

Ângela Filipa Lopes Oliveira

Popular Reporting nos Municípios
Portugueses

Dissertação apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra para
obtenção do grau de Mestre em Contabilidade e Finanças

Setembro de 2016



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



FEUC FACULDADE DE ECONOMIA
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Ângela Filipa Lopes Oliveira

Popular Reporting nos Municípios Portugueses

Dissertação apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra para obtenção do grau de Mestre em Contabilidade e Finanças

Orientadora: Prof. Doutora Susana Jorge

Coimbra, 2016

Agradecimentos

À minha orientadora, Professora Doutora Susana Jorge, a quem agradeço por ter aceite acompanhar-me neste desafio. Pela orientação, apoio, disponibilidade e sentido crítico, que melhoraram significativamente o resultado final deste trabalho.

Agradecer também aos professores que me acompanharam nestes dois anos de mestrado, especialmente à Professora Doutora Elisabete Ramos.

Aos avôs Odete e Fausto e à madrinha Cristina, por todo o carinho e por me acompanharem ao longo da minha vida.

Aos meus colegas, amigos e companheiros de aventura, Sofia e Demilson.

À Ana Paula e à Ana Isabel, pela ajuda e amizade nesta fase final.

Aos amigos, à família e a todos aqueles que, de alguma forma, me apoiaram e me deram força na realização e conclusão deste percurso.

Por último, um agradecimento muito especial aos meus pais e irmão, pelo seu apoio incondicional, paciência, por acreditarem sempre em mim e ajudarem a que este sonho se tenha tornado uma realidade.

Resumo

Atualmente vivemos num país onde todos os olhos estão postos no Governo e nos políticos em geral, e em como estes gerem os dinheiros públicos. Contudo, a maioria das pessoas ditas «cidadão comum» acaba por não ter os conhecimentos necessários para interpretar as informações financeiras que emanam dos governos e entidades públicas em geral.

Com a crise económica dos últimos anos, os políticos portugueses, incluindo os da Administração Local, acabam por não inspirar a confiança necessária nos cidadãos, que exprimem isso nas mesas de voto, nas manifestações, nas greves, etc. Cidadãos mais informados, serão cidadãos mais conscientes e mais participativos na vida política dos municípios e do país.

Uma das formas de os cidadãos ficarem mais informados das contas públicas, de um modo mais inteligível, surge com a possibilidade de um relatório destinado ao público em geral, forma pela qual o governo, particularmente o local, divulgaria a sua informação financeira e não financeira, usando um formato simples, objetivo e gratuito.

O *Popular Reporting*, também conhecido como “Relatório Financeiro Popular”, pode ser o relatório que Portugal precisa para tornar as informações mais transparentes e estabelecer uma melhor comunicação por parte dos municípios.

Assim, nesta dissertação analisa-se o *Popular Reporting* no contexto português questionando-se os municípios portugueses sobre a pertinência deste novo relatório, tentando perceber quais as possíveis razões, características e vantagens que este traria se adotado.

O estudo permitiu concluir que o *Popular Reporting* constituiria uma mais-valia para a divulgação da informação financeira (nomeadamente principais investimentos e receitas e despesas) e de carácter institucional do município, de uma forma mais acessível, perceptível e em tempo útil (trimestral ou semestralmente e em formato pdf *online*). Concomitantemente, garantiria à partida, uma maior transparência na relação município-cidadão.

Palavras-chave: Relatório Financeiro Municipal, Prestação de Contas, Transparência, Portugal.

Abstract

We are currently living in a country where all eyes turn towards the Government and politicians in general, and how they manage public finances. However, most people usually known as «common citizens» do not have the technical knowledge to interpret financial information disclosed by the governmental and public sector organizations in general.

The economic crisis installed in this last few years revealed that Portuguese politicians, including those in the local administration, have been unable to inspire the necessary confidence in citizens, who end up reflecting their state of mind on the electoral polls, demonstrations, strikes, etc. Better informed citizens are more aware, and therefore more engaged in the political life of their cities and of the country.

One way to better inform and elucidate citizens about governmental and public sector financial accounts comes with the possibility of using a report aimed at the public at large. This report issued by the government, particularly the local government, would allow to disclose financial and non-financial information, using a simple, objective and free format.

The *Popular Reporting*, also known as “Popular Financial Reporting”, can very well be the report that Portugal needs to transmit more transparent information, allowing for better communication with the citizens, especially by municipalities.

Thus, this dissertation analyzes the *Popular Reporting* in the Portuguese context by questioning Portuguese municipalities about the relevance of this new report, trying to understand the possible reasons, features and advantages they would gain if this would be adopted.

This study allowed to conclude that *Popular Reporting* would be a value-added for municipalities to disclose financial information (namely on main investments and revenue and expenditure) and information of institutional matter, in a more accessible, perceptible and timely way (per trimester or per semester and as online pdf). Simultaneously, it would assure improved transparency in the relationship municipality-citizen.

Keywords: Municipal Financial Report, Accountability, Transparency, Portugal.

Lista de Abreviaturas

AP – Administração Pública

BM – Boletim Municipal

CPA – Código do Procedimento Administrativo

CRP – Constituição da República Portuguesa

ICAL - Accounting Instruction for Local Government

ICMA – *International City Managers Association*

GASB – *Governmental Accounting Standards Board*

GFOA – *Government Finance Officers Association*

LADA – Lei de Acesso aos Documentos Administrativos

ONU – Organização das Nações Unidas

PAFR – *Popular Annual Financial Reporting*

POCAL – Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais

PR – *Popular Reporting*

RJUE – Regime Jurídico da Urbanização e Edificação

SNC-AP – Sistema de Normalização Contabilística – Administração Pública

Lista de gráficos

Gráfico 1: Respostas por dimensão e região	34
Gráfico 2: Informação que o município presta aos seus munícipes	36
Gráfico 3: Formato da informação prestada aos munícipes	37
Gráfico 4: Formato do Popular Reporting	43
Gráfico 5: Formas de disponibilização do Popular Reporting	44
Gráfico 6: Periodicidade do Popular Reporting	45

Lista de tabelas

Tabela 1: População e amostra	34
Tabela 2: Forma mais importante de disponibilização da informação	38
Tabela 3: Razões para adoção do Popular Reporting	39
Tabela 4: Características do Popular Reporting	41
Tabela 5: Vantagens na adoção do Popular Reporting.....	46
Tabela 6: Frequências observadas e esperadas das Razões para adoção do PR	49
Tabela 7: Teste do Qui-Quadrado e teste exato de Fisher das Razões para adoção do PR.....	53
Tabela 8: Frequências observadas e esperadas das características do PR.....	55
Tabela 9: Teste do Qui-Quadrado e teste exato de Fisher do conteúdo do PR.....	61
Tabela 10: Frequências observadas e esperadas das vantagens na adoção do PR.....	63
Tabela 11: Teste do Qui-Quadrado e teste exato de Fisher das Vantagens na adoção do PR.	67

Índice Geral

Resumo.....	v
Abstract	vii
Lista de Abreviaturas.....	ix
Lista de gráficos.....	xi
Lista de tabelas.....	xii
Capítulo 1. INTRODUÇÃO	1
Capítulo 2. <i>POPULAR REPORTING</i>	5
2.1. Enquadramento e conceito.....	5
2.2. <i>Popular Reporting</i> face aos Boletins Municipais.....	10
2.3. <i>Transparência, accountability e Popular Reporting</i>	13
Capítulo 3. REVISÃO DE LITERATURA	21
Capítulo 4. ESTUDO EMPÍRICO.....	29
4.1. Problema, objetivo e questões a investigar.....	29
4.2. Abordagem metodológica da investigação.....	30
4.3. Recolha de dados e amostra	30
4.4. Apresentação e discussão dos resultados	33
4.4.1. Caracterização da amostra	33
4.4.2. Análise descritiva	35
4.4.2.1. Informação divulgada pelos Municípios para o cidadão	35
4.4.2.2. Interesse do PR	39
4.4.2.3. Características do PR.....	40
4.4.2.4. Vantagens do PR	45
4.4.3. Análise Bi-variada	47
Capítulo 5. CONCLUSÃO	69
Bibliografia	73
Cibergrafia	78
Legislação	79
APÊNDICES	81

Capítulo 1. INTRODUÇÃO

A comunicação pública municipal pode ser definida como a atividade que se destina a gerir e transmitir, de forma sistemática e regular, informação sobre as operações do governo local para com o seu público, a fim de promover a responsabilidade das autarquias, com o contributo dos cidadãos. Esta comunicação é efetuada através de diferentes meios. O relato financeiro em papel ou via *internet* é um dos instrumentos utilizados pelos municípios para divulgar informação financeira para os cidadãos, de entre outros destinatários; porém, por ser de caráter técnico, o seu entendimento generalizado torna-se difícil e a comunicação desejada, muitas vezes, não se concretiza (Armstrong, 2005).

Neste contexto, o *Popular Reporting* (PR) apresenta-se como um instrumento complementar de divulgação de informação financeira mais adequado ao cidadão, já que procura usar um vocabulário simples e compreensível pelo público em geral (Mordecai, 2006).

Geralmente conhecido por «Relatório do Cidadão», o PR é um relatório de caráter informativo, preparado ao nível do governo local e destinado ao cidadão comum, i.e., alguém que não necessite ter conhecimentos em contabilidade e finanças públicas para conseguir ler e interpretar as contas dos municípios. Um dos objetivos do PR é contribuir para a democracia, onde haja igualdade na informação partilhada entre todos os cidadãos (Mordecai, 2006).

Em Portugal, tanto quanto é do nosso conhecimento, não existe a prática do *PR*. O mais próximo a este conceito, pelo menos em termos dos destinatários, no sector público, e particularmente nos municípios, são os Boletins Municipais que, como se verá, ainda assim são significativamente diferentes do PR.

Estes Boletins são uma espécie de relatório/agenda que os municípios elaboram, com a finalidade de dar informação importante sobre as suas atividades principais aos munícipes e de fácil compreensão pelos mesmos. Em regra, contêm informações sobre eventos culturais, desportivos, obras e algumas entrevistas com

políticos locais. Convém ainda referir que não existe uma estrutura base para estes Boletins, padronizada para todos os municípios, sendo que cada um organiza a publicação como bem entende e publica-a com a periodicidade que desejar.

Visto que os Boletins Municipais são um modo de divulgar informação sem grandes regras (periodicidade, conteúdo e formato), que geralmente não transmitem informação contabilística e financeira, e que as contas que os municípios são obrigados legalmente a preparar e publicar são demasiado extensas e técnicas para a compreensão geral, podemos dizer que o PR acaba por constituir um misto destes dois tipos de publicações, pois contém informação financeira e orçamental (e.g. onde é investido o dinheiro do município e se foi aplicado conforme o previsto), mas apresentada de uma forma que qualquer cidadão, não conhecedor, consegue perceber, sendo de fácil acesso e publicado com alguma regularidade. Adicionalmente, pode também relatar as principais atividades ocorridas e planeadas para o município, aproximando-se assim da sua agenda cultural/desportiva/informativa característica dos Boletins Municipais.

A partir do ano 2000, começou a ser implementado nas autarquias locais em Portugal o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL – Decreto-lei nº54-A/99, de 22 de fevereiro). O POCAL obrigou trouxe para as autarquias a contabilidade financeira e a contabilidade de custos, ambas em regime de acréscimo, em adição à contabilidade orçamental em base de caixa, obrigando as autarquias a cumprirem com os princípios e regras contabilísticos, os critérios de valorimetria, os critérios e métodos específicos, a apresentarem os documentos previsionais e os documentos de prestação de contas e a procederem ao controlo interno (Decreto-lei nº54-A/99, Preâmbulo).

Em 2017 entrará em vigor o SNC-AP (Decreto-lei nº192/2015, de 11 de setembro), que obrigará a alterações profundas na forma de elaborar a contabilidade no sector público, sendo que a aproximação deste normativo ao que hoje é aplicado pelo sector privado permitirá um melhor entendimento por um maior público-alvo, designadamente profissionais da contabilidade e investidores. A aproximação às normas internacionais (*IPSAS – International Public Sector Accounting Standards*)

constitui um marco importante no processo de harmonização internacional da Contabilidade Pública portuguesa. Com este normativo espera-se aumento de complexidade técnica do reporte financeiro do setor público, incluindo o autárquico, o que dificultará ainda mais a sua compreensão pelo dito «cidadão comum», conduzindo à necessidade de refletir sobre a necessidade de um relatório com um propósito particular, como é o caso do PR.

Esta dissertação procurará assim mostrar a pertinência do PR e o interesse que os municípios portugueses terão neste instrumento, constituindo um estudo inédito sobre esta temática em Portugal. O objetivo principal é assim analisar o interesse da adoção do PR nos municípios portugueses e propor em que termos (periodicidade, formato, conteúdo) seria adotado.

Para alcançarmos este objetivo, iremos orientar a nossa investigação segundo as seguintes questões:

- Questão 1: Que tipo de informação publicam os municípios portugueses para os cidadãos sobre o próprio município, para além da prestação de contas anual?
- Questão 2: Considerando o Boletim Municipal, no que é que ele se distingue do *Popular Reporting*?
- Questão 3: Se os municípios portugueses se interessassem em ter o *Popular Reporting*, com que características este seria preparado (periodicidade, formato, conteúdo)?
- Questão 4: Quais as vantagens de se adotar o *Popular Reporting* nos municípios Portugueses, nomeadamente para o processo de *accountability*?

O objetivo geral será abordado na perspetiva dos preparadores do PR.

Com efeito, a relevância deste estudo prende-se com a necessidade de qualquer gestor público que gere recursos públicos prestar contas dessas responsabilidades para os cidadãos. Esta «prestação de contas» sobre tais responsabilidades (*accountability*), para ser feita de forma transparente, tem que ser

entendida pelos destinatários (cidadãos). Por isso, deve ser preocupação de qualquer político e gestor público, em particular autárquico, arranjar meios para que tal informação chegue da melhor forma aos cidadãos.

Neste sentido, será importante para Portugal adotar um relatório como o PR, pois cada município, de uma forma clara, simples, periódica e gratuita (ou quase), informará os cidadãos dos assuntos orçamentais e financeiros que devem ser públicos, desmitificando a prestação de contas, completando a informação dos Boletins Municipais e melhorando a transparência e a *accountability* (prestação de informação sobre as responsabilidades atribuídas aos respetivos autarcas).

Este trabalho encontra-se estruturado em quatro capítulos, para além desta Introdução (Capítulo 1).

O Capítulo 2 – *Popular Reporting*, começa por descrever uma evolução histórica dos relatórios municipais, assim como o surgimento e definição do conceito de PR. Seguidamente faz uma análise da realidade portuguesa, Boletins Municipais, face ao PR. Este capítulo dá ainda um especial destaque à importância do PR para promoção da transparência e *accountability* nos municípios

O Capítulo 3 – Revisão de Literatura, apresenta vários estudos que foram desenvolvidos, sobre a temática em apreço, enfatizando particularmente as suas conclusões.

O Capítulo 4 – Estudo Empírico, é dedicado ao estudo desenvolvido nos municípios portugueses. Primeiramente retomam-se os objetivos e questões de investigação, sendo depois explicado o desenho da pesquisa, e caracterizado o universo estudado e as opções metodológicas (método de recolha e análise dos dados). Na segunda parte deste capítulo procede-se à apresentação e discussão dos resultados do estudo, contraponto uma análise mais descritiva a outra bi-variada.

Por fim, no Capítulo 5 - Conclusão, são sumariadas as principais conclusões alcançadas pelo presente estudo, realçando as suas limitações e apresentando recomendações para futuros trabalhos.

Capítulo 2. **POPULAR REPORTING**

2.1. Enquadramento e conceito

Desde o início da existência da Administração Pública que os teóricos realçam a importância de uma boa comunicação e informação. Eficiência e eficácia tornaram-se palavras fundamentais para que haja uma maior responsabilidade democrática. Neste sentido, no contexto da Administração Local, os relatórios municipais começaram a ter importância no início do Século XX, mas foi sobretudo até à década de 1940 que, no contexto norte-americano, muitos teóricos os estudaram com maior detalhe (Mordecai, 2006).

No final de 1920, o reporte de informação para os cidadãos já estava institucionalizado como uma atividade da Administração Pública norte-americana. Por esta altura publicaram-se várias obras que ajudaram a formalizar, organizar e estandardizar o relato financeiro municipal, entre elas as mais importantes publicadas em 1928: *Beyle's Governmental Reporting in Chicago* (Beyle, 1928, *apud* Mordecai, 2006) e *Kilpatrick's Reporting Municipal Governmental* (Kilpatrick, 1928, *apud* Mordecai, 2006).

Beyle (1928, *apud* Mordecai, 2006) fez uma análise dos conteúdos e formato dos relatórios do governo local de Chicago, em 1923. Depois de uma revisão crítica exaustiva desses relatórios, sugeriu melhorias para a prática do *reporting* municipal: vinte e três recomendações de reporte da atividade municipal, três recomendações sobre a substância dos relatórios e vinte e uma recomendações para as questões de apresentação.

Um segundo relatório, escrito por Kilpatrick (1928, *apud* Mordecai, 2006), destinava-se aos funcionários municipais, como se fosse um manual de boas práticas na Administração Pública.

Foi na década de 1930 que os relatórios municipais se tornaram um item padrão no currículo de formação para gestores municipais nos EUA. Segundo Mordecai

(2006), em 1935, a primeira edição do *Pfiffner's Long-running Textbook* já tinha um capítulo intitulado de “*Reporting to the Public*” e na segunda edição de 1946 foi metade de um capítulo sobre “*Publicity and Reports*”.

A codificação definitiva e formalização do relato municipal nos EUA ocorreu em 1931, com a publicação das recomendações finais do *The National Committee on Municipal Reporting* (Comissão Nacional de Relato Municipal). As organizações *The American Municipal Association* (atualmente *The National League of Cities*), *The Governmental Research Association*, *The International City Managers' Association* (ICMA) e a *The National Municipal League* (atualmente *The National Civic League*), criaram esta Comissão em 1929 que, durante dois anos, preparou um formato e definição padronizados para o relatório municipal (Mordecai, 2006).

O debate continuou até ao final dos anos de 1940, com opiniões diversas sobre o relato municipal, muitas delas muito críticas, nomeadamente alegando que eram (Mordecai, 2006) insatisfatórios, não considerados fundamentais para o processo de governo, desatualizados, e meras listas aborrecidas de factos e colunas de números que ninguém se daria ao trabalho de ler. Portanto, pouco interessantes e nada úteis.

Segundo Price (1959, *apud* Mordecai, 2006), esta preponderância de comentários negativos na literatura sinalizou uma falta de progresso na melhoria de relatórios municipais e falta de institucionalização da atividade na prática. Não obstante, o mesmo autor observou que a qualidade da informação puramente factual nos relatórios melhorou, devido ao facto de as cidades começarem a competir entre si para apresentarem relatórios mais informativos e mais interessantes.

Em 1951, a revista *Public Administration Review* publicou um artigo de três páginas com o Relatório anual de San Diego. Já o jornal *The League of California Cities* informou sobre os meios inovadores de comunicação dos municípios. Contudo, estas publicações eram atos bastante isolados uma vez que pouco se publicava sobre o assunto dos relatórios municipais (Mordecai, 2006).

