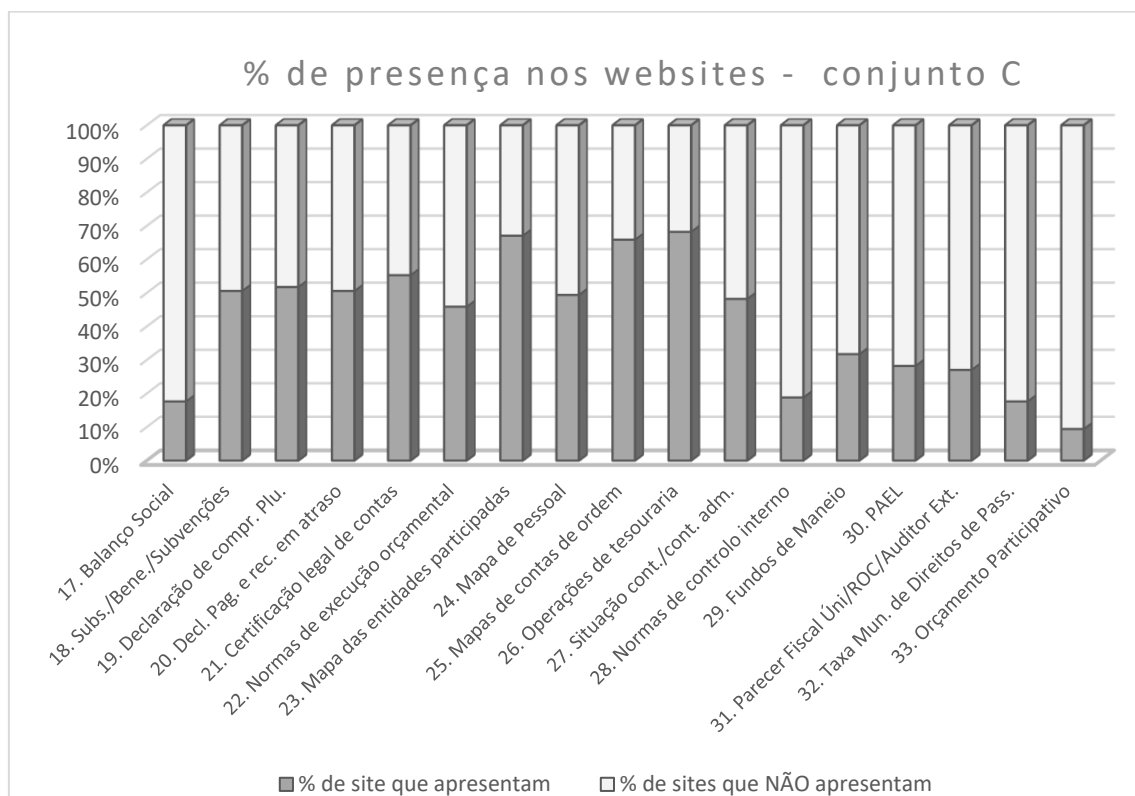
Gráfico 2: % de itens do conjunto B presentes e ausentes nos websites



Fonte: Elaboração própria.

Em relação aos itens pertencentes ao conjunto C podemos observar no gráfico 3 que, embora se trate de informação não obrigatória, estavam disponibilizados num número significativo de Municípios.

Gráfico 3: % de itens do conjunto C presentes e ausentes nos websites



Fonte: Elaboração própria.

Como podemos observar na tabela 5, os itens mais divulgados eram: 26. *Operações de tesouraria*; 23. *Mapa das entidades participadas*; e 25. *Mapas de contas de ordem*. Por outro lado, os itens menos divulgados eram: 28. *Normas de controlo interno*; 17. *Balanço Social*; 32. *Taxa municipal de direitos de passagem*. O menos divulgado de todos foi o 33. *Orçamento participativo*, apresentando uma taxa de apenas 9%.

Tabela 5: Conjunto C - Outras Informações Relevantes (em percentagem)

Itens	%
26. Operações de tesouraria	68%
23. Mapa das entidades participadas	67%
25. Mapas de contas de ordem	66%
21. Certificação legal de contas	55%
19. Declaração de compromissos plurianuais	52%
18. Subsídios/Benefícios/Subvenções	51%
20. Declaração de pagamentos e recebimentos em atraso	51%
24. Mapa de Pessoal	49%
27. Situação de contratos/contratação administrativa	48%
22. Normas de execução orçamental	46%
29. Fundos de Maneio	32%
30. PAEL - Plano de Apoio à Economia Local	28%
31. Parecer do Fiscal Único/ROC/Auditor Externo	27%
28. Normas de controlo interno	19%
17. Balanço Social	18%
32. Taxa Municipal de Direitos de Passagem	18%
33. Orçamento Participativo	9%

Fonte: Elaboração própria.

