

**Sérgio Pratas<sup>1</sup>**

## **ADMINISTRAÇÃO ABERTA E INTERNET. O CASO DOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES<sup>2</sup>**

### **1 – Modelo de análise e estratégia metodológica**

O artigo 268.º, n.º 2, da Constituição consagra, expressamente, um princípio do arquivo aberto ou da Administração aberta. Os documentos administrativos (não reservados<sup>3</sup>) passam a ser de acesso livre e irrestrito. O particular já não precisa de manifestar e demonstrar que possui um interesse legítimo no acesso a tais documentos. Não necessita, sequer, de informar a Administração de qual o seu interesse na informação requerida.

A consagração deste princípio (com a Revisão Constitucional de 1989) representa assim, só por si, um marco na história da transparência administrativa em Portugal. A sua densificação e regulação pela lei ordinária, tarefa cumprida pela Lei n.º 65/93, de 26 de Agosto (LADA), constituiu outro passo fundamental na construção de uma Administração transparente.

Falta, no entanto, avaliar o real impacto desses actos normativos<sup>4</sup>. O estudo “Lei do Acesso aos Documentos Administrativos. Avaliação da sua execução pela Administração Pública” (2000), levado a cabo pela Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA), fornece algumas pistas<sup>5</sup>:

---

<sup>1</sup> Assessor Jurídico da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos  
Mestre em Administração e Políticas Públicas.

<sup>2</sup> O presente texto corresponde, com pequenas alterações, ao último capítulo da dissertação de Mestrado em Administração e Políticas Públicas apresentada e defendida pelo autor em Janeiro de 2007, no ISCTE.

<sup>3</sup> O direito de acesso consagrado neste n.º 2 do artigo 268.º só pode ser restringido nos casos expressamente previstos na Constituição e mediante lei geral e abstracta (Gomes Canotilho e Vital Moreira, 1993: 934). Com a sua consagração, os documentos reservados passaram a ser, manifestamente, a excepção.

<sup>4</sup> E de outras medidas entretanto colocadas em prática, também destinadas a promover a Administração aberta.

<sup>5</sup> Note-se que este estudo visou, apenas, a análise de alguns aspectos, previamente seleccionados, da execução da LADA.

- a) Constatou-se, desde logo, “que subsiste um grande desconhecimento (...) da LADA”, por parte da Administração (2000: 10);
- b) Constatou-se, igualmente, que a maioria das entidades públicas não desenvolveu as medidas activas de promoção da Administração aberta, consagradas na LADA<sup>6</sup>;
- c) Constatou-se, também, que, nas autarquias locais, o valor a pagar pela reprodução de documentos é muito variado; e que, em muitos casos, o valor fixado viola o limite imposto pela LADA.

Os particulares têm um amplo direito de acesso à informação administrativa, mas a Administração continua, ao que parece, tão fechada (ou quase) como antes. Quem percorrer os pareceres da CADA (disponíveis em [www.cada.pt](http://www.cada.pt)) fica, também, com essa ideia. E identifica, para além disso, algumas das barreiras que continuam a dificultar o exercício do direito de acesso:

- a) Os particulares têm, por vezes, dificuldade em identificar, devidamente, a informação a que pretendem aceder;
- b) As condições oferecidas para a consulta dos processos são, por vezes, inadequadas;
- c) A consulta é, naturalmente, marcada para o horário de funcionamento dos serviços;
- d) Por vezes, a consulta é limitada no tempo, não permitindo uma completa percepção da informação disponibilizada;
- e) Por vezes, são cobrados valores muito elevados pela reprodução de documentos e pelas certidões;
- f) Por vezes, a Administração opta por facultar o acesso faseadamente, alegando dificuldades na localização ou na reprodução dos documentos requeridos.

A presença dos arquivos e registos administrativos na Internet comporta significativas vantagens para os particulares, bem como para a própria Administração.

---

<sup>6</sup> A publicitação a que se refere o artigo 11.º; e a designação – em cada departamento ministerial, secretaria regional, autarquia, instituto e associação pública – de um “responsável pelo acesso” (artigo 14.º).

Com a disponibilização dos arquivos e registos administrativos na Internet, muitas das actuais barreiras ao acesso seriam, claramente, ultrapassadas. A Internet surge, pois, como um veículo poderoso de promoção da Administração aberta (e, consequentemente, da transparência administrativa).

O presente estudo visa, precisamente, avaliar a importância que a Internet tem, hoje, na construção da Administração (municipal) aberta<sup>7</sup>. Pretende-se, também, perceber que tipo de informação administrativa está, actualmente, a ser disponibilizada através dos *web sites*. Face a esses dois objectivos centrais, fixaram-se as seguintes hipóteses:

#### HIPÓTESE N.º 1

Apesar da enorme valorização da ideia de Administração aberta ao nível do discurso político<sup>8</sup>, a maioria dos municípios continua a não disponibilizar informação dos seus arquivos e registos através da Internet?

---

<sup>7</sup> Note-se que se pretende avaliar, apenas, se os municípios estão, ou não, a divulgar a informação administrativa (não reservada) de que dispõem. Ou seja, se estão a abrir os seus arquivos e registos administrativos, através dos respectivos *web sites*. Não se pretende, pois:

- a) Avaliar o nível de divulgação de informação reservada. Não se pretende, por exemplo, perceber se a informação procedimental reservada (acessível, apenas, pelos directamente interessados e por quem demonstre possuir um interesse legítimo) está, ou não, a ser disponibilizada através da Internet.
- b) Nem avaliar a restante informação disponibilizada nos *web sites*, produzida especificamente para esse efeito (informação sobre eventos, novidades, perguntas mais frequentes, sobre o município, etc.).

<sup>8</sup> Como explica Yves Poirmeur (1988: 185-186), o discurso político sobre a transparência é moldado, fundamentalmente, por razões de ordem ideológica; pela posição que o partido em questão ocupa nas relações de força com os partidos rivais e pela posição destes sobre a matéria; e pelas posições assumidas pelos próprios cidadãos (que são, também, eleitores).

No estudo que fez sobre a realidade francesa, Yves Poirmeur (1988: 186- 206) constatou que:

- a) A questão da transparência administrativa não tem sido, em França, objecto de um intenso debate político;
- b) Todos os partidos estão de acordo sobre a necessidade de uma “política de transparência”;
- c) Todos os partidos concordam que o segredo deve subsistir, nalguns casos;
- d) As diferenças entre os vários partidos surgem, fundamentalmente:
  - Quanto às causas da opacidade (para a direita moderada a opacidade surge associada, fundamentalmente, à burocracia; para a direita mais radical, ela resulta da resistência dos funcionários e, mesmo, das respectivas organizações sindicais; para a esquerda mais moderada, a opacidade está associada à burocracia e à centralização; para a esquerda mais radical, o problema fundamental é a natureza de classe do aparelho de Estado);
  - Quanto às finalidades da “política de transparência” (para os partidos de direita o que está em causa é, fundamentalmente, a procura de uma maior eficácia e eficiência da Administração; e para a esquerda o desenvolvimento de uma verdadeira democracia, assente na participação dos cidadãos); e
  - Quanto à delimitação da esfera reservada ao segredo (as zonas de segredo admitidas pelos partidos de esquerda são, por princípio, mais reduzidas do que as reconhecidas pelos partidos de direita).

