

Transparência para accountability: uma estratégia e uma aplicação ao caso português

Rui Pedro Lourenço¹

1) INESC Coimbra; Faculdade de Economia da Univ. Coimbra, Portugal
rui@fe.uc.pt

Resumo

Cada vez mais surgem iniciativas de governo aberto inseridas em estratégias de promoção de transparência, prestação de contas e responsabilização dos agentes públicos (*accountability*). Os portais de dados abertos, representativos dessas iniciativas e apesar de disponibilizarem grandes quantidades de dados, podem não responder aos cenários de procura de informação por parte dos cidadãos. Este trabalho começa por caracterizar esses cenários através da análise de literatura sobre avaliação de transparência via Internet, identificando as suas duas dimensões principais: *entidades* e *tipos de informação*. Foram então identificadas *fontes de informação* e *características* desejáveis dessas fontes essenciais para uma estratégia global de transparência governamental. Utilizando essa estratégia como referencial, foi analisada a situação portuguesa. Os resultados obtidos não só confirmaram o interesse da estratégia proposta (e dos seus componentes), como revelaram uma situação portuguesa em que as potenciais fontes de informação não estão organizadas e orientadas para a divulgação de dados aos cidadãos.

Palavras chave: Governo aberto, transparência, *accountability*, Portugal

1 Introdução

A ideia de governo aberto (open government) ganhou notoriedade recente com o lançamento da *Open Government Initiative* pelo Presidente Barack Obama [Obama, 2009; Orszag, 2009], visando um governo mais transparente, participativo e colaborativo. Na vertente da transparência (prestação de contas), visando a responsabilização dos agentes públicos, a crise financeira actual veio reforçar a necessidade dos cidadãos terem acesso a dados fiáveis sobre a forma como são geridos os recursos públicos. Bertot *et al.* [2010] apresentam vários exemplos de portais americanos que possibilitam o acesso a dados sobre despesas governamentais e que permitem portanto a monitorização por parte dos cidadãos da forma como são geridos os recursos financeiros. Os órgãos de comunicação social também têm um papel importante neste contexto de monitorização: no caso português, por exemplo, os dados disponibilizados no Portal BASE (ver secção 4.1.2) têm sido utilizados regularmente para ilustrar casos de má gestão e desperdício de recursos.

Os mesmos dados são também analisados no blog *Má Despesa Pública*¹, para onde qualquer cidadão pode “denunciar” casos de “má despesa pública” através de um endereço de correio electrónico.

De acordo com Linders e Wilson [2011], o conceito de governo aberto tem raízes históricas na legislação sobre liberdade de informação (*freedom of information*) e pode ser entendido através de diferentes perspectivas ("lentes"), incluindo a "lente" da *transparência* que associa o conceito de governo aberto à divulgação de dados sobre o funcionamento das entidades públicas, permitindo assim a responsabilização dos agentes públicos (*accountability*) [Meijer, 2003; Linders e Wilson, 2011]. Consequentemente, a *transparência*, enquanto pré-requisito para a *accountability*, pode ser definida como “o acesso do público, sem restrições, a informação atempada e fiável sobre decisões e eficiência do sector público” [Armstrong, 2005].

Dentro dos diferentes tipos e dicotomias associados ao conceito de *accountability* [Sinclair, 1995; Bovens, 2005; Bovens, 2007], Bovens [2007] identifica a *accountability política*, envolvendo representantes eleitos, partidos políticos, eleitores (cidadãos), e meios de comunicação social, como contra-parte da *delegação política* que ocorre nos sistemas democráticos representativos.

Heald [2006] detalha o conceito de transparência distinguindo entre *transparência de processo* e *transparência de eventos*, esta última envolvendo *inputs*, *outputs* ou *outcomes*. De acordo com esta dicotomia, a *transparência de inputs* (*recursos*), mais directamente ligada à gestão de recursos públicos e despesa associada, será o alvo principal deste trabalho. Heald [2012] também diferencia entre transparência de nível *macro* e de nível *micro*. Enquanto a primeira permite uma “visão global das actividades do sector público” (relacionada portanto com a disponibilização de documentos globais tais como balanços ou orçamentos), a segunda pode ser associada a eventos (acções) individuais que ocorrem em entidades públicas individuais. Esta transparência de nível *micro* pode ainda ser combinada com *transparência em tempo-real* (em oposição à *transparência em retrospectiva* [Heald, 2012]) fornecendo assim uma imagem continuamente actualizada do funcionamento interno de cada uma das entidades públicas. Esta transparência de nível micro em tempo-real consiste na divulgação de um grande volume de dados primários, desagregados e com baixa latência, que apenas as TIC permitem disponibilizar aos cidadãos com a eficiência necessária.

A questão que se coloca é: como disponibilizar concretamente esses dados aos cidadãos? Em princípio a estratégia a adoptar deve ter em consideração a forma como os cidadãos podem procurar informação. Para ter uma ideia dos diferentes cenários possíveis de procura de informação por parte dos cidadãos, foram considerados e analisados diferentes esforços de investigação relacionados com a avaliação da transparência através da Internet [Rodríguez Bolívar *et al.*, 2007; Styles e Tennyson, 2007; Gandia e Archidona, 2008; Reggi e Ricci, 2011].

¹ <http://madespesapublica.blogspot.pt/> (acedido em 3/5/2013)

Esta análise permitiu identificar duas grandes dimensões de caracterização dos cenários de procura: as *entidades* a avaliar e o *tipo de informação* cuja disponibilização é requerida.

O principal objectivo deste artigo é propor uma estratégia global de transparência governamental que responda aos diferentes cenários de procura de informação identificados, no contexto da *accountability* respeitante à gestão de recursos públicos (transparência de *inputs*). Esta estratégia poderá também servir de enquadramento para exercícios de avaliação de governo aberto, nomeadamente na sua vertente de transparência para *accountability*. O artigo analisará o caso português utilizando a estratégia proposta como enquadramento, o que permitirá simultaneamente ilustrar as suas características.

Assim, na secção 2 serão apresentadas as dimensões de caracterização dos diferentes tipos de cenários, bem como uma tipificação desses cenários. A partir desta tipificação, a secção 3 apresenta as principais componentes a considerar numa estratégia de transparência. Para ilustrar a estratégia proposta, será analisada a situação portuguesa no que diz respeito à disponibilização de dados através das componentes (tipos de fontes de informação) propostos. O artigo termina com algumas conclusões sobre a estratégia proposta e o caso português.