De acordo com Mordecai (2006), A *International City Managers' Association* (ICMA) continuou com o seu compromisso de promover a importância dos relatórios

municipais, iniciando em 1949 uma publicação mensal no seu próprio jornal, *Public Management*, mas que acabou por ser interrompida em 1956¹.

Não abandonando o compromisso da comunicação municipal, em 1963 o ICMA publicou um livro com 71 páginas, onde fornecia instruções sobre os relatórios anuais, bem como outras formas de comunicação com os cidadãos, por parte dos municípios. Embora a entidade se apresentasse satisfeita que 431 cidades já emitiam relatórios municipais anuais, este livro admitiu que os relatórios municipais tinham parado no tempo e que estavam cada vez menos atraentes para os cidadãos (Mordecai, 2006).

Assim, nesta altura, tal como nos tempos mais recentes, particularmente para o relatório (de gestão e financeiro) anual do município, continuava importante estabelecer as vias de comunicação, regras para a elaboração e principalmente que tipo de informação deveriam conter, de uma forma mais patronizada (Brusca e Montesinos, 2006). Os relatórios municipais são responsabilidade do gestor público local. A comunicação pública é essencial para a democracia em todos os níveis de governo, e particularmente no local. A este respeito, Kirlin (1996) levantou uma grande questão de como podem ser melhorados os processos de aprendizagem social, incluindo o conhecimento de opções disponíveis, de consequências de alternativas e de como alcançar os objetivos desejados e, mais importante, o desenvolvimento de uma política democrática.

A comunicação pública municipal pode ser definida como a atividade de gestão que, regular e sistematicamente, informa os cidadãos sobre as operações do Governo Municipal (Yusuf et al., 2013). A fim de promover uma cidadania informada, os relatórios devem ser apresentados em vários formatos de comunicação, mas sempre usando vocabulário que seja compreensível e significativo para todos os cidadãos (Armstrong, 2005).

¹ Municipal Public Relations. *Public Management* 1949, 31 (1), 13-15
Municipal Public Relations. *Public Management* 1956, 38 (11), 252-253

Os relatórios populares municipais destinam-se a fornecer uma prestação de contas aos eleitores sobre o que o município tenha feito no passado recente, nomeadamente como gastou o dinheiro dos impostos públicos. Concentrando-se maioritariamente em relatórios anuais, os relatórios municipais podem ser tão variados como os métodos e canais de comunicação que existem. Exemplos disso são os relatórios de tendências financeiras, demonstrações financeiras, resumos do orçamento, entre outros, com os mais diversos meios de divulgação, pdf-online no site do município, disponível nas bibliotecas, enviado por correio aos cidadãos (Yusuf et al., 2013).

Num esforço de unir os relatórios financeiros com o conceito de comunicação municipal, as organizações norte-americanas *Governmental Accounting Standards Board (GASB)*² e a *Government Finance Officers Association (GFOA)*³ desenvolveram um subproduto, ou uma versão mais simplista dos relatórios financeiros, a que chamaram *Popular Reporting* ou «Relatório Popular». Estes novos relatórios pretendiam preencher a lacuna que existia nos relatórios financeiros públicos. Deste modo, esta nova forma de comunicação continha informação financeira, que já era pública mas de fácil compreensão, uma espécie de inclusão para todos os cidadãos (Yusuf et al., 2013).

Assim, fica claro que, este tipo de relatório municipal – que se generalizou como o *Popular Reporting* – deve ser distinguido dos rotineiros relatórios financeiros que os municípios são obrigados a publicar (como são os exemplos, em Portugal, do Plano Plurianual de Investimentos, Orçamento, Balanço, Demonstração dos Resultados, Relatório de Gestão, entre outros), pois estes são demasiado densos e de difícil interpretação para quem não é da área.

O GASB é a organização independente que estabelece as normas de contabilidade e relatórios financeiros para os governos estaduais e locais dos EUA.

² <http://www.gasb.org/home>

³ <http://www.gfoa.org/>

Foi em 1984 que o GASB pela primeira vez definiu normas de contabilidade governamental, estabelecendo as bases necessárias para que os governos locais elaborem as suas demonstrações financeiras. Nesta informação está também o fundamental para preparar o relatório popular, relatório do cidadão ou para o cidadão, i. e., o *Popular Reporting*.

Os relatórios populares ou PR, referem-se à preparação de um breve documento fácil de ler e compreender, com informações financeiras para todos os cidadãos. Além disso, é completo e disponível para que todas as pessoas possam ter acesso, como políticos, funcionários públicos, os meios de comunicação, grupos comunitários, etc. (Carpenter e Florence, 1992). A compreensão do documento baseia-se na maturidade dos cidadãos para traduzir e codificar a informação financeira e económica do governo local ou estadual. A utilidade deste tipo de PR é mostrar, através de uma informação resumida e com uma linguagem simples, dados adicionais sobre a atividade pública resultante de impostos, investimentos, e outra receita e despesa pública (Biancone et al., 2016).

Em 1991 a GFOA instituiu, nos EUA, o *PAFR Program* para incentivar e ajudar o Governo Central a extrair informações dos relatórios financeiros anuais locais e estaduais, que fosse de tal modo abrangente, para produzir os tais relatórios de compreensão e acesso fácil a qualquer cidadão. Todos os relatórios submetidos a este prémio eram avaliados por profissionais da GFOA e por revisores externos com experiência em contabilidade governamental e em relatórios financeiros. Era fácil participar e quem ganhasse o prémio do melhor relatório popular financeiro anual, teria direito a um reconhecimento público (Yusuf et al., 2013).

Pela primeira vez em fevereiro de 2006, a GFOA incentiva a emissão, por parte do Governo Local, de um relatório financeiro anual mais abrangente, *Popular Annual Financial Report (PAFR)*, onde dá algumas dicas para a sua elaboração.

O relatório deve ter um título sugestivo, isto é, não deve cingir-se apenas a PAFR; deve conter uma carta do Presidente aos seus cidadãos acompanhada de uma fotografia; o relatório deve ter uma linguagem clara e apelativa, assim como usar

gráficos, tabelas e fotos para garantir a transmissão da informação pretendida de uma forma mais elucidada. Assim como, incluir apenas as informações mais relevantes e significativas, de caráter informativo e educacional (Herrmann, 2011).

Todavia, não existe nenhum manual que forneça todas as orientações necessárias para a elaboração eficaz deste relatório. Por vezes, é mais fácil reconhecer um mau relatório que um bom, pois os maus relatórios maximizam o potencial da má interpretação da informação, contendo por vezes erros e informações incoerentes. Já um bom relatório é atraente, perceptível e com informações fidedignas (Herrmann, 2011).

O propósito da comunicação popular prende-se com a necessidade de fornecer dados financeiros de uma forma que não seja confuso ou desencorajador para aqueles não familiarizados com informação contabilística e financeira (Groff e Pitman, 2004; *apud* Yusuf et al., 2013). Deste modo, o PR é um termo geral que descreve o relato separado da informação financeira e desempenho para um público-alvo mais alargado, de uma maneira mais compreensível. Tornar a informação disponível ao público é uma boa forma de educar os cidadãos sobre o orçamento e pode estimular as pessoas para que sejam mais participativas. É de máxima importância que as pessoas sejam capazes de obter, ler e compreender estes relatórios (Yusuf et al., 2013).

2.2. Popular Reporting face aos Boletins Municipais

Os relatórios «para o cidadão» surgiram com a grande promessa que trariam benefícios para a democracia urbana, administração pública e governança local. Apontado como um dos principais objetivos, o PR ajudaria os cidadãos a compreender as atividades financeiras do governo, particularmente do governo local (Clay, 2008).

A gestão financeira pública tem dado bastante ênfase à linguagem simples, relatórios projetados para tornar a informação financeira sobre organizações públicas acessíveis ao cidadão comum (Marlowe e Smith, 2010, *apud* Yusuf et al., 2013).

O fornecimento de informação é importante para facilitar a comunicação entre o governo e os cidadãos e cumprir objetivos democráticos de responsabilização e transparência na governação (Brusca e Montesinos, 2006).

Em Portugal, segundo o POCAL⁴ e o Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI)⁵, as autarquias locais são obrigadas a publicar, incluindo no seu *website* oficial, os seguintes documentos de informação contabilística e financeira: Plano Plurianual de investimentos e Orçamento, enquanto documentos previsionais; mapas de Execução da Receita, Despesa, Plano Plurianual de Investimentos e Fluxos de Caixa, enquanto documentos de prestação de contas do subsistema orçamental; e Balanço e Demonstração dos Resultados, enquanto documentos de prestação de contas do subsistema da contabilidade financeira; e ainda o Anexo e o Relatório de Gestão.

Ao longo dos anos, mesmo antes da existência do POCAL e destas exigências de divulgação da informação financeira, os municípios começaram a utilizar com alguma periodicidade, um outro relatório, o Boletim Municipal ou Boletim Agenda. Este pouco tinha e pouco continua a ter, de informação financeira e contabilísticas, mas tem um objetivo comum ao PR – informar todos os cidadãos de forma clara e perceptível, sobre a atividade municipal.

O Boletim Municipal é uma espécie de relatório/agenda, que informa os cidadãos da agenda cultural do município e eventos desportivos, fornecendo ainda alguma informação sobre obras públicas e algumas entrevistas. Pode dizer-se que este Boletins são relatórios sem uma estrutura pré-definida, quer a nível de forma, conteúdo ou periodicidade, alguns mesmo aproximando-se de uma «Newsletter».

Num levantamento *ah hoc* por alguns municípios portugueses, física e virtualmente, a autora constatou que todos eles publicam o Boletim Municipal, em formato PDF-digital ou papel, com uma periodicidade algo irregular (podendo ser mensal, trimestral, semestral ou anual), mas todos com o mesmo tipo de conteúdo.

⁴ Decreto-lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro – diploma pelo qual se consubstanciou uma importante reforma da administração financeira e das contas públicas no sector da administração autárquica.

⁵ Lei nº 73/2013, de 3 de setembro.

Contudo, existem já alguns Boletins Municipais com informações de cariz financeiro, alguma perceptível aos mais leigos, outra nem tanto. Assim, constatou-se que, apenas em alguns municípios e numa pequena parte do seu conteúdo, o Boletim Municipal se pode aproximar ao PR, sendo em geral relatórios que se esperam bastante distintos.

Os municípios, segundo a Constituição da República Portuguesa (CRP)⁶, são definidos legalmente como autarquias locais, que visam a prossecução de interesses próprios da população residente na circunscrição concelhia, mediante órgãos representativos por ela eleitos, adquiriram ao longo do tempo uma grande importância histórica, política, económica, administrativa, financeira e jurídica, revelando-se de primordial importância no contexto das políticas públicas locais (Carvalho et al., 2015).

Segundo o artigo 23º da Lei das Autarquias Locais⁷, atualmente os municípios possuem atribuições nos seguintes domínios: Equipamento rural e urbano; Energia; Transportes e comunicações; Educação; Património, cultura e ciência; Tempos livres e desporto; Saúde; Ação social; Habitação; Proteção civil; Ambiente e saneamento básico; Defesa do consumidor; Promoção do desenvolvimento; Ordenamento do território e urbanismo; Polícia municipal; e Cooperação externa.

Dado constituírem entidades de governo e administração local, existem várias leis que regulam a administração e as atividades dos municípios e os seus documentos administrativos, como sejam Código do Procedimento Administrativo e a Lei de Acesso aos Documentos Administrativos Contudo, não existe ainda nenhuma que regule especificamente os Boletins Municipais.

Para além do relato financeiro anual obrigatório, cujo formato está em vias de vir a ser alterado com uma nova reforma de aproximação da contabilidade pública às normas internacionais – o Sistema de Normalização Contabilística para as

⁶ Lei nº1/2005, de 12 de agosto.

⁷ Lei n.º 75/133, de 12 de setembro – Estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.

Administrações Públicas (SNC-AP)⁸ – e dos Boletins Municipais, tanto quanto se pôde apurar, não existe ainda a prática do PR na administração local portuguesa. A importância do PR realçada ao longo desta dissertação, justifica a pertinência de também se equacionar a preparação de um relatório deste tipo.

2.3. Transparência, *accountability* e *Popular Reporting*

Ao longo dos anos, conceitos como integridade, transparência e *accountability* têm sido fundamentais para o desenvolvimento da Administração Pública. Como referido, o PR tem aparecido para melhorar a comunicação com o cidadão, sendo que a sua ligação a estes conceitos parece estreita. Assim, parece pertinente clarificar alguns deles.

Um conceito importante é o de “Administração Aberta”, mas este já não é um conceito recente. Pode dizer-se que o conceito surgiu pela primeira vez em 1766, quando a Suécia aprovou a Lei de Liberdade de Imprensa e, dois séculos mais tarde, quando os EUA aprovaram o *Freedom of Information Act*. Assim, a partir de 1957, o “Princípio da Administração Aberta” ficou associado ao direito a conhecer e questionar o acesso público aos segredos dos organismos da Administração Pública (Linders e Wilson, 2011).

No panorama atual a atenção dada a este conceito foi reforçada, quando o Presidente Obama, depois da sua eleição, através do *Transparency and Open Government Memorandum*, assumiu o compromisso de que a sua administração seria pautada por um nível de abertura sem precedentes (Obama, 2009). De forma a operacionalizar este compromisso, foi criada nos EUA a *Open Government Directive*, na qual, segundo Linders e Wilson (2011), foi exigido que os órgãos federais institucionalizassem os princípios: da transparência nas suas operações, da participação pública na sua tomada de decisão e da colaboração com as partes interessadas. Estes três princípios formam a pedra angular de uma Administração Aberta (Orszag, 2009) e passaram, entretanto, a servir de referência para outros

⁸ Decreto-lei nº 192/2015, de 11 de setembro.

países, nomeadamente através da constituição da *Open Government Partnership* da qual fazem parte atualmente 65 países⁹.

Linders e Wilson (2011) referem que o conceito de Administração Aberta visa servir vários objetivos, entre os quais a transparência, que advoga a acessibilidade dos cidadãos aos dados dos organismos da Administração Pública. Desta forma, no contexto da transparência, a publicação de dados destes organismos destina-se a apoiar a *accountability*, e a reutilização dos dados de forma a criar novos serviços e produtos.

A participação é o segundo objetivo da Administração Aberta e consiste no envolvimento dos cidadãos nas soluções equacionadas pelos organismos da Administração Pública, assim como na tomada de decisão, através, quer da recolha de opiniões, quer da recolha de ideias e soluções alternativas. Por último, há a referir, o objetivo da colaboração, a qual impulsiona os organismos na procura constante e ativa de parcerias para melhorar a eficácia na resolução das necessidades dos cidadãos Linders e Wilson (2011).

Na Administração Pública, integridade refere-se à honestidade ou confiança no exercício das funções oficiais, servindo como antítese à corrupção ou o abuso de poder. Segundo Armstrong, 2005, a ONU define a integridade como “includ(ing)”¹⁰, não se limitando apenas a imparcialidade, justiça, honestidade e veracidade.

Transparência traduz-se por um processo aberto que incentiva e valoriza a participação do público, tornando-se importante fazer uma distinção entre transparência na divulgação da informação e transparência na forma como se elabora a informação (Armstrong, 2005).

No contexto da Administração Pública, uma definição simples de transparência (para a prestação de contas), apresentada por Armstrong (2005) será o acesso irrestrito do público a informações oportunas e confiáveis sobre as decisões e desempenho no setor público.

⁹ <http://www.opengovpartnership.org/>

¹⁰ Inclusão, integridade, inteireza.

Transparência e responsabilização na prestação de contas (*accountability*), sem integridade, acabam por não servir ao interesse público (Armstrong, 2005).

O termo *accountability*, historicamente, está relacionado com a contabilidade. No entanto, este termo desenvolveu-se para além das suas origens e tornou-se um símbolo para a boa governação, tanto pública, como privada (Bovens, 2005, 2007). A *accountability* é assim a pedra angular da governação e gestão pública, porque exige que aqueles que detêm e exercem autoridade sejam “responsabilizados” (Aucoin e Heintzman, 2000).

Bovens (2010) refere que o termo *accountability* pode significar coisas diferentes para diferentes pessoas, referindo como razão justificativa o facto de, tanto no discurso político como no debate académico, vários conceitos de *accountability* serem utilizados de forma indistinta.

Dentro do mesmo contexto, Armstrong (2005) refere que a *accountability* é frequentemente definida como a obrigação de os agentes e funcionários públicos informem sobre o uso dos recursos públicos e responsabilidades do governo para atender aos objetivos de desempenho estabelecidos. Por seu lado, Linders e Wilson (2011) referem que a *accountability* requer que o trabalho interno e o desempenho dos organismos da Administração Pública seja tornado público e acessível – através de um processo de transparência, de modo a fomentar a confiança e a combater a corrupção.

O termo *governance*, tal como *accountability*, de difícil tradução, é sinónimo de governo e governação, sendo tradicionalmente usado para referir o “ato de governar”. Há investigadores e comentadores que distinguem governança de governação, associando àquela a ideia de que se trata de uma forma de governação mais afim de um tipo de administração mais transparente de toda uma sociedade (Curado, 2005).

“No documento da Comissão Europeia *Governança e Desenvolvimento* [COM(2003) 615] reconhece-se que, apesar de não haver uma definição internacionalmente aceite do termo governança, este assumiu nos

últimos dez anos uma enorme importância. Para a Comissão Europeia, governança refere-se às regras, processos e comportamentos através dos quais os interesses são articulados, os recursos são geridos e o poder é exercido na sociedade.

O interesse desta noção reside num aparente ganho de transparência em relação à noção sancionada por séculos de governação. Esta última parece enfermar para os teóricos da governança de excesso de segredos: não é fácil caracterizar o que é o poder, o carisma, a criatividade política, o sentido de estado, o corpo político, a relação de representação política, etc. A noção de governança parece ter a agenda secreta de racionalizar totalmente a governação, de não deixar nada por explicar.” (Curado, 2005, p. 2)

Os valores de integridade, transparência e *accountability*, associados à governança e responsabilidade na Administração Pública, têm assumido um papel fundamental nas últimas três décadas. Os cidadãos esperam que os agentes e funcionários públicos sirvam o interesse público com justiça. Serviços públicos justos e confiáveis inspiraram a confiança do público e criaram condições de concorrência equitativas para as empresas, contribuindo para o crescimento económico. A integridade, a transparência e a responsabilidade das administrações públicas, são um pré-requisito para obter a confiança do público, como exemplo de uma boa governação. Corrupção e má administração neste contexto podem ser vistas não apenas como atos individuais, mas também como resultado de falha sistémica e indicação de "governança fraca". Corrupção e casos de insuficiência administrativa tem geralmente um grande impacto negativo sobre a confiança na tomada de decisões públicas (Armstrong, 2005).

Bovens (2005) refere que os organismos da Administração Pública das sociedades ocidentais enfrentam um público cada vez mais crítico, sendo que a *accountability* pública funciona para reforçar a confiança nestes organismos e para colmatar a lacuna entre os cidadãos e os seus representantes.

Para Fox (2007) os conceitos de transparência e *accountability* encontram-se intimamente relacionados, considerando que é suposto que a transparência gere *accountability*, sendo, portanto, necessária, mas não suficiente para produzir

accountability, uma vez que constitui apenas a primeira etapa do processo. Armstrong (2005) refere que *accountability* sem transparência não faz sentido, reiterando que esta depende da existência de transparência ou da informação necessária.