HIPÓTESE N.º 2

Os municípios geridos por partidos (ou forças políticas) de esquerda disponibilizam mais informação administrativa do que os de direita?<sup>9</sup>

HIPÓTESE N.º 3

Será que os municípios de maior dimensão (grandes e muito grandes) disponibilizam mais informação administrativa nos seus *web sites*?<sup>10</sup>

HIPÓTESE N.º 4

Sendo a gestão urbanística uma das principais atribuições dos municípios, será que predominam nos *web sites* informações no domínio do ordenamento do território e urbanismo?

HIPÓTESE N.º 5

Será que, na maioria dos casos, o que se disponibiliza é, predominantemente, informação relativa às decisões dos vários órgãos municipais?

HIPÓTESE N.º 6

Será, por outro lado, que se trata, no essencial, de informação que, por expressa exigência legal, tem de ser publicitada?

HIPÓTESE N.º 7

Será que os municípios utilizam os *web sites* para concretizar as medidas activas (de divulgação de informação) a que estão obrigados por lei?

Para se proceder à avaliação da importância da Internet na construção da Administração aberta (hipóteses 1, 2 e 3), optou-se por elaborar uma grelha, assente em níveis de maturidade. O nível de mais baixa maturidade corresponde ao nível 0 e o de maturidade mais elevada ao nível 7 (ver quadro n.º 1). Por outro lado, para que fosse considerada (nessa avaliação) a dimensão dos municípios (hipótese n.º 3), adoptou-se a

---

<sup>9</sup> Para efeitos do presente estudo, entende-se que os municípios são geridos por partidos de esquerda quando a força política mais votada para o órgão Câmara Municipal é de esquerda – Partido Socialista (PS), Coligação Democrática Unitária (CDU) ou Bloco de Esquerda (BE); e que são geridos por partidos de direita quando a força política mais votada para esse órgão é de direita – Partido Social Democrata (PSD), Partido Popular (PP) ou coligação PSD/PP.

<sup>10</sup> Como se nota no estudo *Avaliação da presença na Internet das câmaras municipais portuguesas em 2003* (Leonel Santos *et al.*, 2005: 16), “a dimensão das autarquias tem uma relação directa com a sua capacidade financeira e técnica, bem como com o universo de potenciais utilizadores dos serviços *online*”.

classificação traçada no estudo *Avaliação da presença na Internet das câmaras municipais portuguesas em 2003* – Leonel Santos *et al.*, 2005: 16 (ver quadro n.º 2)<sup>11</sup>.

Face às hipóteses colocadas, optou-se por proceder à análise *online* dos *web sites*, através da técnica de análise de conteúdo. Uma vez que o presente estudo se dirige, apenas, aos municípios portugueses, optou-se ainda por analisar a totalidade dos *web sites* existentes.

As fontes utilizadas para a identificação dos endereços dos *web sites* foram:

- a) Alguns *web sites* de organizações de referência como a Associação Nacional de Municípios Portugueses ([www.anmp.pt](http://www.anmp.pt));
- b) Motores de busca e indexadores (como, por exemplo, o [www.google.com](http://www.google.com)); e
- c) As listas de endereços apresentadas no estudo *O e-government local em Portugal. Estudo da presença das câmaras municipais portuguesas na Internet em 2002* (Leonel Santos e Luís Amaral, 2003).

Deve acrescentar-se que a recolha de dados se realizou, integralmente, durante os meses de Janeiro e Fevereiro de 2006.

---

<sup>11</sup> Na classificação de cada município, foram utilizados os dados do recenseamento eleitoral de 2005 (número de eleitores à data das últimas eleições, em Outubro de 2005), recolhidos no *web site* do STAPE ([www.stape.pt](http://www.stape.pt)).

**Quadro n.º 1**  
**Administração (municipal) aberta e Internet. Níveis de maturidade**

<b>NÍVEL DE MATURIDADE</b>	<b>CARACTERIZAÇÃO</b>
NÍVEL 0	O município não disponibiliza qualquer informação administrativa dos seus arquivos e registos.
NÍVEL 1	O município disponibiliza muito pouca informação dos seus arquivos e registos (até cinco documentos administrativos).
NÍVEL 2	O município disponibiliza alguma informação dispersa dos seus arquivos e registos (seis ou mais documentos administrativos).
NÍVEL 3	O município disponibiliza informação dispersa onde se incluem: a) Ou as opções do plano e orçamento do ano em curso e o relatório de contas do ano anterior <sup>12</sup> ; b) Ou as decisões da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal.
NÍVEL 4	O município disponibiliza toda a informação que é objecto de publicação em papel <sup>13</sup> .
NÍVEL 5	O município disponibiliza todas as decisões dos respectivos órgãos <sup>14</sup> .
NÍVEL 6	O município disponibiliza todas as decisões dos seus órgãos. Para além disso, disponibiliza o acesso à totalidade dos documentos (não reservados) de pelo menos 10 processos administrativos <sup>15</sup> .
NÍVEL 7	O município disponibiliza toda a informação administrativa (não reservada) dos seus arquivos e registos.

**Quadro n.º 2**  
**Classes de Dimensão Eleitoral**

<b>A</b>	Mais de 100.001 eleitores	Municípios muito grandes
<b>B</b>	50.001 a 100.000 eleitores	Municípios grandes
<b>C</b>	10.001 a 50.000 eleitores	Municípios médios
<b>D</b>	Até 10.000 eleitores	Municípios pequenos

Fonte: adaptado de Leonel Santos *et al.* (2005:16).

<sup>12</sup> As opções do plano e orçamento e o relatório de contas constituem, efectivamente, dois instrumentos fundamentais de conhecimento e controlo da actividade do município.

Note-se a este propósito que, de acordo com o *Guia de Boas Práticas na Construção de Web Sites da Administração Pública Directa e Indirecta do Estado* (João Oliveira *et al.*, 2003: 22), o plano de actividades e orçamento e o relatório de contas devem integrar o conjunto mínimo de documentos que qualquer *web site* deve apresentar.

<sup>13</sup> Ou seja, as decisões dos órgãos autárquicos destinadas a ter eficácia externa (cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 91.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro). A disponibilização do boletim do município a que se refere o n.º 2 do artigo 91.º da Lei n.º 169/99 determina, só por si, a pertença a este nível 4.

<sup>14</sup> Tal disponibilização permite que os particulares fiquem com uma ideia geral do que se fez e do que se está a fazer; e permite, para além disso, que, a partir daí, se possa identificar e explorar, mais facilmente, outro tipo de informação relativa a alguma ou algumas dessas decisões.

<sup>15</sup> Este nível surge associado a uma primeira fase do processo de desmaterialização da informação municipal. É natural que esse processo não abarque, de início, todos os processos municipais. Assim, é também natural que não se disponibilizem nos *web sites*, desde logo, todos os processos municipais.

## 2 – Níveis de maturidade

Como referido supra, a avaliação dos *web sites* ocorreu durante os meses de Janeiro e Fevereiro de 2006. Nesse período, foram identificados 260 *web sites* (municipais) disponíveis (84%). Quanto aos 48 municípios (16%) que não tinham os seus *web sites* disponíveis no período do estudo, incluem-se:

- a) 19 que ainda não tinham *web site*;
- b) 14 cujos endereços *web* não estavam disponíveis; e
- c) 15 que estavam a reformular os respectivos *web sites*.