2 Cenários de procura de informação: tipos de informação e entidades

Uma estratégia de transparência governamental deve estar preparada para responder a diferentes cenários de procura de informação por parte de cidadãos, associações cívicas, e outros *stakeholders*. Vários estudos procuram avaliar a transparência de um tipo particular de entidades públicas [Rodríguez Bolívar *et al.*, 2007; Styles e Tennyson, 2007; Gandia e Archidona, 2008] verificando se no sítio web de cada entidade em particular são disponibilizados determinados tipos de informação e, caso seja, se são cumpridos determinados standards (qualidade dos dados, visibilidade no sítio, ...). Outros estudos adoptam uma abordagem diferente e procuram aferir a transparência no que diz respeito a um determinado tipo específico de informação, analisando para isso diferentes sítios web (possivelmente geridos por diferentes tipos de entidades) onde essa informação é disponibilizada (p. ex., [Reggi e Ricci, 2011]).

Estes dois diferentes tipos de exercícios de avaliação de transparência através da Internet revelam e ilustram dois cenários diferentes de procura de informação: no primeiro cenário o objectivo é avaliar um tipo particular de entidades públicas (municípios, por exemplo); no segundo cenário o objectivo é avaliar a transparência governamental no que diz respeito a um tipo de informação em particular (utilização de Fundos Estruturais, por exemplo). A estratégia de transparência proposta neste trabalho considera portanto duas dimensões para caracterizar os diferentes cenários de procura de informação: o *tipo de informação* procurada, e as *entidades* públicas acerca das quais se procura informação.

No que diz respeito à primeira dimensão de análise (*tipo de informação* procurada) é possível

Lourenço / Transparência para accountability: uma estratégia e uma aplicação ao caso português
considerar dois cenários:

- Os cidadãos procuram *um tipo de informação* em particular (por exemplo, pessoal ao serviço) respeitante a uma entidade ou grupo de entidades específico;
- Os cidadãos querem ter uma visão global de uma entidade ou grupo de entidades específico e para isso necessitam de aceder e analisar *diversos tipos de informação* diferentes.

No contexto deste trabalho cada tipo específico de informação corresponde geralmente a um conjunto de dados (*dataset*), sobre contratos ou pessoal ao serviço (por exemplo), essencialmente composto por dados numéricos (propícios a análise matemática/estatística) disponibilizados de uma forma desagregada – transparência de nível micro [Heald, 2012].

No que diz respeito à segunda dimensão de análise, este trabalho considera o conceito de *tipo de entidade* (*sector* do Estado): grupos de entidades que podem ser associadas de acordo com o seu estatuto (regime) legal, objectivos, autonomia administrativa, ou nível hierárquico (por exemplo, municípios). Em geral, os estudos de avaliação de transparência concentram-se num tipo de entidades (*sector*) em particular de forma a melhor comparar o nível de transparência das entidades que o compõem. Em alguns casos é difícil determinar o universo das entidades incluídas num sector: as reformas genericamente associadas à Nova Gestão Pública (*New Public Management*) vieram tornar mais complexas e fragmentadas as estruturas da administração pública, tornando assim mais difícil aos cidadãos compreender a sua real dimensão e composição [Heald, 2012].

Esta realidade leva-nos a concluir que o *tipo de entidade* (*sector*) constitui uma dimensão de análise relevante para a descrição de diferentes cenários de procura de informação:

- Os cidadãos pretendem aceder a informação acerca de todas as entidades de todos os diferentes sectores, ou seja, pretender ter uma visão global e completa de todas as entidades públicas (e, consequentemente, do Estado);
- Os cidadãos pretendem aceder a informação acerca de todas as entidades de um sector específico. Neste caso podem ocorrer duas situações:
 - O universo de entidades desse sector específico é claramente conhecido (por exemplo, municípios);
 - O universo de entidades desse sector específico não é conhecido da generalidade dos cidadãos nem é facilmente identificável (como é o caso das entidades do Sector Empresarial Local — SEL);
- Os cidadãos pretendem aceder a informação acerca de uma única, específica, entidade.

A combinação das duas dimensões de análise previamente apresentadas permite definir os cenários de procura de informação que constam da Tabela 1.

		Entidades			
		Todas as entidades de todos os sectores	Todas as entidades de um sector específico		Uma entidade específica
			Universo de entidades bem conhecido	Universo de entidades difícil de determinar	
Tipo de informação	Todos (ou alguns) tipos de informação	Visão global do Estado	Visão global de um sector		Visão global de uma entidade
	Um (único) tipo de informação	Informação específica sobre todas as entidades	Informação específica sobre um sector específico		Informação específica sobre uma entidade específica

Tabela 1. Cenários de procura de informação.

Estes diferentes cenários ilustram os requisitos a que a estratégia de transparência proposta na secção seguinte terá de responder. Simultaneamente, estes cenários irão ser utilizados para caracterizar o caso português na secção 4.

3 Uma estratégia de transparência

Cada cenário descrito na secção anterior pressupõe a execução de um conjunto de acções e diferentes requisitos de informação por parte dos cidadãos que procuram informação. Por exemplo, quando procuram Informação específica sobre uma entidade específica os cidadãos podem começar por identificar o endereço do sítio web da entidade e depois procurar nesse sítio a informação pretendida. Por outro lado, quando procuram Informação específica sobre todas as entidades podem começar por procurar um portal dedicado ao tipo de informação específica pretendido, portal esse que pode ser gerido por uma entidade pública com responsabilidade na área correspondente. Na eventualidade de procurarem informação acerca de um número limitado de entidades, porventura pertencentes a um determinado sector, podem optar por aceder ao sítio web de cada entidade onde procurarão aceder à informação pretendida. Mais concretamente, quando procuram ter uma *Visão global de um sector* podem ter a necessidade de identificar previamente que entidades fazem parte desse *Universo de entidades difícil de determinar*. Esta tarefa pode ser facilitada com o acesso a directorias ou listagens que caracterizem o universo total de entidades públicas, nomeadamente no que diz respeito ao sector a que pertencem.