Relacionado com a utilização da informação por parte dos cidadãos, os relatórios municipais, incluindo o relato financeiro obrigatório, mas particularmente o PR, são uma forma de reportar sobre as decisões tomadas e as suas consequências financeiras, e assim melhorar o interesse dos cidadãos na atividade de governança local e indiretamente a sua participação nas decisões.

Porém, os relatórios concentram-se na informação, em geral apresentada retrospectivamente. Já a participação dos cidadãos, por outro lado, concentra-se em utilizar essa informação prospectivamente, ajudando os governos locais a tomar decisões sobre as ações futuras. Assim, o relatório ocorre no *back-end* do processo, enquanto a participação do cidadão é o estágio inicial na extremidade dianteira do processo político. Nos relatórios, a informação é um fim em si e por si, o conhecimento como meta cívica desejável. Em contraposição, os cidadãos, ao participam no processo de desenvolvimento de políticas, usam a informação como um meio, como um componente do processo de tomada de decisão informada (Armstrong, 2005).

Como já foi referido anteriormente, o PR é um relatório que contém informação financeira para um público mais abrangente, deste modo, este prende-se com os valores de integridade, transparência e *accountability* na medida em que todas as informações prestadas/divulgadas têm que ser objeto de uma boa governação, de gestores públicos íntegros que transmitam de forma transparente onde é gasto o dinheiro público.

Remetendo ao contexto português, o Preâmbulo da CRP faz a seguinte referência: “A Assembleia Constituinte afirma a decisão do povo português de defender a independência nacional, de garantir os direitos fundamentais dos cidadãos, de estabelecer os princípios basilares da democracia, de assegurar o primado do Estado de Direito democrático e de abrir caminho para uma sociedade socialista, no respeito da vontade do povo português, tendo em vista a construção de um país mais

livre, mais justo e mais fraterno”. Deste modo, Martins (2002) explica que um dos pilares da democracia é a liberdade de informação, encarada sob o prisma do direito de a transmitir e sob o direito de a ela aceder.

Desde a primeira CRP, na versão de 1976, aprovada a 10 de abril, era consagrado o direito à informação, no n.º1 do Art.º 37º, onde se podia ler que “Todos têm [...] o direito de se informar, sem impedimentos nem discriminações.” Este direito continua presente no mesmo artigo da versão atual da CRP, através do qual é atribuído a todos, além do direito de se informar, o direito de informar e de ser informados.

Ainda na CRP, no seu Art.º 268º, sob a epígrafe Direitos e Garantias dos Administrados, estabelece-se o princípio da Administração Aberta. No n.º 1 deste artigo é determinado que os cidadãos têm o direito de ser informados pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos processos em que sejam diretamente interessados, bem como conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas. Este direito à informação procedimental é desenvolvido e regulamentado nos Art.º 82 a 85 do novo Código do Procedimento Administrativo (CPA)¹¹. Voltando ao Art.º268, no seu n.º 2 lê-se que os cidadãos têm o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, salvaguardando o disposto na lei relativamente a matérias de segurança interna e externa, investigação criminal e intimidade das pessoas.

O Art.º 17º do novo CPA vem complementar o disposto no n.º 2 do Art.º268 da CRP, ao acrescentar que todas as pessoas têm direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, mesmo que não se encontre em curso qualquer procedimento que lhes diga diretamente respeito. No n.º 2 deste artigo estabelece-se que o acesso aos registos e documentos administrativos é regulado por lei. É neste contexto que surge a Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (LADA)¹².

A LADA foi publicada em 1993, dando resposta não só à exigência constitucional atrás referida quanto à regulação do direito de acesso aos arquivos e

¹¹ Lei n.º 42/2014, de 11 de julho.

¹² Lei n.º65/93, de 26 de agosto.

registros administrativos sem necessidade da invocação de um motivo ou interesse, assim como à exigência comunitária de transposição para a ordem jurídica nacional da Diretiva do Conselho n.º 90/313/CEE, de 7 de julho de 1990, sobre a publicidade e acessibilidade dos documentos da Administração Pública em matéria de ambiente. Esta Lei que instituiu o acesso aos documentos administrativos foi alterada pelas Leis n.º 8/95, de 29 de março e n.º 94/99, de 16 de julho, e revogada pela Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto, que se encontra atualmente em vigor e que transpôs para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2003/98/CE, do Parlamento e do Conselho, de 17 de novembro, relativa à reutilização de informação do setor público.

A LADA começa por prever no seu Art.º1º também o princípio da Administração Aberta, que se traduz no acesso e reutilização de documentos administrativos assegurados de acordo com os princípios da publicidade, da transparência, da igualdade, da justiça e da imparcialidade. No Art.º 5º é possível ler, uma vez mais, que todos, sem necessidade de enunciar qualquer interesse, têm direito de acesso aos documentos administrativos, o qual compreende os direitos de consulta, de reprodução e de informação sobre a sua existência e conteúdo. Deste modo, entende-se que todas as pessoas, sejam elas singulares ou coletivas, são abrangidas por este direito, cujo exercício lhes permite, sem necessidade de apresentar qualquer justificação, conhecer e fiscalizar diretamente a atividade da Administração.

Capítulo 3. REVISÃO DE LITERATURA

A literatura sobre o *Popular Reporting* é escassa, deste modo este capítulo é uma compilação de vários estudos (acadêmicos e não só) sobre relatórios (financeiros) municipais, nas suas diferentes perspectivas, mas tentando, na medida do possível, focar o PR.

Clarence Ridley foi das autoras que mais escreveu sobre os relatórios municipais, até porque era membro da ICMA. Logo em 1927 escreveu um artigo para a *National Municipal Review* sobre como melhorar o relato municipal para cidadãos e contribuintes (Mordecai, 2006).

Em 1937 a autora analisa a evolução do relato financeiro municipal numa perspectiva mais acadêmica, mostrando que a filosofia dos relatórios governamentais ultrapassou muitos dos obstáculos até à aceitação geral pelos gestores públicos (Ridley, 1937, *apud* Mordecai, 2006).

Apos reunir várias técnicas de relato, tais como relatórios anuais impressos, filmes, programas de rádio, *outdoors*, colunas de jornal, audiências de orçamento, em 1940, Ridley concluiu que 89 municípios tinham emitido alguma forma de relatórios periódicos para público leigo norte-americano, excluindo assim os relatórios puramente financeiros. Começava aqui a notar-se uma interessante evolução na comunicação do relato municipal (Mordecai, 2006).

A GFOA instituiu o Certificado de Conclusão de Excelência em Programa de Relato Financeiro (Programa CAFR) em 1945, para incentivar e ajudar os governos estaduais e locais nos EUA a ir além das exigências mínimas dos princípios contabilísticos geralmente aceites, e preparar relatórios financeiros anuais mais abrangentes, evidenciando o espírito de transparência e divulgação completa. O objetivo do programa não era avaliar a saúde financeira dos governos participantes, mas sim garantir que os utilizadores das demonstrações financeiras tinham a informação que precisavam para fazê-lo eles mesmos (Yusuf et al., 2013).

Em 1986, o mesmo programa foi criado no Canadá, para incentivar e ajudar os governos locais canadenses a ir além das exigências mínimas de princípios contabilísticos geralmente aceites (GAAP), tal como estabelecido, e preparar também relatórios financeiros anuais mais abrangentes que evidenciassem o espírito de transparência e divulgação completa e, em seguida, reconhecer governos individuais que conseguissem alcançar esse objetivo (Yusuf et al., 2013).

Nos anos mais recentes, a *internet* criou a possibilidade de as entidades divulgarem vários tipos de informação, incluindo a financeira, quase que imediatamente à sua preparação, para que qualquer pessoa tenha acesso (Brusca e Montesinos, 2006).

A GFOA, além de incentivar as entidades à divulgação de informação financeira na internet, enumera ainda algumas vantagens disso, como sejam: aumento da sensibilização dos cidadãos para a informação divulgada, aumento do uso em consequência de mais sensibilização, aplicação das ferramentas analíticas, evitar redundância na divulgação, e poupança (Yusuf et al., 2013).

Embora estas vantagens sejam altamente atraentes para os municípios, sabe-se ainda muito pouco sobre como disponibilizar os relatórios governamentais da melhor forma para os cidadãos e outros utilizadores (Brusca e Montesinos, 2006). Em geral, os municípios têm dois tipos de documentos financeiros que são divulgados: os orçamentos (previsionais) e os documentos de prestação de contas, correspondentes, em Portugal, às demonstrações da execução orçamental e às demonstrações financeiras. Contudo, devido ao facto da divulgação *online* ser uma forma de divulgação quase sem custos (proporcionando também acesso fácil por parte dos destinatários) é razoável acreditar que os governos locais passem a publicar todos os seus relatórios desta forma, como recomenda o GFOA no caso norte-americano, e o RFALEI no caso português.

Desde o final dos anos 1980, a GFOA tem promovido o PR nos EUA, supostamente para fornecer uma visão menos detalhada e mais comumente entendível, da atividade financeira dos governos locais. No início de 1990, propôs um

protótipo de um modelo de "relatório cidadão", incluindo várias apresentações gráficas. A informalidade da *Internet*, juntamente com a sua capacidade para lidar com imagens gráficas facilmente, pareceram ser um veículo ideal para a divulgação do PR (Yusuf et al., 2013).

Nos EUA os governos estaduais e locais têm investido pouco esforço no PR, apesar da grande promoção por parte de certas organizações, como é o caso do já referido PAFR da GFOA. Com efeito, anualmente, menos de 100 entidades apresentam candidaturas ao programa PAFR, embora haja várias centenas de pedidos para se desenvolver um programa semelhante para gestores públicos locais (Yusuf et al., 2013).

Em Espanha, outro país onde o relato local parece ter conhecido alguns desenvolvimentos com preocupação de melhor entendimento pelos cidadãos, os governos locais sempre disponibilizaram a informação financeira de forma muito tradicional e baseada apenas no orçamento. No entanto, no ano de 1988 começou a fazer-se um esforço para serem divulgados outro tipo de relatórios de cariz financeiro e contabilístico. Posteriormente, em 1992, a ICAL (*Accounting Instruction for Local Government*) definiu um novo regulamento para as autarquias locais normalizarem e modernizarem a contabilidade pública na administração local, aproximando-a à contabilidade das empresas (Brusca, 1997).

A elaboração das demonstrações financeiras teve algumas dificuldades no início para os governos locais, o que é admissível em qualquer processo de mudança. Logo que essas dificuldades foram superadas e os governos locais se adaptaram a estes novos requisitos, tornou-se necessário provar a utilidade que estes relatórios financeiros realmente tinham, a mudança que eles trouxeram na gestão das entidades locais, e se eles eram realmente utilizados.

A partir dessa perspetiva, Brusca (1997) realizou um estudo sobre a utilidade do relato financeiro nos governos locais, que permitiu saber as principais alterações e melhorias que a introdução da ICAL trouxe e para quem o sistema de informação financeira pode ser útil. Além disso, mostrou o grau de utilidade que era atribuído às

demonstrações financeiras e, em particular, aos diferentes itens divulgados nas mesmas, bem como procurou explorar as razões pelas quais tais itens foram considerados de maior ou menor utilidade. Finalmente, o estudo teve ainda como objetivo mostrar para que fim era usada a informação obtida.

O estudo assentou num questionário a todos os governos locais de Espanha e, numa fase posterior, aos governos regionais, procurando determinar a utilidade das demonstrações financeiras para os utilizadores de relatórios financeiros locais na prática. Para este efeito, foi analisada a opinião de administrações financeiras e dos auditores públicos.

Concluiu-se que, no que diz respeito à apreciação geral da ICAL, encontram-se duas posturas claramente diferenciadas dos entrevistados. Embora mais de dois terços dos diretores financeiros e todos os auditores públicos valorizassem a introdução da ICAL positivamente, afirmando que atingiu os objetivos para os quais foram destinados, e que os benefícios da informação são iguais ou superiores ao custo de elaboração da informação, um segundo grupo de diretores financeiros é de opinião contrária, sendo relutantes em admitir que o relatório financeiro mais completo, ultrapassando o meramente orçamental, trouxe melhorias importantes ou que fornecesse informações relevantes para a gestão (Brusca, 1997).

Brusca e Montesinos (2006) analisaram, também no contexto espanhol, a importância significativa de os cidadãos usarem a informação financeira fornecida pelo Governo Local. Os autores usaram os resultados das últimas eleições de 1995, 1999 e 2003.

O objetivo foi mostrar até que ponto o relato financeiro municipal era utilizado pelos cidadãos nas suas decisões de voto, ou seja, o artigo tenta construir um modelo de comportamento eleitoral para testar se existe uma relação entre os resultados das eleições e os resultados das informações contabilísticas e financeiras apresentadas pelo Governo Local. Desta forma, assume-se que o desempenho do município é avaliado pelos cidadãos, refletindo-se posteriormente na maneira como votam (Brusca e Montesinos, 2006).

Os relatórios financeiros (de finalidade geral) dos governos ou entidades públicas, tal como nas empresas, têm como principal objetivo satisfazer as necessidades dos utilizadores e ajudá-los a tomar decisões. No setor público, os principais utilizadores são geralmente considerados cidadãos, provedores de recursos, credores e investidores, órgãos de supervisão e de regulamentação, analistas financeiros, estatísticos, entre outros (IPSASB, 2014). Estes relatórios devem fornecer informação para ajudar os utilizadores a avaliar a prestação de contas e a tomar decisões económicas, sociais e políticas.

Mas, para Brusca e Montesinos (2006), a prestação de contas parece ser indiscutivelmente mais relevante no setor público do que no setor empresarial, e pode mesmo dizer-se que a prestação de informação (no contexto da *accountability*, antes referido) deve ser o objetivo primordial dos relatórios financeiros de um governo.

Segundo os mesmos autores, a década de 1990 foi um período de profundas mudanças nas organizações governamentais, com um foco crescente na prestação de contas e nos resultados, fruto do desenvolvimento da chamada *New Public Management*. Até 1992, as autoridades locais em Espanha utilizavam um sistema de informação contabilístico em que só o orçamento (em base de caixa) era divulgado. Desde então, grandes esforços têm sido feitos para introduzir em paralelo um sistema de contabilidade financeira (em regime de acréscimo), que permite a divulgação da atividade económica e da situação financeira dessas entidades. A ICAL foi confrontada com a definição da estrutura e conteúdo das demonstrações financeiras que os governos locais devem apresentar.

Mais recentemente, as normas de contabilidade espanholas para entidades do setor público consideram que os utilizadores da informação contabilística incluem: os partidos políticos e os políticos, gestores, órgãos de controlo externo e interno, e, finalmente, os cidadãos. Não foram, porém, tomadas medidas especiais para um relato propositado para os cidadãos: não há PR e apenas muito poucas autoridades locais têm os relatórios financeiros oficiais em seus *websites*. Em entrevistas com diretores financeiros e gestores, Brusca e Montesinos (2006) verificaram que os

cidadãos não foram considerados utilizadores importantes de relato financeiro da administração local.

As conclusões dos resultados do estudo empírico mostram que os rácios orçamentais e financeiros influenciaram os resultados eleitorais. Os resultados são mais consistentes considerando os dados do último ano do mandato do que considerando os dados do primeiro ano e a mudança em relação ao mandato anterior (Brusca e Montesinos, 2006).

No Reino Unido, a *Association of Chartered Certified Accountants* (ACCA) argumenta que, embora se aceite que há uma variedade de utilizadores dos relatórios financeiros nas autarquias locais, considera que o eleitorado deve ser considerado o utilizador principal, por definição. De acordo com esta organização, este pressuposto vai proporcionar maior clareza para as necessidades deste grupo de utilizadores e, portanto, a forma e o conteúdo das informações que devem ser fornecidas pelas autoridades locais para os satisfazer (Brusca e Montesinos, 2006).

Yusuf et al. (2013) analisaram o estado atual do governo local na comunicação da informação financeira aos cidadãos dos EUA. Os resultados da sua pesquisa em grandes cidades e municípios indicaram que 75 por cento destes governos locais emitiram relatórios financeiros PR. Adicionalmente averiguaram sobre que tipos de relatórios em particular e métodos de distribuição eram utilizados. Muitas das razões para a preparação de PR referem-se a necessidade de informação para melhorar a transparência e a *accountability*, oferecendo relatórios financeiros mais amigáveis.

O estudo dos autores norte-americanos, ao avaliar o estado atual dos PR dos governos locais, procura responder a algumas perguntas designadamente: As razões para a adoção dos PR?; A extensão do PR?; Motivos para desenvolver e distribuir os PR?; Desafios para a implementação do PR?; e a Variabilidade das práticas de divulgação em todas as cidades e Estados?.

Foi aplicado um questionário via web que inicialmente foi enviado para 50 cidades e 50 Estados dos EUA. Os governantes teriam de responder, independentemente de terem ou não implementado o PR (alguns não tinham).

Contudo, o estudo não parece ter sido muito bem aceito e a amostra acabou por ser de apenas 52 cidades e Estados. Inicialmente perguntaram que tipos de relatórios financeiros forneciam/publicavam para os cidadãos e por quanto tempo estes estavam disponíveis. Entre relatórios anuais, relatórios de edição especial, resumos do orçamento, demonstrações financeiras resumidas, relatórios de performance e impactos, relatórios de tendências financeiras e PR.

Seguidamente os governos locais foram questionados sobre como divulgam ou publicam os seus PR – Publicação no *website* do município, disponível em papel no município ou em bibliotecas públicas e enviado ao cidadão mediante solicitação foram as respostas mais indicadas. Já as menos frequentes foram a distribuição em eventos selecionados ou em comunicado à imprensa.

Foram ainda questionadas quais as razões pelas quais se emitem PR. Mesmo as entidades que não preparavam PR, foram convidadas a indicar quais os fatores que podem incentivá-los a emitir tais relatórios. E aqui as respostas, como seria de esperar, divergiram: enquanto os que preparam acharam essencial manter o cidadão informado, os que não preparam disseram que pode ser um bom motivo para melhorar a transparência nas finanças da autoridade local. Contudo, ambos estiveram de acordo no que respeita à razão menos relevante, o aumento da participação dos cidadãos na tomada de decisão do governo.

Um outro objetivo desta pesquisa, foi o de explorar as diferenças entre as localidades em termos de adoção do PR. Os dados sobre práticas de comunicação populares foram analisados para determinar se certas práticas de comunicação PR eram mais comuns entre determinados tipos de governo e formas, regiões ou culturas políticas. Foram feitas as seguintes comparações: (a) por tipo de governo local (Estado e município); (b) por região geográfica; (c) pela forma de governo; (d) por cultura política; e (e) por outros fatores socioeconómicos, tais como nível de escolaridade, a riqueza, a raça, o tamanho da população e densidade populacional. Nenhuma das comparações produziu diferenças estatisticamente significativas em termos de adoção do PR.

Uma segunda análise foi então realizada para explorar as diferenças nas práticas de relatórios financeiros PR em todas as localidades que os emitiam. No entanto, foi uma análise muito limitada devido ao pequeno tamanho da amostra. Os autores estavam particularmente interessados em examinar as razões para a implementação do PR. Usando três modelos de regressão logística para testar razões de adoção, de transparência e de informação, em nenhum houve resultados estatisticamente significativos.