Nota-se, assim, que ainda há 19 municípios (6%) que não utilizam a *web* como canal de comunicação com os cidadãos e as empresas. Regista-se, por outro lado, um significativo número de municípios cujos *web sites* estão temporariamente indisponíveis – 29 (10%). Esta indisponibilidade temporária poderá, eventualmente, explicar-se com a necessidade que houve de actualizar conteúdos, face às alterações decorrentes das eleições autárquicas de Outubro de 2005 (nova composição da Assembleia Municipal, nova composição da Câmara Municipal, etc.). Aquando da *Avaliação da presença na Internet das câmaras municipais portuguesas em 2003* (Leonel Santos *et al.*, 2005: 17), foram registados 18 municípios com os respectivos *web sites* temporariamente indisponíveis.

No que respeita aos níveis de maturidade dos *web sites*, verificou-se que: a) 32 (10%) estão no nível 0; b) 52 (17%) estão no nível 1; c) 114 (37%) estão no nível 2; d) 55 (18%) estão no nível 3; e) 7 (2%) estão no nível 4 (ver figura n.º 1)<sup>16</sup>.

Perante estes dados, pode dizer-se que:

- a) Os municípios portugueses estão todos eles, ao que parece, na fase do “processo em papel”.

Os níveis de maturidade 0 a 5 dizem respeito, precisamente, a esta fase. A Administração tem os seus processos e documentos em papel, embora os possa ter também noutro formato. A disponibilização desses documentos é, ainda, relativamente trabalhosa. Os níveis 6 e 7 correspondem já à fase da “desmaterialização dos processos”. Os processos passam a ser geridos

---

<sup>16</sup> Os municípios cujos *web sites* se enquadram no nível 4 são os seguintes: Lisboa, Aveiro, Loures, Odivelas, Chaves, Carregal do Sal e Vila Franca do Campo.

totalmente por meios electrónicos; e a disponibilização de informação nos *web sites* torna-se muito mais fácil.

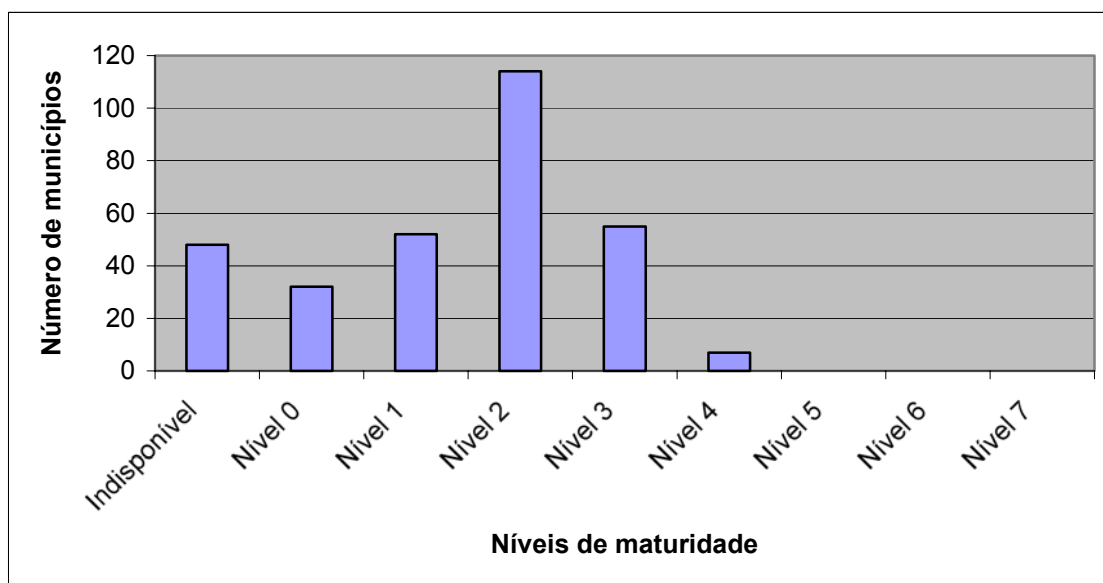
- b) 80 municípios (26%) não disponibilizam qualquer documento administrativo através da *web*.

Juntando, a esses, os municípios que disponibilizam muito pouca informação administrativa (de nível 1), pode dizer-se que 132 municípios (43%) não utilizam as novas tecnologias da informação e da comunicação para promover a Administração aberta.

- c) 62 municípios (20%) têm informação disponível que, pela sua quantidade e/ou natureza, permite algum controlo da sua actividade (níveis 3 e 4).

Os municípios de nível 2 (114 – 37%) disponibilizam já alguma informação, mas que não permite um real controlo da respectiva actividade. Como se verá melhor no ponto seguinte, trata-se, fundamentalmente, de regulamentos e, nalguns casos, das decisões de um dos órgãos municipais (ou da Câmara ou da Assembleia Municipal).

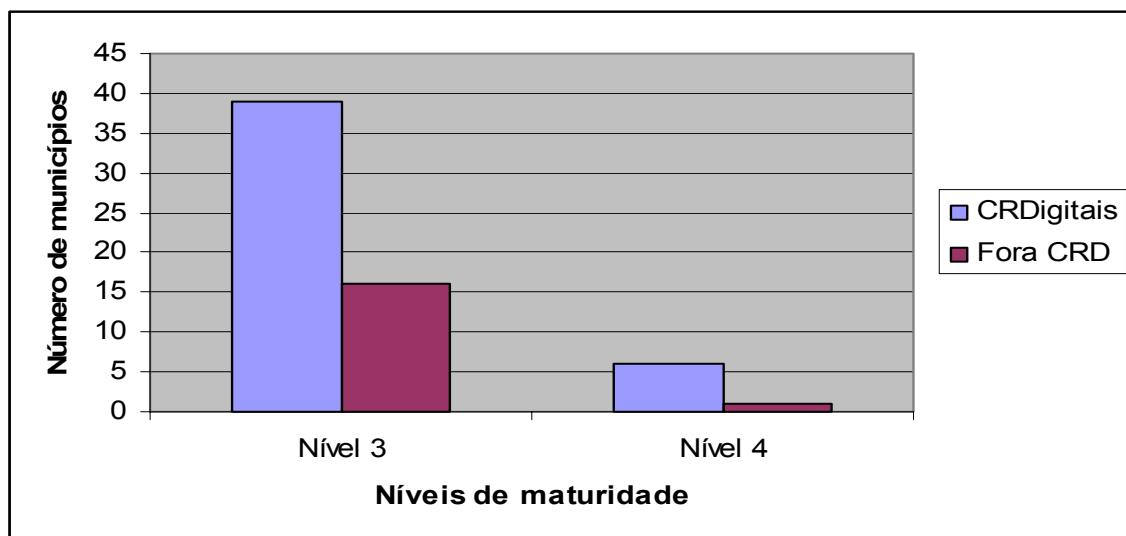
**Figura n.º 1**  
**Níveis de maturidade dos *web sites* municipais**



Face ao exposto, pode agora concluir-se que não se confirma a primeira hipótese levantada<sup>17</sup>. Apesar de existirem muitos municípios que ainda não disponibilizam (ou disponibilizam muito pouca) informação administrativa (43%), a maioria já faculta um número significativo de documentos nos seus *web sites* (57%). Para além disso, verificou-se, ainda, que 62 municípios (20%) têm informação disponível que permite algum controlo da sua actividade (níveis 3 e 4 de maturidade).