Como ilustram as situações descritas, é possível associar diferentes acções de procura de informação a diferentes cenários. Neste trabalho não se procura fazer uma análise exaustiva de todas as combinações possíveis de acções a executar em cada cenário, mas sim propor um conjunto de componentes essenciais de uma estratégia de transparência que dê resposta aos cenários e acções mais expectáveis.

3.1 Tipos de fontes de informação

3.1.1 Directorias, catálogos de dados e portais globais

Independentemente do cenário de procura de informação em causa, os cidadãos beneficiam da existência de um catálogo único e centralizado de recursos informacionais disponibilizados pelo Estado. Um portal deste tipo deveria incluir, pelo menos, a seguinte informação (acompanhada, sempre que relevante, de ligações para os respectivos sítios web e portais):

- Uma descrição da estratégia global de transparência, incluindo os seus objectivos, princípios orientadores, e disposições legais respeitantes à liberdade de acesso à informação administrativa;
- Uma listagem de todos os mecanismos disponibilizados para reportar dificuldades no acesso à informação administrativa por parte das entidades públicas;
- Uma listagem de todos os tipos de informação relevantes no contexto da *accountability* dos agentes públicos. Para cada tipo deveria ainda ser disponibilizado um catálogo dos portais dedicados a tipos de informação específicos (ver secção seguinte), incluindo a descrição (meta-informação) da informação disponibilizada;
- Uma descrição e caracterização de cada tipo de entidades (sector) que compõem o Estado de forma a facilitar a compreensão da forma como este se organiza;
- Uma listagem de todas as entidades que compõem cada sector, bem como um catálogo de portais sectoriais existentes (ver secções seguintes).

3.1.2 Portais de tipos de informação específicos (*dataset portals*)

As entidades públicas produzem, recolhem e processam uma grande quantidade de dados no âmbito do seu funcionamento regular. Parte destes dados são processados para disponibilizar gratuitamente informação como parte do serviço prestado pelas entidades (p. ex.: INE). Outros dados, não disponibilizados ou disponibilizados com custo para os cidadãos e empresas, têm valor económico reconhecido e constituem portanto “uma matéria-prima importante para a criação de produtos e serviços baseados em conteúdos digitais” [European Commission, 2011]. Outros dados, nomeadamente os que é possível associar ao funcionamento interno das entidades públicas, são coligidos e processados como parte de processos de prestação de contas e responsabilização administrativa [Bovens, 2007]. Este último tipo de dados, que podem ser utilizados pelos cidadãos para processos de *accountability* pública, nem sempre estão disponíveis para o público em geral. Mesmo quando as entidades administrativas que recebem e tratam estes dados gerem portais dedicados, nem sempre os disponibilizam de forma primária, optando em vez disso por produzir e disponibilizar relatórios agregados (de alto-nível) em períodos de tempo regulares (geralmente anuais).

Para dar resposta às exigências que os diferentes cenários de procura de informação por parte dos cidadãos colocam no âmbito de processos de *accountability* pública, as entidades que conduzem os processos de prestação de contas e responsabilização administrativa (interna) devem disponibilizar os dados que coligem através de portais dedicados aos tipos de informação específicos por que são responsáveis.

3.1.3 Portais dedicados a sectores de entidades

Dentro da diversidade dos diferentes tipos de entidades que compõem os Estados modernos, existem alguns especificamente dedicados à orientação e supervisão de sectores específicos de entidades públicas, agrupadas segundo características comuns tais como regime legal, objectivos que perseguem ou grau de autonomia administrativa. Estas entidades “supervisoras” geralmente colectam e processam dados relativos a todas as entidades que supervisionam, e por vezes gerem portais dedicados ao sector em questão onde disponibilizam relatórios sectoriais periódicos (geralmente de natureza agregada).

Considerando que os cidadãos podem aceder a esses portais na expectativa de aí encontrarem a informação que necessitam acerca de um determinado sector (no âmbito dos cenários previamente identificados), é necessário que as entidades “supervisoras” disponibilizem através destes portais os dados que recolhem e processam.

3.1.4 Sítios individuais das entidades

Actualmente quase todas as entidades, públicas ou privadas, têm uma presença individualizada na Internet. É por isso natural que os cidadãos que procuram informação acerca de uma entidade em particular comecem por procurá-la no sítio web dessa mesma entidade. De uma forma geral, os sítios web das entidades podem desempenhar um papel relevante no contexto de uma estratégia global de transparência, disponibilizando os diferentes tipos de informação que os cidadãos procuram de acordo com os diversos cenários identificados.

3.2 Características desejáveis das fontes de informação

Independentemente do tipo de fonte de informação, todos devem ter em consideração um conjunto de características que a literatura considera “desejáveis” para os dados disponibilizados e para a forma como são disponibilizados.

Considerando a literatura sobre *governo aberto* [Open Government Working Group, 2007], *dados abertos* [Eaves, 2009], avaliação de transparência e *Internet Financial Reporting* (IFR) [Caba Pérez *et al.*, 2005; Laswad *et al.*, 2005] é proposto que as diferentes fontes de informação que compõem a estratégia de transparência possuam as seguintes características:

- Visibilidade: “*If it can't be spired or indexed, it doesn't exist*” [Eaves, 2009]. Nesse sentido as diversas fontes de informação devem ter visibilidade externa (surgindo associadas aos diferentes tipos de informação nos motores de busca mais comuns), e os *datasets* devem ser visíveis internamente (os sítios web e portais devem ter mecanismos de pesquisa e organização que facilite a sua identificação pelo cidadão

comum);