A falta de resultados significativamente explicativos das diferenças na adoção dos PR e em práticas de comunicação populares, levaram os autores a reconhecer a necessidade de mais estudos, inclusive noutras realidades geográficas.

Os PR são motivados pela necessidade de proporcionar aos cidadãos informações para melhorar a transparência e *accountability*. Estas foram as principais razões (gerais) citadas pelos entrevistados para as suas localidades emitirem os referidos relatórios.

Já este ano, Biancone et al. (2016) vêm defender que cada vez mais é necessário haver um processo de harmonização para garantir a transparência e a acessibilidade às informações prestadas pelos governos.

Fazendo um levantamento das tipologias de relatórios já existentes (incluindo informações financeiras e não financeiras), e analisando a literatura da área e a evolução da comunicação no contexto da União Europeia, estes dois professores italianos pretendem sugerir um novo modelo de relatório que seja mais transparente na divulgação da informação financeira (Biancone et al., 2016).

Referindo-se ao contexto italiano, os autores explicam que, ao longo dos anos os legisladores têm vindo a requerer aos governos e às entidades públicas que forneçam elementos informativos de cariz financeiro para que os cidadãos se mantenham informados. No entanto, ainda existem poucos cidadãos informados e conscientes do importante papel que podem ter juntos dos governos.

Capítulo 4. ESTUDO EMPÍRICO

4.1. Problema, objetivo e questões a investigar

Como tem vindo a ser referido, o PR surgiu em resposta às preocupações de que os relatórios financeiros tradicionais, em particular os do governo local, ainda que contendo informação precisa e detalhada, não fornecem ao público em geral uma compreensão global da utilização dos dinheiros públicos. Sem essa perspetiva, a suspeita e desconfiança pública relativamente aos que geram “a coisa” pública poderá crescer (Yusuf et al., 2013).

Neste sentido, esta dissertação tem como objetivo analisar o interesse da adoção do PR nos municípios portugueses e propor em que termos (periodicidade, formato, conteúdo) seria adotado.

Para alcançar este objetivo, há uma necessidade de responder as seguintes questões:

Questão 1: Que tipo de informação publicam os municípios portugueses para os cidadãos sobre o próprio município, para além da prestação de contas anual?

Questão 2: Considerando o Boletim Municipal, no que é que ele se distingue do *Popular Reporting*?

Questão 3: Se os municípios portugueses se interessassem em ter o *Popular Reporting*, com que características este seria preparado (periodicidade, formato, conteúdo)?

Questão 4: Quais as vantagens de se adotar o *Popular Reporting* nos municípios Portugueses, nomeadamente para o processo de *accountability*?

4.2. Abordagem metodológica da investigação

“Os métodos de investigação são técnicas de pesquisa que permitem análises específicas de acordo com a metodologia seguida pelo estudo em que são utilizados” (Major et al., 2009:134). Desta forma, diferentes métodos implicam diferentes capacidades e práticas de investigação. A escolha do método influencia a forma como o investigador procede a recolha dos dados.

Após definir o problema, o objetivo e as questões a investigar e elaborar o plano de investigação, observou-se que o que mais se adequava era a investigação quantitativa, com uma abordagem positivista e indutiva. É considerada uma investigação positivista, tendo em conta que aquilo que se propõe analisar é observável, pode ser medido e é independente do investigador e dos instrumentos de medida (Major et al., 2009).

Trata-se também de um estudo exploratório, considerando que é inédito, ou seja, tanto quando se conhece, ainda não houve nenhum estudo com este objetivo e sobre esta temática em Portugal. Além disso, como ficou patente nas secções anteriores, mesmo a nível internacional, a literatura sobre PR é muito escassa.

4.3 Recolha de dados e amostra

A principal inspiração para este trabalho foi o estudo de Yusuf et al. (2013) que, como explicado, analisou o estado do governo local norte-americano em termos de comunicação da informação financeira aos cidadãos, nomeadamente em termos de emissão de relatórios financeiros populares (PR).

Para a realização deste trabalho adotou-se, assim, como método de recolha de dados, o inquérito por questionário, tal como os referidos autores. Ainda se tentou obter o questionário norte-americano, contactando por *e-mail* os autores, mas sem sucesso.

Adaptando à realidade portuguesa, e considerando o objetivo principal desta dissertação – analisar o interesse da adoção do PR em Portugal – pareceu importante que o questionário fosse dirigido aos possíveis preparadores deste tipo de relatórios, os municípios portugueses.

Desta forma, elaborou-se um questionário adaptado à realidade do nosso objetivo e questões a investigar, que posteriormente foi enviado a todos os municípios portugueses, procurando que fosse respondido pelo Presidente, Vice-Presidente e/ou Vereador que fosse responsável pela área financeira e comunicação.

Em Apêndice apresenta-se o referido questionário (bem como a carta que o acompanhou), que se encontra organizado como se passa a descrever.

O questionário está dividido em cinco partes, sendo que a primeira parte é a identificação do município, a segunda parte aborda a informação que o Município presta atualmente aos seus Municípes, a terceira parte versa sobre as razões para adotar o PR, e as quarta e quinta partes questionam respetivamente as características a as vantagens do PR.

A Parte II, composta por três perguntas, tem como objetivo saber que tipo de informação os municípios portugueses prestam aos seus cidadãos, além da prestação de contas oficial, em que formato e de que modo é disponibilizada. Esta parte faz a ligação da atualidade, para o que poderá vir a ser o futuro, o PR, pois é necessário conhecer a realidade atual para se projetar/adaptar/idealizar algo para ser concebido posteriormente.

A Parte III pretende que os municípios indiquem quais as principais razões para a adoção do PR.

A Parte IV é composta por quatro perguntas, que pretendem demonstrar as características essenciais para um relatório como o PR. Conteúdo, formato, forma de disponibilização e periodicidade são as características estudadas neste ponto.

A Parte V e última, indica as principais vantagens que os municípios consideram essenciais na adoção do PR.

Antes de ser enviado aos potenciais respondentes, o questionário foi validado e verificada a sua coerência, quanto aos objetivos, conteúdo e forma. Desta forma, realizámos um pré-teste para podermos analisar o interesse dos respondentes, medir o tempo de resposta e corrigir os erros na interpretação das perguntas (Major et al., 2009).

Neste pré-teste o questionário foi respondido por: uma professora da área de direito económico, uma professora de contabilidade pública, um professor de estatística, uma diretora financeira de uma câmara municipal e dois alunos colegas do Mestrado em Contabilidade e Finanças da FEUC.

O recurso ao uso da *internet* permite uma elevada taxa de resposta num período curto de tempo e com custos quase nulos. Deste modo, posteriormente, após terem sido feitas todas as alterações sugeridas no pré-teste, o questionário foi disponibilizado *online*, tendo sido enviado um aviso por *e-mail* a todos os municípios portugueses a pedir a colaboração para este projeto.

O primeiro envio foi feito em janeiro de 2016, do qual obtivemos 47 respostas; um mês depois, enviou-se uma primeira chamada de atenção da qual se obteve mais 30 respostas. Foi ainda feito um terceiro contato via *e-mail* e um contato via telefone, durante abril de 2016, permitido finalmente obter um total de 86 respostas.

Desta forma, da população inicial constituída pelos 308 municípios de Portugal insular, obteve-se uma amostra de 86 municípios, correspondente a cerca de 28%.

O questionário permitiu obter, assim, dados primários ou dados tipo I. A principal vantagem deste tipo de dados é que permite criar/recolher informação à medida do problema em estudo e de acordo com os objetivos que se quer estudar. Contudo, a recolha de dados primários é, muitas vezes, desvantajosa em questões de

tempo, recursos e exigência de um maior controlo da sua qualidade (Ferreira e Oliveira, 2014).

Apesar do pedido de identificação do município, na primeira parte do questionário, não será feita qualquer referência individual; a intenção é, para além de verificar se município respondeu ou não, associar ao estudo características de grupos de municípios (e.g. dimensão, localização geográfica, etc.). Os resultados obtidos serão confidenciais e a análise destes será usada exclusivamente no âmbito desta dissertação.

Desta forma, procurar-se-á no final, se os resultados permitirem, sugerir um modelo de *Popular Reporting* adequado para os municípios de Portugal.

O conteúdo do questionário foi inspirado pelos autores Yusuf et al. (2013), mas também na literatura apresentada nos capítulos 2 e 3 e no que se conhece da prática dos Boletins Municipais.

Todas as análises dos resultados foram feitas com recurso ao programa de tratamento de dados SPSS.

4.4. Apresentação e discussão dos resultados

4.4.1. Caracterização da amostra

Como já foi referido anteriormente, mesmo com bastante insistência, os municípios portugueses não foram muito cooperantes com o preenchimento deste questionário, inclusivamente houve um distrito em que não se obteve nenhuma resposta. Ainda assim, a taxa de resposta foi de 28%.

Fazendo agora uma análise por distritos, os mais participativos foram Braga, Lisboa, Guarda e Aveiro com 71%, 44%, 43% e 42% de respostas válidas respetivamente. Já os distritos de Santarém, Setúbal e Açores, obtiveram taxas de resposta válidas entre os 38% e 37%. Todos os outros foram inferiores a 30%, havendo mesmo distritos com uma única resposta e o distrito de Viana do Castelo sem respostas.

A região de onde obtivemos um maior índice de respostas foi da Região Centro, 25 respostas, seguida da Região de Lisboa e Vale do Tejo com 23 respostas. A Madeira e o Algarve foram as regiões de onde houve menos municípios a responder ao questionário, com apenas 2 e 4 respostas, respetivamente.

Agrupando os municípios por dimensão (número de habitantes), consideraram-se três categorias: pequenos (< 20 000 habitantes), médios (20 000 > < 100 000 habitantes) e grandes (> 100 000 habitantes), conforme Carvalho et al. (2015). O Gráfico 1 mostra que predominam as respostas dos municípios pequenos, particularmente das regiões geográficas mais centrais de Portugal.

Gráfico 1: Respostas por dimensão e região

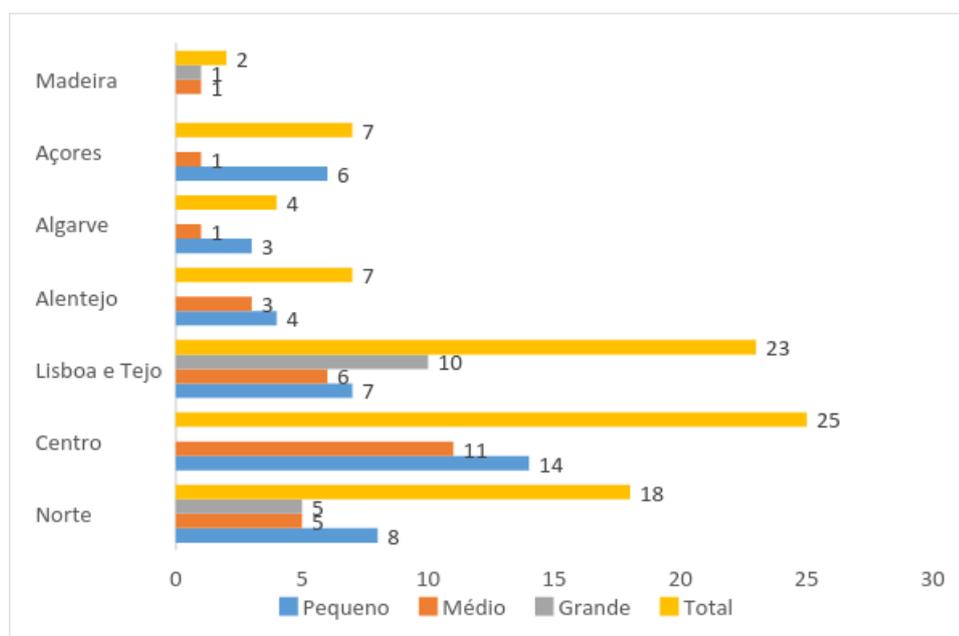


Tabela 1: População e amostra

DIMENSÃO	POPULAÇÃO		AMOSTRA	
	Nº	%	Nº	%
Pequenos	184	60%	42	49%
Médios	100	32%	28	32%
Grandes	24	8%	16	19%
TOTAL	308	100%	86	100%

A Tabela 1 mostra uma distribuição da amostra, segundo a dimensão dos municípios, idêntica à da população, sendo até a percentagem dos de média dimensão, coincidente. Considerando ainda que a amostra foi recolhida desta população de forma aleatória, considera-se assim representativa, podendo os resultados do estudo ser generalizados para o território nacional.

4.4.2. Análise descritiva

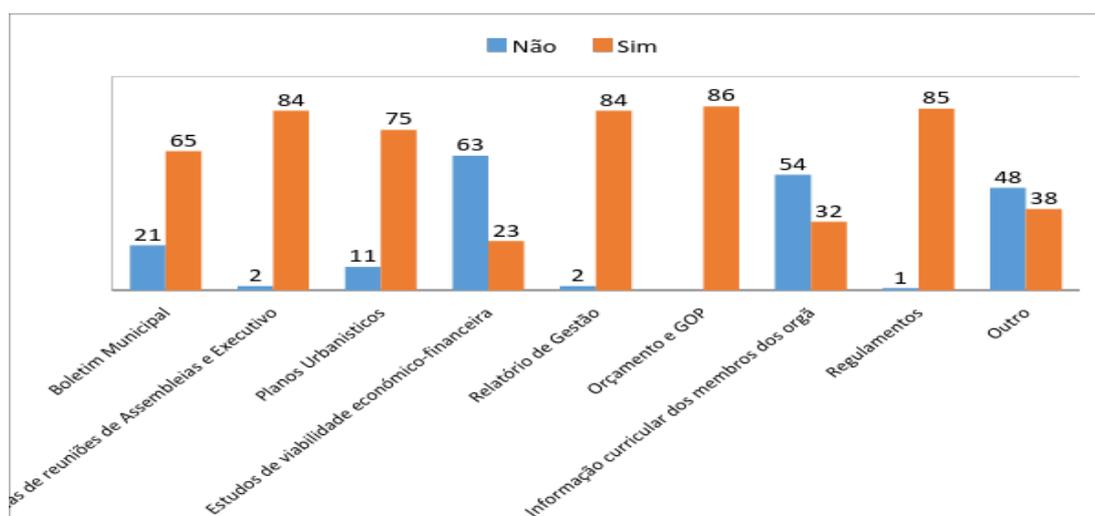
4.4.2.1. Informação divulgada pelos Municípios para o cidadão

Com o objetivo de saber que tipo de informação os municípios divulgam, além da prestação de contas, foi realizada uma breve pesquisa pelos *websites* dos municípios, onde se percebeu que nem todos publicam as mesmas coisas.

Esta análise permitiu elaborar uma pequena lista com a informação considerada mais importante, que foi incluída no questionário. Desta lista fazem parte os Boletins Municipais, atas de reuniões de Assembleias e Executivo, planos urbanísticos, estudos de viabilidade económico-financeira, Relatório de Gestão, Orçamento e GOP, informação curricular dos membros dos órgãos municipais e regulamentos.

A pergunta a) da parte II do questionário pretendia averiguar se os municípios publicam ou não estas informações. Contudo, nas suas respostas, os municípios também foram apontando outro tipo de informação, e.g. agenda cultural e desportiva, taxas e preços municipais e mapas de pessoal.

Gráfico 2: Informação que o município presta aos seus munícipes



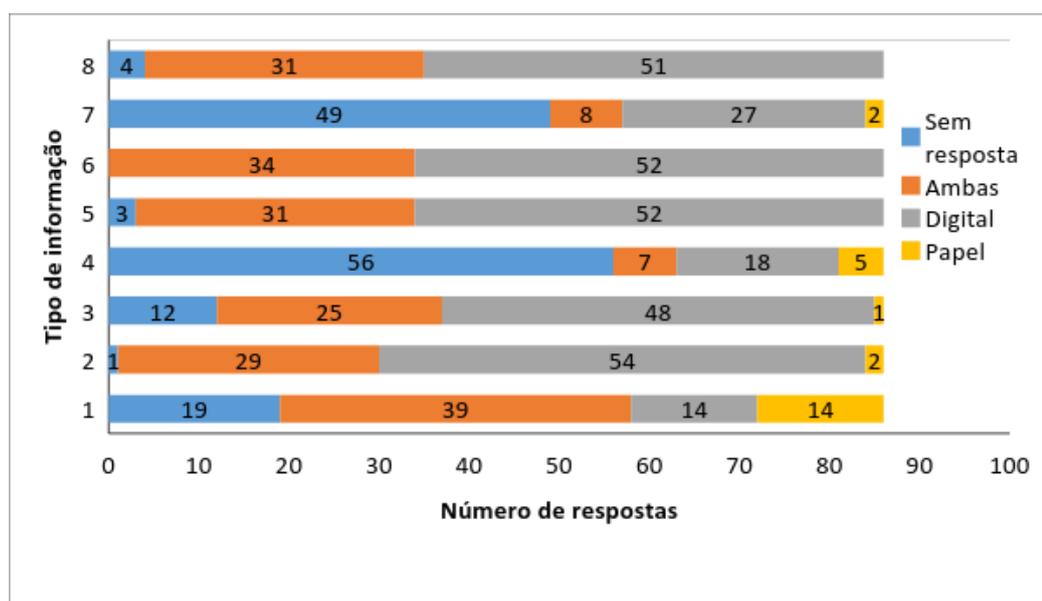
De acordo com o Gráfico 2, o Orçamento e GOP é a única informação com 86 respostas positivas, o que faz com que esta seja a informação que todos os municípios publicam.

Seguem-se os Regulamentos, o Relatório de Gestão e as Atas de reuniões de Assembleias e Executivo com 85, 84 e 84 respostas positivas, respetivamente.

Por outro lado, os munícipes são menos informados no que diz respeito a Estudos de viabilidade económico-financeira e Informações curriculares dos membros dos órgãos municipais, pois estes itens de informação são os que apresentam um maior número de respostas negativas.

A pergunta b) da parte II pretendia analisar o formato em que os municípios prestam a informação aos munícipes, sendo que os formatos mais usuais são o suporte digital ou suporte físico (papel).

Gráfico 3: Formato da informação prestada aos munícipes



Legenda (Tipo de informação): 1 – Boletim Municipal; 2 – Atas de reuniões de Assembleias e Executivo; 3 – Planos Urbanísticos; 4 – Estudos de viabilidade económico-financeira; 5 – Relatório de Gestão; 6 – Orçamento e GOP; 7- Informação curricular dos membros dos órgãos municipais; 8 – Regulamentos.

O Gráfico 3 mostra que o suporte mais utilizado para a divulgação das informações que os municípios prestam aos seus cidadãos é o formato digital. Vivemos num mundo cada vez mais digital e ligado às novas tecnologias, logo não é assim tão surpreendente estas conclusão.

Todos os municípios têm página na *internet*, pelo que, desta forma é muito mais rápido e acessível disponibilizar a informação. Contudo, o Boletim Municipal destaca-se por ser o relatório/informação mais divulgado em formato papel. Paralelamente no estudo desenvolvido por Yusuf et al. (2013) o tipo de disponibilização mais usado é a digital.

