

# FINANÇAS PÚBLICAS E TRANSPARÊNCIA NOS PALOP-TL

Como a transparência aliada à digitalização  
podem aumentar a visibilidade global das  
Finanças Públicas nos PALOP-TL

ANDRESSA FIORAVANTI\* e RICARDO GODINHO GOMES\*\*

Esta publicação foi produzida com o apoio da União Europeia (EU), no quadro do Programa para a consolidação da Governação Económica e Sistemas de Gestão das Finanças Públicas nos PALOP-TL – Pro PALOP-TL ISC (Fase II). O seu conteúdo é da exclusiva responsabilidade dos/as autores e não pode, de modo algum, ser usado para refletir as posições da União Europeia. As opiniões expressas nesta publicação são exclusivas dos/as autoras/es e não representam necessariamente a opinião das Nações Unidas, nem do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) ou dos Estados Membros das Nações Unidas.

A propriedade intelectual e direitos de autor relativos à presente publicação são regulados pelo artigo 11 das Condições Gerais dos contratos assinados com os seus autores (caso sejam consultores) e pelas regras e procedimentos do PNUD. O estipulado no referido artigo deve ser interpretado em conjunto com o previsto no artigo 9 das Condições Gerais do Acordo de Contribuição assinado entre o PNUD e a UE para a implementação do Pro PALOP-TL ISC (Fase II).

\* Andressa Fioravanti é Economista e mestre em Administração Pública com atuação focada na transparência de governos. Liderou projetos de transparência orçamental no Brasil com o Ministério das Finanças, Ministério dos Portos, Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, Governo do Estado de Goiás e Prefeitura do Rio de Janeiro. Atuou junto ao Open Knowledge na avaliação do Índice de Dados Abertos do Rio de Janeiro, São Paulo e do Brasil. É atualmente a economista sénior responsável pelo desenho e operacionalização da Plataforma e Índice Orçamental dos PALOP-TL que promovem transparência e dados abertos nos países.

\*\*Ricardo Godinho Gomes é um cientista político que trabalha com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) como gestor de programas e conselheiro técnico principal no domínio da governação democrática e económica desde 2006. Godinho Gomes tem desenhado e gerido programas e projectos de reforço dos sistemas de gestão das finanças públicas e de consolidação económica e democrática, reforçando as instituições supremas de auditoria, os parlamentos, as organizações da sociedade civil, os ministérios das finanças, os tribunais constitucionais e partidos políticos nos PALOP (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe) e Timor-Leste.

# RESUMO EXECUTIVO

O presente artigo enquadra-se no conjunto de produtos entregues pelo Programa para a consolidação da Governança Económica e dos Sistemas de Gestão das Finanças Públicas nos PALOP-TL, Pro PALOP-TL ISC, um programa cofinanciado pela União Europeia e implementado pelo PNUD de novembro de 2018 a novembro de 2023.

Ao longo desse período, o programa promoveu e consolidou com sucesso uma sólida Comunidade de Práticas que permitiu ligar mais de 20 instituições estatais de governação económica e um número semelhante de OSC em Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe, e Timor-Leste (mais Brasil e Portugal), que de outra forma não teriam a oportunidade de interagir.

O programa facilitou comunidades de práticas (CoPs) que utilizaram a cooperação sul-sul/triangular e a partilha/aprendizagem entre pares de instituições congéneres desses países, estimulando um grau de coordenação na elaboração de políticas públicas em matéria de transparência e prestação de contas (*accountability*) na Gestão das Finanças Públicas, sem paralelo na maioria dos países da região. Além disso, o programa tem sido pioneiro na criação de uma série de ferramentas e metodologias inovadoras no setor da Gestão das Finanças Públicas, incentivando transformações sustentáveis nos PALOP-TL.

Para os fins do presente artigo, importa referir a “Plataforma Digital Orçamental da Sociedade Civil PALOP-TL”, uma plataforma digital que mostra a qualidade da transparência no fornecimento dos dados básicos de receitas e despesas por país. Tem como objetivo apoiar as OSC a analisar autonomamente os dados oficiais e divulgados, bem como a promover a transparência e a responsabilização nos seus próprios países. A informação divulgada baseia-se no “Índice de Transparência Orçamental PALOP-TL” - o primeiro índice PALOP-TL que avalia se as normas de boas práticas globais estão a ser cumpridas nos PALOP-TL no que diz respeito à disponibilidade de dados sobre receitas e despesas previstas e executadas. O Índice extrai dados de relatórios oficiais publicados em formatos fechados (em formato pdf) e transforma-os em bases de dados estruturadas e digitalizadas em formato aberto e em visualizações interactivas: prontos para análise por todas as partes interessadas e pelo público em geral.

O processo de desenvolvimento da plataforma e do seu índice permitiu coletar informação e realizar importantes análises sobre a transparência e abertura de dados sobre as contas públicas nos PALOP-TL. Essas informações serviram de base de referência para o presente artigo.

# ÍNDICE

<b>RESUMO EXECUTIVO</b>	<b>3</b>
<b>CONTEXTO ECONÓMICO E SOCIAL DOS PALOP-TL</b>	<b>6</b>
<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>11</b>
<b>SECÇÃO 1 - Accountability, transparência, dados abertos e sociedade civil</b>	<b>15</b>
1.1 Alguns instrumentos para medir o nível de <i>accountability</i> , transparência e dados abertos	19
<b>SECÇÃO 2 - Modelo de gestão da transparência na era da digitalização: o papel do governo e de organizações da sociedade civil</b>	<b>23</b>
<b>SECÇÃO 3 - Transparência das Finanças Públicas nos PALOP-TL</b>	<b>31</b>
3.1. O caso Plataforma Digital Orçamental dos PALOP-TL	38
3.2. Avaliação da transparência orçamental com base no índice PALOP-TL	46
<b>ANGOLA</b>	<b>47</b>
Orçamento Promulgado (2020)	47
Relatórios de Execução Orçamental (2020)	47
Relatório de Final de Ano (2019)	49
<b>CABO VERDE</b>	<b>50</b>
Orçamento Promulgado (2020)	50
Relatórios de Execução Orçamental (2020)	50
Relatório de Final de Ano (2019)	51

<b>GUINÉ-BISSAU</b>	<b>52</b>
Orçamento Promulgado (2020)	52
Relatórios de Execução Orçamental (2020)	52
Relatório de Final de Ano (2019)	53
<b>MOÇAMBIQUE</b>	<b>54</b>
Orçamento Promulgado (2020)	54
Relatórios de Execução Orçamental (2020)	54
Relatório de Final de Ano (2019)	55
<b>SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE</b>	<b>56</b>
Relatórios de Execução Orçamental (2020)	56
Relatório de Final de Ano (2019)	58
<b>TIMOR-LESTE</b>	<b>59</b>
Orçamento Promulgado (2020)	59
Relatórios de Execução Orçamental (2020)	59
Relatório de Final de Ano (2019)	61
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>63</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>64</b>



# CONTEXTO ECONÓMICO E SOCIAL DOS PALOP-TL

Os PALOP - Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe) - iniciaram formalmente a sua cooperação bilateral Sul-Sul na década de 1970, após a sua independência. Timor-Leste aderiu ao Grupo em 2007, tendo sido adoptada a sigla PALOP-TL. Independentemente da sua descontinuidade geográfica, os PALOP-TL constituem uma comunidade coesa que partilha práticas e culturas institucionais comuns, quadros jurídicos, uma língua comum, história e uma longa tradição de cooperação sul-sul e bilateral.

**Os PALOP-TL apresentam características diferentes em termos demográficos, de PIB per capita e de desenvolvimento humano. De acordo com a Agência de Estatísticas das Nações Unidas, a população total dos PALOP-TL atingiu 70,2 milhões de habitantes em 2021<sup>1</sup>, dos quais 50,75% são mulheres<sup>2</sup>. Em termos de PIB per capita, a média destes países é de 1.831 dólares, estimada para 2021. Angola<sup>3</sup> é classificada como um**

1 População (000, 2021) estimativa projectada (variante de fecundidade média): Angola - 33.934; Cabo Verde - 562; Guiné-Bissau: 2.016; Moçambique: 32.163; São Tomé e Príncipe: 223; Timor-Leste: 1,334.

2 Angola: 51,07% de mulheres; Cabo Verde: 49,60% de mulheres; Guiné-Bissau: 52,13% mulheres; Moçambique: 52,85% mulheres; São Tomé e Príncipe: 49,90% mulheres; Timor-Leste: 48,97% mulheres.

3 4.714 USD em 2015. Fonte: <http://data.un.org/en/index.html>.

país de rendimento médio-alto, enquanto Cabo Verde<sup>4</sup>, São Tomé e Príncipe<sup>5</sup> e Timor-Leste<sup>6</sup> são países de rendimento médio-baixo e a Guiné-Bissau<sup>7</sup> e Moçambique<sup>8</sup> são países de rendimento baixo<sup>9</sup>. Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste são países com níveis médios de desenvolvimento humano, enquanto Angola, Guiné-Bissau e Moçambique são classificados como países de baixo desenvolvimento humano<sup>10</sup>. Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe são Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (PEID/SIDS<sup>11</sup>) com desafios especiais em termos de desenvolvimento.

A economia de **ANGOLA** tem vindo a recuperar da pandemia de COVID-19 desde 2021, com taxas de crescimento económico positivas de 1,1% em 2021 e 2,8% em 2022, assentes na procura e produção de petróleo, e na diversificação da atividade não petrolífera. O FMI estima um crescimento da atividade económica de 3,5% para 2023 e de 4% a médio prazo, sustentado pela agenda de reformas estruturais principalmente para apoiar o sector não petrolífero. No entanto, um dos grandes desafios económicos do país continua a residir na persistente taxa de inflação acima dos dois dígitos, com impactos significativos no combate à pobreza. O Banco Mundial destaca o desemprego, a cobertura insuficiente dos serviços de saúde, as elevadas taxas de pobreza e o rápido crescimento demográfico como os principais desafios do país, tornando os investimentos em capital humano, uma rede de segurança social mais alargada e a redução da pobreza nas principais prioridades nacionais.

Para 2023, o Orçamento de Estado prevê a retoma do ajustamento orçamental, necessário para atingir o equilíbrio orçamental e da dívida pública a médio prazo.

De acordo com o FMI, os PEID/SIDS, devido à sua baixa diversificação económica, espaços fiscais restritos, escassas capacidades de atenuação económica e elevada dependência das remessas, foram mais afectados do que outros países pelos efeitos económicos da crise da COVID-19, com fortes repercussões nas finanças públicas. **CABO VERDE**, à semelhança de outros países SIDS, registou uma quebra acentuada da atividade económica (-14,8%) devido à pandemia, o que levou a uma diminuição das receitas e a um aumento das novas despesas, sobretudo no sector da saúde e da proteção social, face aos níveis pré-crise, reflectindo-se consequentemente no crescimento da dívida pública.

4 3.080,2 USD em 2015. Fonte: <http://data.un.org/en/index.html>.

5 1.752,8 USD em 2015. Fonte: <http://data.un.org/en/index.html>.

6 2.425,4 USD em 2015. Fonte: <http://data.un.org/en/index.html>.

7 530 USD em 2015. Fonte: <http://data.un.org/en/index.html>.

8 529,2 dólares em 2015. Fonte: <http://data.un.org/en/index.html>.

9 Dados abertos do Banco Mundial de 2016. Fonte: <https://data.worldbank.org/>.

10 Relatório de Desenvolvimento Humano 2016. Fonte: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016\\_human\\_development\\_report.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf).

11 <https://sustainabledevelopment.un.org/topics/sids>.

No entanto, a boa gestão da pandemia, sobretudo a elevada taxa de vacinação, permitiu que o principal motor da economia, o setor do turismo, recuperasse, contribuindo positivamente para o crescimento da atividade económica e para a recuperação das reservas internacionais. Depois de o PIB ter crescido 7% em 2021, atingiu 17,7% em 2022. Até 2024, espera-se que a inflação diminua à medida que o crescimento global abranda, os preços das matérias-primas estabilizam e os estrangulamentos da oferta são resolvidos. De acordo com o Ministério das Finanças e do Desenvolvimento Empresarial (MFFE), entre 2016 e 2019, Cabo Verde registou um défice orçamental não superior a 3% do PIB, refletindo o compromisso de consolidar as finanças públicas.

A pandemia de COVID-19 interrompeu esta trajetória, afetando fortemente a cobrança de impostos e impondo necessidades adicionais de despesa para mitigar os efeitos económicos e sociais da pandemia nas famílias e nas empresas. Assim, o défice público atingiu 9,1% e 7,4% do PIB em 2020 e 2021, respetivamente. Em 2022, com uma maior recuperação económica, esse valor seria de 4% do PIB, e a dívida pública seria de 121% do PIB, contra 144% em 2021. As projecções do Banco Mundial indicam um défice orçamental de 2% do PIB até 2025 e que o rácio dívida pública/PIB melhorará para 106% do PIB até 2025. Os riscos orçamentais continuarão a ser elevados, uma vez que o défice orçamental está exposto a passivos em sectores particularmente vulneráveis a choques externos.

O FMI estima que as perspectivas de crescimento da economia cabo-verdiana são positivas, em torno de 5% a médio prazo<sup>12</sup>. O referido relatório de Análise Conjunta da Sustentabilidade da Dívida do Banco Mundial e do FMI para Cabo Verde refere que o FMI projecta uma taxa de crescimento real do PIB de 5% a médio prazo, apoiada por uma recuperação do turismo e pelo investimento público em infra-estruturas. O relatório refere também que a situação económica do país tem vindo a melhorar nos últimos anos, com um crescimento acima das tendências históricas, uma inflação baixa, o reforço das posições fiscais e externas e a diminuição do rácio da dívida pública em relação ao PIB<sup>13</sup>.

Estas previsões podem estar sujeitas a riscos negativos, entre os quais o abrandamento da economia dos principais mercados turísticos, taxas de inflação elevadas e persistentes com impacto nos mais vulneráveis, o ressurgimento da COVID-19, riscos fiscais para as empresas públicas e choques climáticos. De acordo com o Banco Mundial, o ritmo da atividade económica na **GUINÉ-BISSAU** abrandou em 2022, atingindo um crescimento de 3,5%, contra 6,4% em 2021, em resultado das perturbações na cadeia de abastecimento e da redução da procura e da atividade económica. Para 2023, a previsão é de que o PIB cresça 4,5% em resultado da melhoria da procura internacional de caju. Tal como noutros países, a inflação aumentou de 3,3% em 2021 para 7,8% em 2022, como resultado das restrições impostas pelas restrições globais de oferta. No entanto, prevê uma diminuição da pressão inflacionista, prevendo-se que a inflação seja de 5%.

12 (2019). Cabo Verde - Joint World Bank-IMF Debt Sustainability Analysis.. <https://doi.org/10.1596/32575>..

13 (2020). Cabo Verde. IMF Country Report, 135(20).



Do lado orçamental, o défice orçamental diminuiu de 5,5% do PIB em 2021 para 5,2% em 2022 e a dívida pública atingiu 80,2% do PIB. Com a melhoria prevista da atividade económica e o controlo da massa salarial, o défice e a dívida pública deverão cair para 4,2% e 78,1% do PIB, respetivamente.

O Banco Mundial observa, no entanto, que as previsões estão sujeitas a riscos que podem resultar de pressões inflacionistas contínuas, choques no sector do caju, instabilidade política, riscos fiscais e choques climáticos. Os riscos associados à instabilidade bancária e ao sector das empresas públicas continuam também a constituir uma ameaça para a estabilidade macrofinanceira.

Depois de registar a sua primeira contração económica em quase três décadas em 2020, a economia de **MOÇAMBIQUE** tem vindo a registar uma recuperação, atingindo uma taxa de crescimento de 4,2% em 2022. O crescimento foi também acompanhado por uma taxa de inflação de 10,9%, a mais elevada dos últimos seis anos. O Banco Mundial prevê ainda que a inflação seja persistente em 2023, um elemento que penaliza a luta contra a pobreza no país. O Banco Mundial prevê que, entre 2023 e 2025, o país registe um crescimento económico médio de 6%, devido à recuperação contínua dos sectores de serviços, ao aumento da produção de GNL e ao aumento dos preços das matérias-primas.