- Granularidade dos dados: de acordo com o conceito de transparência de nível micro [Heald, 2012] e o 2º Princípio de Dados Governamentais Abertos (“*Data must be primary*”) [Open Government Working Group, 2007], os dados devem ser disponibilizados com o nível mais fino possível de granularidade, substituindo ou complementando os habituais relatórios agregados;
- Formato, acesso e ferramentas de análise: devido à sua granularidade, volume e natureza numérica, os dados devem ser disponibilizados em formatos que possibilitem a sua obtenção (*downloading*) e análise de acordo com o Princípio 5 (“*Data must be machine-processable*”) e Princípio 7 (“*Data formats must be non-proprietary*”) de Dados Governamentais Abertos [Open Government Working Group, 2007]. Embora possam ser disponibilizadas ferramentas de análise nos próprios sítios ou portais, a forma como os dados são disponibilizados deve facilitar o desenvolvimento de ferramentas de análise independentes [Robinson *et al.*, 2009].
- Dados interligados (*linked data*): os *datasets* devem ser semanticamente caracterizados e interligados [Berners-Lee, 2010; Shadbolt *et al.*, 2012]. Desta forma os cidadãos podem mais facilmente encontrar os dados pretendidos, compreendê-los e navegar entre *datasets* relacionados (possivelmente disponibilizados em diferentes portais);
- Características qualitativas intrínsecas dos dados [Caba Pérez *et al.*, 2005]:
 - Completude: os dados disponibilizados devem contemplar todos os elementos necessários à avaliação das acções dos agentes públicos permitindo a sua responsabilização, abrangendo todas as entidades públicas. As listagens identificadas na secção 3.1.1 devem precisamente facilitar a avaliação da completude dos dados disponibilizados.
 - Actualidade (*timeliness*): uma vez que os dados são produzidos e geridos através de sistemas de informação em formato digital, não existem obstáculos técnicos que impeçam que a sua publicação deva ser tão próxima quanto possível (transparência em tempo-real [Heald, 2006]). Deve assim ser evitada a lógica da publicação de relatórios periódicos (geralmente anuais) agregados.
 - Clareza: considerando que entre os destinatários finais dos dados publicados se encontram cidadãos sem competências específicas na área da administração pública, as entidades devem ter o cuidado de disponibilizar a informação de forma clara (sem recorrer a jargão técnico, por exemplo) e acompanhada das explicações necessárias.
 - Comparabilidade: considerando que muitas vezes os exercícios de avaliação das entidades públicas e respectivos responsáveis recorre à comparação (entre

entidades e/ou ao longo de períodos de tempo), os dados devem ser disponibilizados de forma a facilitar este tipo de exercícios.

- Relevância: devem ser evitadas as estratégias de publicação “de todos os dados disponíveis” [Lee e Kwak, 2011], seleccionando e identificando claramente os dados relevantes no contexto dos processos de *accountability* (distinguindo-os, por exemplo, de dados disponibilizados para fins exclusivamente estatísticos ou comerciais).
- Fiabilidade e precisão: o facto de os dados serem disponibilizados por entidades oficiais devia, à partida, garantir estas características. No entanto, considerando que os dados disponibilizados por determinadas entidades são auto-declarados por inúmeras entidades supervisionadas, é recomendável que se adoptem procedimentos de validação dos dados (inclusivamente por entidades externas independentes).

Uma estratégia de governo aberto terá então necessariamente de incluir a disponibilização dos diferentes tipos de informação pelos diferentes tipos de fontes, de forma a responder às solicitações dos cidadãos e dos diferentes cenários de procura de informação. Deverá também considerar, em cada fonte e para cada *dataset* disponibilizado, as características aqui referidas.

4 Análise do caso Português

As principais componentes e características identificadas na secção anterior, a considerar na formulação de uma estratégia global de transparência para *accountability*, podem também servir de elementos estruturadores para a análise dos esforços empreendidos no sentido da promoção do governo aberto (*open government*). Nesse sentido, esta secção procurará caracterizar (de forma não exaustiva) a situação portuguesa, servindo simultaneamente para ilustrar os referidos componentes e características a partir de um exemplo concreto.

O caso português foi analisado da perspectiva de um cidadão comum (não-perito), utilizando o motor de pesquisa Google para identificar a disponibilização pública de um conjunto de itens de informação (ver Tabela 3 na secção 4.1.2), dos sistemas existentes para a recolha dos dados e das entidades responsáveis pelo processo de recolha e potencial disponibilização, procurando assim caracterizar os diversos tipos de fontes de dados disponíveis e, principalmente, visíveis para o cidadão comum. O trabalho de pesquisa sistemática decorreu no mês de Fevereiro de 2013, utilizando como elementos de pesquisa os substantivos dos diferentes tipos de informação e das designações associadas a “entidades públicas” (com algumas variações comuns), limitando-se a pesquisa ao domínio.pt. Só foram considerados as primeiras 20 referências constantes da lista de resultados. O Anexo A apresenta uma lista dos acrónimos utilizados.

4.1 Fontes de informação

4.1.1 Directorias, catálogos de dados e portais globais

O primeiro esforço de pesquisa procurou determinar qual o grau de facilidade que um cidadão comum teria em encontrar informação acerca dos diferentes tipos de entidades públicas (sectores) em que se organiza o Estado português. Nestas pesquisas foram utilizados os termos “tipos” e “regimes legais” combinados com as designações “entidades públicas”, “entidades do Estado”, “administração pública” e “órgãos, serviços e agentes do estado”.

Todos os resultados das pesquisas efectuadas incluíram, logo no topo da lista, uma referência à página *Organização e Administração do Estado* (OAE) disponibilizada no sítio da DGAEP (*Direcção Geral da Administração e do Emprego Público*). Esta página explica, de uma forma sistemática e simples, a macro-estrutura organizativa da Administração Pública (AP) portuguesa (em sentido lato). A partir desta página web é possível aceder ao sistema SIOE (*Sistema de Informação da Organização do Estado*) descrito como “uma base de dados de caracterização de entidades públicas e dos respectivos recursos humanos”². Assim, embora a principal missão da DGAEP seja a gestão dos recursos humanos da AP, o sistema tem ainda por objectivo a identificação e caracterização de todas as entidades públicas. No entanto, uma breve navegação pelos dados disponibilizados permite rapidamente constatar que algumas entidades não constam da base de dados (a informação que presta não é portanto *completa*), alguns dados estão desactualizados e consequentemente o sistema não pode ser considerado *fiável*. Estas lacunas reflectem, possivelmente, o facto de os dados serem auto-reportados pelas entidades, não parecendo existir qualquer processo de auditoria e validação dos dados.

O interface disponibilizado ao público em geral permite a pesquisa de entidades e o *download* dos resultados em diversos formatos processáveis. A página do SIOE publicita ainda um interface do tipo *web services*, que não foi testado, e que permite o desenvolvimento de *ferramentas autónomas de análise* com acesso directo aos dados.