A pergunta c) da parte II analisou de que forma seria mais importante ser disponibilizada a mesma informação. Mais uma vez, partindo do estudo americano e adequando-o à realidade portuguesa, selecionaram-se as cinco formas de disponibilização mais pertinentes para se perceber qual delas (e para que informação) os municípios utilizam.

Tabela 2: Forma mais importante de disponibilização da informação

Tipo de informação	Frequência						N
	Pdf online no site do Município	Papel distribuído no Município	Papel distribuído pelo correio	Papel disponibilizado na biblioteca municipal	Papel ou Pdf mediante solicitação pelo munícipe	Sem Resposta	
1	34	16	20	0	4	12	86
2	83	0	0	0	2	1	86
3	76	2	0	0	3	5	86
4	35	2	0	0	7	42	86
5	82	0	0	0	1	3	86
6	85	0	0	0	1	0	86
7	43	4	0	0	1	38	86
8	83	1	0	0	2	0	86

Legenda (Tipo de informação): 1 – Boletim Municipal; 2 – Atas de reuniões de Assembleias e Executivo; 3 – Planos Urbanísticos; 4 – Estudos de viabilidade económico-financeira; 5 – Relatório de Gestão; 6 – Orçamento e GOP; 7- Informação curricular dos membros dos órgãos municipais; 8 – Regulamentos.

Para tornar a análise mais fácil de compreender, a Tabela 2, apresenta as frequências das respostas que cada município deu em relação à disponibilização da informação que estes publicam.

Deste modo, o Pdf-online disponível no *website* dos municípios é a forma mais utilizada para a divulgação de todos os tipos de informação. Em conformidade com o já observado no Gráfico 3, o Boletim Municipal é a única informação/relatório que se destaca na forma de disponibilização em papel, quer seja distribuído no município ou enviado pelo correio.

De salientar ainda que a forma de disponibilizar a informação nas bibliotecas municipais, em suporte papel, não obteve nenhuma resposta em nenhum tipo de informação. No estudo dos EUA era uma forma de disponibilização usual, mas em Portugal não se verifica.

4.4.2.2. Interesse do PR

Recorrendo a uma escala de importância (onde 1 é “Nada importante” e 5 é “Extremamente importante”), os municípios indicaram na pergunta da parte III do questionário, quais as razões que consideram mais importantes para a adoção do PR.

A lista das razões apresentadas foi elaborada com base na definição de PR e em outra informação que os municípios prestam aos seus munícipes.

Tabela 3: Razões para adoção do *Popular Reporting*

	Estatística Descritiva			Frequência				
	Media	Desvio Padrão	N	Nada importante	Pouco importante	Importante	Muito importante	Extremamente importante
Dar a conhecer a origem das principais receitas	4,20	0,918	86	0	4	17	23	42
Informar sobre os principais investimentos	4,55	0,697	86	0	1	7	22	56
Informar sobre as principais despesas correntes	4,20	0,838	86	0	2	17	29	38
Apresentar indicadores de desempenho sobre a prestação dos serviços municipais	4,33	0,710	86	0	1	9	37	39
Apresentar informação sobre agenda cultural e desportiva do município	4,34	0,729	86	0	2	7	37	40
Apresentar informação sobre os impactos dos investimentos municipais na qualidade de vida dos municípios	4,55	0,607	86	0	1	2	32	51
Informar sobre os principais contactos e parcerias com outras entidades	4,01	0,847	86	0	3	21	34	28
Dar a conhecer a situação da dívida do município	4,44	0,713	86	0	2	5	32	47

Informar sobre a competência dos autarcas	3,92	0,923	86	0	4	28	25	29
---	------	-------	----	---	---	----	----	----

Conforme a Tabela 3, das razões identificadas, todas têm uma média de resposta em torno ou acima do nível 4 da escala de importância, ou seja, todas são consideradas muito importantes. A exceção é “Informar sobre a competência dos autarcas”, que atingiu uma importância média de apenas 3,92. Junto com “Dar a conhecer a origem das principais receitas”, foram as razões que registaram maior frequência (4 respostas) como “pouco importante” para adotar o PR.

Informar os cidadãos dos principais investimentos, do impacto que estes podem causar, e da situação da dívida dos municípios, foram as razões que reuniram mais respostas de extrema importância.

Em contrapartida, os contactos e parcerias que os municípios têm com outras entidades ou as competências dos autarcas, como referido, são apontadas como as razões menos importantes.

O desvio-padrão é a medida de dispersão que mede a variabilidade dos valores à volta da média, variando entre 0 e 1. Quando o desvio-padrão for mais próximo de 1, significa que existe uma maior variabilidade nas respostas (Marôco, 2010). No caso em concreto, existem duas razões na lista onde o desvio-padrão é muito próximo de 1, o que significa que as respostas foram mais dispersas. Assim, “Dar a conhecer a origem das principais receitas” e “Informar sobre a competência dos autarcas” suscitaram alguma diversidade de respostas, ainda que todas elas foram entre os níveis 3 e 5 da escala.

4.4.2.3. Características do PR

Como já foi referido anteriormente, esta parte do questionário foi dividida em quatro questões, relativas a conteúdo, formato, forma de disponibilização e

periodicidade. Estas categorias foram, de alguma forma inspiradas em Lourenço et al. (2013).

No que diz respeito ao conteúdo, pergunta a) da parte IV, foi novamente elaborada uma lista de informações possíveis para completar o PR, tendo por base alguns PR e o estudo norte-americano de Yusuf et al. (2013).

Recorrendo à mesa escala de importância (onde 1 é “Nada importante” e 5 é “Extremamente importante”), os municípios indicaram aqui quais as principais características que consideram mais importantes para o conteúdo do PR.

Tabela 4: Características do Popular Reporting

	Estatística Descritiva			Frequência				
	Media	Desvio Padrão	N	Nada importante	Pouco importante	Importante	Muito importante	Extremamente importante
Informação demográfica do concelho	3,64	0,880	86	1	7	27	38	13
Informação institucional sobre o município (e.g. n.º de funcionários por categoria)	3,43	0,848	86	0	12	33	33	8
Gráficos ou quadros com as principais despesas	4,15	,819	86	0	3	14	36	33
Gráficos ou quadros com as principais receitas	4,19	0,790	86	0	2	14	36	34
Descrição dos principais investimentos	4,55	0,607	86	0	1	2	32	51
Montantes e credores das principais dívidas	3,90	0,868	86	0	5	22	36	23
Agenda cultural e desportiva	4,24	0,781	86	0	3	9	38	36
Informação dos principais contratos e parcerias com outras entidades	3,79	0,856	86	0	5	27	35	19
Entrevistas de pessoas proeminentes no concelho (e.g.	3,48	0,979	86	2	12	27	33	12

empresário com empresa importante no concelho)								
Gráficos ou quadros com os principais subsídios e transferências obtidos, por proveniência	4,05	0,734	86	0	1	18	43	24
Gráficos ou quadros com os principais subsídios e transferências concedidos, por destinatário	4,09	0,713	86	0	1	15	45	25

A Tabela 4 permite observar que a média das respostas encontra-se entre os valores de 3,4 e 4,3, ou seja, importantes e muito importantes, o que significa que, de certa forma, o PR deverá conter um pouco de cada tipo de informação indicado.

Os municípios consideram ser de extrema importância, com uma média de 4,55, que o PR descreva os principais investimentos, seguindo-se o destaque da informação cultural e agenda desportiva, sendo que, neste aspeto, o PR se assemelhará em muito aos Boletins Municipais.

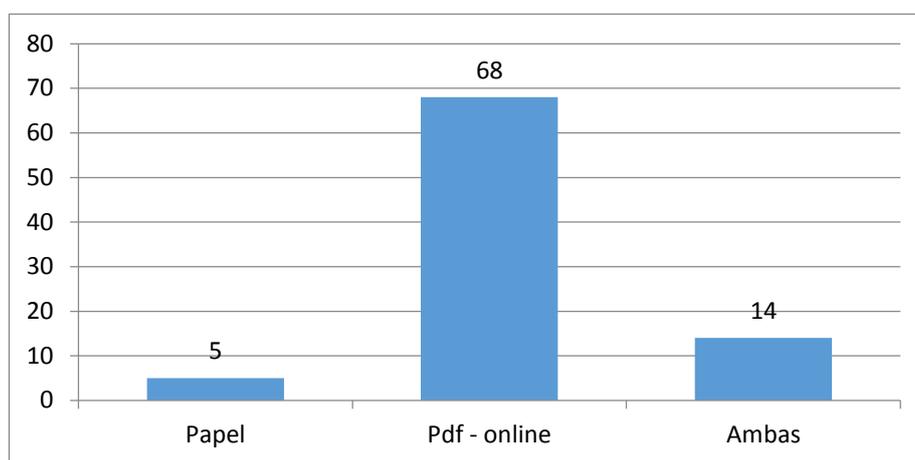
A informação institucional é o elemento com uma média de importância mais baixa, 3,43, seguida das entrevistas a pessoas importantes do município, com uma média de 3,48. Estes dois elementos são inclusivamente os que têm um desvio-padrão mais elevado, o que significa que existe uma maior diversidade nas respostas. No entanto, são considerados, ainda assim, elementos importantes no conteúdo deste relatório. Mais uma vez aqui, os respondentes parecem querer aproximar o PR ao Boletim Municipal.

No estudo feito pelos académicos norte-americanos esta pergunta não se aplicava.

Na pergunta b) da parte IV, os municípios tinham ainda a possibilidade de identificar mais elementos que, no seu entender, poderiam fazer sentido ser incluídos no PR; contudo, nenhum município indicou nada.

Com já vimos anteriormente, existem dois possíveis formatos para os relatórios emitidos pelos governos, sejam central ou local – o suporte digital e o suporte físico, i.e., o Pdf e o papel. O Gráfico 4 indica uma preferência clara para que o PR, a existir, fosse emitido em formato Pdf-*online*.

Gráfico 4: Formato do *Popular Reporting*



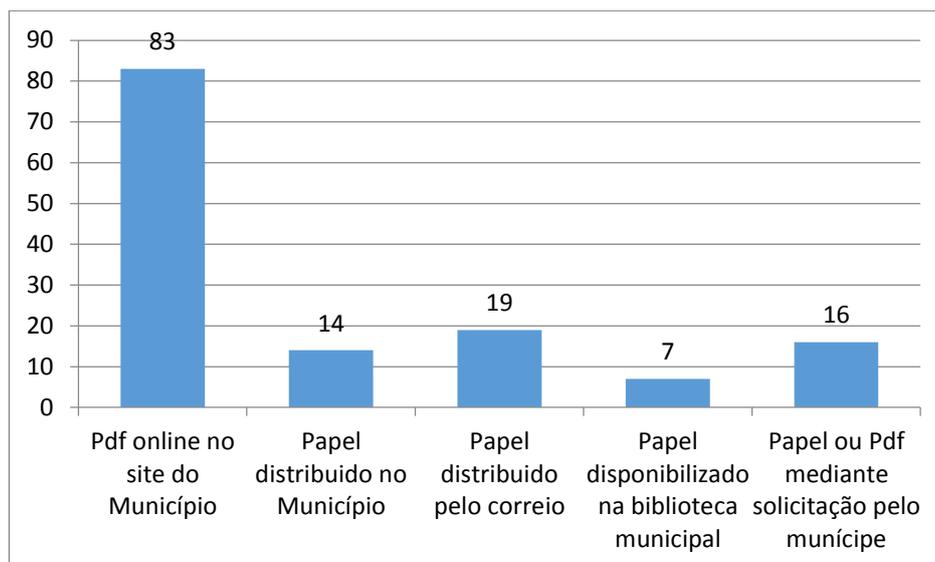
Com as tecnologias cada vez mais evoluídas e a cada dia que passa ser quase imprescindível saber usar um computador, *tablet* ou telemóvel, é aceitável que o formato Pdf *online* tenha uma maior escolha por parte dos municípios.

Hoje, todos os municípios têm *website* onde este tipo de informação é disponibilizada e atualizada para que todos os cidadãos possam consultar de um forma fácil e gratuita.

Porém, existem cidadãos que não estão familiarizados com as novas tecnologias e que a única forma de conseguirem ter acesso a este tipo de informação é em suporte físico (papel). Alguns dos municípios respondentes parecem ter consciência disso, já que 5 apontaram para uma preferência em papel e 14 apontaram para emissão em ambas as formas.

Relativamente à forma de disponibilização do PR, pergunta c) da parte IV do questionário, usou-se as mesmas hipóteses de resposta da terceira pergunta da parte II (ver Tabela 2).

Gráfico 5: Formas de disponibilização do *Popular Reporting*



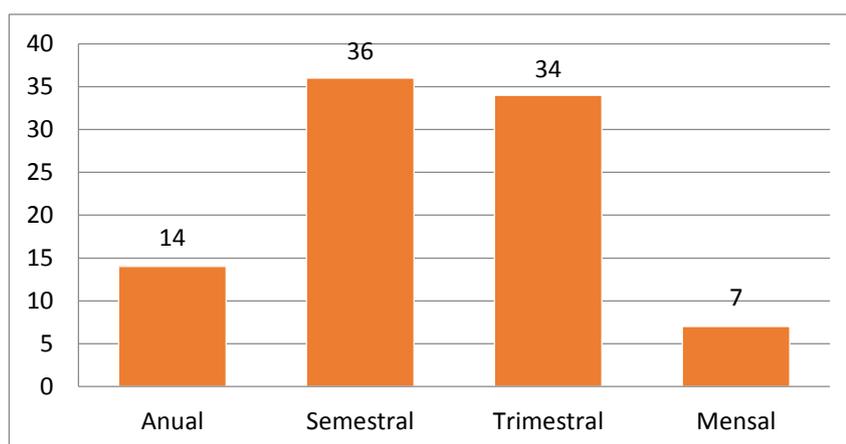
Em semelhança à pergunta anterior, o Gráfico 5 mostra que o Pdf *online* no *website* do município é a forma de disponibilização que mais agrada aos municípios portugueses para o PR.

A distribuição em papel pelo correio (19) e no município (14) parece também uma boa solução, pois como já foi referido, os respondentes reconhecem que ainda existem pessoas que não têm acesso ao mundo digital.

A novidade nesta pergunta é que os municípios já responderam, mesmo sendo um número de respostas reduzido (7), que este tipo de relatório PR deve ser disponibilizado nas bibliotecas municipais, o que não se verificou na pergunta face à informação que disponibilizam atualmente.

Os diversos tipos de informação referidos como importantes de incluir no PR são suscetíveis de ser publicados em diferentes periodicidades: anuais, semestrais, trimestrais e até mesmo mensais. Deste modo, a pergunta d) da parte IV prendia-se com a necessidade de perguntar aos municípios qual a periodicidade que um relatório como o PR deveria ter.

Gráfico 6: Periodicidade do *Popular Reporting*



Conforme o Gráfico 6, a maioria dos municípios defendem que este relatório deverá ser publicado semestral ou trimestralmente, com 36 e 34 respostas, respetivamente.

De acordo com as respostas anteriores, relativas a conteúdo. Formato e forma de disponibilização, as respostas para a periodicidade são as mais esperadas, uma vez que, para haver uma publicação mensal, possivelmente não haveria conteúdo todos os meses para elaborar o PR; se fosse anual, ficaria com demasiada informação, que poderia ficar desatualizada.

4.4.2.4. Vantagens do PR

Entendeu-se também importante saber quais as vantagens que o PR trará se for implementado. Desta forma, e novamente com base na literatura, na pergunta da parte V foi considerada uma lista com as principais vantagens apontadas a este tipo de relatório.

Recorrendo igualmente a uma escala de importância (onde 1 é “Nada importante” e 5 é “Extremamente importante”), os municípios indicaram quais as vantagens que consideram mais importantes, apresentadas na Tabela 5.

Tabela 5: Vantagens na adoção do *Popular Reporting*

	Estatística Descritiva			Frequência				
	Media	Desvio Padrão	N	Nada importante	Pouco importante	Importante	Muito importante	Extremamente importante
Melhorar o entendimento que os cidadãos têm da atividade financeira do município	4,47	0,715	86	0	1	8	27	50
Melhorar a transparência das contas do município	4,50	0,748	86	0	3	4	26	53
Contribuir para maior responsabilidade pela informação prestada	4,16	0,824	86	0	3	14	35	34
Permitir a responsabilização dos autarcas decisores	4,08	0,884	86	1	3	15	36	31
Aumentar o envolvimento dos cidadãos na vida do município	4,51	0,646	86	0	1	4	31	50
Contribuir para a transparência da gestão autárquica no seu âmbito geral	4,48	0,808	86	1	2	5	25	53

“Melhorar a transparência das contas do município” e “Contribuir para a transparência da gestão autárquica” são as vantagens consideradas de extrema importância para os cidadãos, com uma média de 4,50 e 4,48 na escala de importância, respetivamente.

A vantagem que apresenta média de importância mais alta é “Aumentar o envolvimento dos cidadãos na vida do município”, pois cidadãos informados são mais conscientes e mais participativos.

Neste ponto, as conclusões são semelhantes ao estudo norte-americano que serviu de inspiração para este, onde os autores concluíram que os Relatórios Financeiros Populares (PR) são motivados pela necessidade de proporcionar aos

cidadãos informação para melhorar a transparência e prestação de contas das autarquias locais.

4.4.3. Análise Bi-variada

Em complemento análise descritiva, neste ponto procede-se a uma análise bi-variada, a partir dos resultados do teste do Qui-Quadrado aplicado às três principais perguntas do questionário: razões para adoção, características do conteúdo e vantagens para a adoção do PR.

A intenção é analisar se estes aspetos apontados pelos respondentes do questionário diferem significativamente de acordo com a dimensão do município.

Com efeito, o teste do Qui-Quadrado serve para testar se duas ou mais populações independentes diferem relativamente a uma determinada característica (Marôco, 2010). Neste caso, ir-se-á testar o relacionamento entre a lista de razões, conteúdo e vantagens na adoção do PR, e particularmente a dimensão do município, i.e. , pequeno, médio ou grande, consoante o número de habitantes.

Contudo, antes de se realizar o teste do Qui-Quadrado, é necessário testar a confiabilidade dos dados. O Coeficiente Alfa de Cronbach é uma medida utilizada na avaliação da consistência interna dos questionários, para um conjunto de dois ou mais indicadores. Os valores desta medida de confiabilidade variam de 0 a 1; quanto mais próximo de 1, maior consistência entre os indicadores. O uso de medidas de confiabilidade, como o Alfa de Cronbach, não garante unidimensionalidade ao questionário, mas assume que ela existe (Marôco e Garcia-Marques, 2006).

O número de itens analisados, como já foi referido, são as listas das três principais perguntas do questionário: razões, conteúdo e vantagens na adoção do PR. O Alfa de Cronbach é de 0,907; 0,899 e 0,916 respetivamente para cada uma das perguntas.

O teste de Qui-Quadrado permite provar a independência entre duas variáveis X e Y, a primeira com r níveis e a segunda com s níveis, e também provar a

homogeneidade da distribuição de X relativamente a s populações. Esta análise estatística é baseada na comparação entre as frequências observadas na amostra recolhida e as frequências esperadas, caso as hipóteses nulas de independência ou de homogeneidade forem verdadeiras (Marôco, 2010).

A variável X é a razão para a adoção do PR com 5 níveis (a escala de importância 1 a 5) e a variável Y é a dimensão do município que respondeu ao questionário com três níveis (Grande, Médio e Pequeno).