No entanto, destacam os riscos negativos, entre os quais se incluem a incerteza inerente à recuperação global, a guerra na Ucrânia, os baixos níveis de capital humano e a vulnerabilidade do país a catástrofes climáticas.

Globalmente, estima-se que mais de 60% da população viva na pobreza e que mais de um milhão de pessoas tenham sido deslocadas pelo conflito em Cabo Delgado. Moçambique tem também um baixo índice de desenvolvimento humano. Isto impõe a necessidade urgente de implementar reformas económicas e sociais estruturais que diversifiquem a economia, reforcem a governação económica e a transparência, gerando empregos formais e criando mecanismos de proteção para os mais vulneráveis e uma maior igualdade no acesso à educação e aos serviços de saúde a nível regional, mas também em termos de género.

A pandemia de Covid-19 expôs e agravou as vulnerabilidades socioeconómicas de **SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE**, à semelhança do que aconteceu com muitos PEID/SIDS. Desde então, o crescimento económico tem sido inferior aos níveis anteriores à pandemia. Para além da pandemia, o país viu-se confrontado com o problema da energia e com condições meteorológicas extremas que resultaram em inundações e prejudicaram gravemente as infra-estruturas e as comunicações. Estima-se que o crescimento tenha abrandado para 0,9% em 2022, limitado pela persistente escassez de energia, juntamente com o aumento dos preços dos alimentos e dos combustíveis devido à guerra na Ucrânia. O FMI prevê que o crescimento da economia atinja 4% a médio prazo, apoiado por melhores infra-estruturas e pela melhoria da atividade turística. O reforço da atividade turística deverá beneficiar o saldo da balança corrente, o saldo orçamental e o nível das reservas internacionais a médio prazo.

Para o FMI, as perspectivas estão sujeitas a riscos negativos. Destacam as novas variantes da COVID-19 e as futuras vagas pandémicas, as repercussões internas do aumento dos preços internacionais dos combustíveis, o agravamento dos cortes de energia e as emergências relacionadas com o clima. A inflação nos últimos anos aumentou consideravelmente e é provável que persista, devido à guerra na Ucrânia e às perturbações nas cadeias de abastecimento mundiais.

Para o Banco Mundial, o ambiente empresarial é dificultado pela fraca disponibilidade de infra-estruturas, por uma eletricidade cara e irregular e por instituições fracas. As finanças públicas são afectadas pelo elevado custo da prestação de serviços públicos, agravado pela fraca mobilização de receitas internas e pela diminuição do financiamento externo.

A economia de **TIMOR-LESTE** tem vindo a enfrentar problemas de crescimento económico desde 2016. Com a pandemia de COVID-19, o PIB diminuiu cerca de 8,3%, de acordo com dados do FMI. Prevê-se que a atividade económica recupere em 2021, apesar dos efeitos negativos do ciclone tropical Seroja. A médio prazo, a economia do país deverá registar um crescimento de cerca de 3%.

O baixo crescimento económico resulta da falta de infra-estruturas públicas e dos baixos níveis de capital humano. De acordo com o Banco Mundial, em 2020, o Índice de Capital Humano de Timor-Leste situou-se em 0,45, em comparação com a média regional da Ásia Oriental e do Pacífico de 0,59. O país também se viu confrontado com o problema da elevada taxa de inflação, que é uma das mais elevadas da região do Pacífico Oriental, devido principalmente à pressão exercida sobre os preços dos géneros alimentícios em consequência do aumento dos preços dos géneros alimentícios a nível mundial e do aumento dos custos de transporte.

**Analisando o IDH<sup>14</sup> do PNUD entre 1990 e 2021 para os PALOP-TL, Moçambique e Guiné-Bissau devem ser considerados como classificações de DH baixo e Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste como médio.**

14 <https://hdr.undp.org/data-center/human-development-index#/indicies/HDI>.



# INTRODUÇÃO

A era da digitalização dos governos coloca a discussão da transparência no centro do debate sobre a qualidade das democracias representativas. A digitalização dos governos é um fenômeno crescente que transforma a maneira como as instituições públicas operam e interagem com os cidadãos. Essa mudança tecnológica tem o potencial de melhorar significativamente a transparência e, conseqüentemente, a qualidade das democracias representativas.

A tecnologia gera inúmeras possibilidades para reduzir a assimetria de informação entre sociedade e governo. Quanto melhor informados, maior a capacidade dos cidadãos para julgar as ações dos seus representantes. A transparência torna-se central nesse contexto porque a tecnologia oferece ferramentas que podem facilitar o acesso à informação e reduzir a “assimetria de informação” entre o governo e a sociedade. Em democracia, essa assimetria pode manifestar-se na forma de eleitores mal informados, que não podem tomar decisões bem fundamentadas sobre seus representantes ou políticas públicas. Por ter um efeito tão profundo na responsividade do eleitor às ações dos políticos, a transparência deve ser um tema prioritário em qualquer país democrático.

De acordo com um estudo de Reddick (2011), fatores como a demanda por parte dos cidadãos pela governação digital (eGoverno), o fosso digital e fatores políticos influenciam o nível de participação eletrónica do público. Os resultados do estudo implicam que os governos devem fazer mais para estimular a procura da administração pública em linha, abordar as questões do fosso digital e proporcionar uma administração pública mais aberta e transparente.

Um cidadão bem informado está numa posição muito melhor para avaliar as ações e decisões de seus representantes eleitos. Isso cria um círculo virtuoso: quanto maior a transparência, maior a responsabilidade dos políticos perante os eleitores. A responsividade, neste caso, refere-se à rapidez e eficácia com que os políticos respondem às preocupações e necessidades do eleitorado.

Os Estados modernos tornaram-se grandes produtores de dados públicos, muitas vezes descentralizados em diferentes departamentos. Os primeiros movimentos por transparência surgem no sentido de exigir que estes dados sejam compartilhados com a sociedade. Portanto, a transparência não deve ser apenas um tópico secundário na agenda política; deve ser um tema prioritário para qualquer país que se considere uma democracia. Abordar a transparência como uma prioridade não apenas melhora o funcionamento da democracia, mas também pode fortalecer a confiança pública nas instituições. Esse aumento na confiança é vital, especialmente em um mundo onde o cepticismo em relação ao governo e às instituições públicas é cada vez mais maior.

O Governo digital é considerado parte da estratégia mais ampla para utilizar as tecnologias da informação e da comunicação (TIC) para transformar a administração pública e influenciar o seu desempenho (Mahmood et al., 2019). A agenda de transformação inclui a transparência, sendo que o desempenho do governo e a transparência influenciam a confiança (Mahmood et al., 2019).

Por outro lado, de acordo com uma pesquisa realizada pelo PNUD em 2023 sobre o impacto da infraestrutura pública digital (IPD) em 2030 nos setores das finanças, clima e justiça, com o ritmo acelerado da digitalização nos países, é fundamental que a transformação digital inclusiva e baseada nos direitos seja integrada nos ecossistemas digitais tecnológicos, de governação e a nível local. Neste contexto, a implementação de infra-estruturas públicas digitais (IPD) responsáveis (*accountability*) e *centradas nas pessoas é uma obrigação (UNDP, 2023)*.

Contudo, a simples publicação dos dados não é suficiente para garantir que os cidadãos vão acessá-los. Visto desta forma, trata-se de uma ilusão de transparência, mas não entrega, de facto, o principal valor do conceito. Com o uso de tecnologias como big data, inteligência artificial e plataformas online, os governos podem divulgar uma enorme quantidade de dados e informações de maneira mais eficiente do que nunca. Isso permite que os cidadãos estejam mais bem informados sobre uma variedade de tópicos, desde o orçamento público e contratações até estatísticas de crime e desempenho escolar.

De acordo com Matheus & Janssen (2019), a transparência no contexto do governo digital tem como objetivo ultrapassar a assimetria de informação entre o governo e o público. Os

portais de transparência fornecem uma janela para visualizar o funcionamento do governo e permitem que o público aceda à informação (Matheus & Janssen, 2019).

Em suma, a era da digitalização oferece uma oportunidade única para melhorar a transparência e, por extensão, a qualidade das democracias representativas. Essas mudanças tecnológicas, se implementadas e gerenciadas de forma eficaz, podem resultar em uma sociedade mais informada e, por conseguinte, em uma democracia mais forte e resiliente.

Este artigo discute a importância de se ir para além da partilha dos dados públicos, desenvolvendo soluções que incentivem o consumo desses dados. A experiência da Plataforma Digital Orçamental das Organizações da Sociedade Civil (OSC) dos PALOP-TL<sup>15</sup> (eBudget PALOP-TL<sup>16</sup>) é apresentada como caso de estudo. A plataforma foi desenvolvida no contexto do Programa multi-país e de cooperação sul-sul para a consolidação da Governança Económica e dos Sistemas de Gestão das Finanças Públicas nos PALOP-TL, Pro PALOP-TL ISC<sup>17</sup>, financiado pela União Europeia (EU) e implementado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Ela permite facilitar a leitura de dados orçamentais desses países e ilustrar como organizações independentes do Estado podem apropriar-se de dados complexos com o objetivo de facilitar a sua compreensão pelo cidadão comum.

## O ARTIGO ESTÁ ESTRUTURADO TRÊS SECÇÕES:

**Primeira:** Aborda o conceito de *accountability* (comumente referido por prestação de contas), mecanismo sob o qual a transparência impacta positivamente a democracia.

**Segunda:** Apresenta-se um modelo de gestão da informação pública capaz de orientar a escolha de prioridades dos países durante a transição digital.

**Terceira:** Apresenta uma investigação acerca da qualidade da transparência orçamental nos PALOP-TL, usando uma metodologia desenvolvida pelo programa Pro PALOP-TL ISC. Por fim, apresenta-se a Plataforma Orçamental como caso ilustrativo do potencial do trabalho sincronizado de iniciativas da sociedade civil e do governo.

15 Países Africanos de Língua Portuguesa (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe) e Timor-Leste.

16 <https://www.paloptl-ebudgets.org/>.

17 <https://agora-parl.org/pt-pt/pro-palop-tl-sai>.

# SECÇÃO 1

**ACCOUNTABILITY,  
TRANSPARÊNCIA,  
DADOS ABERTOS  
E SOCIEDADE CIVIL**

O conceito de *accountability* evoluiu significativamente ao longo do tempo, acompanhando o desenvolvimento dos sistemas políticos, estruturas de governação e normas sociais. Na sua essência, *accountability* refere-se à obrigação de indivíduos, organizações ou entidades responderem pelas suas ações, particularmente quando essas ações têm implicações para outros. É uma componente essencial da governação eficaz e, por extensão, de qualquer democracia funcional.

Numa perspetiva histórica, já nas civilizações antigas, a noção de *accountability* estava muitas vezes ligada a códigos religiosos ou morais. Na Mesopotâmia, por exemplo, o Código de *Hamurabi* estabelecia as leis e os castigos correspondentes, com o objetivo de criar uma forma de responsabilidade social. As antigas democracias gregas também tinham formas rudimentares de *accountability*, em que se esperava que os funcionários públicos prestassem contas das suas ações e podiam ser destituídos do cargo se fossem considerados em falta. Durante o período medieval, o sistema feudal impôs uma estrutura hierárquica de responsabilização, embora largamente inclinada a favor da classe dirigente. Os senhores eram responsáveis perante o rei e os vassalos perante os seus senhores, mas esta forma de responsabilidade era muitas vezes unilateral e não permitia às pessoas comuns muito recurso para as suas queixas.

O Iluminismo da Era Moderna trouxe ideias de direitos e responsabilidades individuais, que começaram a enquadrar a responsabilização em termos de contratos sociais. O “Contrato Social” de Jean-Jacques Rousseau, por exemplo, defendia que a governação se devia basear na vontade geral do povo, introduzindo a ideia de que os governantes deviam ser responsáveis perante os governados. Isto abriu caminho para os sistemas democráticos modernos, onde se espera que os representantes eleitos sejam responsáveis perante os seus constituintes. O entendimento contemporâneo de *accountability* expandiu-se para além da política, abrangendo vários sectores, como as empresas, os cuidados de saúde e a educação.

## Nas democracias contemporâneas, *accountability* assume múltiplas formas:

- ▶ **Vertical:** os cidadãos responsabilizam os seus líderes, muitas vezes através de sistemas eleitorais.
- ▶ **Horizontal:** os controlos e equilíbrios (checks & balances) no seio do Estado, tais como um sistema judicial ou o poder legislativo, permitem responsabilizar o executivo.
- ▶ **Social:** as organizações da sociedade civil, os meios de comunicação social e os cidadãos comuns desempenham um papel no controlo das ações do governo.
- ▶ **Administrativa:** os procedimentos burocráticos e as revisões internas garantem que os funcionários públicos cumprem os padrões de desempenho.

O conceito de *accountability*, que não possui uma definição direta no português (comumente referido por prestação de contas), foi descrito por Pinho e Sacramento (2009) da seguinte forma:

**“constatou-se que o significado do conceito envolve responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo.”**

De acordo com Bovens (2007), o termo remete à obrigatoriedade de um ator de explicar e justificar a sua conduta a um fórum. O fórum pode fazer questões e emitir julgamentos que implicam consequências ao ator. Essa relação pode refletir, por exemplo, representantes do executivo ou legislativo e os cidadãos que o elegem. *Accountability* é um mecanismo importante nas instituições democráticas porque gera responsividade entre quem delega poder e quem o detém para agir em nome de um coletivo.

A decisão do voto, no entanto, nem sempre é fundamentada na avaliação da conduta do representante. Muitos desafios envolvem o monitoramento assertivo das instituições e agentes públicos, dentre as quais, destaca-se: a variedade e complexidade dos temas sob agência de representantes, a limitação de tempo dos cidadãos para supervisão, a assimetria da informação dentro e fora do governo e a circulação de informações falsas.

Assim, *accountability* pode ser definida como a responsabilidade e a prestação de contas de indivíduos ou organizações pelas suas ações, decisões e desempenho. Implica ser transparente, apresentar justificações e aceitar as consequências das suas ações (Carnegie, 2014). *Accountability* é o mecanismo sob o qual a transparência, a prestação de contas e, por fim, a responsabilização geram punição ou prémio aos representantes. Portanto, o sentido completo do termo envolve a presunção de resposta do fórum em relação ao ator. O mais direto instrumento de premiação ou punição dos cidadãos no regime político democrático é o voto. Através dele, o eleitor pode reeleger ou retirar o representante do cargo.



A minimização destes problemas passa necessariamente pelo esforço do governo em disponibilizar da forma mais ampla, detalhada e aberta possível informações sobre suas atividades. Sendo compreendida desta forma, a transparência não é um fim em si mesmo mas um meio. Ela serve à redução da assimetria de informação entre o Estado e a sociedade, criando condições para que esta tome decisões mais fundamentadas em seus votos.



A **TECNOLOGIA MODERNA, EM PARTICULAR A INTERNET**, criou novas vias para a *accountability*. A informação está agora mais acessível, tornando mais fácil para os cidadãos responsabilizar os funcionários públicos, as empresas e outras instituições. A internet tem permitido grandes avanços ao ampliar a capacidade de acesso aos dados de interesse público. A digitalização dos processos abriu espaço para que o Estado publique dados de forma extensiva. A possibilidade de consulta remota (sem necessidade de deslocamento) e independente (sem necessidade de atendimento por parte de algum agente governamental) reduz custos das pesquisas e aumenta o potencial de acesso das pessoas. Há que se considerar, no entanto, que a simples publicação de informações online tem um efeito positivo, mas limitado sobre a transparência.