A análise aos *websites* não foi restrita à verificação da disponibilidade das informações constantes nos itens pertencentes aos conjuntos A, B e C, anteriormente apresentados. Adicionalmente os *websites* foram analisados quanto à atualidade dos dados; quanto à navegabilidade e verificada a existência de determinadas características, nomeadamente, (i) manutenção do *website* (*atualidade dos dados*); (ii) navegabilidade do *website* (*organização do caminho para a informação; intuição do caminho para a informação e modernidade do design*); (iii) *design* do *website* (*estrutura do design e layout geral do design*) e (iv) inteligibilidade da informação (*inteligibilidade da informação quanto à linguagem e inteligibilidade da informação*). A classificação de cada uma destas características foi feito segundo a descrição apresentada na metodologia. Os resultados obtidos estão sintetizados na tabela 6.

Tabela 6: Características verificadas nos *websites*

Categorias	Características	%	%
(i) Manutenção	Atualização do <i>website</i>	100%	0 (desatualizada)
(ii) Navegabilidade	Organização do Caminho para a Informação	84% (Organizada)	16% (Desorganizada)
	Caminho para a Informação	78% (Intuitivo)	22% (Confuso)
	Estrutura do <i>website</i>	80% (Estruturado)	20% (Confuso)
(iii) Design	Classificação	72% (Moderno)	28% (Antiquado)
	Layout	60% (Simpático)	40% (Cansativo/excessivo)
(iv) Inteligibilidade da Informação	Classificação da linguagem	72% (Simples)	28% (Complexo)
	Linguagem gráfica	31% (com Tabelas/Gráfico)	69% (sem Tabelas/Gráfico)

Fonte: Elaboração própria.

Em resumo, salientamos, pela positiva, o facto de todos os *websites* terem a informação atualizada- (100%), serem *navegabilidade organizada, intuitiva e estruturada*, e terem um *design moderno e simpático*. Pela negativa salienta-se a utilização reduzida de infografia nos *websites* (*tabelas, gráficos*).

5. Conclusões e trabalho futuro

Nas últimas décadas, a disponibilização da informação económico-financeira nos *websites* dos municípios tem sido facto, quer pela obrigatoriedade da lei (artigo nº4 do POCAL - Decreto-Lei 54-A/99, de 22 de fevereiro e artigo n.º 79 do Regime Financeiro Autarquias Locais Lei 73/2013, de 3 de setembro), quer como uma boa prática de transparência e da responsabilização dos gestores na APL.

Por outro lado, o desenvolvimento do processo de modernização da APL, utilizando as TI, nomeadamente a Internet, tem promovido a utilização de canais digitais de comunicação, aumentando, assim, o potencial da divulgação da informação financeira pelos municípios.

O estudo apresentado teve como objetivos: identificar a informação económico-financeira disponibilizada nos *websites* pela APL e, da informação disponibilizada, identificar a obrigatória e a não obrigatória.

Relativamente à disponibilização dos itens de informação obrigatórios por lei, concluímos que: (i) quase todos os municípios os disponibilizavam, existindo mesmo municípios que disponibilizam a totalidade. Todavia, existia um município que não disponibilizava qualquer informação económico-financeira; (ii) os itens de informação relevante: Orçamento, Balanço e Demonstração de Resultados estavam disponibilizados em todos os *websites*. Os itens menos disponibilizados eram: Anexo das demonstrações financeiras (com apenas 58%); Investimento por freguesia (listagem das despesas de capital efetuadas por freguesia) (com apenas 53%) e Alterações e retificações orçamentais (com apenas 53%).

Estes resultados são muito preocupantes, uma vez que toda esta informação pertence ao conjunto de itens de informação relevante de disponibilização obrigatória por lei.

Quanto à disponibilização dos itens de informação recomendados pelo ITM salienta-se que: (i) os mais disponibilizados nos *websites* são os que fazem parte simultaneamente dos itens de informação obrigatórios por lei; (ii) os menos disponibilizados eram os itens *Investimento por freguesia* (listagem das despesas de capital efetuadas por freguesia) e *Alterações e retificações orçamentais*.

No que diz respeito aos outros itens (conjunto C) verificou-se que existia um significativo de nº de municípios que os disponibilizava, sendo os mais disponibilizados *Operações de tesouraria*, *Mapa de entidades participadas* e *Mapas de contas de ordem*.

Relativamente à acessibilidade aos documentos, concluímos que: (i) a maioria dos *websites* tinham a informação atualizada (100%), (ii) a *navegabilidade* era *organizada*, *intuitiva* e *estruturada* e (iii) os *websites* possuíam um *design moderno* e *simpático*. Pela negativa salienta-se a utilização reduzida de infografia nos *websites* (*tabelas*, *gráficos*).

Como perspetivas de trabalho futuro, entende-se ser importante complementar a avaliação da análise da usabilidade dos *websites*, utilizando as abordagens qualitativas e quantitativas.

Por último, seria também conveniente pensar na definição de normas para disponibilização dos documentos. A existência de *standards* nesta área facilitaria o trabalho quer dos decisores políticos quer dos responsáveis pelo desenvolvimento dos *Websites*.