A página OAE, embora não seja a página inicial do sítio da DGAEP, é directamente referenciada por ela e muito *visível* nas pesquisas efectuadas. O SIOE é referenciado a partir da página OAE mas a sua visibilidade é limitada a pesquisas efectuadas com terminologia relacionada com a gestão de recursos humanos na AP (ver secção 4.1.2). A entidade responsável pela página OAE e pelo SIOE, a DGAEP, não é geralmente associada a transparência, accountability, ou acesso a informação administrativa (como, por exemplo, a CADA³), o que diminui a visibilidade da página e do sistema neste contexto. No entanto, apesar das limitações, a página OAE poderia efectivamente constituir o ponto de entrada para qualquer cenário de procura de informação descrito na secção 2 e, consequentemente, ser considerada a principal directoria de entidades públicas de uma estratégia de transparência.

² <http://www.sioe.dgaep.gov.pt/Default.aspx>

³ Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (www.cada.pt)

Para além da página da OAE e do SIOE, foram ainda referenciados outros sítios web que disponibilizam directorias (listagens) de entidades públicas, tal como apresentado na Tabela 2.

Entidade responsável	Tipo de entidade pública (sector)
DGAEP (Direcção Geral da Administração e do Emprego Público)	Sector Empresarial do Estado – Foi identificada uma listagem (PDF) de todas as empresas.
DGTF (Direcção Geral do Tesouro e Finanças)	Sector Empresarial do Estado – Foi identificada uma listagem pesquisável (HTML) de todas as empresas incluindo, para cada empresa, uma breve caracterização, alguns documentos de reporte financeiro (PDF), e uma ligação para o respectivo sítio.
Ministério da Saúde	Hospitais EPE – Foi identificada num micro-sítio gerido pelo Ministério da Saúde uma listagem (HTML) de todos os Hospitais EPE incluindo, para cada hospital, uma breve caracterização e um relatório financeiro.
Governo de Portugal	Fundações – Foi identificada uma listagem (PDF) de todas as fundações produzida após a realização recente de uma operação especial de recenseamento.
DGAL (Direcção Geral das Autarquias Locais)	Municípios e Sector Empresarial Local (SEL) – Se o universo de municípios é claro, é difícil saber que e quantas entidades do SEL existem num determinado momento. Foi identificada uma lista (com alguns elementos caracterizadores) de todos os municípios portugueses (HTML), assim como uma listagem (Excel) de todas as entidades do SEL (lista essa que a DGAL está legalmente obrigada a manter e disponibilizar).
BP (Banco de Portugal)	Entidades da Administração Pública e do Sector Público – Foi identificada uma listagem (Excel), produzida para fins de controlo estatístico, deste tipo de entidades.

Tabela 2. Listagens de entidades públicas identificados nas pesquisas.

Apesar de todas as listagens encontradas, a informação divulgada não permite compreender de forma simples os diferentes tipos de entidades públicas existentes e o universo de entidades de cada tipo (sectores), ou aceder a uma caracterização elementar de cada entidade. Uma simples comparação entre as diferentes listagens revela inconsistências e lacunas na informação (por exemplo, em determinados momentos foram identificadas discrepâncias na lista de entidades do SEL disponibilizada pela DGAL relativamente a outras fontes como [Carvalho *et al.*, 2010]). Esta situação pode dever-se a diferentes perspectivas adoptadas de classificação do universo de entidades mas, para um não-perito, pode constituir um sinal de falta de credibilidade da informação prestada.

Para além destas listagens não foram encontrados catálogos globais de fontes de informação.

4.1.2 Portais de tipos de informação específicos (*dataset portals*)

A partir de uma lista de tipos de informação (compilada a partir de [Lourenço *et al.*, 2011a; Lourenço *et al.*, 2011b]) foram efectuadas pesquisas com a sua designação (e algumas variantes associadas – ver Anexo B) para procurar referenciar páginas ou portais que os disponibilizassem ao público em geral informação individualizada sobre entidades públicas. Os resultados obtidos constam da Tabela 3.

Tipo de informação	Resultado da pesquisa
Balanço	Não foi encontrada informação
Demonstração dos resultados	Foi referenciado um sistema através do qual todas as entidades reportam ao TC, mas que não disponibiliza directamente informação ao público em geral.
Orçamento	Foram referenciados diversos sistemas (SIGO; SOE; SI; SFA) através dos quais as diversas entidades reportam à DGO no contexto da preparação do Orçamento de Estado. Os sistemas não disponibilizam informação ao público em geral.
Mapas do Controlo Orçamental	Foram referenciados diversos sistemas (SIGO; SI; SFA) através dos quais as diversas entidades reportam à DGO. Os sistemas não disponibilizam informação ao público em geral.
Grandes Opções do Plano, Plano Plurianual de Investimentos	Não foi encontrada informação
Relatório de gestão	Não foi encontrada informação
Activo imobilizado (imóveis, veículos)	Foi referenciado um sistema (SIIE, sítio da DGTF) através do qual as entidades públicas devem reportar o seu activo imobilizado (imóveis). Foi referenciado um sistema (SGPVE, sítio da ANCP) que gere de forma centralizada todo o parque automóvel da AP. Ambos os sistemas têm acesso restrito e não disponibilizam informação ao público em geral.
Participações financeiras	Foi referenciada uma página web específica (sítio da DGTF) que disponibiliza o portefólio de participações financeiras do Estado geridas pela empresa pública Parpública. No entanto, não foi encontrada informação individualizada sobre as participações financeiras de outras entidades tais como municípios.
Contratação administrativa (bens e serviços)	Foi referenciado um sistema e um portal associado (Portal BASE) que disponibiliza todos os contratos efectuados por entidades públicas (aquisições de bens e serviços). Através do portal é possível conhecer todos os contratos efectuados por uma determinada entidade.
Subsídios e transferências	Foi referenciado no sítio da DGO um documento (PDF) com a lista de todas as transferências financeiras do Estado Central para os municípios. Não foi encontrada informação individualizada relativa a subsídios e transferências recebidas/enviadas relativas a outros tipos de entidades.
Endividamento	Não foi encontrada informação
Pessoal ao serviço	Foi referenciado o SIOE (ver secção 4.1.1) que, embora seja utilizado para a recolha de informação sobre o pessoal ao serviço nas diferentes entidades, não disponibiliza ao público em geral a caracterização individualizada por entidade deste tipo de informação. Foram referenciadas várias folhas de cálculo no sítio da DGAEP que disponibilizam informação estatística agregada resultante dos dados do SIOE.

Tabela 3. Portais de tipos de informação específicos identificados nas pesquisas.