No contexto da digitalização do governo e das democracias representativas, a responsabilização desempenha um papel crucial para garantir que os políticos e os governos sejam responsabilizados pelas suas ações e respondam às necessidades e expectativas dos cidadãos. Está estreitamente ligada à transparência, uma vez que a tecnologia oferece oportunidades para reduzir a assimetria de informação entre a sociedade e o governo, permitindo que os cidadãos estejam mais bem informados e julguem as ações dos seus representantes. **A RESPONSABILIZAÇÃO É ESSENCIAL PARA MANTER A CONFIANÇA, PROMOVER A BOA GOVERNAÇÃO E DEFENDER OS PRINCÍPIOS DA DEMOCRACIA.**

**Mas, o grau em que essa digitalização do governo melhora a *accountability* depende do tipo de governação em cada país, o que pode exigir implementações, estratégias e processos diferentes nos países desenvolvidos e nos países em desenvolvimento (Al-Shbail & Aman, 2018).**

Certamente, o primeiro sentido da transparência é a ideia de que algo está visível (Michener, 2011). No contexto da administração pública, está relacionado justamente com a disponibilização de informações visíveis - fáceis de serem acessadas - sobre as atividades do governo. Mas também segundo Michener, em um segundo momento, o conceito se desenvolveu absorvendo a ideia de que para ser transparente a informação deve ser inferível, isto é, apresentada de maneira a facilitar a leitura e produção de análises.

Nesse sentido, surgem demandas globais da sociedade civil que acabam por traçar algumas diretrizes norteadoras para a disponibilização eficiente da informação. Em 2007 estas diretrizes foram catalogadas como Princípios de Dados Abertos<sup>18</sup>. Em linhas gerais, **DADOS ABERTOS SÃO INFORMAÇÕES COMPLETAS DIVULGADAS ONLINE E SEM NENHUMA RESTRIÇÃO DE ACESSO**, pelas **próprias instituições que as produzem**, da forma mais **granular e atualizada** possível, em **formato legível por máquina, não proprietário e sem direitos reservados ou patenteados**.

Sob estes princípios, os dados tendem a ser mais imparciais do que em relatórios oficiais de situação, em que se têm geralmente alguma narrativa. Por um lado, a imparcialidade é positiva ao dar espaço para que os cidadãos elaborem suas próprias conclusões, ao invés de absorver a narrativa do próprio governo, que pode ser viesada. Por outro lado, a falta de uma interface amigável que facilite a leitura das informações pode se tornar também um entrave ao consumo.

O relatório da OECD sobre inovação nos governos (2023), os governos estão a incorporar cada vez mais a Inteligência Artificial (AI) na concepção e prestação de políticas e serviços públicos. Este movimento é acompanhado de esforços para garantir que os algoritmos e os dados subjacentes não sejam construídos com base em preconceitos e, conseqüentemente, levem à discriminação e que os funcionários públicos compreendam a ética dos dados. Vários governos e agentes de ecossistemas externos estão a promover a *accountability algorítmica*, dando ênfase à transparência e à explicabilidade com vista a criar confiança junto dos cidadãos.

***Accountability algorítmica significa “garantir que aqueles que constroem, adquirem e utilizam algoritmos acabem por ser responsáveis pelos seus impactos”<sup>19</sup>.***

Para além dos algoritmos, os governos estão a promover novos conceitos de transparência com a evolução das Regras como Código-Aberto (code-open) e versões transparentes das regras governamentais utilizadas por máquinas. A um nível sem precedentes nos últimos anos, os governos estão a dar novas dimensões às suas abordagens de “governo aberto”, aproximando-se cada vez mais de visões de transparência radical e ajudando a criar confiança junto dos cidadãos (OECD, 2022).<sup>20</sup>

18 Princípios de dados abertos. Disponível em: <https://opengovdata.org/>

19 <https://www.adalovelaceinstitute.org/report/algorithmic-accountability-public-sector/>.

20 <https://www.oecd.org/governance/trust-in-government/>.

## 1.1 Alguns instrumentos para medir o nível de *accountability*, transparência e dados abertos

O conceito de transparência orçamental pode ser resumido como o “compartilhamento total das informações sobre como o dinheiro público é arrecadado e utilizado”. (OECD, 2017, p.11). Isto possibilita que a população acompanhe, controle e participe das decisões sobre repartição do dinheiro público. Pela relevância do tema, organismos internacionais - como Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial, *International Budget Partnership* (IBP), *International Federation of Accountants* (IFAC)<sup>21</sup>, *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA)<sup>22</sup> Program, todos estes parte do *Global Initiative of Fiscal Transparency Network* (GIFT)<sup>23</sup> - desenvolveram uma série de padrões oficiais e guias para orientar países a estruturar processos orçamentais com transparência.

### Índice PALOP-TL de transparência Orçamental (Pro PALOP-TL ISC)<sup>24</sup>

O Índice de Transparência Orçamental PALOP-TL, apresentado em detalhe no ponto 3.2. do presente artigo, foi desenvolvido ao longo do período 2020-22, usando *desing-thinking* como ferramenta para o seu desenho inclusivo e participado, no contexto do programa Pro PALOP-TL ISC como um subproduto da Plataforma Digital Orçamental das Organizações da Sociedade Civil dos PALOP-TL<sup>25</sup>.

O objetivo do Índice não é de propor novas orientações para a definição de transparência orçamental, mas sim de avaliar se os padrões globais de boas práticas estão sendo respeitados nos PALOP-TL em relação à disponibilidade de dados de receitas e despesas previstas e executadas que alimentam a plataforma orçamental atualmente. O Índice de Transparência Orçamental é um instrumento de grande relevância para o trabalho das Organizações da Sociedade Civil dos PALOP-TL, pois é o único índice de transparência orçamental a nível mundial que permite avaliação e comparação objetiva de contextos complexos desses seis países nas mesmas series temporais (anualmente).

## Abaixo listam-se outros instrumentos de avaliação da transparência, não se tratando, contudo, de uma lista exaustiva.

### Os indicadores para a Governança Mundial do Banco Mundial<sup>26</sup>

A dimensão “*Voz e accountability*” capta a percepção da medida em que os cidadãos de um país são capazes de participar na eleição do seu governo, bem como a liberdade de expressão,

21 <https://www.ifac.org/>.

22 <https://www.pefa.org/>.

23 <https://fiscaltransparency.net/about/>.

24 [https://www.paloptl-ebudgets.org/static/reports/methodology\\_2021\\_pt.0332785a53b9.pdf](https://www.paloptl-ebudgets.org/static/reports/methodology_2021_pt.0332785a53b9.pdf).

25 <https://www.paloptl-ebudgets.org/>.

26 World Bank Worldwide Governance Indicators, WGI: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Documents>.

a liberdade de associação e a liberdade de imprensa. Dentre as variáveis usadas de cada fonte de dados utilizada para construir esta dimensão, destacam-se para os fins do presente artigo, “accountability dos gestores públicos” (EIU) e “*accountability democrática*” (PRS<sup>27</sup>).

### **As medidas de Governança da Fundação Mo Ibrahim<sup>28</sup>**

A categoria da Fundação Mo Ibrahim para medir a percepção do público sobre a governança em geral. Mais precisamente, trata-se dos sub-indicadores que medem a **percepção dos cidadãos** sobre o **respeito do Parlamento pelo Executivo** e sobre a **accountability dos gestores públicos**.

### **As Avaliações de Políticas e Institucionais (PIA) do Banco Mundial<sup>29</sup>**

Dentre os critérios das CPIA (*Country Policy and Institutional Assessment*), para os fins do presente artigo, destaca-se o critério **transparência, responsabilidade e corrupção no sector público** que avalia anualmente em que medida o executivo pode ser responsabilizado pela utilização dos recursos e pelos resultados das suas ações por parte do eleitorado, do poder legislativo e do poder judicial. Avalia ainda em que medida os funcionários públicos do executivo são responsabilizados pelas decisões administrativas, pela utilização dos recursos e pelos resultados obtidos. **As três principais dimensões avaliadas são:**

- ▶ a **responsabilização do executivo** perante as instituições de supervisão da sua ação (parlamento e instituições de controlo superior) e dos funcionários públicos pelo seu desempenho;
- ▶ o **acesso da sociedade civil à informação** sobre os assuntos públicos; e
- ▶ a “**captura do Estado por interesses instalados**”.

### **Pesquisa Orçamento Aberto (Parceria Internacional para o Orçamento)<sup>30</sup>**

A pontuação de transparência orçamental (Índice do Orçamento Aberto) avalia a disponibilidade pública dos oito principais documentos orçamentais que, em conjunto, fornecem uma visão completa da forma como os recursos públicos foram mobilizados, planeados e gastos durante o ano orçamental. Para serem considerados “publicamente disponíveis”, os documentos devem ser publicados online, num período consistente com as boas práticas, e devem incluir informação que seja abrangente e útil.

### **Dados Governamentais Abertos (OECD Open Government Data)<sup>31</sup>**

Os dados governamentais abertos (DGO) são uma filosofia - e, cada vez mais, um conjunto de políticas - que promove a transparência, a responsabilização e a criação de valor através da disponibilização de dados governamentais a todos. Os organismos públicos produzem e

27 <https://epub.prsgroup.com/available-data>.

28 <https://iiag.online/data.html?loc=ST&view=table&subview=rank&range1from=2012&range1to=2021&range2from=2017&range2to=2021&showLowest=true&showHighest=true&showEstimated=true&showTrimmed=true&showTrimmedEstimated=true&showHighlights=true&showFullContext=false&showAAT=false&meas=>

29 <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/384071593632981223-0290022020/original/CPIAFAQ19.pdf>.

30 Open Budget Survey (international Budget Partnership): <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/>.

31 <https://www.oecd.org/gov/digital-government/open-government-data.htm>.

encomendam enormes quantidades de dados e informações. Ao disponibilizarem os seus conjuntos de dados, as instituições públicas tornam-se mais transparentes e responsáveis perante os cidadãos. Ao incentivar a utilização, reutilização e distribuição gratuita de conjuntos de dados, os governos promovem a criação de empresas e serviços inovadores centrados nos cidadãos (OECD, 2018).

O Índice OURdata da OCDE<sup>32</sup> avalia os esforços dos governos para implementar dados abertos em três áreas críticas - Abertura, Utilidade e Reutilização dos dados governamentais. Os dados para o índice são retirados dos países membros da organização e centram-se nos esforços governamentais para garantir a disponibilidade e acessibilidade dos dados do sector público e para estimular uma maior reutilização dos mesmos. O índice baseia-se na metodologia da OCDE e nas diretrizes da Carta OGD do G8.

### **O Índice Global de Dados Abertos (GODI) da Open Knowledge Foundation<sup>33</sup>**

O Índice Global de Dados Abertos (GODI), que atualmente não se encontra disponível para consulta pública, é uma avaliação independente da publicação de dados governamentais abertos numa perspetiva cívica. O GODI permite que diferentes partes interessadas em dados abertos acompanhem os progressos do governo na publicação de dados abertos. O GODI também permite que os governos obtenham feedback direto dos utilizadores de dados. O Índice fornece a ambas as partes uma base para a discussão e análise do ecossistema de dados abertos no seu país e a nível internacional. Encorajamos todas as partes interessadas a participar num diálogo aberto para permitir a apropriação dos resultados e para tornar o Índice tão relevante quanto possível.

Não obstante o que acima se expõe, importa realçar que os mecanismos de *accountability*, quaisquer que sejam os meios usados para os estabelecer, não estão isentos de desafios, podendo ser enfraquecidos pela corrupção, pela falta de transparência e pelas limitações dos quadros jurídicos. Além disso, há debates sobre o significado de *accountability* no contexto da governação global e das empresas multinacionais.

Nesse contexto, o modelo proposto no presente artigo, onde a Plataforma Digital Orçamental PALOP-TL (PALOP-TL eBudget<sup>34</sup>) e seu índice de transparência orçamental servem de exemplo, atende aos dois pólos para fazer face a esses desafios, nomeadamente: i) a necessidade de abertura e imparcialidade dos dados; e ii) de interfaces “user-friendly” com uso de design da informação para simplificação dos dados orçamentais que tendem a ser complexos. Para tal, propõe-se a seguinte divisão de atribuições: a) o setor público, que detém as informações primárias, como provedor de dados abertos; e b) as organizações da sociedade civil (mídia, academia e organizações não governamentais, por exemplo), como propulsores de aplicações e interfaces que traduzam esses dados.

**Na próxima secção, discutem-se os caminhos e desafios de implementação deste modelo.**

32 <https://www.oecd.org/gov/digital-government/policy-paper-ourdata-index-2019.htm>.

33 <https://okfn.org/en/>.

34 <https://www.paloptl-ebudgets.org/>.

# SECÇÃO 2

**MODELO DE GESTÃO DA  
TRANSPARÊNCIA NA ERA DA  
DIGITALIZAÇÃO: O PAPEL DO  
GOVERNO E DE ORGANIZAÇÕES  
DA SOCIEDADE CIVIL**

Se há pouco mais de duas décadas, o único meio de disponibilização da informação era através de documentos em papel; atualmente, na vasta maioria dos países essa via deixou de ser uma alternativa. Ao longo dos últimos anos, assistiu-se a um processo global de digitalização dos governos, com benefícios tanto do ponto de vista da eficiência, quanto da transparência. Esse processo vai muito além da adoção de écrans em detrimento do papel para processos administrativos e registo dos arquivos oficiais.

Uma transição robusta requer o desenvolvimento de novos processos e rotinas de trabalho. O setor público teve ou ainda terá que criar novas infra-estruturas internas priorizando a automatização da produção de dados. Longe de ser um trabalho simples, isso envolve a capacitação dos funcionários já disponíveis, recrutamento de pessoas com novos perfis e uma mudança cultural importante na mentalidade dos servidores (Angelico, 2012).

Segundo Robinson, Yu, Zeller e Felten (2009) o setor público em processo de digitalização deve focar intensivamente na expansão da capacidade de gerar, organizar e disponibilizar dados confiáveis e abertos. Já o trabalho de criação de sites e interfaces que facilitem o consumo destes dados devem surgir através da própria sociedade civil. Os autores chamam atenção para a importância da gestão das prioridades da administração pública durante a transição, afirmando que enquanto as estruturas governamentais priorizarem os seus respetivos websites em detrimento da infraestrutura conducente à abertura dos seus dados, o ritmo dessa mudança será mais lento (Yu et al, 2009:106).

**É verdade que a abertura dos dados é uma etapa necessária e não suficiente para ampliar o consumo de informação por parte dos cidadãos, que depende também do suporte de interfaces e narrativas. Ao mesmo tempo, importa considerar que a administração pública é a única instituição com poder para mudar o sistema de disponibilização da informação oficial, embora o trabalho de criação de soluções de tecnologia para facilitar o tratamento e análise dos dados pode certamente ser empreendido por terceiros.**

Ao permitir a atuação de terceiros, amplia-se o espaço para inovações. O setor público, além de estar envolvido em um ambiente burocrático, possui um número limitado de servidores públicos disponíveis. Ao passo que, fora deste setor, soluções disruptivas podem despontar a partir da colaboração de diversos contribuintes. Como exemplo de inovações que surgem neste ambiente colaborativo destacam-se: os fóruns de discussão e wikis sobre temas especializados com moderadores membros da própria comunidade; análises crowdsourced, que possibilitam a leitura de materiais muito volumosos de maneira mais rápida através da estratégia de partição do trabalho entre colaboradores; mashup de dados (aplicação web que usa dados de diversas fontes online para criar um novo serviço); soluções de machine learning voltadas para objetivos especializados de determinada área de conhecimento, e não necessariamente previsíveis dentro da instituição que geradora da informação; entre outros.

**Todas estas inovações atuam na geração de sentido para um conjunto de dados. Ao criar ferramentas para traduzi-lo, as soluções criam atalhos para seu entendimento. De certa forma, isso induz à leitura de uma determinada maneira. Então, se por um lado, este trabalho é necessário para inclusão da população não capacitada na manipulação de números brutos, por outro, esta pode ser uma estratégia para se esconder determinada análise ou entendimento.**

Dependendo do corte que se faz na matriz de dados, algumas características serão evidenciadas e outras ficarão mais discretas. Ao permitir que terceiros criem estes atalhos, inúmeras propostas vão surgir, eliminando o problema de tendenciosidade de uma das partes. Assim, o Estado, abre frente para que diferentes setores criem narrativas diversas para os dados disponibilizados.