Esta situação, moderadamente positiva, está relacionada, ao que parece, com a iniciativa “Cidades e Regiões Digitais” (cfr. figura n.º 2). Note-se que a maioria dos projectos em curso, no âmbito desta iniciativa, apontam para objectivos muito ambiciosos nesta matéria da Administração aberta<sup>18</sup>. Face a esses objectivos e à dinâmica já criada em torno da iniciativa em apreço, é mesmo de esperar, nos próximos anos, uma evolução significativa neste âmbito; e que a maioria dos municípios evolua para os níveis 3 e 4 de maturidade.

**Figura n.º 2**  
**A iniciativa “Cidades e Regiões Digitais” e os níveis de maturidade dos *web sites***



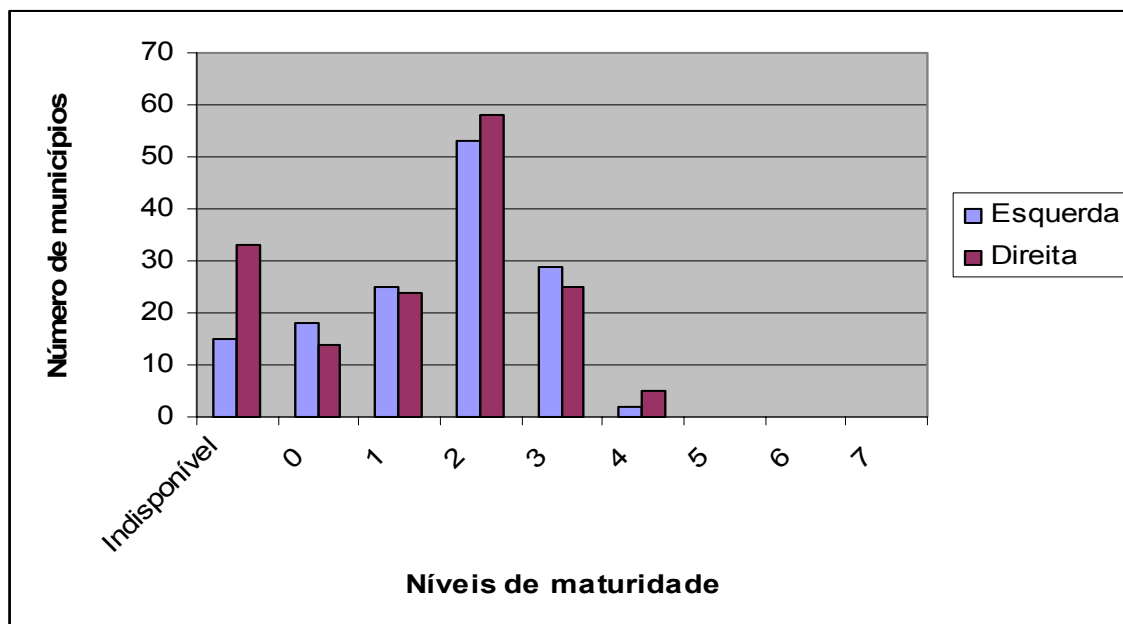
<sup>17</sup> HIPÓTESE N.º 1 – Apesar da enorme valorização da ideia de Administração aberta ao nível do discurso político, a maioria dos municípios continuam a não disponibilizar informação dos seus arquivos e registos através da Internet?

<sup>18</sup> Dos 25 Projectos em curso, a esmagadora maioria assumiu como metas a atingir:

- Que os Municípios envolvidos tenham 100% dos anúncios dos respectivos concursos públicos e 100% dos seus editais *online*; e
- Que tenham, ainda, 100% das suas actas e deliberações publicadas *online*.

Os dados recolhidos não permitem, por outro lado, a validação da segunda hipótese levantada<sup>19</sup>. As diferenças, entre a esquerda e a direita<sup>20</sup>, verificadas nos vários níveis de maturidade são, na verdade, muito pequenas (ver figura n.º 3). As diferenças no plano político (esquerda/direita) parecem, assim, assumir uma reduzida interferência ao nível da promoção da Administração aberta na *web*.

**Figura n.º 3**  
Níveis de maturidade e forças políticas



**Quadro n.º 3**  
Níveis de maturidade e forças políticas

Níveis/ Força política	Indisponível	0	1	2	3	4	5	6	7
<b>Esquerda</b>	15	18	25	53	29	2	0	0	0
<b>Direita</b>	33	14	24	58	25	5	0	0	0
<b>Independ.</b>	0	0	3	3	1	0	0	0	0

<sup>19</sup> HIPÓTESE N.º 2 – Os municípios geridos por partidos (ou forças políticas) de esquerda disponibilizam mais informação administrativa do que os de direita?

<sup>20</sup> Note-se que existem, actualmente, 143 municípios geridos por partidos (ou forças políticas) de esquerda; 158 por partidos (ou forças políticas) de direita; e 7 em que o Presidente da Câmara encabeçou uma lista independente.

A terceira hipótese colocava em destaque a relação entre a dimensão dos municípios e o nível de informação disponibilizada. Perguntava-se: será que os municípios de maior dimensão (grandes e muito grandes) disponibilizam mais informação administrativa nos seus *web sites*? Os dados recolhidos permitem sublinhar o seguinte:

- a) Não há municípios grandes (B) e muito grandes (A) no nível 0.  
Por outro lado, só dois municípios destas dimensões (A e B) é que não têm o respectivo *web site* disponível.  
Nota-se ainda que a percentagem de municípios grandes e muito grandes no nível 1 é, manifestamente, reduzida: 14% (B) e 5% (A).
- b) A esmagadora maioria dos municípios grandes (77%) e muito grandes (95%) está nos níveis 2, 3 e 4;
- c) Há uma percentagem elevada de municípios médios (15%) e pequenos (21%) que não têm *web site* disponível;
- d) A grande maioria dos municípios pequenos (63%) ou não disponibiliza qualquer informação nos seus *web sites* (40%), ou disponibiliza muito pouca informação (23%).  
Nos níveis 2, 3, e 4 estão apenas 37% dos municípios pequenos.
- e) A grande maioria dos municípios médios (65%) está nos níveis 2, 3 e 4.

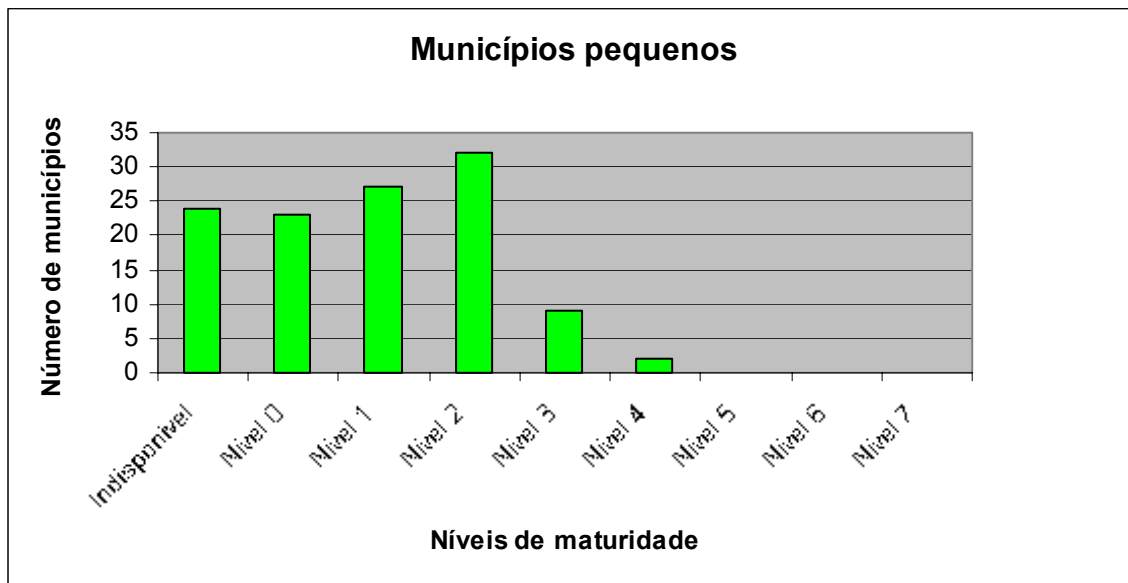
**Quadro n.º 4**  
**Dimensão dos municípios e níveis de maturidade**