O objetivo é testar a hipótese de homogeneidade da distribuição de X relativamente às dimensões consideradas, isto é:

H_0 : A distribuição de X não depende da dimensão

Contra

H_a : A distribuição de X depende da dimensão

Quando as s dimensões são níveis de uma variável Y, as hipóteses anteriores são equivalentes a H_0 : X e Y são independentes e H_a : X e Y não são independentes (Marôco, 2010).

Os valores grandes de Qui-Quadrado conduzem à rejeição da hipótese nula (H_0). Após o cálculo da estatística, o *p-valor* associado às observações pode ser aproximado usando a distribuição X^2 com $(r - 1) \times (s - 1)$ graus de liberdade, uma vez que se pode mostrar que quando o tamanho das amostras é grande, a distribuição de X^2 pode ser aproximada por uma distribuição tal que (Marôco, 2010):

$$P (X^2 \geq Q^2)$$

Segue-se a análise dos resultados do teste do Qui-Quadrado onde, para cada pergunta, serão apresentadas duas tabelas – a primeira com as frequências, e a segunda com os valores da estatística do teste Qui-Quadrado, a probabilidade de significância associada e o teste exato de Fisher.

4.4.3.1 Razões para a adoção do PR

A Tabela 6 foi obtida através do recurso ao programa SPSS e faz referência a todas as frequências observadas e as frequências esperadas resultantes das respostas à pergunta da Parte III do questionário.

Tabela 6: Frequências observadas e esperadas das Razões para adoção do PR

Razões para adotar o PR		Dimensão			Total		
		Grande	Médio	Pequeno			
Dar a conhecer a origem das principais receitas	2	Contagem	1	2	1	4	
		Contagem Esperada	0,7	1,3	1,9	4,0	
	3	Contagem	3	7	7	17	
		Contagem Esperada	3,2	5,7	8,1	17,0	
	4	Contagem	4	11	8	23	
		Contagem Esperada	4,3	7,8	11,0	23,0	
	5	Contagem	8	9	25	42	
		Contagem Esperada	7,8	14,2	20,0	42,0	
	Total		Contagem	16	29	41	86
			Contagem Esperada	16,0	29,0	41,0	86,0
Informar sobre os principais investimentos	2	Contagem	0	0	1	1	
		Contagem Esperada	0,2	0,3	0,5	1,0	
	3	Contagem	3	3	1	7	
		Contagem Esperada	1,3	2,4	3,3	7,0	
	4	Contagem	3	8	11	22	
		Contagem Esperada	4,1	7,4	10,5	22,0	
	5	Contagem	10	18	28	56	
		Contagem Esperada	10,4	18,9	26,7	56,0	
	Total		Contagem	16	29	41	86
			Contagem Esperada	16,0	29,0	41,0	86,0

Razões para adotar o PR		Dimensão			Total		
		Grande	Médio	Pequeno			
Informar sobre as principais despesas correntes	2	Contagem	0	0	2	2	
		Contagem Esperada	0,4	0,7	1,0	2,0	
	3	Contagem	3	9	5	17	
		Contagem Esperada	3,2	5,7	8,1	17,0	
	4	Contagem	7	13	9	29	
		Contagem Esperada	5,4	9,8	13,8	29,0	
	5	Contagem	6	7	25	38	
		Contagem Esperada	7,1	12,8	18,1	38,0	
	Total		Contagem	16	29	41	86
			Contagem Esperada	16,0	29,0	41,0	86,0
Apresentar indicadores de desempenho sobre a prestação dos serviços municipais	2	Contagem	0	0	1	1	
		Contagem Esperada	0,2	0,3	0,5	1,0	
	3	Contagem	2	4	3	9	
		Contagem Esperada	1,7	3,0	4,3	9,0	
	4	Contagem	5	16	16	37	
		Contagem Esperada	6,9	12,5	17,6	37,0	
	5	Contagem	9	9	21	39	
		Contagem Esperada	7,3	13,2	18,6	39,0	
	Total		Contagem	16	29	41	86
			Contagem Esperada	16,0	29,0	41,0	86,0
Apresentar informação sobre agenda cultural e desportiva do município	2	Contagem	0	1	1	2	
		Contagem Esperada	0,4	0,7	1,0	2,0	
	3	Contagem	1	2	4	7	
		Contagem Esperada	1,3	2,4	3,3	7,0	
	4	Contagem	7	16	14	37	
		Contagem Esperada	6,9	12,5	17,6	37,0	

Razões para adotar o PR			Dimensão			Total	
			Grande	Médio	Pequeno		
	5	Contagem	8	10	22	40	
		Contagem Esperada	7,4	13,5	19,1	40,0	
Total		Contagem	16	29	41	86	
		Contagem Esperada	16,0	29,0	41,0	86,0	
Apresentar informação sobre os impactos dos investimentos municipais na qualidade de vida dos municípios	2	Contagem	0	0	1	1	
		Contagem Esperada	0,2	0,3	0,5	1,0	
	3	Contagem	0	1	1	2	
		Contagem Esperada	0,4	0,7	1,0	2,0	
	4	Contagem	6	14	12	32	
		Contagem Esperada	6,0	10,8	15,3	32,0	
	5	Contagem	10	14	27	51	
		Contagem Esperada	9,5	17,2	24,3	51,0	
	Total		Contagem	16	29	41	86
			Contagem Esperada	16,0	29,0	41,0	86,0
Informar sobre os principais contactos e parcerias com outras entidades	2	Contagem	0	1	2	3	
		Contagem Esperada	0,6	1,0	1,4	3,0	
	3	Contagem	3	11	7	21	
		Contagem Esperada	3,9	7,1	10,0	21,0	
	4	Contagem	7	12	15	34	
		Contagem Esperada	6,3	11,5	16,2	34,0	
	5	Contagem	6	5	17	28	
		Contagem Esperada	5,2	9,4	13,3	28,0	
	Total		Contagem	16	29	41	86
			Contagem Esperada	16,0	29,0	41,0	86,0
Dar a conhecer a situação da dívida do município	2	Contagem	0	1	1	2	
		Contagem Esperada	0,4	0,7	1,0	2,0	

Razões para adotar o PR		Dimensão			Total		
		Grande	Médio	Pequeno			
	3	Contagem	1	3	1	5	
		Contagem Esperada	0,9	1,7	2,4	5,0	
	4	Contagem	3	14	15	32	
		Contagem Esperada	6,0	15,8	22,4	32,0	
	5	Contagem	12	11	24	47	
		Contagem Esperada	8,7	15,8	22,4	47,0	
Total		Contagem	16	29	41	86	
		Contagem Esperada	16,0	29,0	41,0	86,0	
Informar sobre a competência dos autarcas	2	Contagem	0	0	4	4	
		Contagem Esperada	0,7	1,3	1,9	4,0	
	3	Contagem	3	15	10	28	
		Contagem Esperada	5,2	9,4	13,3	28,0	
	4	Contagem	6	11	8	25	
		Contagem Esperada	4,7	8,4	11,9	25,0	
	5	Contagem	7	3	19	29	
		Contagem Esperada	5,4	9,8	13,8	29,0	
	Total		Contagem	16	29	41	86
			Contagem Esperada	16,0	29,0	41,0	86,0

Analisando agora as razões para a adoção do PR cruzadas com a dimensão dos municípios que responderam ao questionário, pela Tabela 6 verifica-se que os municípios pequenos, tal como os de média dimensão, consideram de extrema importância que os cidadãos/municípes sejam informados sobre os “principais investimentos” e o “impacto que estes causam na qualidade de vida no município” (razões com maior frequência no nível 5 da escala).

Já os municípios grandes elegem como a razão mais importante “Dar a conhecer a situação da dívida do município”.

Tabela 7: Teste do Qui-Quadrado e teste exato de Fisher das Razões para adoção do PR

Razões na Adoção do PR		Valor	Df	Significancia sig. (2 Lados)	Sig. Exata (2 lados)	Comentários
Dar a conhecer a origem das principais receitas	Qui-Quadrado de Pearson	6,573 ^a	6	0,362	0,369	^a 5 células (41,7%) esperavam uma contagem menor que 5. A contagem mínima esperada é 0,74
	Razão de verossimilhança	6,722	6	0,347	0,428	
	Teste Exato de Fisher	7,078			0,284	
	N de Casos validos	86				
Informar sobre os principais investimentos	Qui-Quadrado de Pearson	5,605 ^b	6	0,469	0,491	^b 7 células (58,3%) esperavam uma contagem menor que 5. A contagem mínima esperada é 0,74
	Razão de verossimilhança	6,029	6	0,420	0,486	
	Teste Exato de Fisher	5,847			0,417	
	N de Casos validos	86				
Informar sobre as principais despesas correntes	Qui-Quadrado de Pearson	13,893 ^c	6	0,031	0,026	^c 4 células (33,3%) esperavam uma contagem menor que 5. A contagem mínima esperada é 0,37
	Razão de verossimilhança	14,925	6	0,021	0,023	
	Teste Exato de Fisher	13,139			0,022	
	N de Casos validos	86				
Apresentar indicadores de desempenho sobre a prestação dos serviços municipais	Qui-Quadrado de Pearson	5,560 ^d	6	0,474	0,498	^d 6 células (50%) esperavam uma contagem menor que 5. A contagem mínima esperada é 0,19
	Razão de verossimilhança	6,058	6	0,417	0,470	
	Teste Exato de Fisher	6,010			0,402	
	N de Casos validos	86				
Apresentar informação sobre agenda cultural e desportiva do município	Qui-Quadrado de Pearson	3,931 ^e	6	0,686	0,729	^e 6 células (50%) esperavam uma contagem menor que 5. A contagem mínima esperada é 0,37
	Razão de verossimilhança	4,326	6	0,633	0,763	
	Teste Exato de Fisher	4,188			0,668	
	N de Casos validos	86				
Apresentar informação sobre os impactos dos investimentos municipais na qualidade de vida dos municípios	Qui-Quadrado de Pearson	4,198 ^f	6	0,650	0,720	^f 6 células (50,0%) esperavam uma contagem menor que 5. A contagem mínima esperada é 0,19
	Razão de verossimilhança	4,936	6	0,552	0,713	
	Teste Exato de Fisher	4,645			0,620	
	N de Casos validos	86				
Informar sobre os principais contactos e	Qui-Quadrado de Pearson	7,466 ^g	6	0,280	0,284	^g 4 células (33,3%) esperavam uma contagem menor que 5.
	Razão de	8,159	6	0,227	0,283	

Razões na Adoção do PR		Valor	Df	Significancia sig. (2 Lados)	Sig. Exata (2 lados)	Comentários
parcerias com outras entidades	verossimilhança					A contagem mínima esperada é 0,56
	Teste Exato de Fisher	7,229			0,260	
	N de Casos validos	86				
Dar a conhecer a situação da dívida do município	Qui-Quadrado de Pearson	7,597 ^h	6	0,269	0,257	^h 6 células (50,0%) esperavam uma contagem menor que 5. A contagem mínima esperada é 0,37
	Razão de verossimilhança	8,227	6	0,218	0,293	
	Teste Exato de Fisher	7,903			0,174	
	N de Casos validos	86				
Informar sobre a competência dos autarcas	Qui-Quadrado de Pearson	19,015 ⁱ	6	0,004	0,004	ⁱ 4 células (33,3%) esperavam uma contagem menor que 5. A contagem mínima esperada é 0,74
	Razão de verossimilhança	21,892	6	0,001	0,002	
	Teste Exato de Fisher	18,293			0,003	
	N de Casos validos	86				

O teste do Qui-Quadrado não deve ser utilizado se mais do que 20% das frequências esperadas sob a hipótese da independência forem inferiores a 5 ou se alguma delas for igual a 0.

Deste modo, analisando a coluna “comentários” da Tabela 7 e devido ao facto da amostra ser demasiado pequena, verificamos que o pressuposto anterior não é cumprido. Assim, há a necessidade de usar um teste alternativo, o Teste exato de Fisher.

Segundo este novo teste, observando a mesma Tabela 7, verificamos que as únicas razões que dependem da dimensão do município (aceitando a hipótese de independência alfa), considerando um $\alpha \leq 0,05$, são “Informar sobre as principais despesas correntes” e “Informar sobre a competência dos autarcas” – $p\text{-valor} = 0,022 \leq 0,05$ e $p\text{-valor} = 0,003 \leq 0,05$, respetivamente.

Todas as outras razões não são significativas, o que obriga a aceitar-se a hipótese nula de independência, ou seja, não dependem da dimensão do município que respondeu.

4.4.3.2 Conteúdo do PR

A Tabela 8, tal como a anterior, foi obtida através do recurso ao programa SPSS e faz referência a todas as frequências observadas e as frequências esperadas resultantes das respostas à pergunta da Parte IV do questionário.

Tabela 8: Frequências observadas e esperadas das características do PR

Conteúdo do PR			Dimensão			Total
			Grande	Médio	Pequeno	
Informação demográfica do concelho	1	Contagem	0	0	1	1
		Contagem Esperada	0,2	0,3	0,5	1,0
	2	Contagem	0	2	5	7
		Contagem Esperada	1,3	2,4	3,3	7,0
	3	Contagem	6	10	11	27
		Contagem Esperada	5,0	9,1	12,9	27,0
	4	Contagem	7	13	18	38
		Contagem Esperada	7,1	12,8	18,1	38,0
	5	Contagem	3	4	6	13
		Contagem Esperada	2,4	4,4	6,2	13,0
Total		Contagem	16	29	41	86
		Contagem Esperada	16,0	29,0	41,0	86,0
Informação institucional sobre o município (e.g. n.º de funcionários por categoria)	2	Contagem	2	2	8	12
		Contagem Esperada	2,2	4,0	5,7	12,0
	3	Contagem	5	13	15	33
		Contagem Esperada	6,1	11,1	15,7	33,0

Conteúdo do PR			Dimensão			Total
			Grande	Médio	Pequeno	
	4	Contagem	7	11	15	33
		Contagem Esperada	6,1	11,1	15,7	33,0
	5	Contagem	2	3	3	8
		Contagem Esperada	1,5	2,7	3,8	8,0
Total		Contagem	16	29	41	86
		Contagem Esperada	16,0	29,0	41,0	86,0
Gráficos ou quadros com as principais despesas	2	Contagem	1	1	1	3
		Contagem Esperada	0,6	1,0	1,4	3,0
	3	Contagem	4	4	6	14
		Contagem Esperada	2,6	4,7	6,7	14,0
	4	Contagem	6	17	13	36
		Contagem Esperada	6,7	12,1	17,2	36,0
	5	Contagem	5	7	21	33
		Contagem Esperada	6,1	11,1	15,7	33,0
Total		Contagem	16	29	41	86
		Contagem Esperada	16,0	29,0	41,0	86,0
Gráficos ou quadros com as principais receitas	2	Contagem	1	0	1	2
		Contagem Esperada	0,4	0,7	1,0	2,0
	3	Contagem	3	5	6	14
		Contagem Esperada	2,6	4,7	6,7	14,0
	4	Contagem	7	16	13	36

Conteúdo do PR			Dimensão			Total
			Grande	Médio	Pequeno	
		Contagem Esperada	6,7	12,1	17,5	36,0
	5	Contagem	5	8	21	34
		Contagem Esperada	6,3	11,5	16,2	34,0
Total		Contagem	16	29	41	86
		Contagem Esperada	16,0	29,0	41,0	86,0
Descrição dos principais investimentos	2	Contagem	0	0	1	1
		Contagem Esperada	0,2	0,3	0,5	1,0
	3	Contagem	1	1	0	2
		Contagem Esperada	0,4	0,7	1,0	2,0
	4	Contagem	6	13	13	32
		Contagem Esperada	6,0	10,8	15,3	32,0
	5	Contagem	9	15	27	51
		Contagem Esperada	9,5	17,2	24,3	51,0
Total		Contagem	16	29	41	86
		Contagem Esperada	16,0	29,0	41,0	86,0
Montantes e credores das principais dívidas	2	Contagem	0	2	3	5
		Contagem Esperada	0,9	1,7	2,4	5,0
	3	Contagem	6	7	9	22
		Contagem Esperada	4,1	7,4	10,5	22,0
	4	Contagem	7	15	14	36
		Contagem	6,7	12,1	17,2	36,0

Conteúdo do PR		Dimensão			Total	
		Grande	Médio	Pequeno		
		Esperada				
	5	Contagem	3	5	15	23
		Contagem Esperada	4,3	7,8	11,0	23,0
Total		Contagem	16	29	41	86
		Contagem Esperada	16,0	29,0	41,0	86,0
Agenda cultural e desportiva	2	Contagem	0	1	2	3
		Contagem Esperada	0,6	1,0	1,4	3,0
	3	Contagem	3	2	4	9
		Contagem Esperada	1,7	3,0	4,3	9,0
	4	Contagem	7	18	13	38
		Contagem Esperada	7,1	12,8	18,1	38,0
	5	Contagem	6	8	22	36
		Contagem Esperada	6,7	12,1	17,2	36,0
Total		Contagem	16	29	41	86
		Contagem Esperada	16,0	29,0	41,0	86,0
Informação dos principais contratos e parcerias com outras entidades	2	Contagem	0	2	3	5
		Contagem Esperada	0,9	1,7	2,4	5,0
	3	Contagem	5	11	11	27
		Contagem Esperada	5,0	9,1	12,9	27,0
	4	Contagem	7	13	15	35
		Contagem Esperada	6,5	11,8	16,7	35,0

Conteúdo do PR			Dimensão			Total
			Grande	Médio	Pequeno	
	5	Contagem	4	3	12	19
		Contagem Esperada	3,5	6,4	9,1	19,0
Total		Contagem	16	29	41	86
		Contagem Esperada	16,0	29,0	41,0	86,0
Entrevistas de pessoas proeminentes no concelho (e.g. empresário com empresa importante no concelho)	1	Contagem	0	0	2	2
		Contagem Esperada	0,4	0,7	1,0	2,0
	2	Contagem	0	6	6	12
		Contagem Esperada	2,2	4,0	5,7	12,0
	3	Contagem	6	11	10	27
		Contagem Esperada	5,0	9,1	12,9	27,0
	4	Contagem	7	10	16	33
		Contagem Esperada	6,1	11,1	15,7	33,0
	5	Contagem	3	2	7	12
		Contagem Esperada	2,2	4,0	5,7	12,0
Total		Contagem	16	29	41	86
		Contagem Esperada	16,0	29,0	41,0	86,0
Gráficos ou quadros com os principais subsídios e transferências obtidos, por proveniência	2	Contagem	0	0	1	1
		Contagem Esperada	0,2	0,3	0,5	1,0
	3	Contagem	2	8	8	18
		Contagem Esperada	3,3	6,1	8,6	18,0
	4	Contagem	11	16	16	43

Conteúdo do PR			Dimensão			Total
			Grande	Médio	Pequeno	
		Contagem Esperada	8,0	14,5	20,5	43,0
	5	Contagem	3	5	16	24
		Contagem Esperada	4,5	8,1	11,4	24,0
Total		Contagem	16	29	41	86
		Contagem Esperada	16,0	29,0	41,0	86,0
Gráficos ou quadros com os principais subsídios e transferências concedidos, por destinatário	2	Contagem	0	0	1	1
		Contagem Esperada	0,2	0,3	0,5	1,0
	3	Contagem	2	5	8	15
		Contagem Esperada	2,8	5,1	7,2	15,0
	4	Contagem	11	18	16	45
		Contagem Esperada	8,4	15,2	21,5	45,0
	5	Contagem	3	6	16	25
		Contagem Esperada	4,7	8,4	11,9	25,0
Total		Contagem	16	29	41	86
		Contagem Esperada	16,0	29,0	41,0	86,0

Na Tabela 8 observa-se que os conteúdos que os municípios pequenos, médios e grandes elegeram de extrema importância (com maior frequência no nível 5 da escala) foi a “Descrição dos principais investimentos”. Contudo os municípios de dimensão pequena também elegem de extrema importância a “Agenda cultural e desportiva”.