Na era da inovação digital, os modelos de governação da transparência desempenham um papel crucial na garantia da responsabilização e na promoção da participação dos cidadãos. Tanto o governo como a sociedade civil têm papéis importantes a desempenhar neste domínio. Os modelos de governação da transparência são cada vez mais críticos numa era caracterizada pela rápida inovação digital. Estão constantemente a surgir novas tecnologias, da inteligência artificial à cadeia de blocos, e as suas aplicações estão a infiltrar-se em praticamente todos os aspectos da vida moderna. Os modelos de governação que dão prioridade à transparência servem para criar confiança pública, permitir a responsabilização e garantir que as tecnologias são desenvolvidas e implementadas de uma forma que se alinha com os valores e normas sociais.

A utilização das TIC e dos websites pelo governo pode contribuir para a disponibilidade da informação, a transparência, os dados abertos e a responsabilização (Lindquist & Huse, 2017). No entanto, também é importante concentrar-se na participação, na colaboração e na coprodução para criar um modelo mais dinâmico que funcione para os cidadãos (Lindquist & Huse, 2017). Além disso, a melhoria da responsabilização (*accountability*) do governo na era digital requer contribuições de diversas instituições e uma cultura sustentada de transparência (Lindquist & Huse, 2017).

De acordo com o PNUD, à medida que as novas tecnologias avançam a um ritmo acelerado, correm o risco de beneficiar um grupo restrito de pessoas, em vez da maioria dos cidadãos e comunidades, se os países não investirem na rede de sistemas digitais subjacentes que permitem soluções digitais que mudam vidas, como as transferências digitais de dinheiro, a educação em linha ou a saúde eletrónica (UNDP, 2023). Essa infraestrutura pública digital (IPD<sup>35</sup>) deve ser composta por tecnologia aberta e interoperável, num quadro de governação transparente e responsável (*accountability*) para que possa despoletar a inovação, a velocidade, a escala e o alcance que podem criar resultados sociais exponenciais para fazer progredir os ODS (UNDP, 2023).

35 Digital Public Infrastructure (DPI).



As organizações da sociedade civil e os meios de comunicação social podem servir como cães de guarda (watchdogs) e vigilantes, assegurando que as empresas são socialmente responsáveis, responsáveis e transparentes (Tuokuu & Amponsah-Tawiah, 2016). Também desempenham papéis na defesa de causas, na justiça social, na equidade e no desenvolvimento sustentável (Tuokuu & Amponsah-Tawiah, 2016). A colaboração entre o governo, a sociedade civil, a comunidade e as empresas é essencial para alcançar um benefício vantajoso para todos (Tuokuu & Amponsah-Tawiah, 2016).

**De um modo geral, os modelos de governação da transparência na era digital exigem uma combinação de iniciativas governamentais, participação dos cidadãos e colaboração entre as diferentes partes interessadas para garantir a responsabilização e promover o desenvolvimento sustentável.**

## Nesse contexto, em geral, espera-se do papel do Governo:



**DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS:** os governos desempenham um papel fundamental na definição do cenário político para as tecnologias digitais. Ao criar quadros claros e transparentes, podem definir as regras e normas que orientam o desenvolvimento e a aplicação.

**REGULAMENTAÇÃO E SUPERVISÃO:** um modelo de governação transparente exige que o governo regule adequadamente os fornecedores e as plataformas tecnológicas. Isto inclui garantir o cumprimento das leis de proteção de dados, medidas antitrust e orientações éticas.



**ENVOLVIMENTO DO PÚBLICO:** os governos podem envolver o público em debates sobre inovação digital através de câmaras municipais, fóruns em linha ou consultas públicas. Isto aumenta a transparência ao incorporar um leque mais alargado de perspectivas na formulação de políticas.

**MEDIDAS DE ACCOUNTABILITY:** a implementação de mecanismos transparentes de auditoria e comunicação pode ajudar a garantir que, tanto o governo, como as entidades privadas, aderem às directrizes e regulamentos estabelecidos.



**DADOS ABERTOS:** um governo pode disponibilizar publicamente vários conjuntos de dados de forma transparente, permitindo que, tanto o setor privado, como a sociedade civil, desenvolvam soluções para problemas públicos.

**COLABORAÇÃO INTERNACIONAL:** no nosso mundo globalmente interligado, é essencial que os governos colaborem na definição de normas e regulamentos internacionais para as tecnologias emergentes.

## Em contrapartida, da sociedade civil, espera-se:



**SENSIBILIZAÇÃO DO PÚBLICO:** as organizações da sociedade civil (OSC) podem educar o público sobre as implicações da inovação digital, tanto positivas, como negativas.

**DEFESA DE INTERESSES:** as OSC atuam frequentemente como defensoras do interesse público, promovendo políticas e regulamentos que dão prioridade à transparência, à proteção de dados e à inclusão.

**FUNÇÃO DE CÃO DE GUARDA (WATCHDOG):** a sociedade civil pode responsabilizar, tanto o governo, como as empresas, expondo práticas opacas ou comportamentos pouco éticos relacionados com as tecnologias digitais.



**INOVAÇÃO LIDERADA PELA COMUNIDADE:** as comunidades locais e as organizações sem fins lucrativos podem contribuir para o desenvolvimento de tecnologias, garantindo que estas satisfazem as necessidades e respeitam os valores da comunidade que servem.

**CICLO DE FEEDBACK:** as OSC servem muitas vezes de intermediárias entre o público e os decisores políticos, fornecendo um canal para que as preocupações, necessidades e sugestões das pessoas cheguem aos detentores do poder.



**COLABORAÇÃO:** a sociedade civil pode trabalhar em conjunto com o governo e o setor privado para co-criar modelos de governação transparentes. Por exemplo, podem fazer parte de conselhos consultivos ou contribuir para iniciativas de várias partes interessadas.

## Diante disso, propõem-se um modelo de governança da transformação digital do governo em prol da transparência onde cabe:

- ▶ Ao governo, a disponibilização do máximo de dados abertos sobre suas atividades; a responsabilidade pela sua publicação e publicização (tornar as bases conhecidas pela sociedade); o cuidado com a atualização e veracidade das informações.
- ▶ Às organizações, agentes e instituições da sociedade civil, o tratamento, processamento e facilitação da leitura e consumo dos dados.

Importa destacar também o papel da mídia tradicional neste modelo. Os jornalistas geram - seja a partir dos dados brutos do governo, seja a partir de aplicações derivadas - conteúdos que alcançam potencialmente uma quantidade ainda maior de pessoas, inclusive off-line. Isso é muito relevante principalmente porque ainda hoje, de forma variada entre um país e outro, uma parcela da população ainda não foi incluída no universo da internet. A mídia, ao gerar conteúdo nos jornais, revistas, rádio e televisão, é a maior responsável pela distribuição dos benefícios das iniciativas de transparência, tanto do governo quanto de terceiros, a estes cidadãos.

Assim, governo, segmentos da sociedade civil e jornalistas devem constituir uma frente coordenada, e na medida do possível, sincronizada em prol de uma sociedade mais transparente.

## Dentre os principais desafios e oportunidades, destacam-se:

- ▶ **Interoperabilidade:** como a inovação digital atravessa vários setores e regiões, um dos desafios é garantir que os diferentes modelos de governação sejam, em certa medida, interoperáveis.
- ▶ **Considerações éticas:** a rápida inovação digital levanta frequentemente novos dilemas éticos que os modelos de governação existentes não estão preparados para resolver.
- ▶ **Lacuna (Gap) na compreensão da tecnologia:** tanto os funcionários públicos, como os membros da sociedade civil, carecem frequentemente dos conhecimentos técnicos necessários para compreender plenamente as novas inovações digitais (literacia), o que torna mais difícil uma governação eficaz.
- ▶ **Parcerias Público-Privadas:** estas podem oferecer uma plataforma para aproveitar os pontos fortes de ambos os sectores para uma governação mais transparente e eficaz.

**Em conclusão, os modelos de governação transparente na era digital exigem uma participação ativa, tanto do governo, como da sociedade civil. Enquanto o governo fornece a espinha dorsal regulamentar, a sociedade civil assegura que os modelos de governação sejam reativos, inclusivos e alinhados com o interesse público. A interação entre estas entidades, moldada por controlos e equilíbrios mútuos (checks and balances), é crucial para estabelecer a confiança e garantir que a inovação digital sirva um bem maior.**

Um estudo comparado sobre a transformação digital dos sectores públicos nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e Timor-Leste (PALOP-TL), levado a cabo pela OCDE, constatou que as “administrações públicas dos PALOP-TL fizeram progressos significativos na mobilização de tecnologias digitais para a promoção da eficiência interna, simplificação de procedimentos e melhoria da prestação de serviços públicos” (OECD, 2018). No entanto, para a OCDE, “o total aproveitamento dessas tecnologias para estimular o crescimento, a produtividade e emprego, assim como para assegurar a prestação de serviços públicos, requer uma transição profunda de abordagens centradas na promoção da eficiência para abordagens assentes na iniciativa dos cidadãos” (OECD,2018).

O estudo constata alguns progressos no desenvolvimento do governo digital e propõe a adoção de estratégias que possibilitem políticas e abordagens de governo digital mais eficazes, colaborativas e sustentáveis nos PALOP-TL. As recomendações formuladas abordam três domínios centrais: soluções digitais para o exercício de funções essenciais de governo, bases para um governo digital e serviços digitais para cidadãos e empresas (OECD,2018).

Para a OCDE, os PALOP-TL, à semelhança de outros países, fizeram progressos significativos nos últimos anos na utilização das tecnologias digitais para promoção da eficácia interna, simplificação dos procedimentos governamentais e melhoria dos serviços públicos. No entanto, para colherem todos os benefícios da utilização das tecnologias e modernizarem as suas capacidades administrativas essenciais, como a cobrança de impostos, a monitorização das despesas e a gestão da função pública, esses países devem ir além da informatização dos procedimentos administrativos internos, de forma a transformarem verdadeiramente o setor público, recorrendo a abordagens impulsionadas pelos cidadãos (OECD,2018).

Nos países em desenvolvimento, e os PALOP-TL não fogem à regra, as transições digitais são frequentemente desordenadas e sujeitas a retrocessos. Os progressos são amplamente influenciados pelo grau de estabilidade política e de coerência institucional de cada país. Um grupo de países (Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste) está numa fase menos avançada do desenvolvimento da sua administração, e depende mais de abordagens de governo eletrónico para assegurar o seu funcionamento coerente. Os restantes países (Angola, Cabo Verde e Moçambique) estão mais avançados e, em alguns casos, preparados para fazer uma transição mais abrangente rumo ao governo digital (OECD,2018).

# SECÇÃO 3

**TRANSPARÊNCIA DAS FINANÇAS  
PÚBLICAS NOS PALOP-TL**

Esta seção discute em que medida o modelo de governança da transparência proposto têm aderência no contexto das finanças públicas dos PALOP-TL. Como dito, o provimento de informações oficiais por parte do governo é condição *sine-qua-non para gerar accountability*.

*As mudanças ocorridas nos PALOP-TL ao nível da “transparência”, da “prestação de contas (accountability)” e da “participação pública”, sobretudo no que diz respeito aos nos processos orçamentais, podem ser captadas pelos indicadores do Inquérito ao Orçamento Aberto<sup>36</sup> da Parceria Internacional para o Orçamento<sup>37</sup> - no entanto, Cabo Verde e a Guiné-Bissau não fazem parte desta parceria.*

O Quadro 1 apresenta a evolução recente dos valores dos indicadores escolhidos para medir essas dimensões, centrando-se nas capacidades dos executivos (nomeadamente dos ministérios das finanças) e das organizações da sociedade civil para assegurar uma maior e melhor transparência e responsabilização (*accountability*) dos atores estatais dos sistemas de gestão das finanças públicas nos PALOP-TL. As demais dimensões do inquérito foram deixadas de fora por não serem relevantes para o presente artigo.

### Quadro 1: IOA (OBI) 2019-2021

IBP OPEN BUDGET INDEX 2021	
CABO VERDE E GUINÉ-BISSAU NÃO SÃO AVALIADOS	
<b>TRANSPARÊNCIA</b>	<p>Angola – <b>30</b> (2019: 36   2017: 25)</p> <p>Moçambique – <b>45</b> (2019: 42   2017: 41)</p> <p>São Tomé e Príncipe – <b>31</b> (2019: 24   2017: 31)</p> <p>Timor-Leste – <b>52</b> (2019: 40   2017: 40)</p>
<b>PARTICIPAÇÃO PÚBLICA</b>	<p>Angola – <b>7</b> (2019: 9   2017: 7)</p> <p>Moçambique – <b>18</b> (2019: 11   2017: 7)</p> <p>Sao Tomé e Príncipe – <b>0</b> (2019: 0   2017: 0)</p> <p>Timor-Leste – <b>7</b> (2019: 6   2017: 9)</p>

Fonte: IBP

●	●	●
Positivo	Mitigado, mas positivo	Sem progresso ou regressão

Os dados mais recentes recolhidos do Inquérito ao Orçamento Aberto remontam a 2021, permitindo assim registar o progresso dos indicadores entre 2017 e 2021. Em geral, entre os PALOP-TL que são abrangidos por esta avaliação, com exceção de Angola (entre 2019 e 2021, desceu do lugar 80 para o 94, respetivamente), todos registaram uma melhoria na classificação do OBS.

36 <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/>.

37 <https://internationalbudget.org/>.

Mais precisamente, no que respeita à dimensão “transparência”, como se pode verificar no Quadro 1 acima, todos os 4 PALOP-TL avaliados melhoraram as suas avaliações para este critério entre 2019 e 2021.

Relativamente à dimensão que mede a “Participação Pública” no processo orçamental, apenas Moçambique registou uma melhoria entre 2019 e 2021. Neste período, Angola manteve-se numa classificação baixa (7 pontos) e Timor-Leste tem vindo a diminuir a sua pontuação de 9 para 7, enquanto São Tomé e Príncipe mantém uma pontuação de 0. Nenhum destes países conseguiu melhorar substancialmente as oportunidades de participação pública no processo orçamental, em linha com as tendências mais globais para este indicador.

As Avaliações Políticas e Institucionais (PIA) do Banco Mundial abrangem, entre outras, dimensões como “transparência” e “accountability” no sector público e avaliam anualmente em que medida o executivo pode ser responsabilizado pela utilização dos recursos e pelos resultados das suas acções por parte do eleitorado, do poder legislativo e do poder judicial, e em que medida os funcionários públicos são responsabilizados pelas decisões administrativas, pela utilização dos recursos e pelos resultados obtidos.

### **Dentre as principais dimensões avaliadas, para os fins do presente artigo, destacam-se as seguintes:**

- ▶ a responsabilização do executivo perante as instituições de supervisão da sua ação (parlamento e instituições de controlo superior) e dos funcionários públicos pelo seu desempenho; e
- ▶ o acesso da sociedade civil à informação sobre os assuntos públicos.

O Quadro 2 abaixo mostra a evolução destas dimensões entre 2012 e 2021 para o conjunto dos PALOP (Angola só tem dados disponíveis até 2013), destacando-se Cabo Verde bem acima da média da África Subariana (4,5 contra 2,7 respetivamente), e da média mundial (4,5 contra 2,9 respetivamente). Importa salientar que, a partir de 2017, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste registaram sistematicamente valores acima da média mundial. A Guiné-Bissau e Moçambique têm vindo a registar um decréscimo para esta dimensão ao longo da década. 2012-21, encontrando-se também abaixo das médias da sub-região subsariana e do mundo



## Quadro 2: Classificação dos PALOP-TL “Transparência, *Accountability* e Corrupção no setor público” (2012-21)

	1990	2000	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Angola	-	-	2.5	2.5	-	-	-	-	-	-	-	-
Cabo Verde	-	-	4.5	4.5	4.5	4.5	4.0	4.0	4.5	4.5	4.5	4.5
Guinea-Bissau	-	-	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5
Mozambique	-	-	3.0	3.0	3.0	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.0	2.0
São Tomé e Príncipe	-	-	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5
Timor-Leste	-	-	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	3.0	3.0	3.0
Sub-Saharan Africa	-	-	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7
World	-	-	2.9	2.9	2.9	2.9	2.9	2.8	2.8	2.8	2.9	2.9

Fonte: *World Bank Development Indicators* (1=low to 6=high)

Relativamente aos sub-indicadores Mo Ibrahim para medir a perceção dos cidadãos sobre a responsabilização ou prestação de contas (*accountability*) dos gestores públicos<sup>38</sup>, Moçambique surge claramente bem classificado, melhorando cinco pontos na última década (2012-2021) e situando-se na terceira melhor posição entre os 45 países africanos avaliados. Cabo Verde tem-se mantido ao longo desse período estável na quinta posição, enquanto São Tomé e Príncipe perdeu nove lugares e situa-se na 39ª posição entre 45 países avaliados.