A Tabela 3 mostra que para certos tipos de informação a pesquisa efectuada não referenciou qualquer portal que os disponibilizasse. Em alguns casos foram referenciados sistemas de acesso restrito dedicados à recolha dos dados, mas que não disponibilizam ao público em geral a informação recolhida individualizada por entidade. Em alguns casos as entidades responsáveis pela recolha dos dados disponibilizam informação (estatística) agregada, por vezes em relatórios no formato PDF, não permitindo análises independentes com base nos dados primários.

A excepção notável diz respeito ao Portal BASE que disponibiliza informação individualizada sobre os contratos efectuados pelas diversas entidades, podendo os utilizadores fazer *download* dos dados para análise posterior. Apesar de o registo dos contratos ser uma condição necessária para a sua validade legal, pelo que em princípio o registo deveria ser *fiável e completo*, a comunicação social tem relatado vários casos de erros no preenchimento dos dados. Por outro lado, a inexistência de uma lista de entidades obrigadas ao reporte não permite verificar se todas as entidades estão efectivamente a utilizar o sistema.

4.1.3 Portais dedicados a sectores de entidades

Tal como explicado na secção 4.1.1, é difícil conhecer de antemão todos os tipos de entidades (sectores) que compõem o Estado português (em sentido lato). As pesquisas apresentadas nas secções anteriores permitiram, no entanto, revelar alguns portais dedicados a sectores específicos listados na Tabela 4.

Tipo de entidades (sector)	Resultados da pesquisa
Governo local (municípios, SEL, ...)	O portal da DGAL surgiu referenciado como um portal dedicado ao Governo local, disponibilizando informação individualizada sobre os municípios (com base nos dados recolhidos através do SIAL) e uma lista (PDF) de entidades do SEL.
Sector Empresarial do Estado (SEE)	Foi referenciado um conjunto de páginas do sítio da DGTF que disponibilizam informação sobre o SEE, fornecendo uma lista das diversas empresas e uma caracterização individual de cada uma (incluindo alguns documentos PDF com informação financeira).
Hospitais EPE	Foi referenciado um micro-sítio ⁴ dentro do sítio do Ministério da Saúde dedicado aos Hospitais EPE, apresentando uma lista (HTML) dos hospitais e, para cada um, disponibilizando alguns documentos (PDF) com informação financeira (até 2008).

Tabela 4. Portais de tipos de informação específicos identificados nas pesquisas.

No que diz respeito a portais dedicados a sectores específicos, o portal da DGAL (Portal Autárquico) surge como o mais completo, funcional e visível. No entanto, ao contrário do Portal BASE (por exemplo), não permite o acesso livre aos dados reportados pelos municípios através do SIAL. Em vez disso disponibiliza alguns documentos (folhas de cálculo) com dados agregados relativos a alguns tipos de informação considerados neste estudo.

Em geral observou-se que o número de portais visíveis (i.e., referenciados nas pesquisas) é baixo, dificultando a tarefa aos cidadãos que adoptem um cenário de procura de informação dedicada a um sector em particular.

4.1.4 Sítios individuais das entidades

Considerando o universo total de entidades públicas, e a dificuldade em o definir, não foram efectuadas pesquisas no âmbito deste estudo no sentido de identificar sítios individuais das entidades. Estudos anteriores sobre a presença dos municípios portugueses na web, por exemplo, revelaram que quase todos têm uma presença individualizada, embora alguns possam em determinados momentos estar indisponíveis por razões técnicas [Santos e Amaral, 2008; Couto et

⁴ <http://www.hospitalsepe.min-saude.pt/>

Lourenço / Transparência para accountability: uma estratégia e uma aplicação ao caso português *al.*, 2010; Dias, 2011; Lourenço *et al.*, 2011b]. O mesmo se verifica no que diz respeito à presença das universidades públicas portuguesas [Barros e Andrade, 2010]. Já os estudos sobre as entidades do SEL identificaram cerca de 25% sem presença identificada [Lourenço *et al.*, 2011a].

No entanto, a mera presença das entidades na web não garante a disponibilização nos respectivos sítios de informação relevante para processos de *accountability*. No caso dos municípios e das entidades do SEL os estudos efectuados revelaram a escassez da informação disponibilizada ou a sua disponibilização de forma inadequada (ver secção 3.2) [Lourenço *et al.*, 2011a; Lourenço *et al.*, 2011b].

4.2 Análise global dos resultados

Os resultados das pesquisas efectuadas, considerando os principais princípios da estratégia de transparência proposta, permitem sustentar a seguinte análise:

- Não foram encontrados catálogos globais de fontes de informação sobre o funcionamento interno dos organismos do Estado. Apesar de existir um sistema de registo global das entidades do Estado (SIOE), a informação que disponibiliza não parece ser totalmente fiável, completa, ou actual;
- É muito difícil, senão impossível, a um cidadão comum conhecer a totalidade de entidades que compõem determinados sectores do Estado, inviabilizando assim cenários de procura de informação orientados para determinados tipos de entidades públicas (sua comparação ou avaliação global do sector);
- Foram referenciados através das pesquisas efectuadas diversos sistemas de informação que recolhem dados relevantes para os processos de *accountability*, mas que têm acesso restrito às entidades envolvidas e não disponibilizam directamente dados aos cidadãos. Parece assim confirmar-se que existe um enorme manancial de dados recolhidos que não são divulgados;
- Em alguns casos a informação resultante do processamento (interno) dos dados é efectivamente divulgada mas de forma agregada (não individualizada por entidade) e/ou através de formatos que não permitem o processamento dos dados (PDF, por exemplo);
- Surgem também dúvidas gerais sobre a fiabilidade dos dados disponibilizados (mesmo, por exemplo, no Portal BASE);
- A generalidade da informação disponibilizada surge em relatórios anuais (não existe portanto a preocupação com transparência em tempo-real), havendo casos em que é disponibilizada com atraso ou deixou mesmo de estar disponível (caso, por exemplo, dos Hospitais EPE).

Apesar das suas limitações, a página OAE disponibilizada no sítio da DGAEP, bem como o SIOE gerido por esta entidade, poderiam contribuir decisivamente para a criação de um ponto de entrada

Lourenço / Transparência para accountability: uma estratégia e uma aplicação ao caso português único para uma estratégia de transparência global do Estado português. Mas para isso seria necessário, ainda assim, melhorar a fiabilidade e completude do SIOE, aumentar a visibilidade externa (associada ao tema da transparência) da DGAEP, e completar a informação disponibilizada com ligações para outros recursos relacionados.