Níveis/ Dimensão	Indisponível	0	1	2	3	4	5	6	7
<b>Pequenos</b>	24	23	27	32	9	2	0	0	0
<b>Médios</b>	22	9	21	60	37	1	0	0	0
<b>Grandes</b>	2	0	3	9	7	1	0	0	0
<b>M. Grandes</b>	0	0	1	13	2	3	0	0	0

Os dados referidos (ver figuras nºs 4, 5, 6 e 7) permitem, assim, validar a terceira hipótese, supra referida. Os municípios grandes e muito grandes tendem a disponibilizar mais informação nos seus *web sites* do que os municípios médios e pequenos. Importa,

no entanto, sublinhar que a diferença entre os municípios muito grandes e grandes e os municípios médios não é, apesar de tudo, muito significativa. A grande diferença é, pois, a que se verifica entre, por um lado, os municípios muito grandes, grandes e médios e, por outro, os municípios pequenos.

**Figura n.º 4**  
**Níveis de maturidade dos *web sites* dos municípios pequenos**



**Figura n.º 5**  
**Níveis de maturidade dos *web sites* dos municípios médios**

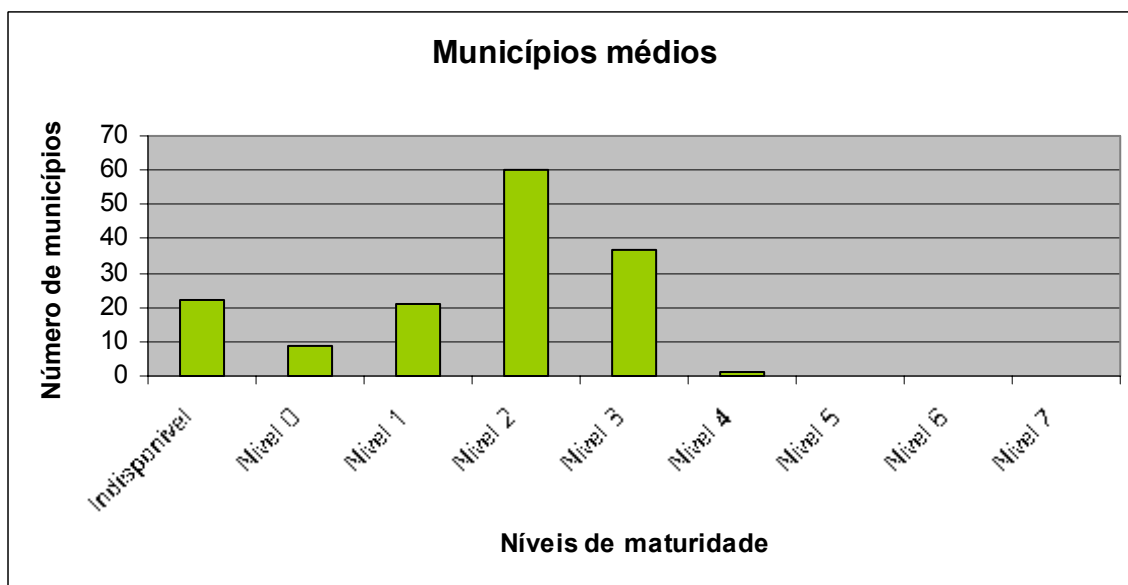


Figura n.º 6  
Níveis de maturidade dos *web sites* dos municípios grandes

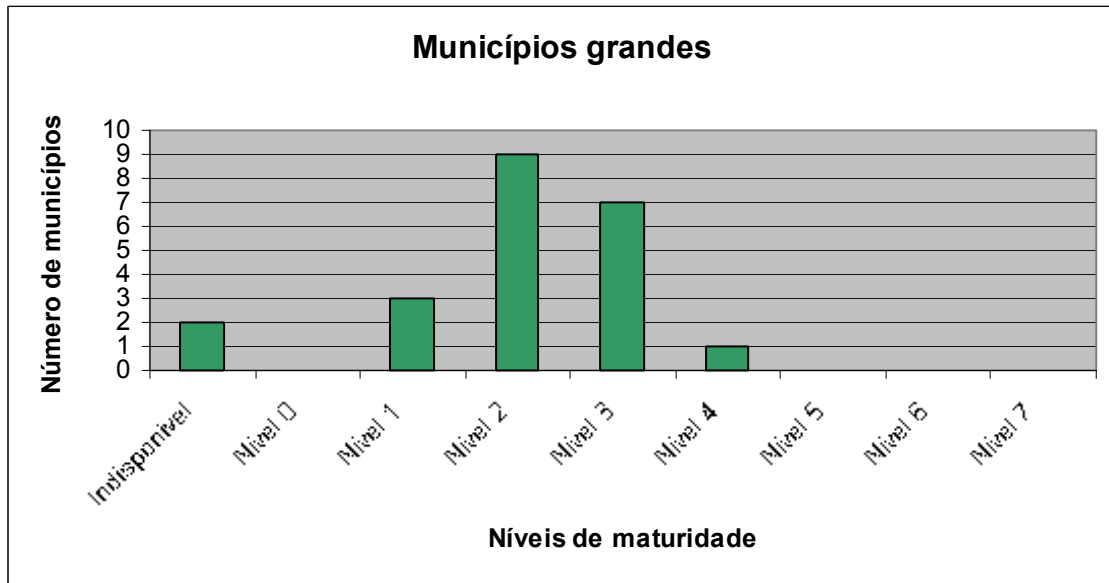
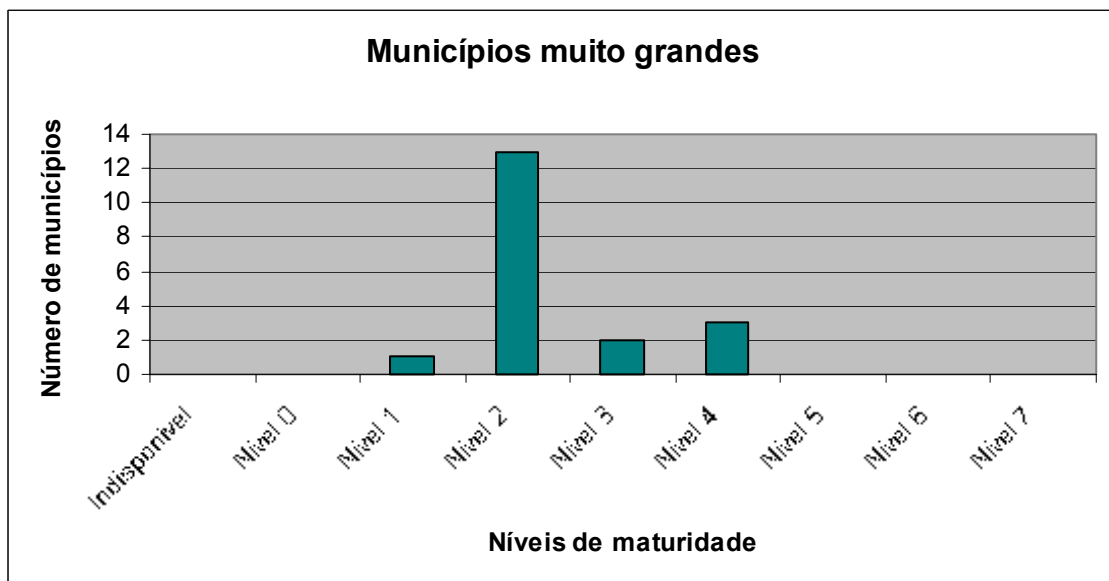