Tabela 9: Teste do Qui-Quadrado e teste exato de Fisher do conteúdo do PR

Características na Adoção do PR		Valor	Df	Significancia sig. (2 Lados)	Sig. Exata (2 lados)	Comentários
Informação demográfica do concelho	Qui-Quadrado de Pearson	4,017 ^a	8	0,856	0,900	^a 8 células (53,3%) esperavam uma contagem menor que 5. A contagem mínima esperada é 0,19
	Razão de verossimilhança	5,587	8	0,693	0,784	
	Teste Exato de Fisher	4,042			0,923	
	N de Casos validos	86				
Informação institucional sobre o município (e.g. n.º de funcionários por categoria)	Qui-Quadrado de Pearson	3,067 ^b	6	0,800	0,818	^b 5 células (41,7%) esperavam uma contagem menor que 5. A contagem mínima esperada é 1,49
	Razão de verossimilhança	3,196	6	0,784	0,815	
	Teste Exato de Fisher	3,276			0,796	
	N de Casos validos	86				
Gráficos ou quadros com as principais despesas	Qui-Quadrado de Pearson	7,940 ^c	6	0,243	0,243	^c 5 células (41,7%) esperavam uma contagem menor que 5. A contagem mínima esperada é 0,56
	Razão de verossimilhança	7,749	6	0,257	0,326	
	Teste Exato de Fisher	8,305			0,173	
	N de Casos validos	86				
Gráficos ou quadros com as principais receitas	Qui-Quadrado de Pearson	6,873 ^d	6	0,333	0,330	^d 5 células (41,7%) esperavam uma contagem menor que 5. A contagem mínima esperada é 0,37
	Razão de verossimilhança	7,214	6	0,302	0,365	
	Teste Exato de Fisher	7,032			0,272	
	N de Casos validos	86				
Descrição dos principais investimentos	Qui-Quadrado de Pearson	4,657 ^e	6	0,589	0,640	^e 6 células (50%) esperavam uma contagem menor que 5. A contagem mínima esperada é 0,19
	Razão de verossimilhança	5,628	6	0,466	0,598	
	Teste Exato de Fisher	5,307			0,497	
	N de Casos validos	86				
Montantes e credores das principais dividas	Qui-Quadrado de Pearson	6,388 ^f	6	0,381	0,392	^f 5 células (41,7%) esperavam uma contagem menor que 5. A contagem mínima esperada é 0,93
	Razão de verossimilhança	7,226	6	0,300	0,366	
	Teste Exato de Fisher	5,887			0,423	
	N de Casos validos	86				
Agenda cultural e desportiva	Qui-Quadrado de Pearson	8,599 ^g	6	0,197	0,191	^g 6 células (50%) esperavam uma contagem menor que 5. A contagem mínima esperada é 0,56
	Razão de verossimilhança	8,987	6	0,174	0,237	
	Teste Exato de Fisher	8,297			0,168	
	N de Casos validos	86				
Informação dos	Qui-Quadrado	4,972 ^h	6	0,547	0,562	^h 4 células (33,3%)

Características na Adoção do PR		Valor	Df	Significancia sig. (2 Lados)	Sig. Exata (2 lados)	Comentários
principais contratos e parcerias com outras entidades	de Pearson					esperavam uma contagem menor que 5. A contagem mínima esperada é 0,93
	Razão de verossimilhança	6,235	6	0,397	0,472	
	Teste Exato de Fisher	4,895			0,557	
	N de Casos validos	86				
Entrevistas de pessoas proeminentes no concelho (e.g. empresário com empresa importante no concelho)	Qui-Quadrado de Pearson	8,343 ⁱ	8	0,392	0,397	^{1:} 7 células (46,7%) esperavam uma contagem menor que 5. A contagem mínima esperada é 0,37
	Razão de verossimilhança	11,522	8	0,174	0,228	
	Teste Exato de Fisher	7,988			0,403	
	N de Casos validos	86				
Gráficos ou quadros com os principais subsídios e transferências obtidos, por proveniência	Qui-Quadrado de Pearson	8,041 ^j	6	0,235	0,223	^{j:} 5 células (41,7%) esperavam uma contagem menor que 5. A contagem mínima esperada é 0,19
	Razão de verossimilhança	8,469	6	0,206	0,198	
	Teste Exato de Fisher	7,839			0,209	
	N de Casos validos	86				
Gráficos ou quadros com os principais subsídios e transferências concedidos, por destinatário	Qui-Quadrado de Pearson	6,845 ^l	6	0,335	0,338	^{l:} 5 células (41,7%) esperavam uma contagem menor que 5. A contagem mínima esperada é 0,19
	Razão de verossimilhança	7,307	6	0,293	0,297	
	Teste Exato de Fisher	6,801			0,307	
	N de Casos validos	86				

No caso dos conteúdos apresentados na Tabela 9, nenhum item é significativo considerando um $\alpha \leq 0,05$. Deste modo, aceita-se a hipótese nula de independência, o que significa que as características consideradas mais importantes para o conteúdo do PR não dependem da dimensão do município que respondeu.

4.4.3.3. Vantagens na adoção do PR

A Tabela 10 também foi obtida através do recurso ao programa SPSS e mostra todas as frequências observadas e as frequências esperadas resultantes das respostas à pergunta da Parte V do questionário.

Tabela 10: Frequências observadas e esperadas das vantagens na adoção do PR

Vantagens na adoção do PR			Dimensão			Total
			Grande	Médio	Pequeno	
Melhorar o entendimento que os cidadãos têm da atividade financeira do município	2	Contagem	0	0	1	1
		Contagem Esperada	0,2	0,3	0,5	1,0
	3	Contagem	2	3	3	8
		Contagem Esperada	1,5	2,7	3,8	8,0
	4	Contagem	4	15	8	27
		Contagem Esperada	5,0	9,1	12,9	27,0
	5	Contagem	10	11	29	50
		Contagem Esperada	9,3	16,9	23,8	50,0
Total		Contagem	16	29	41	86
		Contagem Esperada	16,0	29,0	41,0	86,0
Melhorar a transparência das contas do município	2	Contagem	0	0	3	3
		Contagem Esperada	0,6	1,0	1,4	3,0
	3	Contagem	2	1	1	4
		Contagem Esperada	0,7	1,3	1,9	4,0
	4	Contagem	3	11	12	26
		Contagem Esperada	4,8	8,8	12,4	26,0
	5	Contagem	11	17	25	53
		Contagem Esperada	9,9	17,9	25,3	53,0
Total		Contagem	16	29	41	86
		Contagem Esperada	16,0	29,0	41,0	86,0

Vantagens na adoção do PR			Dimensão			Total
			Grande	Médio	Pequeno	
Contribuir para maior responsabilidade pela informação prestada	2	Contagem	0	0	3	3
		Contagem Esperada	0,6	1,0	1,4	3,0
	3	Contagem	1	5	8	14
		Contagem Esperada	2,6	4,7	6,7	14,0
	4	Contagem	9	14	12	35
		Contagem Esperada	6,5	11,8	16,2	35,0
	5	Contagem	6	10	18	34
		Contagem Esperada	6,3	11,5	16,2	34,0
Total		Contagem	16	29	41	86
		Contagem Esperada	16,0	29,0	41,0	86,0
Permitir a responsabilização dos autarcas decisores	1	Contagem	1	0	0	1
		Contagem Esperada	0,2	0,3	0,5	1,0
	2	Contagem	0	0	3	3
		Contagem Esperada	0,6	1,0	1,4	3,0
	3	Contagem	2	7	6	15
		Contagem Esperada	2,8	5,1	7,2	15,0
	4	Contagem	9	15	12	36
		Contagem Esperada	6,7	12,1	17,2	36,0
	5	Contagem	4	7	20	31
		Contagem Esperada	5,8	10,5	14,8	31,0
Total		Contagem	16	29	41	86

Vantagens na adoção do PR			Dimensão			Total
			Grande	Médio	Pequeno	
		Contagem Esperada	16,0	29,0	41,0	86,0
Aumentar o envolvimento dos cidadãos na vida do município	2	Contagem	0	0	1	1
		Contagem Esperada	0,2	0,3	0,5	1,0
	3	Contagem	1	1	2	4
		Contagem Esperada	0,7	1,3	1,9	4,0
	4	Contagem	6	15	10	31
		Contagem Esperada	5,8	10,5	14,8	31,0
	5	Contagem	9	13	28	50
		Contagem Esperada	9,3	16,9	23,8	50,0
Total		Contagem	16	29	41	86
		Contagem Esperada	16,0	29,0	41,0	86,0
Contribuir para a transparência da gestão autárquica no seu âmbito geral	1	Contagem	1	0	0	1
		Contagem Esperada	0,2	0,3	0,5	1,0
	2	Contagem	0	0	2	2
		Contagem Esperada	0,4	0,7	1,0	2,0
	3	Contagem	1	3	1	5
		Contagem Esperada	0,9	1,7	2,4	5,0
	4	Contagem	5	9	11	25
		Contagem Esperada	4,7	8,4	11,9	25,0
	5	Contagem	9	17	27	53
		Contagem Esperada	9,9	17,9	25,3	53,0

Vantagens na adoção do PR		Dimensão			Total
		Grande	Médio	Pequeno	
Total	Contagem	16	29	41	86
	Contagem Esperada	16,0	29,0	41,0	86,0

A Tabela 10 mostra que “Melhorar o entendimento que os cidadãos têm da atividade do município” e “Aumentar o envolvimento dos cidadãos na vida do município” foram as vantagens que os municípios mais pequenos consideraram mais importantes (com maior frequência no nível 5 da escala). Já os de grande e média dimensão elegem como principal vantagem do PR “Melhorar a transparência das contas dos municípios”.

Tabela 11: Teste do Qui-Quadrado e teste exato de Fisher das Vantagens na adoção do PR

Vantagens na Adoção do PR		Valor	Df	Significancia sig. (2 Lados)	Sig. Exata (2 lados)	Comentários
Melhorar o entendimento que os cidadãos têm da atividade financeira do município	Qui-Quadrado de Pearson	10,558 ^a	6	0,103	0,81	^a . 6 células (50%) esperavam uma contagem menor que 5. A contagem mínima esperada é 0,19
	Razão de verossimilhança	10,828	6	0,094	0,093	
	Teste Exato de Fisher	10,716			0,055	
	N de Casos validos	86				
Melhorar a transparência das contas do município	Qui-Quadrado de Pearson	7,389 ^b	6	0,286	0,284	^b . 7 células (58,3%) esperavam uma contagem menor que 5. A contagem mínima esperada é 0,56
	Razão de verossimilhança	8,029	6	0,236	0,341	
	Teste Exato de Fisher	5,928			0,378	
	N de Casos validos	86				
Contribuir para maior responsabilidade pela informação prestada	Qui-Quadrado de Pearson	7,639 ^c	6	0,266	0,269	^c . 5 células (41,7%) esperavam uma contagem menor que 5. A contagem mínima esperada é 0,56
	Razão de verossimilhança	9,101	6	0,168	0,218	
	Teste Exato de Fisher	6,374			0,349	
	N de Casos validos	86				
Permitir a responsabilização dos autarcas decisores	Qui-Quadrado de Pearson	15,368 ^d	8	0,052	0,037	^d . 7 células (46,7%) esperavam uma contagem menor que 5. A contagem mínima esperada é 0,19
	Razão de verossimilhança	15,555	8	0,049	0,049	
	Teste Exato de Fisher	12,738			0,066	
	N de Casos validos	86				
Aumentar o envolvimento dos cidadãos na vida do município	Qui-Quadrado de Pearson	6,433 ^e	6	0,376	0,381	^e . 6 células (50%) esperavam uma contagem menor que 5. A contagem mínima esperada é 0,19
	Razão de verossimilhança	6,818	6	0,338	0,408	
	Teste Exato de Fisher	7,005			0,254	
	N de Casos validos	86				
Contribuir para a transparência da gestão autárquica no seu âmbito geral	Qui-Quadrado de Pearson	8,774 ^f	8	0,362	0,357	^f . 10 células (66,7%) esperavam uma contagem menor que 5. A contagem mínima esperada é 0,19
	Razão de verossimilhança	8,564	8	0,380	0,498	
	Teste Exato de Fisher	7,027			0,505	
	N de Casos validos	86				

No caso das vantagens apresentadas na Tabela 11, nenhum item é significativo considerando um $\alpha \leq 0,05$. Deste modo, aceita-se a hipótese nula de independência, o que significa que as vantagens consideradas mais importantes para adoção do PR não dependem da dimensão do município que respondeu.

Capítulo 5. CONCLUSÃO

Ter acesso à informação não significa forçosamente que se consiga fazer uma análise do que está a acontecer. A maior parte dos orçamentos e demonstrações financeiras de um governo ou entidade pública são ininteligíveis para a maioria dos cidadãos. Consequentemente, tornar a informação disponível ao público é uma boa maneira de educar os cidadãos sobre a gestão do dinheiro público.

Estudos envolvendo a utilidade da informação financeira pública tendem a mostrar que os relatórios financeiros dos governos, incluindo dos governos locais, podem ser úteis para diferentes grupos de utilizadores, embora, logicamente, a ênfase seja diferente dependendo do tipo de utilizador (Brusca e Montesinos, 2006).

Em diversos países do mundo, os municípios são obrigados por lei a produzir e divulgar um vasto conjunto de itens de informação financeira e não financeira, mas nem todas as informações são percetíveis e facilmente interpretadas por todos os cidadãos.

Surge assim a necessidade de um novo relatório mais informativo para o dito cidadão comum, e que pode abranger uma vasta diversidade de conteúdos, o *Popular Reporting* ou, traduzindo à letra, o “relatório popular”.

Existem alguns pontos fracos na comunicação com os cidadãos, que ainda hoje os municípios em Portugal, e eventualmente noutros países, não conseguiram colmatar. A falta de conhecimento que os cidadãos têm sobre os principais investimentos, o impacto que estes podem causar nas suas vidas e a situação da dívida do município, são exemplo disso, sendo apontadas como razões muito importantes para a criação do PR pelos municípios envolvidos no presente estudo.

Assim, o presente trabalho teve como objetivo estudar a adoção do *Popular Reporting* nos municípios portugueses, apontando características de conteúdo, formato, forma de disponibilização e periodicidade.

Após a análise dos resultados, estamos então em condições de responder às quatro questões de investigação inicialmente colocadas e assim caracterizar, em linhas gerais, como seria o PR publicado pelos municípios portugueses.

Relativamente à Questão 1, sobre que informação os municípios divulgam aos cidadãos, além dos orçamentos e relatórios financeiros oficiais, conclui-se que os Regulamentos, o Relatório de Gestão e as Atas de reuniões de Assembleias e Executivo são as informações não financeiras mais disponibilizadas.

Com o objetivo de desmistificar essas demonstrações de resultados, balanços e previsões orçamentais, com vastas páginas cheias de números que poucos conseguem perceber, o PR tem que ser um relatório preparado e elaborado à medida dos cidadãos.

Assim, os respondentes indicaram que informação de agenda cultural e desportiva, principais investimentos, receitas e despesas, e informação sobre o município são aspetos importantes a incluir no conteúdo do PR para a Administração Local portuguesa. Em resposta à Questão 2, em parte os respondentes aproximam o PR ao Boletim Municipal, embora, como se explicou na parte teórica, sejam relatórios perfeitamente distintos.

Relativamente à Questão 3, além dos conteúdos mais importantes acima resumidos, o formato e a forma de disponibilização indicada como mais apropriada a este relatório foi o Pdf *online* disponibilizado no *website* do município; contudo, para salvaguardar quem ainda não use as novas tecnologias, o município disponibilizaria o relatório também em formato papel.

Adicionalmente, este tipo de relatório, segundo as respostas dos municípios, a existir, deveria ser elaborado e publicado trimestral ou semestralmente. Com efeito, um relatório deste tipo dificilmente poderia ser mensal, uma vez que nem todos os meses existiria informação suficiente para o preparar. Também dificilmente poderia ser anual porque existe informação que poderia vir a ser publicada e encontrar-se já desatualizada.

No primeiro semestre do ano existe muita informação, o orçamento, os novos investimentos, as novas obras, os saldos das contas do ano anterior, mas também com o novo ano é habitual planear toda a atividade para limpeza das ruas, limpeza dos espaços públicos, matas, florestas, preparar planos de contingência de prevenção contra os fogos, preparação e prevenção associada à época balnear, alertar os cidadãos de forma a sensibilizar para que todos juntos consigam obter bons resultados.

Já no segundo semestre é fazer um balanço, preparar o novo orçamento, fechar contas e alertar para as problemáticas do inverno (cheias, inundações, gripes, etc.).

Não obstante a preferência dos municípios pela periodicidade semestral, o PR é, por definição, como foi sobejamente referido neste trabalho, um relatório simples, concreto, de fácil leitura e entendimento, e que pretende informar e sensibilizar os cidadãos para terem uma intervenção mais ativa no município. Deste modo, entende-se que seria importante, de acordo com o que foi apresentado anteriormente, garantir o acesso à informação de forma clara, sucinta e acessível (sem recorrer a termos técnicos), que a sua elaboração e publicação fosse trimestral.

O relatório a ser elaborado trimestralmente (4 relatórios) poderia assim garantir que o seu conteúdo correspondesse a uma informação mais atual e simultaneamente garantiria de igual modo, não só a demonstração da informação financeira mas também a prevenção, em termos práticos das atividades para as quais se pretende envolvimento dos cidadãos.

Relativamente à Questão 4, as vantagens na adoção do PR são diversas, sendo as principais: contribuir para aumentar o envolvimento dos cidadãos na vida do município; melhorar o entendimento daqueles sobre a atividade financeira deste; e proporcionar uma maior transparência nas contas e na gestão das autarquias locais.

No final, acaba por se tornar um ciclo vicioso saudável pois, os municípios informam melhor os cidadãos, estes por sua vez ficam a conhecer o funcionamento do município e de como é gerido o dinheiro público, que posteriormente pode influenciar

positiva ou negativamente o voto nas seguintes eleições, o que, por sua vez, “obriga” os autarcas a serem cada vez mais eficazes e eficientes.

King et al. (1998) *apud* Mordecai (2006), argumentou que um processo de tomada de decisão que não tem a participação do cidadão é menos provável de ser eficaz e contribuir para a *accountability*. Deste modo, faz todo o sentido que os cidadãos estejam informados de tudo o que se passa no seu município e que essa informação seja cada vez mais completa e transparente.

Não obstante algumas contribuições, este estudo teve também limitações, designadamente a escassa literatura sobre este tema e o facto de se terem conseguido poucas respostas por parte dos municípios portugueses.