Para compreender o ponto de situação da transparência orçamental dos PALOP-TL, desenvolveu-se uma pesquisa qualitativa nos portais online dos seus respetivos governos. O objetivo da pesquisa foi de (1) identificar se existiam dados abertos sobre o orçamento aprovado e em execução; e (2) se os relatórios orçamentais são elaborados e publicados de forma consistente e atualizada (os parâmetros serão detalhados a seguir).

A pesquisa foi conduzida em agosto de 2021. Os dados oficiais relativos ao orçamento público são divulgados pelo Ministério das Finanças dos países. O endereço dos sites analisados são:

- ▶ **Angola:** <https://www.minfin.gov.ao/PortalMinfin/#!/materias-de-realce/orcamento-geral-do-estado/oge-do-ano-corrente>
- ▶ **Cabo Verde:** <https://www.mf.gov.cv/web/dnocp>
- ▶ **Guiné-Bissau:** <https://www.mef.gw/publicacoes/orcamento-geral-do-estado>
- ▶ **Moçambique:** <http://www.mef.gov.mz/>
- ▶ **São Tomé e Príncipe:** <https://www.financas.gov.st/index.php/publicacoes/documentos/category/91-orcamento>
- ▶ **Timor Leste:** [https://www.mof.gov.tl/wp-content/uploads/2019/04/BB1\\_Port.pdf](https://www.mof.gov.tl/wp-content/uploads/2019/04/BB1_Port.pdf)

<sup>38</sup> <https://iiag.online/data.html?loc=ST-AO-CV-GW-MZ&view=table&meas=PercAccOffAFR&subview=rank&range1from=2012&range1to=2021&range2from=2017&range2to=2021&showLowest=true&showHighest=true&showEstimated=true&showTrimmed=true&showTrimmedEstimated=true&showHighlights=true&showFullContext=false&showAAT=false>

## Seguem abaixo as principais constatações da pesquisa:

### **Ausência de Dados Abertos**

Nenhum dos países disponibiliza uma base de dados estruturada que obedeça aos princípios de dados abertos, contendo informações primárias e granulares sobre receitas e despesas orçamentais para o ano corrente. A falta de dados abertos limita a geração espontânea de soluções inovadoras para consumo das informações.

### **A transparência dos Relatórios Orçamentais na disponibilização de dados básicos orçamentais**

Segundo o manual de boas práticas do Fundo Monetário Internacional (IMF, 2018, pg. 15), os relatórios de previsão e orçamento fiscal devem fornecer “uma declaração clara dos objetivos orçamentais do governo e intenções de política, juntamente com projeções abrangentes, oportunas e credíveis da evolução das finanças públicas.” ().

As boas práticas internacionais recomendam que os governos publiquem oito documentos referentes ao orçamento em vários momentos do ciclo orçamental (International Budget Partnership, 2010, pg. 4). Segundo o Guia de boas práticas “é relevante ter em mente que o processo orçamental não é um evento único, mas um ciclo de um ano de duração, com quatro estágios: “formulação: quando o executivo prepara o plano orçamental; aprovação: quando o legislativo debate, altera e aprova o plano orçamental; execução, quando o governo implementa as políticas do orçamento; e da auditoria, quando a Instituição de Auditoria Nacional e o Legislativo prestam contas e fazem a avaliação dos gastos orçamentais”.

## Os oito documentos recomendados, por fase do ciclo ao qual se refere, são:



### 1. Formulação

- a declaração pré-orçamental: que introduz as propostas de dotações e previsões iniciais macroeconómicas e de arrecadação para o período;
- a proposta orçamental do executivo: aquela submetida ao legislativo para aprovação);



### 2. Aprovação

- o orçamento promulgado para o ano;
- o orçamento cidadão: contém informações chave sobre as finanças públicas, em linguagem acessível - não detalhada - para o público em geral;



### 3. Execução Orçamental

- relatórios de acompanhamento da execução orçamental: fotografias da implementação do orçamento durante o ano fiscal;



### 4. Controle do Orçamento

- análise semestral: se propõe a analisar de forma abrangente o desempenho fiscal do governo, contrastando-o com as estratégias estabelecidas no Orçamento Promulgado;
- análise de final de ano: a discussão do governo sobre o desempenho do orçamento na sua execução em relação ao orçamento original, e em relação a todos os orçamentos complementares que possam ter sido aprovados no decorrer do ano;
- relatório de auditoria: avaliação independente e competente a respeito da precisão e confiabilidade do que o governo informou sobre como arrecadou os impostos e gastou os recursos públicos ao longo do ano anterior.

O escopo da pesquisa é a análise da disponibilidade de dados sobre as dotações de receitas e despesas previstas/aprovadas e sua arrecadação/execução. Portanto, os documentos da fase de formulação não estão contemplados como objeto do índice.

Dos documentos listados para a fase de aprovação, o orçamento promulgado destaca-se como objeto da avaliação porque apresenta dados mais detalhados que o orçamento cidadão. Os relatórios de execução são extremamente relevantes para o estudo.

Em relação à função de controle do orçamento, destaca-se a análise de final de ano por apresentar os valores de execução final, após revisões detalhadas do balanço financeiro do período fechado. A análise semestral não atualiza as informações os valores de execução orçamental se comparado aos relatórios de execução do período do meio do ano. Por esta razão, não é contemplada na avaliação do índice. O relatório de auditoria também não é contemplado porque se trata de um trabalho de um ente independente, e o índice avalia os dados publicados diretamente pelo Executivo acerca do orçamento.

**Com isso, aponta-se como relatórios relevantes para extração dos dados definidos como escopo desta pesquisa: o orçamento promulgado, os relatórios de execução orçamental e o relatório de final de ano. Sobre estes, importa saber: (1) se são elaborados pelo país e (2) se são publicados dentro de um período determinado.**

Os prazos de publicação estabelecidos nesta metodologia refletem as práticas recomendadas pela International Budget Partnership (na Guia para Transparência em Documentos Orçamentários do Governo, 2010).

- ▶ Orçamento Promulgado “deve ser publicado assim que ele for aprovado pelo Legislativo e não mais de três meses após a sua aprovação”. (página 25)
- ▶ Relatórios de Acompanhamento da Execução Orçamentária “podem ser publicados por mês ou por trimestre” (página 28). Desta forma, embora reconheça como uma prática melhor a publicação relatório mensal, a guia valida também a periodicidade trimestral. Diante disso, optou-se por estabelecer-se como critério de avaliação no índice o período trimestral. Assim, receberão a pontuação, os países que elaboram o relatório de acompanhamento da execução sobre pelo menos cada trimestre e não depois de três meses após o período reportado.
- ▶ Sobre o relatório de final de ano, a guia apresenta duas diretrizes diferentes (página 38), “de acordo com as Melhores Práticas para a Transparência Orçamentária da OCDE, deve ser publicado em um prazo máximo de seis meses depois do período que cobre”. “De acordo com o Manual de Transparência Fiscal do FMI, o Relatório de Final de Ano deve ser publicado no prazo de um ano depois do período que cobre”. Novamente aqui, opta-se por estabelecer o critério mais amplo como metodologia de avaliação do presente índice. Assim, a publicação deve ser feita dentro de 12 meses após o fim do exercício.

Os critérios foram aplicados aos países na análise do Orçamento Promulgado e dos Relatórios de Execução de 2020 e o Relatório de Final de Ano de 2019, último disponível até o fechamento da pesquisa. Os resultados estão disponíveis no ponto 3.2., mais abaixo. Na Figura 1 apresenta-se o resumo da avaliação.

**Figura 1 – Análise da publicação de relatórios orçamentais**

	ANGOLA	MOÇAMBIQUE	SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE	TIMOR-LESTE	CABO VERDE	GUINEA-BISSAU
Orçamento Promulgado (2020)						
Relatório de Execução (1 Trim 2020)						
Relatório de Execução (2 Trim 2020)						
Relatório de Execução (3 Trim 2020)						
Relatório de Execução (4 Trim 2020)						
Relatório de Final de Ano (2019)						

**Legenda:**

**Cor verde:** Publicado;

**Cor laranja:** Publicação defasada em relação ao prazo recomendado;

**Vermelho:** Não publicado.

Fonte: Pro PALOP-TL ISC

Dos 36 relatórios, pouco mais da metade (56%) foram elaborados e publicados dentro do prazo recomendado; 31% são elaborados, mas publicados fora do prazo recomendado (ou não informam a data de publicação); e os restantes 13% não foram elaborados. Isso mostra que os PALOP-TL têm ainda bastante espaço para melhorar a transparência dos dados de orçamento público.

É mais comum observar a elaboração e publicação no prazo dos Orçamentos Promulgados e mais raro observar esta prática em relação aos Relatórios de Final de Ano. Dentre os PALOP-TL, o único país que não elabora e publica o orçamento anual dentro do período de 3 meses após aprovação do legislativo é Guiné-Bissau.

Em relação aos Relatórios Trimestrais, Angola, Cabo Verde, Moçambique, São Tomé e Príncipe, e Timor-Leste publicam todos os quatro documentos. No entanto, apenas Cabo Verde e Timor-Leste publicam dentro do prazo recomendado. São Tomé e Príncipe teve os relatórios do primeiro e quarto trimestre defasados; Angola atrasou a publicação do relatório do primeiro trimestre; Moçambique não informa a data de publicação de nenhum dos RTE (relatórios trimestrais de execução), por isso não é possível indicar se ocorreu ou não dentro do prazo. É importante que o país indique no documento esta data para viabilizar o monitoramento social. A Guiné-Bissau não publica nenhum dos quatro RTE.

Em relação aos RFA (relatório de final de ano), Moçambique e Angola publicaram a edição de 2019 dentro do período previsto. São Tomé e Príncipe, Cabo Verde e Guiné-Bissau publicaram

os documentos depois de 1 ano após finalizado o exercício. Timor-Leste não publicou o documento até o fechamento desta pesquisa.

Tendo em conta o que acima se expõe, foi possível constatar que a transparência dos PALOP-TL está ainda limitada pela própria capacidade de produção e disponibilização de dados por parte da administração pública.

De acordo com o modelo de governança proposto, países neste estágio de transição para o digital devem focar na atualização da infraestrutura interna para produção mais fluida, automatizada e completa dos dados.

### 3.1. O caso Plataforma Digital Orçamental dos PALOP-TL<sup>39</sup>

Para concretizar o sistema conceitual de coordenação entre governo e agentes engajados da sociedade civil, será apresentado neste ponto o caso da criação de uma ferramenta de transparência desenvolvida com o apoio técnico da equipa de peritos do Pro PALOP-TL ISC.

**As informações requeridas na plataforma idealmente estariam disponíveis em uma base de dados orçamental única, aberta e granular, onde fosse possível a extração das rubricas de interesse. Como nenhum dos países aqui analisados disponibilizam bases nestes termos à cerca do orçamento público, o projeto ganhou mais uma camada de complexidade: a obtenção de dados.**

A primeira etapa foi a pesquisa aos relatórios orçamentais do período de 2016 a 2021 de cada um dos países. Os relatórios necessários foram: Lei Orçamental Anual, Relatórios de Execução e Contas Gerais do Estado. Em seguida, buscou-se identificar no conteúdo dos relatórios, tabelas ou nos casos mais difíceis, trechos textuais que mencionassem os dados de interesse.

As páginas que continham estes dados eram exportadas como um novo arquivo, à parte do relatório total. Cada uma destas seções receberia um tratamento específico para transformar-se em uma base estruturada ou legível por máquinas. No total foram criados cerca 150 segmentos de documentos em “.pdf”, contendo entre 1 até 150 páginas de dados cada. Cada um destes arquivos foi transformado em “.csv”, tratado, limpo e consolidado nos cerca de 40 arquivos que alimentam a ferramenta e podem ser baixados diretamente na plataforma.

Deve-se notar que todo este trabalho para transformar dados públicos em dados processáveis poderia ser superado se os países disponibilizassem as bases de dados originais em .csv. A opção dos seis países em divulgar os dados em .pdf dificulta muito a utilização dos mesmos pela população, jornalistas, académicos, pesquisadores e outros profissionais que trabalham com esse tipo de dados.

39 <https://www.paloptl-ebudgets.org/>.

Isso dificulta não só o acompanhamento dos gastos e decisões dos governos, mas também a verificação dos dados. Importa notar que, mesmo após transformados, os dados dos países são muito inflexíveis, isto é, não permitem cruzamentos específicos. Isso porque as tabelas em .pdf apresentam poucas dimensões. O ideal é uma tabela em .csv única com todas as dimensões associadas às dotações orçamentais. Este passo é muito importante para motivar maior accountability, interesse e inovação na administração pública.

Com estes dados, construiu-se uma visualização que facilitasse um volume tão grande de rubricas. Inicialmente três cortes foram feitos nos dados:



**VISUALIZAÇÃO DA RECEITA POR CATEGORIA ECONÓMICA:** o primeiro grupo da hierarquia divide as receitas oriundas de tributos das demais. Cada grupo é subdividido nas fontes individuais da receita.

**VISUALIZAÇÃO DA DESPESA POR FUNÇÃO:** o gráfico apresenta as Funções no primeiro nível de visualização e as subfunções no segundo nível.

**VISUALIZAÇÃO DA DESPESA POR ÓRGÃO:** o gráfico apresenta os órgãos no primeiro nível de visualização e as unidades orçamentárias no segundo nível.

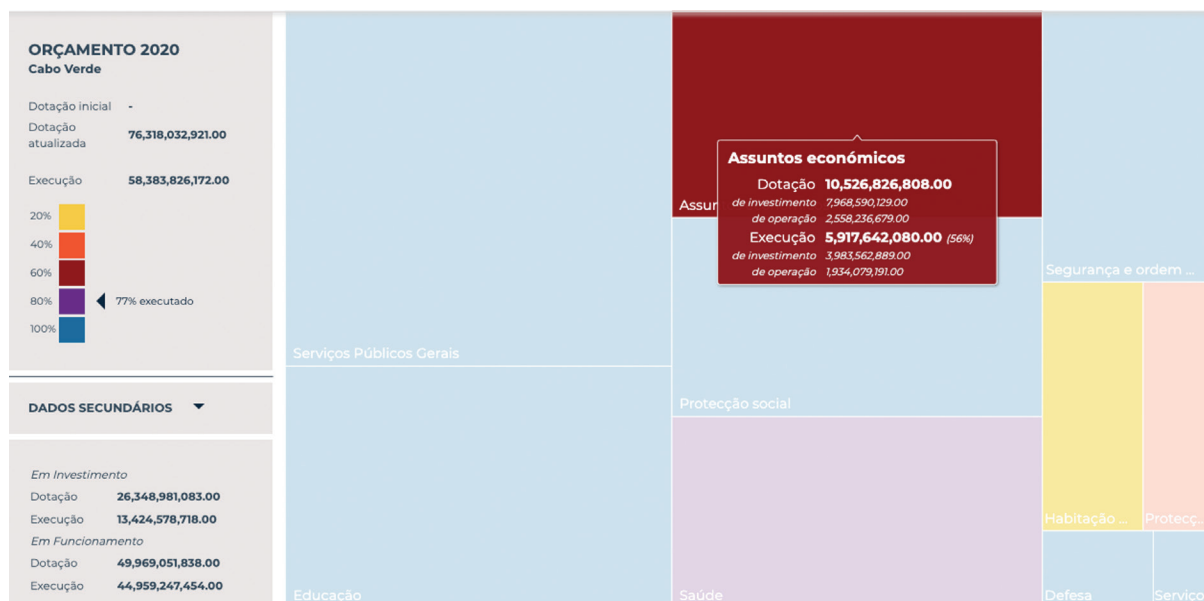
Escolheu-se o modelo de visualização gráfica *treemap* (mapa de árvores), que serve bem para a apresentação de dados em camadas, ou níveis hierárquicos. Além disso, o modelo facilita a leitura de números muito grandes, uma vez que guarda a proporção de todos os dados de um mesmo nível. Assim, é possível consultar cada uma das partes, sem perder a dimensão de quanto a parte representa no todo. Como valores em finanças públicas tendem a ser altos, é importante o cidadão compreender não apenas o valor absoluto, mas as proporções. É a partir da proporção que se tem dimensão das prioridades de gasto e das fontes de arrecadação mais relevantes ao governo.