De uma forma geral, o panorama português, avaliado segundo as componentes da estratégia proposta e do ponto de vista do cidadão comum (pesquisas através do motor Google), indica uma falta de estratégia no que diz respeito à implementação dos princípios de governo aberto. A dispersão, falta de organização e falta de visibilidade das fontes de informação ainda assim disponíveis não contribui para facilitar a tarefa dos cidadãos que adoptem qualquer dos cenários de procura de informação apresentados na secção 2. Apesar disso, foram identificados alguns sistemas de recolha e processamento interno de dados que poderão constituir componentes importantes de uma estratégia global de transparência, desde que sejam dotados necessários à disponibilização aos cidadãos dos dados que gerem de acordo com as características desejáveis identificadas na secção 3.2.

Já depois da conclusão deste trabalho foi identificado o portal Dados.gov.pt (versão beta), gerido pela Agência para Modernização Administrativa. Este portal surge à imagem do portal Data.gov, criado no contexto da *Open Government Initiative* do Presidente Barack Obama [Obama, 2009; Orszag, 2009], e que inspirou o surgimento de múltiplas iniciativas semelhantes em diversos países⁵. O principal objectivo do portal Dados.gov.pt é “publicar e agregar a informação produzida pela Administração Pública em formatos abertos que possam ser lidos e reutilizados por qualquer cidadão”⁶ e nesse sentido poderá constituir de futuro o ponto de entrada de uma estratégia de transparência do Estado português.

⁵ Uma lista dessas iniciativas (portais de dados abertos) pode ser encontrada em <http://www.data.gov/pendatasites> (consultada em 10-05-2013). Foi através desta página que o portal português foi identificado.

⁶ <http://www.dados.gov.pt/PT/Info/SobreNos.aspx> (consultada em 10-05-2013)

5 Conclusão

À medida que os diversos governos procuram sensibilizar a opinião pública para a necessidade de consolidação orçamental, a gestão dos recursos públicos (e da despesa que lhe está associada) é objecto de um maior escrutínio por parte dos cidadãos.

Para responder às necessidades informacionais que tal escrutínio exige, os governos dos diferentes países não se podem limitar a criar “portais de transparência” ou “portais de dados abertos” onde são disponibilizados grandes quantidades de datasets. Em vez disso, é necessário considerar que os cidadãos podem adoptar diferentes estratégias de procura de informação, correspondentes a diferentes objectivos de *accountability*, pelo que as estratégias de transparência têm de estar preparadas para responder a esses diferentes cenários.

A investigação realizada até ao momento sobre avaliação de transparência através da Internet fornece pistas importantes para a caracterização geral dos diferentes cenários possíveis, que assentam em duas dimensões: as *entidades* a avaliar e o *tipo de informação* cuja disponibilização é avaliada. A partir dos cenários assim caracterizados foi possível identificar um conjunto de tipos de fontes de informação e de características desejáveis no que diz respeito à forma como são disponibilizados os dados que se constituem como componentes fundamentais de uma estratégia global de transparência governamental.

A estratégia assim caracterizada, através das suas componentes e características essenciais, foi utilizada como enquadramento para a análise do caso português (que funcionou simultaneamente como ilustrativa da estratégia proposta e das suas componentes). Nesse sentido, a análise das pesquisas efectuadas através do motor Google revelou uma realidade em que são patentes diferentes sistemas geridos pela AP que recolhem e processam dados relativos às entidades públicas, mas que não têm como prioridade a divulgação desses mesmos dados ao público em geral. Apesar de algumas boas práticas (Portal BASE ou página OAE), não foram identificados componentes essenciais à implementação de uma estratégia de transparência, nomeadamente Directorias, catálogos de dados e portais globais, Portais de tipos de informação específicos, ou Portais dedicados a sectores de entidades. Ainda assim, as componentes identificadas apresentam uma imagem de fragmentação e pouca organização do panorama português.

Ficou assim patente a relevância da estratégia proposta, quer como estruturadora da análise, quer como orientadora de esforços de desenvolvimento de políticas de transparência. O caso português mostrou ainda que não há necessidade de partir do zero, ignorando os inúmeros recursos já disponíveis. Em vez disso dever-se-á optar por organizar e tornar visíveis as potenciais fontes de informação já existentes, colmatando áreas porventura não cobertas. No limite os cidadãos deveriam dispor de ferramentas de monitorização dos progressos na implementação das estratégias de governo aberto que considerassem a existência, completude e fiabilidade das componentes identificadas como essenciais na estratégia proposta.

Agradecimentos. Este trabalho foi parcialmente financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT) no âmbito do Projecto Estratégico PEst-C/EEI/UI0308/2011.

6 Referências

- Armstrong, E., *Integrity, transparency and accountability in public administration: Recent trends, regional and international developments and emerging issues*, United Nations, New York, 2005.
- Barros, E. e Andrade, A., *Avaliação de Websites: os sítios das Instituições de Ensino Superior Portuguesas*, 5ª Conferência Ibérica de Sistemas e Tecnologias de Informação (CISTI 2010), 2010.
- Berners-Lee, T., *Linked Data*, <http://www.w3.org/DesignIssues/LinkedData.html>, (31 de Julho de 2013), 2010.
- Bertot, J.C., Jaeger, P.T. e Grimes, J.M., "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 (2010), 264–271.
- Bovens, M., "Public Accountability", in E. Ferlie, L. Lynne and C. Pollitt (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Oxford, 2005, 182-208.
- Bovens, M., "Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework", *European Law Journal*, 13, 4 (2007), 447–468.
- 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, 2 (2005), 258–276.
- 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.
- Dias, G.P., *Local e-Government information and service delivery: A survey of municipal websites in Portugal*, 6ª Conferência Ibérica de Sistemas e Tecnologias de Informação (CISTI 2011), Chaves, Portugal, 2011.
- Eaves, D., *The Three Laws of Open Data*, <http://gov2.net.au/blog/2009/10/20/the-three-laws-of-open-data>, (31 de Julho de 2013), 2009.
- European Commission, *Open data - An engine for innovation, growth and transparent governance*, 2011.
- Gandia, J.L. e Archidona, M.C., "Determinants of web site information by Spanish city councils", *Online Information Review*, 32, 1 (2008), 35 - 57.
- Heald, D., "Varieties of Transparency", in C. Hood and D. Heald (Eds.), *Transparency: The Key to Better Governance?: Proceedings of the British Academy*, Oxford University Press, Oxford, 2006, 25-43.
- Heald, D., "Why is transparency about public expenditure so elusive?", *International Review of Administrative Sciences*, 78, 1 (2012), 30-49.
- Laswad, F., Fisher, R. e Oyelere, P., "Determinants of voluntary internet financial reporting by local government authorities", *Journal of Accounting and Public Policy*, 24, 2 (2005), 101-21.
- Lee, G. e Kwak, Y., *Open Government Implementation Model: Moving to Increased Public Engagement*, IBM Center for the Business of Government, 2011.
- Linders, D. e Wilson, S.C., *What is Open Government? One Year after the Directive*, 12th Annual International Conference on Digital Government Research (Dg.o'11), College Park, MD, USA, 2011.
- Lourenço, R.P., Jorge, S. e Sá, P.M.e., *Transparência institucional e financeira do SEL em Portugal: análise da informação disponibilizada nos sítios web*, 6ª Conferência Ibérica de Sistemas e Tecnologias de Informação (CISTI 2011), Chaves, Portugal, 2011a.
- 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, Portugal, 2011b.