Assim sendo, seria interessante na sequência deste estudo desenvolver futuramente uma análise:

- Das razões para a adoção do PR, bem como o seu conteúdo e vantagens por região, considerando que cada uma terá necessidades diferentes, as quais obrigam a uma capacidade de resposta e de intervenção municipal, quase que personalizada face às suas características;
- Na perspetiva dos utilizadores deste tipo de relatório, isto é, perguntar a uma amostra de cidadãos quais as razões, conteúdo e vantagens estes acham mais importante este relatório conter;
- De uma adaptação do PR para ser disponibilizado em portais interativos ou até mesmo através da criação de uma App.

Bibliografia

- Allam, Amir, & Lymer, Andrew (2003). Developments in Internet Financial Reporting: Review and Analysis Across Five Developed Countries. *The International Journal of Digital Accounting Research*, vol. 3, No. 6, 165-199.
- Armstrong, E. (2005). Integrity, transparency and accountability in public administration: Recent trends, regional and international developments and emerging issues. *Economic & Social Affairs*, 1-14.
- Aucoin, P., & Heintzman, R. (2000). The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform. In B. Peters, & D. J. Savoie, *Governance in the Twenty-First Century: Revitalizing the Public Service* (pp. 244-280). Canadá: McGill-Queen's Press.
- Beyle, H. C. (1928). *Governmental Reporting In Chicago*; University of Chicago.
- Biancone, P.; Secinaro, S., & Brescia, V. (2016). Popular Report and Consolidated Financial Statements in Public Utilities. Different Tools to Inform the Citizens, a Long Journey of the Transparency. *International Journal of Business and Social Science*, 7 (1), 111-124.
- Bovens, M. (2005). Public Accountability. In E. Ferlie, L. E. Lynn, & C. Pollit, *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: University Press.
- Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, 13 (4), 447-468.
- Bovens, M. (2010). Two Concepts of Accountability: Accountability as Virtue and as a Mechanism. *West European Politics*, 33 (5), 946-967.
- Brescia, V., & Rainero, C. (2016). Corporate Social Responsibility and Social Reporting: The Model of Innovation Piedmont Method. *International Journal Series in Multidisciplinary Research*, 2(3), 18-40.
- Brusca, I. (1997). The Usefulness of Financial Reporting in Spanish Local Governments. *Financial Accountability and Management*, 13(1), 17-34

- Brusca, I., & Montesinos, V. (2006). Are Citizens Significant Users of Government Financial Information?. *Public Money and Management*, 26 (4): 205-209
- Carpenter, F. & Florence, S. (1992). *Popular Reporting: Local Government Financial Reports to the Citizenry*. Norwalk, CT: Governmental Accounting Standards Board.
- Carvalho, J., Fernandes, M. J., Camões, P. J., & Jorge, S. (2015). *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2014*. Lisboa: Ordem dos Contabilistas Certificados.
- Clay, J. A. (2008). Popular Reporting. In *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, Second edition, edited by E. M. Berman. New York: Taylor & Francis. Ch. 309, p.1516.
- Curado, M. (2005) *Estruturas de Governação*, CDN2006, Instituto de Defesa Nacional, Porto, 2 de dezembro, p. 2; disponível em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/3703>, consultado em 11/02/2016.
- Ferreira, P., & Oliveira, E. R. (2014). *Métodos de Investigação*. Edições Vida Económica.
- Fox, J. (2007). The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in Practice*, 17 (4-5), 663-671.
- Groff, J. E., & Pitman, M. K. (2004). Municipal Financial Reporting on the World Wide Web. A survey of financial data displayed on the official web sites of the 100 largest U. S. municipalities. *The Journal of Government Financial Management*. 53 (2), 20-25.
- Herrmann, Keith R. (2011). Creating an Excellent Popular Financial Report. *Government Finance Review*. October, 41-44.
- IPSASB – International Public Sector Accounting Standards Board (2014), *The Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities*, IFAC, New York
- Kilpatrick, W. (1928). *Reporting Municipal Government*. Municipal Administration Service: New York.

- King, C. S.; Stivers, C. & Box, R.C. (1998). *Government Is Us: Public Administration in an Anti-Government Era*; Sage: Thousand Oaks, CA, 1998
- Kirlin, J. J. (1996). The Big Questions of Public Administration in a Democracy. *Public Administration Review*. 56 (5), 421.
- Kopits, G., & Craig, J. (1998). *Transparency in Government Operations*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Kravchuk, R. S., & Voorhees, W. R. (2001). The New Governmental Financial Reporting Model Under GASB Statement No. 34: An Emphasis on Accountability. *Public Budgeting and Finance*, 21 (3), 1-30.
- Linders, D., & Wilson, S. C. (2011). What is Open Government? One Year After a Directive. *Proceedings of the 12th Annual International Conference on Digital Government Research*, 262-271.
- Lodge, M., & Wegrich, K. (2009). High-quality regulation: its popularity, its tools and its future. *Public Money and Management*, 29(3), 145-152.
- Lourenço, R. P., Sá, P. M., Jorge, S., & Pattaro, A. F. (2013). Online Transparency for Accountability: One Assessing Model and Two Applications. *Electronic Journal of e-Government*, 11 (2), 280-292.
- Major, M. J., & Vieira, R. (2009). *Contabilidade e Controlo de Gestão – Teoria, Metodologia e Prática*. Lisboa: Escolar Editora, capítulos 5 e 6.
- Marlowe, J. & Smith, D. L. (2010). Adding Value in a World of Diffuse Power: Reintroducing Public Management and Public Financial Management. In *The Future of Public Administration Around the World: The Minnowbrook Perspective*, edited by Rosemary O’Leary, David M. Van Slyke, and Soonhee M. Kim, 221–232. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Marôco, J.; & Garcia-Marquez, T. (2006). Qual a fiabilidade do alfa de Cronbach? Questões antigas e soluções modernas?. *Laboratório de Psicologia do Instituto Superior de Psicologia Aplicada de Portugal*, 4(1): 65-90
- Marôco, J. (2010). *Análise Estatística com o PASW Statistics (ex-SPSS)*. ReportNumber, Lda.

- Martins, A. C. (2002). O Acesso aos Documentos da Administração Pública. *Cadernos BAD*, 19-33.
- Mordecai, L. (2002). Intersectorial differences in public affairs: The duty of public reporting in public administration. *Journal of Public Affairs*, 2 (2), 33-43
- Mordecai, L. (2006). The History of Municipal Public Reporting. *International Journal of Public Administration*, 29(4-6), 453-476
- Orszag, P. (2009). *Open government directive: Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies*; disponível em <http://www.whitehouse.gov/open/documents/opengovernment-directive>; consultado em 07 de maio de 2016.
- Obama, B. H. (2009). *Transparency and open government. Memorandum for the heads of executive departments and Agencies*; disponível em http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment; consultado em 16 de março de 2016.
- Piotrowski, S., & Ryzin, V. G. (2007). Citizen attitudes toward transparency in local government, *The American Review of Public Administration*, 37 (3), 306-323.
- Piotrowski, S. & Lião, Y. (2011). The Usability of Government Information: The necessary link between Transparency and Participation. *Proceedings of the 1st Global Conference on Transparency-Research*, Rutgers University. New Jersey, USA, 77-99.
- Price, D. K. (1959) Democratic Administration. In *Elements of Public Administration*, 2nd Ed.; Morstein Marx, F., Ed.; Prentice-hall: Englewood Cliffs, NJ, 73.
- Ridley, C. E. (1937). Municipal Reporting Taken Seriously. *Public Opinion Quarterly*, 1 (1), 112.
- Ridley, C.E. & Nolting, O.F., Eds.; (1940). *The International City Managers' Association*: Chicago, 248–253.
- Rocha, C. C. S. (2015). *Os Indicadores de Gestão na Prestação de Contas dos Municípios Portugueses*, Universidade do Minho, Dissertação de Mestrado em Gestão.

- Sharp, F., Carpenter, F. H., & Sharp, R. F. (1998). Popular Financial Reports for Citizens. *The CPA Journal*. 68 (3): 34–38.
- Silva, A. C. (2011). *Análise Estatística de Inquéritos Online*, Relatório de Mestrado em Estatística de Sistemas - Especialização em Engenharia e Estatística, Universidade do Minho.
- Stanford, J., & Wilkinson, H. (2003). Convergence, Enron and All That: Improving the Quality and Relevance of Public Sector Financial Reporting. *Public Money and Management*, 23(1), 8-10.
- Toner, J. S. (1948). How Good Is Your Annual Report?, *Public Management*, 30 (11), 318-321.
- Yusuf, J-E.; Jordan, M. M., Neill, K. A., & Hackbart, M. (2013). For the People: Popular Financial Reporting Practices of Local Government. *Public Budgeting & Finance*, 33 (1), 95-113.

Cibergrafia

www.anmp.pt – Associação Nacional de Municípios

www.gfoa.org – GFOA

www.poderlocal.transparencia.pt

Legislação

Decreto-lei no 192/2015, de 11 de setembro – Sistema de Normalização Contabilística
– Administração Pública.

Lei n.º 42/2014, de 11 de julho – Código do Procedimento Administrativo.

Lei nº 73/2013, de 3 de setembro - Regime Financeiro das Autarquias Locais e
Entidades Intermunicipais.

Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro – Regime Jurídico das Autarquias Locais.

Lei n.º 1/2005, de 12 de agosto - Constituição da República Portuguesa.

Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, - Plano Oficial de Contas das Autarquias
Locais.

APÊNDICES

Carta enviada por correio eletrónico aos municípios a pedir colaboração no preenchimento do questionário

Ex.mo Senhor Presidente da Câmara Municipal

O meu nome é Ângela Filipa Lopes Oliveira, sou aluna do Mestrado em Contabilidade e Finanças na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e estou a elaborar a minha dissertação de mestrado na área da Contabilidade Pública, tendo como orientadora a Professora Doutora Susana Jorge.

O tema da dissertação é o “*Popular Reporting* nos municípios portugueses” e o objetivo é analisar o interesse da adoção do *Popular Reporting* nos municípios portugueses e propor em que termos (periodicidade, formato, conteúdo) seria adotado.

O *Popular Reporting* é um relatório com informação essencialmente económico-financeira, que as autarquias locais distribuem para os cidadãos e outras partes interessadas, a fim de que estes, geralmente sem conhecimentos especializados, apreendam uma visão generalizada e simples da atividade financeira municipal. Assim, o principal objetivo deste relatório é facilitar a comunicação entre o município e o cidadão comum, ajudando este último a compreender as atividades financeiras da autarquia, geralmente com impacto direto na sua vida quotidiana.

Sendo um relatório muito usado em países como os EUA ou a Espanha, achamos que seria importante perceber até que ponto os municípios portugueses teriam ou não interesse na adoção deste tipo de relatório. Para tal, elaborámos um questionário destinado aos municípios portugueses, que seriam os preparadores deste relatório, para o qual solicitamos o preenchimento. O questionário é intuitivo e de fácil e breve preenchimento (aproximadamente 15 minutos).

Entendemos que o respondente adequado será o **responsável pela área financeira ou pela área da comunicação**, pelo que solicitamos o reencaminhamento em conformidade.

Os resultados obtidos serão confidenciais e a análise destes será usada exclusivamente no âmbito desta dissertação. Apesar do pedido de identificação do município, não será feita qualquer referência individual; a intenção é, para além de verificar que município respondeu ou não, eventualmente associar ao estudo características de grupos de municípios (e.g. dimensão, localização geográfica, etc.).

Finalmente sublinhamos que a Vossa colaboração na resposta é fundamental para a realização do nosso estudo, pelo que, desde já, agradecemos a colaboração com a maior brevidade possível.

Em anexo, envio uma cópia do meu cartão de cidadão, o meu certificado de matrícula que comprova que sou aluna da Universidade de Coimbra e uma carta da orientadora a Professora Doutora Susana Jorge.

Grata pela atenção para o assunto, apresento os meus melhores cumprimentos.

Coimbra, Dia de Mês de 2016

Ângela Filipa Oliveira

<https://docs.google.com/forms/d/17ghRFiKwiMKrJoJLYZ6TK6eToRwtbZmTd3AJ3iJpe74/viewform>

Questionário no âmbito da dissertação de mestrado intitulada "Popular Reporting nos Municípios Portugueses"

Preâmbulo

Para o preenchimento deste questionário é necessário ter em conta particularmente o conceito de Popular Reporting.

Popular Reporting (PR) pode ser definido como um relatório (anual) com informação maioritariamente de carácter económico-financeiro, preparado ao nível do governo local e destinado ao cidadão comum, i.e., alguém que não necessite de ter conhecimentos em contabilidade e finanças para conseguir ler e interpretar as contas dos municípios.

Um dos objetivos do PR, na medida em que constitui um facilitador da comunicação com os municípios, é contribuir para a democracia, onde haja igualdade na informação partilhada entre todos os cidadãos (Mordecai, 2006)

O PR apresenta-se, assim, como um instrumento complementar de divulgação de informação financeira mais adequado ao cidadão, já que procura usar um vocabulário simples e compreensível pelo público em geral.

*Obrigatório

*

Total do Orçamento (Valor aproximado em Euros):

Parte I: Informação institucional *

Município:

*

Respondente (Cargo):

Parte II: Informação que o município presta aos seus municípios *

a) Para além das contas anuais, que de informação (financeira e não financeira) o seu Município publica periodicamente, direccionada particularmente aos cidadãos?

	SIM	NÃO
Boletim Municipal	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Atas de reuniões de Assembleia e Executivo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

	SIM	NÃO
Planos Urbanísticos	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>
Estudos de viabilidade económico-financeira	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Relatório de Gestão	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>
Orçamento e GOP	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Informação curricular dos membros dos órgãos municipais	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>
Regulamentos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Outra	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>
Outra:		
<input type="text"/>		

b) Em que formato estão divulgados os elementos referidos em a)?

	Digital	Papel	Ambas
Boletim Municipal	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Atas de reuniões de Assembleia e Executivo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Planos Urbanísticos	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Estudos de viabilidade económico-financeira	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Relatório de Gestão	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Orçamento e GOP	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

	Digital	Papel	Ambas
Informação curricular dos membros dos órgãos municipais	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Regulamentos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Outra	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Outra:

c) De que forma é mais importante ser disponibilizada a mesma informação?

	Pdf online no site do Município	Papel distribuído no Município	Papel distribuído pelo correio	Papel disponibilizado na biblioteca municipal	Papel ou Pdf mediante solicitação pelo munícipe	Outra (indique qual)
Boletim Municipal	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Atas de reuniões de Assembleia e Executivo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Planos Urbanísticos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Estudos de viabilidade económico-financeira	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Relatório de Gestão	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Orçamento e GOP	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Informação curricular dos membros dos órgãos municipais	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

	Pdf online no site do Município	Papel distribuído no Município	Papel distribuído pelo correio	Papel disponibilizado na biblioteca municipal	Papel ou Pdf mediante solicitação pelo munícipe	Outra (indique qual)
Regulamentos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Outra	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Outra:

Parte III: Razões para adotar o Popular Reporting *

Quais das seguintes razões, na sua opinião, justificariam a adoção do Popular Reporting no seu município (assinale numa escala de importância, onde 1 é “Nada importante” e 5 é “Extremamente importante”)?

	1	2	3	4	5
Dar a conhecer a origem das principais receitas	<input type="radio"/>				
Informar sobre os principais investimentos	<input type="radio"/>				
Informar sobre as principais despesas correntes	<input type="radio"/>				
Apresentar indicadores de desempenho sobre a prestação dos serviços municipais	<input type="radio"/>				
Apresentar informação sobre agenda	<input type="radio"/>				

	1	2	3	4	5
cultural e desportiva do Município					
Apresentar informação sobre os impactos dos investimentos municipais na qualidade de vida dos municípios	<input type="radio"/>				
Informar sobre os principais contratos e parcerias com outras entidades	<input type="radio"/>				
Dar a conhecer a situação da dívida do Município	<input type="radio"/>				
Informar sobre as competências dos autarcas	<input type="radio"/>				
Outra	<input type="radio"/>				

Outra:

Parte IV: Características do Popular Reporting *

a) CONTEÚDO - Na perspetiva do que seria adequado para o seu Município, quais dos seguintes elementos poderiam constituir o conteúdo do PR (assinale numa escala de importância, onde 1 é “Nada importante” e 5 é “Extremamente importante”)?

	1	2	3	4	5
Informação demográfica do concelho	<input type="radio"/>				

	1	2	3	4	5
Informação institucional sobre o município (e.g. nº de funcionários por categorias)	<input type="radio"/>				
Gráficos ou quadros com as principais despesas	<input type="checkbox"/>				
Gráficos ou quadros com as principais receitas	<input type="radio"/>				
Descrição dos principais investimentos	<input type="checkbox"/>				
Montantes e credores das principais dívidas	<input type="radio"/>				
Agenda cultural e desportiva	<input type="checkbox"/>				
Informação dos principais contratos e parcerias com outras entidades	<input type="radio"/>				
Entrevistas de pessoas proeminentes no concelho (e.g. empresário com empresa importante no concelho)	<input type="checkbox"/>				

	1	2	3	4	5
Gráficos ou quadros com os principais subsídios e transferências obtidos, por proveniência	<input type="radio"/>				
Gráficos ou quadros com os principais subsídios e transferências concedidos, por destinatário	<input type="radio"/>				
Outra	<input type="radio"/>				

Outro:

*

b) FORMATO - Na perspectiva do que seria adequado para o seu Município, qual seria o formato mais adequado para o Popular Reporting?

- Pdf - online
- Papel

*

c) FORMA DE DISPONIBILIZAÇÃO - Na perspectiva do que seria adequado para o seu Município, qual seria a forma de disponibilização mais adequada para o Popular Reporting?

- Pdf online no site do Município
- Papel distribuído no Município
- Papel distribuído pelo correio
- Papel disponibilizado na biblioteca municipal
- Papel ou Pdf mediante solicitação pelo munícipe
- Outra:

*

d) PERIODICIDADE - Na perspectiva do que seria adequado para o seu Município, qual seria a periodicidade mais adequada para o Popular Reporting?

- Anual
- Semestral

- Trimestral
- Mensal

Parte V: Vantagens na adoção do Popular Reporting *

No seu entender, caso viesse a ser implementado o Popular Reporting, quais as vantagens deste para o seu Município, nomeadamente no relacionamento com o cidadão (assinale numa escala de importância, onde 1 é “Nada importante” e 5 é “Extremamente importante”)?

	1	2	3	4	5
Melhorar o entendimento que os cidadãos têm da atividade financeira do município	<input type="radio"/>				
Melhorar a transparência das contas do município	<input type="radio"/>				
Contribuir para maior responsabilidade pela informação prestada	<input type="radio"/>				
Permitir a responsabilização dos autarcas decisores	<input type="radio"/>				
Aumentar o envolvimento dos cidadãos na vida do município	<input type="radio"/>				
Contribuir para a transparência da gestão autárquica no seu âmbito geral	<input type="radio"/>				
Outra	<input type="radio"/>				

Outra:

Nota final: *

Se desejar receber um resumo dos principais resultados desta investigação, por favor assinale:

- Sim
- Não

Enviar

Nunca envie palavras-passe através dos Formulários do Google.