Figura n.º 7  
Níveis de maturidade dos *web sites* dos municípios muito grandes



### 3 – Informação disponibilizada

Com o presente estudo, foi possível constatar que os documentos mais disponibilizados nos *web sites* são, por ordem decrescente de importância:

- a) Actas dos órgãos municipais;
- b) Editais;
- c) Regulamentos;
- d) Relatórios.

Esta situação é também, manifestamente, tributária da iniciativa “Cidades e Regiões Digitais” e dos objectivos que lhe estão associados. Deve acrescentar-se que os municípios de nível 2 disponibilizam, quase todos eles, ou os regulamentos municipais em vigor, ou as actas (ou deliberações) de um dos órgãos municipais. Nota-se, por outro lado, que a esmagadora maioria dos municípios de nível 3 disponibiliza, para além dos regulamentos em vigor, as actas da Assembleia Municipal e da Câmara Municipal.

A grande maioria dos documentos disponibilizados nos *web sites* (88%) contém informação relativa a diversas atribuições, em simultâneo<sup>21</sup>. Quanto aos restantes documentos, relacionados com uma determinada atribuição (12%), pode dizer-se o seguinte:

- a) Foram identificados 483 documentos com informação no domínio do ordenamento do território e urbanismo (ver quadro n.º 5). É este o domínio de actuação municipal com mais documentos nos *web sites*. Fica, assim, validada a hipótese n.º 4 do presente estudo<sup>22</sup>;
- b) O segundo domínio com mais documentos disponibilizados nos *web sites* municipais é o do ambiente e saneamento básico, com 281 (ver quadro n.º 5);

---

<sup>21</sup> Trata-se, fundamentalmente, de actas e editais.

<sup>22</sup> HIPÓTESE N.º 4 – Sendo a gestão urbanística uma das principais atribuições dos municípios, será que predominam nos *web sites* informações no domínio do ordenamento do território e urbanismo?

- c) Segue-se o domínio da acção social, com 184 documentos (ver quadro n.º 5). A grande maioria dos documentos deste domínio está relacionada com o Programa Rede Social<sup>23</sup>;
- d) Não foram localizados documentos nos domínios da energia, da defesa do consumidor e da cooperação externa (ver quadro n.º 5);
- e) No domínio da saúde, apenas se localizou um documento (ver quadro n.º 5).

Por outro lado, pode também afirmar-se que a esmagadora maioria dos documentos localizados nos *web sites* está relacionada, directamente, com decisões municipais (14562 documentos, o que equivale a 97% dos documentos disponibilizados) – ver figura n.º 8. Fica, assim, validada a hipótese n.º 5 do presente estudo<sup>24</sup>. Foram localizados, apenas, 383 documentos preparatórios de decisões municipais (3%); e não foram encontrados documentos de execução das decisões municipais.

Verificou-se, ainda, que a maioria dos documentos disponibilizados através dos *web sites* (9616 / 64%) não carecia de ser publicitada (ver figura n.º 9). Não se valida, assim, a hipótese n.º 6 do presente estudo<sup>25</sup>. Esta situação é, também, tributária da já citada iniciativa “Cidades e Regiões Digitais”. A esmagadora maioria dos documentos divulgados e que não careciam de publicitação são actas dos órgãos colegiais do município: da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal. Como se referiu supra, dos 25 projectos em curso da iniciativa “Cidades e Regiões Digitais”, a esmagadora maioria assumiu como grande objectivo a publicação, *on-line*, de 100% das actas (que, por lei, não carecem de publicitação) e das deliberações municipais (que, por norma, carecem de ser publicadas). Ora, apesar desse objectivo, verificou-se que, neste momento, os municípios divulgam mais as suas actas do que editais.

---

<sup>23</sup> O Programa Rede Social é "um fórum de articulação e congregação de esforços baseado na adesão livre por parte das autarquias e das entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos" (Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/ 97, de 18 de Novembro).

Estas redes de apoio social integrado são operacionalizadas através da criação de Conselhos Locais de Acção Social e de Comissões Sociais de Freguesia.

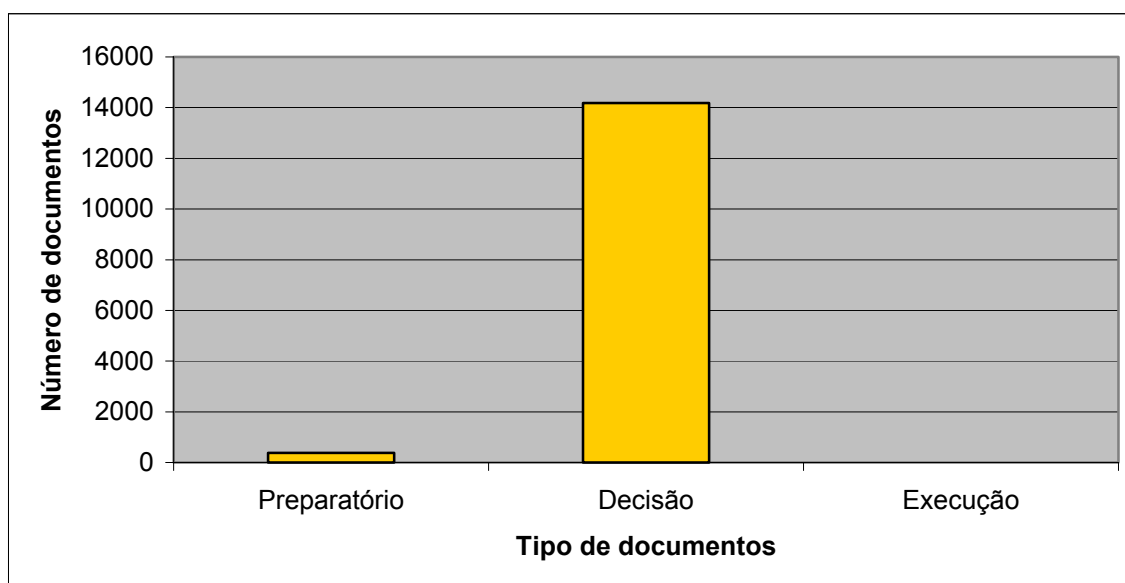
<sup>24</sup> HIPÓTESE N.º 5 – Será que, na maioria dos casos, o que se disponibiliza é, predominantemente, informação relativa às decisões dos vários órgãos municipais?

<sup>25</sup> HIPÓTESE N.º 6 – Será que a informação disponibilizada nos *web sites* tem, por expressa exigência legal, de ser publicitada?