A figura 2 abaixo mostra a interface do *treemap* em um primeiro nível. Os retângulos representam a proporção do montante destinado para determinada rubrica. Como são muitas rubricas, os subníveis não aparecem na primeira camada de visualização. Para não gerar poluição visual e dificultar o consumo da informação, optou-se por um gráfico interativo. O segundo nível será apresentado para cada rubrica, mediante ao clique do usuário. Assim, outro *treemap* será gerado automaticamente mostrando as rubricas que compõe o nível superior clicado.

Para informar quanto do orçamento aprovado foi de fato gasto, ou quanto da arrecadação prevista entrou nos cofres públicos, a ferramenta aponta em cores 5 faixas de execução (5 classes de 20 pontos percentuais, entre 0% a 100%). Assim, o usuário poderá rapidamente identificar o nível de progresso de determinada arrecadação ou quanto de espaço orçamental ainda tem determinada função, em determinado momento do ano.

Por último, o gráfico permite a verificação da composição da rubrica, se destinada ao orçamento de investimento ou se destinada ao orçamento de funcionamento. O dado aparece ao passar o rato (*mouse*) por cima da rubrica. Com isso, o usuário pode medir os esforços de investimento de determinada pasta, ou o custo de funcionamento da mesma.

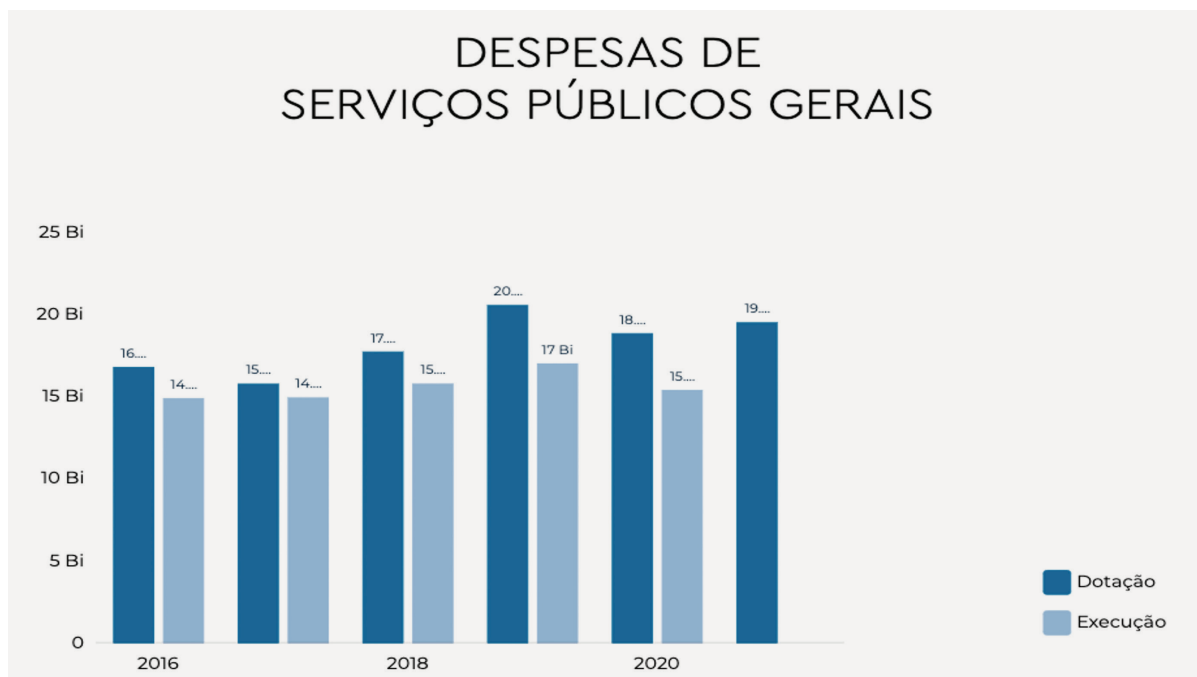
**Figura 2 - Representação da primeira visualização da Plataforma: mapa de árvore**



Fonte: Plataforma Orçamental PALOP-TL.

A segunda visualização da plataforma apresenta a série histórica do orçamento previsto total ou em alguma rúbrica pré-selecionada no treemap. O usuário pode rapidamente consultar como se deu a evolução ou decréscimo orçamental por rúbrica desde 2016 até o ano atual. Essa informação antes desta aplicação demandaria a busca de pelo menos seis relatórios orçamentais (de 6 anos diferentes), download, limpeza e estruturação da série.

**Figura 3 – Representação da segunda visualização da plataforma: Série Histórica**



Fonte: Plataforma Orçamental PALOP-TL.



## A terceira visualização é uma tabela interativa que consolida todas as informações retratadas na plataforma para determinado ano e país:

- ▶ **Lista das rubricas** que compõem o **primeiro nível** do tipo de classificação selecionada para visualização.
- ▶ **Lista das rubricas** de **segundo nível** que compõem a rubrica superior (dados sanfonados, abrem mediante clique).
- ▶ **Dotação**: valor nominal total aprovado ou previsto para determinada rubrica.
- ▶ **Execução**: valor nominal total de fato pago pago ou arrecadado em determinada rubrica.
- ▶ **Porcentagem de execução**: valor de Execução/Dotação. É o dado que define onde a rubrica se situa no esquema de classes e cores da primeira visualização.
- ▶ **Dotação de Investimento**: valor nominal aprovado ou previsto para determinada rubrica para investimentos.
- ▶ **Execução de Investimento**: valor nominal de fato pago pago ou arrecadado em determinada rubrica para investimentos.
- ▶ **Dotação de Funcionamento**: valor nominal aprovado ou previsto para determinada rubrica para manutenção dos serviços do Estado.
- ▶ **Execução de Funcionamento**: valor nominal de fato pago pago ou arrecadado em determinada rubrica para manutenção dos serviços do Estado.

A última coluna da tabela permite a seleção da rubrica/subrubrica como filtro para toda a ferramenta. Desta forma, é possível navegar, tanto pelo treemap, quanto pela tabela. A navegação pela tabela é necessária principalmente para facilitar o acesso a itens menos volumosos, que podem não ter destaque na primeira visualização.

Figura 4 – Tabela de Dados

Função / Sub-função	Dotação	Execução	%	Dotação de investimento	Execução de investimento	Dotação de funcionamento	Execução de funcionamento	
> Assuntos económicos	10,526,826,808.00	5,917,642,080.00	56%	7,968,590,129.00	3,983,562,889.00	2,558,236,679.00	1,934,079,191.00	↗
> Defesa	1,179,340,649.00	1,054,486,604.00	89%	136,010,581.00	43,275,563.00	1,043,330,068.00	1,011,211,041.00	↗
> Educação	12,855,238,694.00	11,465,965,027.00	89%	3,020,198,310.00	2,381,645,472.00	9,835,040,384.00	9,084,319,555.00	↗
> Habitação e desenvolvimento	3,441,896,731.00	504,683,835.00	15%	3,374,242,308.00	458,219,639.00	67,654,423.00	46,464,196.00	↗
> Protecção ambiental	2,462,600,736.00	898,039,122.00	36%	2,215,534,230.00	681,010,661.00	247,066,506.00	217,028,461.00	↗
> Protecção social	10,131,011,845.00	9,480,974,557.00	94%	1,691,672,382.00	1,132,681,646.00	8,439,339,463.00	8,348,292,911.00	↗
> Saúde	9,754,148,904.00	7,167,004,258.00	73%	3,233,034,730.00	1,511,089,067.00	6,521,114,174.00	5,655,915,191.00	↗
> Segurança e ordem pública	6,443,380,249.00	5,893,352,831.00	91%	1,206,773,025.00	1,123,999,303.00	5,236,607,224.00	4,769,353,528.00	↗
> Serviços culturais, recreativos e desporto	658,581,519.00	595,451,704.00	90%	227,095,553.00	202,404,334.00	431,485,966.00	393,047,370.00	↗
> Serviços Públicos Gerais	18,865,006,786.00	15,406,226,154.00	82%	3,275,829,835.00	1,906,690,144.00	15,589,176,951.00	13,499,536,010.00	↗

Fonte: Plataforma Orçamental PALOP-TL.

Ao facilitar a realização de análises e inferências por parte do usuário, a plataforma aumenta substancialmente o público capaz de consumir a informação. Com isso, uma iniciativa, que ocorre fora da administração estatal, logra aumentar o nível de transparência pública dos PALOP-TL. Este é um exemplo de como a sinergia setor público e sociedade civil podem atuar de forma complementar gerando benefícios de *accountability* relevantes aos regimes democráticos.

**A Plataforma Digital Orçamental os PALOP e Timor-Leste<sup>40</sup> levou um ano a ser desenhada e é um projeto de dimensão regional, único a nível mundial, que disponibiliza de forma simplificada, comparada e interativa os Orçamentos de Estados e os dados da Execução Orçamental dos 6 países em formato alinhado com os standards internacionais, para além de classificar os governos desses países relativamente à sua capacidade para disponibilizar esses dados em formato de dados abertos, atempadamente e com o detalhe necessário.**

O desenvolvimento desta que é a primeira Plataforma Digital (online) das Organizações da Sociedade Civil dos PALOP-TL para a simplificação e análise orçamental foi feito co base num processo inspirado em “*design-thinking*” que permitiu envolver as partes interessadas ao longo do processo criativo e, simultaneamente, introduzir processos inovadores no desenvolvimento dos produtos.

40 <https://www.paloptl-ebudgets.org/>.

Em junho de 2021 arrancou a fase inicial do desenvolvimento deste produto inovador. A pesquisa e desenvolvimento, levadas a cabo pelos peritos do Pro PALOP-TL ISC, informaram as fases de compreensão e estabelecimento de empatia dos parceiros de implementação do Pro PALOP-TL ISC e usuários com o produto ainda em definição. Esta fase inicial foi assinalada por uma sessão online de apresentação pública da plataforma<sup>41</sup> que permitiu partilhar a visão, os parâmetros que viriam a ser adotados e o projeto nas suas linhas globais com os parceiros e os usuários do produto final.

Após a apresentação da plataforma, seguiu-se um processo de exploração que permitiu o desenvolvimento de um protótipo da plataforma, assim como do índice de transparência orçamental PALOP-TL, um subproduto da plataforma orçamental. Ao longo de cerca de 12 meses, uma equipa multidisciplinar do Pro PALOP-TL ISC composta por programadores, economistas e especialistas em análise orçamental, controlo externo das despesas, colaboraram estreitamente com quadros dirigentes dos ministérios das Finanças dos 6 PALOP-TL para garantir acesso aos documentos orçamentais (Propostas do Orçamento do Executivo, Orçamentos Promulgados, Relatórios de Execução Orçamental, Conta Geral do Estado) de 2017 à data corrente.

Em abril de 2022, terminava essa fase operacional que permitiu finalizar o desenvolvimento da plataforma e capacitar equipas nacionais formadas por membros das organizações da sociedade civil e quadros das finanças, mas também por programadores, para que se tornassem proficientes no seu manuseio.

## Entre outubro de 2021 e abril de 2022, foram realizados 40 dias de trabalho com cerca de 72 pessoas envolvidas:

- ▶ **43 pessoas foram empoderadas e capacitadas para compreender como funciona e os princípios que sustentam a plataforma** – membros de organizações da sociedade civil e quadros dos ministérios das finanças nos PALOP-TL.
- ▶ **14 foram credenciadas e estão hoje habilitadas para aceder a dados orçamentais** em formato não aberto, tratá-los e disponibilizá-los na plataforma em formato aberto, assim como para produzir o índice de transparência orçamental PALOP-TL.
- ▶ **29 programadores**, principalmente jovens envolvidos em *startups* e projetos inovadores, alguns provenientes das unidades TIC dos ministérios das finanças, foram formados para operar plataforma, 18 dos quais foram credenciados e **estão habilitados operar toda a estrutura IT da plataforma**.

41 <https://eur03.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fagora-parl.org%2Fpt-pt%2Fpro-palop-tl-sai%2Fwebinar%2Fapresentacao-publica-da-plataforma-online-para-simplificacao-e-analise&data=04%7C01%7Cricardo.g.gomes%40cv.jo.un.org%7Cf839ff5c3c12429bf54108d976c2bd24%7Cb3e5db5e2944483799f57488ace54319%7C0%7C0%7C637671401053887637%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJWljiMC4wLjAwMDAiLCJQIjoiV2luMzliLCJBTiI6IkhWwiL-CJXVCI6Mn0%3D%7C1000&sdata=2FsCAb0CseN1a4TkmJh7UCM6PHToeqFQcWBCmYvgcV4%3D&reserved=0>.

**Atualmente, existe um pool de 32 membros das OSC e Ministérios das Finanças dos PALOP-TL com capacidade e credenciais para operar esta que é a primeira Plataforma Orçamental Digital de escopo regional capaz de:**

- ▶ **Simplificar e apresentar ao grande público**, de forma standard e simplificada, os dados dos Orçamentos de Estado & as Despesas Públicas.
- ▶ **Avaliar o grau de transparência orçamental** de acordo com 3 critérios alinhados com os standards internacionais: dados orçamentais abertos (open data), relatórios orçamentais de despesa disponibilizados atempadamente, grau de detalhe das despesas públicas disponibilizadas ao público.

Em 2022, a plataforma foi identificada pela OCDE como um estudo de caso de Inovação do Sector Público no contexto do Programa de Governação MENA-OCDE<sup>42</sup>, que resulta de uma parceria entre o Observatório de Inovação do Sector Público da OCDE (OPSI<sup>43</sup>) e o Centro Mohammed Bin Rashid para a Inovação Governamental dos Emirados Árabes Unidos (MBCGI<sup>44</sup>) para explorar a forma como os governos estão a trabalhar para compreender, testar e incorporar novas formas de fazer as coisas.

42 <https://eur03.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fwww.oecd.org%2Fmena%2Fgovernance%2F%27&data=05%7C01%7Cricardo.g.gomes%40cv.jo.un.org%7Ce7fe413e8ae147320b5808db8c233368%7Cb3e5db5e2944483799f57488ace54319%7C0%7C0%7C638257855050291779%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJWlloiMC4wLjAwMDAiLCJQIjoiV2luMzliLCJBTiI6IklhaWwiLCJXVCi6Mn0%3D%7C3000%7C%7C%7C&sdata=5ro2OhW0EtW56Oxe9RPESwCgvi-8XBuAeXdN50826G%2BE%3D&reserved=0>.

43 <https://eur03.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fwww.oecd.org%2Fopsi%2F&data=05%7C01%7Cricardo.g.gomes%40cv.jo.un.org%7Ce7fe413e8ae147320b5808db8c233368%7Cb3e5db5e2944483799f57488ace54319%7C0%7C0%7C638257855050291779%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJWlloiMC4wLjAwMDAiLCJQIjoiV2luMzliLCJBTiI6IklhaWwiLCJXVCi6Mn0%3D%7C3000%7C%7C%7C&sdata=mwqvDYMNxkv%2FVcK%2BMRC%2F31AN%2FTjN130PWj1Acn1umAA%3D&reserved=0>.