Referências bibliográficas

- Arnold, A.K., & Garcia, H. (2011). *Generating genuine demand for accountability through communication. The World Bank communication for governance & accountability program (commgap) external affairs*. Washington DC: World Bank.
- Barretta, A., & Busco, C. (2011). Technologies of government in public sector's networks: In search of cooperation through management control innovations. *Management Accounting Research*, 22(4), 211-219.
- Bertot, J. C., Jaeger, P. T., & Grimes, J. M. (2010). Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. *Government information quarterly*, 27(3), 264-271.

- Bovens, M. (2007). Public Accountability. In Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn Jr., & Christopher Pollitt (Ed.), *The Oxford Handbook of Public Management*.
- Bovens, M. (2010). Two Concepts of Accountability: Accountability as Virtue and as a Mechanism. *West European Politics*. 33(5), 946 -967.
- Comissão Europeia (2016). *Towards faster implementation and uptake of open government – Final Report Luxembourg*. Publications Office of the European Union. ISBN 978-92-79-63040-8 doi: 10.2759/038724
- Cruz, N., Tavares, A., Marques, R., Jorge, S., & Sousa, L. (2016). Measuring Local Government Transparency, *Public Management Review*, 18(6), 866-893.
- Decreto-Lei 54-A/99, de 22 de fevereiro: POCAL
- Ebrahim, A. (2003). Accountability in Practice: Mechanisms for NGOs. *World Development*. 31(5), 813 -829.
- Ebrahim, A. (2009). Placing the Normative Logics of Accountability in “Thick” Perspective. *American Behavioral Scientist*. 52(6), 885-904.
- Evertson, C. M & Green, J.L. (1986). Observation as inquiry and method. In M. Wittrock (Ed.), *Handbook of research on teaching*, 162 - 230. New York: MacMillan.
- Ferry, L., & Murphy, P. (2018). What about financial sustainability of local government!—A critical review of accountability, transparency, and public assurance arrangements in England during austerity. *International Journal of Public Administration*, 41(8), 619-629.
- Grimmelikhuijsen, S. G., & Welch, E. W. (2012). Developing and testing a theoretical framework for computer-mediated transparency of local governments. *Public administration review*, 72(4), 562-571.
- Guerra, I. (2006). *Pesquisa qualitativa e análise de conteúdo: Sentidos e formas de uso*. Portugal: Principia.
- ISO 9241-11:2018 - Ergonomics of human-system interaction -- Part 11: Usability: Definitions and concepts. (n.d.). Retrieved September 5, 2018, from <https://www.iso.org/standard/63500.html>
- Lei 73/2013, de 3 de setembro: Regime Financeiro Autarquias Locais
- Lessard-Hébert, M., Goyette, G. & Boutin, G., 2008. *Investigação Qualitativa: Fundamentos e Práticas*. 3a ed. Lisboa: Instituto Piaget.
- Linders, D., & Wilson, S. C. (2011). What is open government?: one year after the directive. In *Proceedings of the 12th Annual International Digital Government Research Conference: Digital Government Innovation in Challenging Times*. ACM. 262-271.

- Lourenço, R. P. (2013). Open government portals assessment: a transparency for accountability perspective. In Wimmer, M.A., Janssen, M. & Scholl, H. J. (org.) 12th International Conference on Electronic Government (EGOV Koblenz, Germany. Springer, Lecture Notes in Computer Science, LNCS8074, 62-74.
- Lourenço, R. P., Jorge, S., & Rolas, H. (2016). Towards a transparency ontology in the context of open government. *Electronic Government, an International Journal*, 12(4), 375-394.
- Lourenço, R. P., Piotrowski, S., & Ingrams, A. (2017). Open data driven public accountability. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 11(1), 42-57.
- Lourenço, R. P., Sá, P. M. Jorge S., & Pattaro, A. F. (2013). Online Transparency for Accountability: One Assessing Model and Two Applications. *Electronic Journal of E-Government*, 11 (2): 280–292
- Moynihan, D. P. (2003). Normative and instrumental perspectives on public participation citizen summits in Washington, DC. *The American Review of Public Administration*, 33(2), 164-188.
- Murtaza, N. (2012). Putting the Lasts First: The Case for Community -Focused and Peer-Managed NGO Accountability Mechanisms. *Voluntas*, 23, 109–125.
- O'Dwyer, B., & Unerman, J. (2007). From functional to social accountability: Transforming the accountability relationship between funders and non-governmental development organisations. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 20 (3), 446 – 471.
- Pires, W. C. (2012). *Os determinantes da divulgação da informação financeira na Internet: evidência empírica nos municípios portugueses*. Dissertação do Mestrado de Contabilidade e Finanças, Instituto Politécnico de Bragança, Escola Superior de Tecnologia e Gestão.
- Roberts, A. (2006). *Blacked out: Government secrecy in the information age*. New York: Cambridge University Press.
- Samuel, P. (1992). Accountability in public services: Exit, voice and control. *World Development*, 20(7), 1047-1060.
- Weingart, P. (1999). Scientific expertise and political accountability: paradoxes of science in politics. *Science and Public Policy*, 26 (3), 151-161.