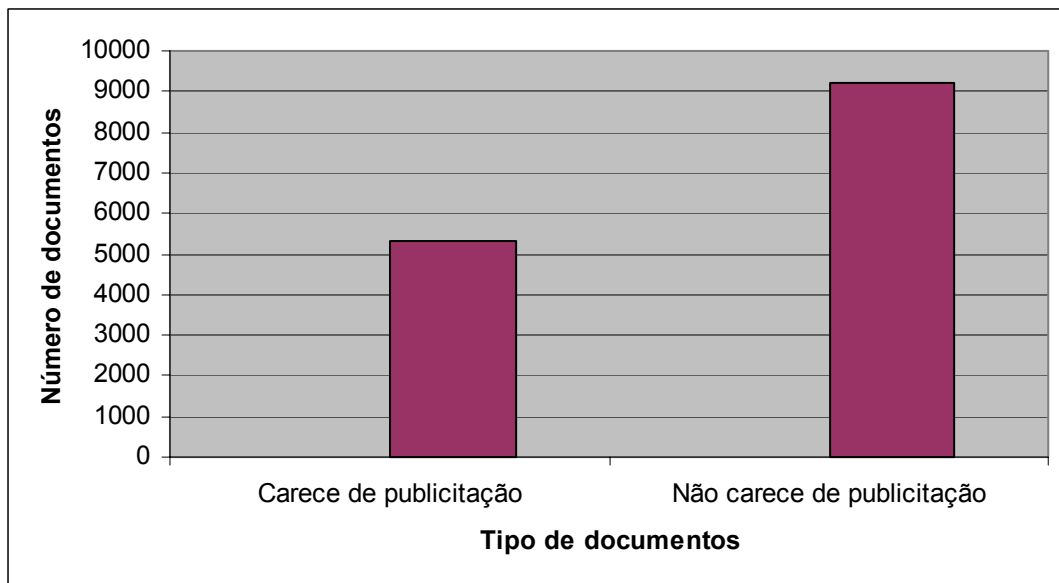
**Quadro n.º 5**  
**Atribuições do município e documentos disponibilizados**

<b>INFORMAÇÃO ADMINISTRATIVA MUNICIPAL</b>	<b>NÚMERO DE DOCUMENTOS</b>
1. Informação no domínio do equipamento rural e urbano	177
2. Informação no domínio da energia	0
3. Informação no domínio dos transportes e comunicações	151
4. Informação no domínio da educação	53
5. Informação nos domínios do património, cultura e ciência	103
6. Informação nos domínios dos tempos livres e desporto	136
7. Informação no domínio da saúde	1
8. Informação no domínio da acção social	184
9. Informação no domínio da habitação	19
10. Informação no domínio da protecção civil	24
11. Informação no domínio do ambiente e saneamento básico	281
12. Informação no domínio da defesa do consumidor	0
13. Informação no domínio da promoção do desenvolvimento	56
14. Informação no domínio do ordenamento do território e urbanismo	483
15. Informação no domínio da polícia municipal	12
16. Informação no domínio da cooperação externa	0
17. Documentos relativos a mais do que uma atribuição	12882

**Figura n.º 8**  
**Documentos preparatórios de decisões, relativos às decisões e de execução**



**Figura n.º 9**  
**Documentos que carecem de publicitação e documentos que não carecem de ser publicados**



No que respeita à hipótese n.º 7<sup>26</sup>, verificou-se que só 16 dos 308 municípios utilizam os seus *web sites* para concretizar as medidas activas (de divulgação de informação) a que estão obrigados por lei<sup>27</sup>. Note-se que já no estudo *Lei do Acesso aos Documentos Administrativos. Avaliação da sua Execução pela Administração Pública* (2000: 107) se havia registado uma percentagem muito elevada de autarquias locais que não concretizavam as medidas activas de divulgação a que estavam obrigadas por lei. No presente estudo, identificaram-se nos *web sites* municipais:

- a) 30 documentos que comportam enquadramento da actividade administrativa [alínea a) do n.º 1 do artigo 11.º da LADA]; e
- b) 0 com a enunciação de documentos com interpretação de direito positivo ou descrição de procedimento administrativo [alínea b) do n.º 1 do artigo 11.º da LADA].

<sup>26</sup> HIPÓTESE N.º 7 – Será que os municípios utilizam os *web sites* para concretizar as medidas activas (de divulgação de informação) a que estão obrigados por lei?

<sup>27</sup> Note-se que, no estudo realizado, apenas se teve em conta a divulgação imposta pelo artigo 11.º da LADA. Nos meses em que se procedeu à análise dos *web sites* municipais, Janeiro e Fevereiro de 2006, ainda não tinha sido publicada a Lei n.º 19/2006, de 12 de Junho, que veio ditar, no seu artigo 5.º, a obrigatoriedade de divulgação, “de forma activa e sistemática”, da informação sobre ambiente.

#### 4 – Notas finais

Como referido, o presente estudo foi impulsionado por dois objectivos principais: perceber qual a importância que a Internet tem, hoje, na construção da Administração (municipal) aberta; e, em segundo lugar, identificar que tipo de informação administrativa está, actualmente, a ser disponibilizada através dos *web sites*. Essa avaliação conduziu às seguintes conclusões:

- a) Apesar de existirem muitos municípios que não disponibilizam (ou disponibilizam muito pouca) informação administrativa (43%), a maioria já faculta um número significativo de documentos nos respectivos *web sites* (57%).
- b) As diferenças no plano político (esquerda/direita) têm, actualmente, uma reduzida interferência ao nível da promoção da Administração aberta na *web*.
- c) Os municípios médios, grandes e muito grandes disponibilizam mais informação nos seus *web sites* do que os municípios pequenos.
- d) O domínio de actuação municipal com mais documentos nos *web sites* é o do ordenamento do território e urbanismo, seguido do domínio do ambiente e saneamento básico.
- e) A esmagadora maioria dos documentos localizados está relacionada, directamente, com decisões municipais (97%).
- f) A maioria dos documentos disponibilizados através da *web* não carecia de ser publicitada.
- g) Apenas 16 dos 308 municípios portugueses utilizam os seus *web sites* para concretizar as medidas activas (de divulgação de informação) a que estão obrigados por lei.

Esta situação, agora apresentada, tende a evoluir positivamente, fruto do desenvolvimento da iniciativa “Cidades e Regiões Digitais”. Como referido supra, a esmagadora maioria dos projectos inseridos nesta iniciativa integra metas (de transparência) muito exigentes. Quando tais metas forem finalmente atingidas, haverá muito mais informação administrativa disponível *online* o que representa, sem dúvida, um importante passo no caminho da transparência administrativa.

Um salto maior, para os níveis 6 e 7 de maturidade, dependerá da “desmaterialização” dos processos administrativos. Esse salto, de longo prazo, poderá também vir a ser impulsionado, numa outra etapa, pela iniciativa “Cidades e Regiões Digitais”.