44 <https://eur03.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fwww.mbcgi.gov.ae%2Fen&data=05%7C01%7Cricardo.g.gomes%40cv.jo.un.org%7Ce7fe413e8ae147320b5808db8c233368%7Cb3e5db5e2944483799f57488ace54319%7C0%7C0%7C638257855050291779%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJWlloiMC4wLjAwMDAiLCJQIjoiV2luMzliLCJBTiI6IklhaWwiLCJXVCi6Mn0%3D%7C3000%7C%7C%7C&sdata=4pqlGCpQrUb46rvsgV8VhX%2Fry1Vb1raYUjmiM7W77Yc%3D&reserved=0>.

**Embora a plataforma não tenha sido incluída no relatório “OECD Global Trends in Government Innovation” de 2023<sup>45</sup>, foi publicada na Biblioteca de Estudos de Casos da OCDE-OPSI<sup>46</sup>. A Plataforma Digital eBudget das OSCs PALOP-TL para a transparência e responsabilização é a primeira rede digital transnacional de sempre para a literacia fiscal dos cidadãos e a sua participação nos ciclos orçamentais numa “escala regional”, abrangendo os países PALOP-TL (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste).**

Como referido anteriormente, em 2023 o PNUD definiu a infraestrutura pública digital (IPD/DPI) como um conjunto de sistemas digitais partilhados que devem ser seguros e interoperáveis e podem ser construídos com base em normas e especificações abertas para fornecer e proporcionar um acesso equitativo a serviços públicos e/ou privados, à escala da sociedade. Para tal, essas infraestruturas são regidas por quadros jurídicos e regras passíveis de impulsionar o desenvolvimento, a inclusão, a inovação, a confiança pública, a concorrência e o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Como infra-estruturas, ultrapassam a abordagem compartimentada da conceção e implementação de soluções digitais com programas interoperáveis à escala da sociedade que transferem a inovação e a concorrência para atividades que têm lugar no seu topo.

Embora não tenha sido catalogada no mais recente compêndio do PNUD sobre o potencial da infraestrutura pública digital para acelerar os ODS (UNDP, 2023), a plataforma digital orçamental dos PALOP-TL que é analisada pelo presente artigo, dada a sua interoperabilidade e a abertura dos seus dados, é um claro exemplo de infraestrutura pública digital com potencial para reforçar a coordenação a nível regional / PALOP-TL (ODS 17) e contribuir para o avanço desses países para arquiteturas abertas dos seus sistemas de gestão das finanças públicas.

45 <https://eur03.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Foeecd-opsi.org%2Fpublications%2Ftrends-2023%2F&data=05%7C01%7Cricardo.g.gomes%40cv.jo.un.org%7Ce7fe413e8ae147320b5808db8c233368%7Cb3e5db5e2944483799f57488ace54319%7C0%7C0%7C638257855050291779%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJWJoiMC4wLjAwMDAiLCJQIjoiV2luMzliLCJBTiI6IklhaWwiLCJXVCi6Mn0%3D%7C3000%7C%7C%7C&sdata=mV1Jux9IL5LLQv9Qi7f8qEORqK%-2FWOkkkmdT%2B%2Baac5CM%3D&reserved=0>.

46 [https://eur03.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Foeecd-opsi.org%2Fcase\\_type%2Fopsi%2F&data=05%7C01%7Cricardo.g.gomes%40cv.jo.un.org%7Ce7fe413e8ae147320b5808db8c233368%7Cb3e5db5e2944483799f57488ace54319%7C0%7C0%7C638257855050291779%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJWJoiMC4wLjAwMDAiLCJQIjoiV2luMzliLCJBTiI6IklhaWwiLCJXVCi6Mn0%3D%7C3000%7C%7C%7C&sdata=MfftdR2Jwtc0vme0355dCr5bM%2FP2BZO-JZj7cweMWouE%3D&reserved=0](https://eur03.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Foeecd-opsi.org%2Fcase_type%2Fopsi%2F&data=05%7C01%7Cricardo.g.gomes%40cv.jo.un.org%7Ce7fe413e8ae147320b5808db8c233368%7Cb3e5db5e2944483799f57488ace54319%7C0%7C0%7C638257855050291779%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJWJoiMC4wLjAwMDAiLCJQIjoiV2luMzliLCJBTiI6IklhaWwiLCJXVCi6Mn0%3D%7C3000%7C%7C%7C&sdata=MfftdR2Jwtc0vme0355dCr5bM%2FP2BZO-JZj7cweMWouE%3D&reserved=0).

## 3.2. Avaliação da transparência orçamental com base no índice PALOP-TL

O desenvolvimento de um índice próprio para os PALOP-TL constitui um enorme avanço na agenda regional, principalmente devido ao seu recorte. É o primeiro índice que analisa os seis países numa periodicidade anual, permitindo um monitoramento recorrente da evolução da transparência na região PALOP-TL. Uma sociedade civil mais informada eleva o nível da exigência da qualidade da informação disponibilizada, a qualidade da sua participação, a sua *accountability* e advocacia, o que, por sua vez, tem impacto direto na eficiência, eficácia e efetividade na gestão dos recursos públicos.

### A metodologia deste índice apresenta três dimensões:

- I. **Dados abertos**, que avaliam se os dados publicados estão em conformidade com este conceito;
- II. **Relatórios orçamentais**, que avaliam se os relatórios provisórios e definitivos oficiais de prestação de contas são publicados oportuna e tempestivamente;
- III. **Qualidade da informação**, que avalia e testa se os países informam como os recursos são aplicados (classificação funcional), detalham quais os órgãos responsáveis pela sua implementação (classificação orgânica) e quais as origens dos recursos que entram nos cofres públicos (receitas por classificação económica).

A metodologia completa e sua fundamentação teórica estão disponíveis publicamente – versões portuguesa<sup>47</sup> e inglesa<sup>48</sup>: O protocolo de implementação da metodologia foi apresentado às organizações da sociedade civil e Ministério das finanças (com exceção a Timor-Leste) dos PALOP-TL. Durante as formações nos países, os colaboradores utilizaram o questionário guia do índice<sup>49</sup>. A revisão da avaliação por mais pesquisadores e o Ministério das Finanças tornou as conclusões do índice mais robustas e a rede de colaboradores formada nos países criaram as condições para que o índice de transparência deixasse de ser um projeto piloto em 2022.

Abaixo segue o mapeamento dos documentos consultados para a construção desta primeira versão do índice que passará a ser atualizado anualmente de 2023 em diante.

47 [https://www.paloptl-ebudgets.org/static/reports/methodology\\_2021\\_pt.0332785a53b9.pdf](https://www.paloptl-ebudgets.org/static/reports/methodology_2021_pt.0332785a53b9.pdf).

48 [https://www.paloptl-ebudgets.org/static/reports/methodology\\_2021\\_en.4bdc6565965d.pdf](https://www.paloptl-ebudgets.org/static/reports/methodology_2021_en.4bdc6565965d.pdf).

49 [https://www.paloptl-ebudgets.org/static/reports/evaluation\\_questionnaire\\_2021\\_pt.02393569d940.pdf](https://www.paloptl-ebudgets.org/static/reports/evaluation_questionnaire_2021_pt.02393569d940.pdf).

# ANGOLA

## Orçamento Promulgado (2020)

- ▶ Elaborado: Sim.
- ▶ Nome do documento: Orçamento Geral do Estado 2020 Aprovado pelo legislativo em: 12 de dezembro 2019.
- ▶ Fonte: <https://www.dw.com/pt-002/parlamento-angolano-aprova-or%C3%A7amentogeral-para-2020/a-51649403>.
- ▶ Promulgado em: Lei n.º 30/19, de 27 de dezembro.
- ▶ Fonte: Diário da República.
- ▶ Endereço: <https://angolaforex.com/2020/01/03/diario-da-republica-i-a-serie-n-o-164-de27-de-dezembro-de-2019/>
- ▶ Tempo de publicação: Menos de 1 mês.

## Relatórios de Execução Orçamental (2020)

- ▶ Elaborado: Sim.
- ▶ Todos os relatórios estão disponível neste link: <https://www.minfin.gov.ao/PortalMinfin/#!/materias-de-realce/relatorios-e-contas>.
- ▶ Periodicidade: Trimestral

## Relatórios de Execução Orçamental (2020)

### 1º TRIMESTRE

- ▶ Elaborado: Sim.
- ▶ Nome do documento: Relatório de Execução Trimestral do OGE.
- ▶ Publicado em: 15 de setembro de 2020.
- ▶ Observação: A data que o Ministério orienta para citação é maio 2020, mas o relatório indica que o documento só foi finalizado em setembro: “Referências para Citação: Ministério das Finanças de Angola, Relatório de Execução Trimestral do Orçamento Geral do Estado: I Trimestre de 2020, maio, 2020.”
- ▶ Tempo de publicação: Quase 6 meses após o período ao qual o relatório se refere.

### 2º TRIMESTRE

- ▶ Elaborado: Sim.
- ▶ Nome do documento: Relatório de Execução Trimestral do OGE.
- ▶ Publicado em: 15 de setembro de 2020.
- ▶ Observação: A data que o Ministério recomenda para citação é julho 2020, mas o relatório indica que o documento só foi finalizado em setembro. “Ministério das Finanças de Angola, Relatório de Execução Trimestral do Orçamento Geral do Estado: II Trimestre de 2020, julho, 2020.”
- ▶ Tempo de publicação: 2 meses e meio após o período reportado.

### 3º TRIMESTRE

- ▶ Elaborado: Sim.
- ▶ Nome do documento: Relatório de Execução Trimestral do OGE III Trimestre 2020. Publicado em: 13 de novembro.
- ▶ Observação: Neste caso a data de finalização está de acordo com a data indicada como referência para citação.
- ▶ “Referências para Citação: Ministério das Finanças de Angola, Relatório de Execução Trimestral do Orçamento Geral do Estado: I Trimestre de 2020, novembro, 2020.”
- ▶ Tempo de publicação: Um mês e meio após o período reportado

### 4º TRIMESTRE

- ▶ Elaborado: Sim.
- ▶ Nome do documento: Relatório de Execução Trimestral do OGE IV Trimestre 2020. Publicado em: 01 de março de 2021.
- ▶ Observação: A data que o Ministério orienta para citação é fevereiro de 2021, mas o relatório indica que o documento só foi finalizado em março de 2021.
- ▶ Ministério das Finanças de Angola, Relatório de Execução Trimestral do Orçamento Geral do Estado: IV Trimestre de 2020, fevereiro, 2021.
- ▶ Tempo de publicação: 2 meses depois do período reportado.



## Relatório de Final de Ano (2019)

- ▶ Elaborado: Sim.
- ▶ Nome do documento: Conta Geral do Estado: Exercício Fiscal de 2019.
- ▶ Publicado: 15 de setembro de 2020.
- ▶ Fonte: <https://www.minfin.gov.ao/PortalMinfin/#!/materias-de-realce/conta-geral-do-estado>
- ▶ Tempo de publicação: Menos de 1 ano depois do período reportado.

## Breve avaliação<sup>50</sup>:

Na Dimensão de Relatórios Orçamentais, destaca-se a demora na publicação dos Relatórios de Execução (REO): o REO do 1º Trimestre é publicado mais de 3 meses depois do final do período a que se refere; a publicação dos relatórios do 2º, 3º e 4º Trimestres também demora mais que o ideal (até 1 mês após o fechamento do trimestre), mas obtém parte da pontuação por não passar de 3 meses. O Relatório de Final de Ano também não é publicado dentro dos 6 meses após o fechamento (prazo ideal), mas recebe parte da pontuação por não passar mais de 12 meses.

Em relação à qualidade da informação, o país perde pontos por não disponibilizar os dados de despesa sob a classificação orgânica e classificação em subfunções nos relatórios de execução e no Relatório de Final de Ano. Além disso, não detalha as fontes de receita, indicando apenas rubricas amplas sobre arrecadação (nos REOs e RFA).

Na dimensão de Dados Abertos, o país também não pontua. Apesar de haver uma iniciativa muito interessante para publicação dos dados orçamentais em formato aberto, as bases não estão atualizadas (o último ano disponível é 2019).

50 Avaliação detalhada: [https://www.paloptl-ebudgets.org/static/reports/results\\_angola\\_2021\\_pt.2b612b4eb01b.pdf](https://www.paloptl-ebudgets.org/static/reports/results_angola_2021_pt.2b612b4eb01b.pdf).

# CABO VERDE

## Orçamento Promulgado (2020)

- ▶ Elaborado: Sim
- ▶ Nome do documento: Boletim Oficial. Lei n.º 69/IX/2019:
- ▶ Aprova o Orçamento do Estado para o ano económico de 2020 Aprovado pelo legislativo em: 29/11/2019
- ▶ Fonte: <https://inforpress.cv/parlamento-aprova-orcamento-de-estado-para-2020-comvotos-favoraveis-do-mpd-e-contra-de-toda-a-oposicao/>
- ▶ Endereço: <https://www.mf.gov.cv>
- ▶ Promulgado em: 31/12/2019
- ▶ Tempo para publicação: Dentro de 1 mês.

## Relatórios de Execução Orçamental (2020)

- ▶ Periodicidade: Mensal (Síntese de Execução Orçamental do OE Janeiro 2020.pdf); Trimestral (Contas Provisórias).
- ▶ Ressalta-se, no entanto, que são as Contas Provisórias que apresentam os dados que alimentam a plataforma. Por isso, a avaliação foca neste documento.
- ▶ Fonte dos Relatórios: <https://www.mf.gov.cv>
- ▶ Datas de Publicação: O país não informa a data de publicação no corpo dos documentos. Considerou-se, portanto, as datas de criação do documento descritas no site-fonte. Para ver, clicar no documento e depois no botão “Informação/Download” e observar o campo “Criado” na lateral direita da página.

## Relatório de Final de Ano (2019)

- ▶ Nome: Conta Geral do Estado 2019
- ▶ Endereço: <https://www.mf.gov.cv>
- ▶ Publicação: até 04/01/2021
- ▶ O país não informa a data de publicação no corpo dos documentos. Considerou-se, portanto, as datas de criação do documento descritas no site-fonte. Para ver, clicar no documento e depois no botão “Informação/Download” e observar o campo “Criado” na lateral direita da página. Tempo para publicação: > 1 ano.

## Breve avaliação<sup>51</sup>:

A Dimensão de Relatórios Orçamentais aponta que o país elabora e publica todos os documentos avaliados. No entanto, o prazo de publicação não é ideal em nenhum deles. O Orçamento é promulgado somente depois de 1 mês após sua aprovação pelo legislativo. Como não passa de 3 meses, recebe parte da pontuação. Os Relatórios de Execução (REOs) são publicados depois de cerca de um mês e meio após o período reportado, a recomendação é que isso ocorra dentro de 1 mês. Como o prazo não passa de 3 meses, o país recebe parte da pontuação. Em relação ao Relatório de Final de Ano, o país não pontua porque publica com mais de 12 meses de defasagem em relação ao período.

A Dimensão de Qualidade da Informação mostra que o país não apresenta as despesas segundo a classificação orgânica para todo o orçamento. Tanto no Orçamento Promulgado, quando nos REOs, a classificação por órgãos está disponível apenas para o orçamento de funcionamento, mas não para o orçamento como um todo.

O país não disponibiliza bases de dados em formato aberto contendo as classificações referidas acerca de despesas e de receitas.

51 Avaliação detalhada: [https://www.paloptl-ebudgets.org/static/reports/results\\_cabo-verde\\_2021\\_pt.707b85356ccd.pdf](https://www.paloptl-ebudgets.org/static/reports/results_cabo-verde_2021_pt.707b85356ccd.pdf).

# GUINÉ-BISSAU

## Orçamento Promulgado (2020)

- ▶ Elaborado: Sim
- ▶ Nome do documento: Orçamento Geral do Estado 2020
- ▶ Data de aprovação pelo legislativo: 9 de setembro. Fonte: <https://www.ipt.gw/2020/09/16/orcamento-geral-estado-guine-bissau-2020/>. Data de promulgação: até 5/01/2021.
- ▶ Como o período foi definido: O país não informa a data de promulgação O documento disponibilizado deixa lacunas em branco no local onde constaria a data de promulgação do Orçamento. Como a data de publicação do documento no site é 5/1/2021, sabe-se que a promulgação ocorreu em algum momento entre 9/9/2020 e 5/1/2021
- ▶ Endereço: <https://www.mef.gw/publicacoes/orcamento-geral-do-estado/20-oge2020/file>. Tempo para publicação: Não é possível identificar, sabe-se que é no máximo 4 meses.