- Meijer, A.J., "Transparent government : Parliamentary and legal accountability in an information age", *Information Polity*, 8, 1-2 (2003), 67-78.
- Obama, B., *Transparency and open government. Memorandum for the heads of executive departments and agencies*, 2009.
- Open Government Working Group, *8 Principles of Open Government Data*, <http://www.opengovdata.org/home/8principles>, (31 de Julho de 2013), 2007.
- Orszag, P., *Open government directive. Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies*, <http://www.whitehouse.gov/open/documents/open-government-directive>, (31 de Julho de 2013), 2009.
- Reggi, L. e Ricci, C.A., "Information Strategies for Open Government in Europe: EU Regions Opening Up the Data on Structural Funds", in M. Janssen, H. J. Scholl, M. Wimmer and Y.-H. Tan (Eds.), *Electronic Government - 10th IFIP WG 8.5 International Conference, EGOV 2011, Springer, Heidelberg, 2011*, 173-184.
- Robinson, D., Yu, H., Zeller, W.P. e Felten, E.W., "Government Data and the Invisible Hand", *Yale Journal of Law & Technology*, 11, (2009), 160.
- 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.
- Shadbolt, N., O'Hara, K., Berners-Lee, T., Gibbins, N., Glaser, H., Hall, W. e Schraefel, M.C., "Linked Open Government Data: Lessons from Data.gov.uk", *Intelligent Systems, IEEE*, 27, 3 (2012), 16-24.
- Sinclair, A., "The chameleon of accountability: forms and discourses", *Accounting, Organizations and Society*, 20, 2/3 (1995), 219-237.
- Styles, A.K. e Tennyson, M., "The accessibility of financial reporting of U.S. municipalities on the Internet", *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 19, 1 (2007), 56-92.

Anexo A. Acrónimos de entidades e sistemas de informação

As Tabelas 5 e 6 apresentam, respectivamente, uma lista de acrónimos de entidades públicas e de sistemas de informação referenciados nos resultados do exercício de pesquisa e que ajudarão à compreensão da apresentação e análise dos resultados obtidos.

Acrónimo	Entidade
DGAEP	Direcção Geral da Administração e do Emprego Público - www.dgap.gov.pt
TC	Tribunal de Contas - www.tcontas.pt
DGO	Direcção Geral do Orçamento - www.dgo.pt
DGTF	Direcção Geral do Tesouro e Finanças - www.dgtf.pt
ANCP	Agência Nacional de Compras Públicas - www.ancp.gov.pt
DGAL	Direcção Geral das Autarquias Locais / Portal Autárquico - www.portalautarquico.pt
BP	Banco de Portugal - www.bportugal.pt

Tabela 5. Acrónimos das entidades públicas referenciadas.

Acrónimo	Sistema
SIOE	Sistema de Informação da Organização do Estado
SIGO	Serviço de Informação de Gestão Orçamental
SOE	Sistema de Informação da Elaboração Orçamento de Estado
SI	Sistema de Informação dos Serviços Integrados
SFA	Sistema de Informação dos Serviços e Fundos Autónomos
SIIE	Sistema de Informação dos Imóveis do Estado
SIIAL	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais
SGPVE	Sistema de Gestão do Parque de Veículos do Estado
BASE	Portal dos Contratos Públicos

Tabela 6. Acrónimos dos sistemas de informação referenciados.

Anexo B. Lista de termos utilizados nas pesquisas sobre tipos de informação

Para as pesquisas relativas aos portais de tipos de informação específicos (*dataset portals*) – secção 4.1.2. – foram utilizados os diferentes termos que constam da Tabela 7.

Tipo de informação	Termos de pesquisa
Balanço	Balanço Balanço consolidado
Demonstração dos resultados	Prestação de contas Relatório e contas Demonstração dos resultados
Orçamento	Orçamentos
Mapas do Controlo Orçamental	Mapas do Controlo Orçamental Execução Orçamental
Grandes Opções do Plano, Plano Plurianual de Investimentos	Grandes Opções do Plano GOP Plano Plurianual de Investimentos PPI
Relatório de gestão	Relatórios de Gestão Balanço Social
Activo imobilizado (imóveis, veículos)	Activo imobilizado bruto, amortizações e provisões Imóveis Veículos Carros
Participações financeiras	Participações Sociais Participações financeiras
Contratação administrativa (bens e serviços)	Contratos Aquisição de bens Aquisição de serviços
Subsídios e transferências	Subsídios Transferências
Endividamento	Endividamento
Pessoal ao serviço	Pessoal ao serviço Recursos Humanos Mapas Pessoal Quadros Pessoal

Tabela 7. Termos utilizados nas pesquisas

Assim, para cada tipo de informação pretendido, foi efectuada uma pesquisa por cada um dos termos associados combinado com cada uma das designações previamente utilizadas na secção 4.1.1. (“entidades públicas”, “entidades do estado”, “administração pública”, “órgãos, serviços e agentes do estado”).