Como se viu, apenas 16 dos 308 municípios utilizam os seus *web sites* para concretizar as medidas activas (de divulgação da informação) a que estão obrigados por lei. Deste modo, seria também muito importante que a iniciativa “Cidades e Regiões Digitais” viesse a incorporar a concretização dessas medidas activas entre as suas metas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bravo, Ana Bela Santos e Jorge Vasconcelos (2000), *Autarquias locais – descentralização e melhor gestão*, Lisboa, Verbo.
- Camilo, Eduardo (1998), *Estratégias de comunicação municipal*, Covilhã, Universidade da Beira Interior.
- Canotilho, Gomes e Vital Moreira (1993), *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª Edição revista, Coimbra, Coimbra Editora.
- Cardoso, Gustavo (1999), “As causas das questões ou o Estado à beira da sociedade de informação”, *Sociologia. Problemas e práticas*, n.º 30.
- Cardoso, Gustavo (2003), *Internet*, Lisboa, Quimera.
- Cardoso, Gustavo, António Firmino da Costa, Cristina Palma Conceição e Maria do Carmo Gomes (2005), *A sociedade em rede em Portugal*, Porto, Campo das Letras.
- Carvalho, Raquel (1999), *O Direito à Informação Administrativa Procedimental*, Porto, Publicações Universidade Católica.
- Castells, Manuel (2002), *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura*, Volume I – *A Sociedade em Rede*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Castells, Manuel (2003), *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura*, Volume II – *O Poder da Identidade*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Castells, Manuel (2004), “A Internet e a sociedade em rede”, in José Manuel Paquete de Oliveira, Gustavo Leitão Cardoso e José Jorge Barreiros (org.), *Comunicação, Cultura e Tecnologias de Informação*, Lisboa, Quimera.
- Chevallier, Jacques (1988), “Le mythe de la transparence administrative”, in *Information e Transparence Administratives*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Condesso, Fernando (1995), *Direito à Informação Administrativa*, Lisboa, Pedro Ferreira.
- Cordeiro, Gabriel e Sérgio Pratas (2005), “O acesso à informação nas autarquias locais: as prerrogativas dos eleitos”, in *Relatório de Actividades da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos de 2004*, Lisboa, CADA.
- Draï, Raphaël (1983), “Le dialogue administratif”, in *La Communication Administration-Administratives*, Paris, Presses Universitaires de France.

- Ferrão, Francisco (2001), “As cidades e os novos desafios Digitais”, *Revista de Administração e Políticas Públicas*, Vol. II, n.º 1.
- Gomes, Maria Teresa Salis (2003), “Democracia participada e governo electrónico: duas metas inconciliáveis?”, in *1.º Congresso Nacional da Administração Pública. Os Vectores da Mudança*, Oeiras, INA.
- Gonçalves, José Renato (2002), *Acesso à Informação das Entidades Públicas*, Coimbra, Almedina.
- Gonçalves, Maria Eduarda (1994), *Direito da Informação*, Coimbra, Almedina.
- Gonçalves, Maria Eduarda (2000), “Cidadania na sociedade da informação e do risco. Da análise social à análise dos direitos”, in José Manuel Leite Viegas e Eduardo Costa Dias (org.), *Cidadania, Integração, Globalização*, Oeiras, Celta Editora.
- Gonçalves, Maria Eduarda (2003), *Direito da Informação. Novos direitos e formas de regulação na sociedade da informação*, Coimbra, Almedina.
- Guia de Operacionalização Cidades e Regiões Digitais*, in <http://www.aveiro-digital.pt/apresentacao/docs/GuiaCidadesRegi%C3%B5esDigitais.pdf>, em Fevereiro de 2006.
- Lei do Acesso aos Documentos Administrativos. Avaliação da sua execução pela Administração Pública* (2000), Lisboa, CADA.
- Lévy, Pierre (2002), *Ciberdemocracia*, Lisboa, Instituto Piaget.
- Livro Verde para a Sociedade da Informação em Portugal* (1997), Lisboa, Missão para a Sociedade da Informação (Ministério da Ciência e da Tecnologia).
- Magalhães, José (1998), “Inovação Tecnológica e Administração Aberta”, in *Encontro CADA/SAÚDE*, Lisboa, CADA.
- Martínez, Agustí Cerrillo (2005), “E-información: hacia una nueva regulación del acceso a la información”, *Revista de Internet, Derecho y Política (IDP)*, n.º 1 (2005), in <http://www.uoc.edu/idp> (em Agosto de 2005).
- Martins, Agostinho de Castro (1998), “Acesso à Informação do Sector Público – Princípios Gerais”, in *3.º Relatório de Actividades da CADA*, Lisboa, CADA.
- Martins, Mário Rui (2001), *As autarquias locais na União Europeia*, Porto, Edições Asa.
- Montalvo, António Rebordão (2003), “Tendências e perspectivas do novo modelo de gestão pública municipal”, in Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João

S. Batista (org.), *Ética e Administração. Como Modernizar os Serviços Públicos?*, Oeiras, Celta Editora.

Monteiro, Nuno Peres (1999), *Democracia Electrónica*, Lisboa, Gradiva.

Oliveira, João Nuno, L. Santos e L. Amaral (2003), *Guia de Boas Práticas na Construção de Web Sites da Administração Directa e Indirecta do Estado*, Guimarães, Gávea – Laboratório de Estudo e Desenvolvimento da Sociedade da Informação, Universidade do Minho.

Oliveira, José Manuel Paquete de, Gustavo Leitão Cardoso e José Jorge Barreiros (2004), “A Internet na construção de uma cidadania participada”, in José Manuel Paquete de Oliveira, Gustavo Leitão Cardoso e José Jorge Barreiros (org.), *Comunicação, Cultura e Tecnologias de Informação*, Lisboa, Quimera.

Pereira, Luís (2003), “A administração pública e a sociedade da informação”, in Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (org.), *Ética e Administração. Como Modernizar os Serviços Públicos?*, Oeiras, Celta Editora.

*Plano de Acção para a Sociedade da Informação*, in <http://www.unic.pcm.gov.pt>, em Dezembro de 2003.

*Plano de Acção para o Governo Electrónico*, in <http://www.unic.pcm.gov.pt>, em Dezembro de 2003.

Poirmeur, Yves (1988), “Transparence et secret administratif dans le débat politique”, in *Information e Transparence Administratives*, Paris, Presses Universitaires de France.

Pratas, Sérgio Manuel (2004), “O acesso à informação administrativa no Direito Comunitário: contributo para a transposição da Directiva 2003/4/CE”, in *Relatório de Actividades da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos de 2003*, Lisboa, CADA.

*Principais Resultados do Inquérito à Utilização das Tecnologias da Informação e da Comunicação pela População Portuguesa – 2003*, in <http://www.unic.pcm.gov.pt>, em Dezembro de 2003.

Ramos, Severiano Fernández (1997), *El Derecho de Acceso a los Documentos Administrativos*, Madrid, Marcial Pons.

*Relatório de Actividades da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos de 2004* (2005), Lisboa, CADA.

Santos, Leonel Duarte dos e Luís Alfredo Martins do Amaral (2003), “O e-government local em Portugal. Estudo da presença das câmaras municipais portuguesas na Internet em 2002”, *in* [http:// www.dsi.uminho.pt/gavea](http://www.dsi.uminho.pt/gavea), em Novembro de 2003.

Santos, Leonel Duarte, Luís Martins Amaral e Maria de Lurdes Rodrigues (2005), “Avaliação da presença na Internet das câmaras municipais portuguesas em 2003. Relatório Final”, *in* [http://www2.dsi.uminho.pt/gavea/downloads/presencanaInternetdasCamaras Municipais.pdf](http://www2.dsi.uminho.pt/gavea/downloads/presencanaInternetdasCamarasMunicipais.pdf), em Novembro de 2005.

*Sociedade da Informação e Governo Electrónico em Portugal. Relatório de Diagnóstico*, *in* <http://www.unic.gov.pt>, em Novembro de 2005.