## Relatórios de Execução Orçamental (2020)

- ▶ Não disponíveis

## Relatório de Final de Ano (2019)

- ▶ Nome do relatório: Relatório de Execução Orçamental - Ano 2019
- ▶ Fonte: <https://www.mef.gw/publicacoes/seguimento-da-execucao-orcamental#>
- ▶ Data de publicação: 10/02/2021 (data de upload do relatório no site)
- ▶ Tempo para publicação: > 1 ano após o período reportado.

## Breve avaliação<sup>52</sup>:

A Dimensão de Relatórios Orçamentais aponta que o país elaborou e publicou apenas o Orçamento Aprovado e o Relatório de Final de Ano (RFA). O documento disponibilizado pelo Ministério das Finanças do país não indica o número da lei sob a qual o orçamento foi promulgado e nem tão pouco a data de publicação. No site, o documento foi disponibilizado quatro meses depois da data de aprovação no legislativo. Já o RFA foi publicado no site mais de um ano após o fim do período ao qual se refere. O país não pontua no indicador de prazo de publicação em nenhum destes documentos. Além disso, nenhum dos relatórios de execução foram disponibilizados.

Em relação à dimensão de qualidade da informação, destaca-se a ausência da classificação funcional durante todo o ciclo orçamental. No RFA a classificação orgânica da despesa se dá só em 1 nível, sem detalhamentos. Também não há detalhamento suficiente da receita no RFA. A pontuação é zerada em relação aos indicadores do Relatório de Execução Orçamental, já que estes não foram elaborados.

O país não disponibiliza bases de dados em formato aberto contendo as classificações referidas acerca de despesas e de receitas.

52 Avaliação detalhada: [https://www.paloptl-ebudgets.org/static/reports/results\\_guinea-bissau\\_2021\\_pt.3f297cbcd414.pdf](https://www.paloptl-ebudgets.org/static/reports/results_guinea-bissau_2021_pt.3f297cbcd414.pdf).

# MOÇAMBIQUE

## Orçamento Promulgado (2020)

- ▶ Elaborado: Sim
- ▶ Nome do documento: Orçamento de Estado 2020
- ▶ Aprovado pelo legislativo em: abril
- ▶ Fonte: <https://pt.euronews.com/2020/04/22/filipe-nyusi-promulga-lei-do-orcamentodo-estado-para-2020>. Promulgado em: 22 de abril 2020. Fonte: Diário da República  
Endereço: <https://www.cabri-sbo.org/pt/documents/law-no-3-2020-approves-the-statebudget-for-the-year-2020>.
- ▶ Tempo para publicação: Menos de 1 mês.

## Relatórios de Execução Orçamental (2020)

- ▶ Periodicidade: Trimestral
- ▶ Elaborados: Sim
- ▶ Publicados: sim
- ▶ Fonte: <https://www.mef.gov.mz/>; buscar no menu lateral direito “Execução do Orçamento do Estado” e REO 2020.
- ▶ Data: Não foi possível identificar.
- ▶ Nome do documento: Relatório de Execução do Orçamento do Estado - janeiro a março - Ano 2020 Relatório de Execução do Orçamento do Estado - janeiro a junho - Ano 2020 Relatório de Execução do Orçamento do Estado - Janeiro a Setembro - Ano 2020 Relatório de Execução do Orçamento do Estado - Janeiro a Dezembro - Ano 2020
- ▶ Tempo para publicação: Não foi possível identificar.

## Relatório de Final de Ano (2019)

- ▶ Elaborado: Sim
- ▶ Nome do Relatório: Conta Geral do Estado 2019
- ▶ Endereço: Em: <https://www.mef.gov.mz/>; buscar no menu lateral direito por Conta Geral do Estado (CGE) e depois CGE 2019.
- ▶ Publicado em: maio de 2020. Como a data foi identificada: Na página de capa do documento. Tempo para publicação: menos de 6 meses após o fim do período reportado.

## Breve avaliação<sup>53</sup>:

Na Dimensão de Relatórios Orçamentais, é o país com melhor pontuação (84 pts). Moçambique elabora e publica todos os relatórios avaliados pelo índice. No entanto, a ausência de informação sobre a data de publicação dos quatro relatórios trimestrais impede a avaliação sobre o prazo de publicação e por isso, o país perde pontos no indicador.

Na dimensão de qualidade da informação, destaca-se que o país não apresenta as dotações aprovadas de despesa por subfunção e não detalha as fontes de receita previstas no OP. Nos REOs, as receitas também não aparecem suficientemente detalhadas. No Relatório de Final de Ano, destaca-se que a classificação orgânica está disponível apenas para uma parte do orçamento (de funcionamento) e não para o orçamento como um todo.

O país não disponibiliza bases de dados em formato aberto contendo as classificações referidas acerca de despesas e de receitas.

53 Avaliação detalhada: [https://www.paloptl-ebudgets.org/static/reports/results\\_mozambique\\_2021\\_pt.4b6e591b40ee.pdf](https://www.paloptl-ebudgets.org/static/reports/results_mozambique_2021_pt.4b6e591b40ee.pdf).

# SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE

## Orçamento Promulgado (2020)

- ▶ Elaborado: Sim
- ▶ Nome do documento: “O Orçamento Geral do Estado para o Ano Económico de 2020”
- ▶ Aprovado pelo legislativo em: 23 de dezembro de 2019
- ▶ Promulgado em: 10 de janeiro de 2020 Fonte: ASSEMBLEIA NACIONAL - Lei n.º 01/2020  
Endereço: <https://www.financas.gov.st/index.php/publicacoes/documentos/file/960-1-stp-oge-2020-lei-e-relatorio>.
- ▶ Tempo para publicação: Menos de 1 mês após aprovação

## Relatórios de Execução Orçamental (2020)

- ▶ Periodicidade: Trimestral

### 1º TRIMESTRE

- ▶ Elaborado: Sim
- ▶ Nome do documento: Relatório de Execução Orçamental - 1º TRIMESTRE 2020
- ▶ Publicado em: 3/07/2020 (conforme informado no link abaixo no campo “Data”)
- ▶ Fonte: Ministério das Finanças
- ▶ Endereço: <https://www.financas.gov.st/index.php/publicacoes/documentos/file/978-relatorio-de-execucao-orcamental-i-trimestre-2020>.
- ▶ Tempo para publicação: 4 meses após o período ao qual se refere



## Relatórios de Execução Orçamental (2020)

### 2º TRIMESTRE

- ▶ Elaborado: Sim
- ▶ Nome do documento: Relatório de Execução Orçamental - 2º TRIMESTRE 2020  
Publicado em: 29 de setembro (conforme informado no link abaixo no campo "Data")
- ▶ Fonte: Ministério das Finanças. Endereço:
- ▶ <https://www.financas.gov.st/index.php/publicacoes/documentos/file/1030-reo-ii-trimestre-2020>
- ▶ Tempo para publicação: Quase 3 meses após o período ao qual se refere

### 3º TRIMESTRE

- ▶ Elaborado: Sim
- ▶ Nome do documento: Relatório de Execução Orçamental - 3º TRIMESTRE 2020
- ▶ Publicado em: 1/12/2020 (conforme informado no link abaixo no campo "Data")
- ▶ Fonte: Ministério das Finanças. Endereço:
- ▶ <https://www.financas.gov.st/index.php/publicacoes/documentos/file/1132-relatorio-de-execucao-orcamental-iii-trimestre-2020>
- ▶ Tempo para publicação: 2 meses após o período ao qual se refere

### 4º TRIMESTRE

- ▶ Elaborado: Sim
- ▶ Nome do documento: Relatório de Execução Orçamental - 4º TRIMESTRE 2020
- ▶ Publicado em: 1/07/2021 (conforme informado no link abaixo no campo "Data").  
Fonte: <https://www.financas.gov.st/index.php/publicacoes/documentos/file/1324-relatorio-de-execucao-orcamental-iv-trimestre-2020>
- ▶ Tempo para publicação: 7 meses após o período ao qual se refere Relatório de Final de Ano.

## Relatório de Final de Ano (2019)

- ▶ Elaborado: Sim
- ▶ Nome do documento: Conta Geral do Estado - Ano fiscal de 2019 Publicado em: 14 maio 2021 (conforme consta no site para download)
- ▶ Fonte: <https://www.financas.gov.st/index.php/publicacoes/documentos/file/1306-oficioda-cge-2019-ao-tc-26-02-2020>
- ▶ Tempo para publicação: Mais de 1 ano após o período reportado.

## Breve avaliação<sup>54</sup>:

A Dimensão de Relatórios Orçamentais aponta que o país elabora e publica todos os documentos. No entanto, destaca-se a demora na publicação da maior parte deles. O único que fica dentro do prazo ideal é o Orçamento Promulgado (OP), publicado em menos de 1 mês após sua aprovação pelo legislativo. Os Relatórios de Execução (REOs) do 2º e 3º trimestre obtêm parte da pontuação porque são publicados em menos de 3 meses após o período ao qual se referem. O ideal é que a publicação se dê em até um mês depois do período reportado. O REO do 1º Trimestre é publicado depois de 4 meses e o do 4º Trimestre depois de 7 meses. O Relatório de Final de Ano (RFA) é publicado depois de 12 meses após o ano ao qual se refere, e por isso também não recebe pontuação.

É importante que estes documentos sejam disponibilizados ao público o mais rapidamente possível, para diminuir a assimetria de informação entre governo e sociedade sobre o orçamento público.

Em relação à dimensão de qualidade da informação, destaca-se que o país não publica as despesas executadas ao longo do ano classificadas por função e órgão em nível mais detalhado (subfunção e unidade orçamentária). Isso dificulta o acompanhamento do orçamento por parte do cidadão. O país não disponibiliza bases de dados em formato aberto contendo as classificações referidas acerca de despesas e de receitas.

54 Avaliação detalhada: [https://www.paloptl-ebudgets.org/static/reports/results\\_sao-tome-e-principe\\_2021\\_pt.9865b-fd209aa.pdf](https://www.paloptl-ebudgets.org/static/reports/results_sao-tome-e-principe_2021_pt.9865b-fd209aa.pdf).

# TIMOR-LESTE

## Orçamento Promulgado (2020)

- ▶ Elaborado: Sim.
- ▶ Nome do documento: Orçamento do Estado 2020.
- ▶ Aprovado pelo legislativo em: 1 de Outubro de 2020.
- ▶ Fonte: <https://www.gpm.gov.tl/pt/kaleidoskopiu-tinan-2020-kona-ba-s-e-primeiruministru-taur-matan-ruak/#.YO2mbBNKgI>
- ▶ Promulgado em: 19 de Outubro de 2020. Fonte: Lei N.º 10 /2020 de 19 de outubro publicada em diário oficial.
- ▶ Endereço: [http://www.mj.gov.tl/jornal/public/docs/2020/serie\\_1/SERIE\\_I\\_NO\\_42\\_A.pdf](http://www.mj.gov.tl/jornal/public/docs/2020/serie_1/SERIE_I_NO_42_A.pdf)
- ▶ Tempo para publicação: Menos de 1 mês após o período reportado.

## Relatórios de Execução Orçamental (2020)

- ▶ Periodicidade: Trimestral

## Relatórios de Execução Orçamental (2020)

- ▶ Periodicidade: Trimestral

### 1º TRIMESTRE

- ▶ Elaborado: Sim.
- ▶ Nome do documento: Ano Financeiro de 2020 - Relatório de Execução Orçamental para o Primeiro Trimestre.
- ▶ Fonte: <https://www.mof.gov.tl/wp-content/uploads/2020/04/Relatorio-ExecucaoOrcamento-Primeiro-Trimestre-2020.pdf>
- ▶ Publicação em: entre 31/03/2020 e 30/04/2020.
- ▶ Como o período foi identificado: Nem o site nem o documento informam a data de publicação. Utilizando o método "*javascript: alert (document.last modified)*" é possível identificar que a última modificação na página que apresenta o documento foi de 30/04/2020. Esse caminho só é possível porque a estrutura do site gera um endereço web para exibir cada relatório. Assim, a data de atualização se refere muito provavelmente ao upload do documento. Pode-se assumir então, que o documento foi publicado no site em algum momento entre 31/03/2020 (fim do primeiro trimestre ao qual o relatório se refere) e 30/04/2020. Tempo para publicação: Menos de 1 mês após o período reportado

### 2º TRIMESTRE

- ▶ Nome do documento: Ano Financeiro de 2020 - Relatório de Execução Orçamental para o Segundo Trimestre.
- ▶ Fonte: [https://www.mof.gov.tl/wp-content/uploads/2020/09/Relat%C3%B3rio-ExecucaoOrcamento-Segundo-Trimestre-AF-2020\\_Vers%C3%A3o\\_Final.pdf](https://www.mof.gov.tl/wp-content/uploads/2020/09/Relat%C3%B3rio-ExecucaoOrcamento-Segundo-Trimestre-AF-2020_Vers%C3%A3o_Final.pdf)
- ▶ Publicação em: entre 31/06/2020 e 15/09/2020. Como o período foi identificado: Nem o site, nem o documento informam a data de publicação. Utilizou-se o método "*javascript: alert(document.last modified)*", conforme mais detalhadamente descrito na definição do período de publicação do relatório de execução do primeiro trimestre.
- ▶ Tempo para publicação: Não é possível identificar, porém foi possível inferir que ocorreu no máximo em até 3 meses após o período reportado.

### 3º TRIMESTRE

- ▶ Nome do documento: Ano Financeiro de 2020 - Relatório de Execução Orçamental para o Terceiro Trimestre.
- ▶ Fonte: <https://www.mof.gov.tl/wp-content/uploads/2020/10/Relat%C3%B3rio-ExecucaoOrcamento-Terceiro-Trimestre-AF-2020.pdf>.
- ▶ Publicação: entre 31/09/2020 e 19/10/2020.
- ▶ Como o período foi identificado: Nem o site, nem o documento informam a data de publicação. Utilizou-se o método "*javascript: alert(document.last modified)*", conforme mais detalhadamente descrito na definição do período de publicação do relatório de execução do primeiro trimestre.
- ▶ Tempo para publicação: Menos de um mês após o período reportado.

## Relatórios de Execução Orçamental (2020)

### 4º TRIMESTRE

- ▶ Nome do documento: Ano Financeiro de 2020 - Relatório de Execução Orçamental para o Quarto Trimestre.
- ▶ Fonte: [https://www.mof.gov.tl/wp-content/uploads/2021/03/Relat%C3%B3rio-ExecucaoOrcamento-Quarto-Trimestre-AF-2020\\_Versaun-Final\\_2.pdf](https://www.mof.gov.tl/wp-content/uploads/2021/03/Relat%C3%B3rio-ExecucaoOrcamento-Quarto-Trimestre-AF-2020_Versaun-Final_2.pdf)
- ▶ Publicação: entre 31/12/2020 e 14/03/2021. Como o período foi identificado: Nem o site, nem o documento informam a data de publicação. Utilizou-se o método “*javascript: alert(document.last modified)*”, conforme mais detalhadamente descrito na definição do período de publicação do relatório de execução do primeiro trimestre.
- ▶ Tempo para publicação: Não é possível identificar exatamente, mas ocorre em menos de 3 meses após o período ao qual se refere.

## Relatório de Final de Ano (2019)

- ▶ Elaborado: Não.

### Breve avaliação<sup>55</sup>:

A Dimensão de Relatórios Orçamentais aponta que o país elabora e publica todos os documentos exceto o Relatório de Final de Ano. Em relação ao prazo de publicação, o país obteve a pontuação máxima em relação ao Orçamento Promulgado (OP), Relatórios de Execução (REOs) do 1º e 3º trimestre. Eles foram publicados em menos de 1 mês após o período reportado. Os REOs do 2º e 4º trimestre recebem parte da pontuação, já que passaram de 1 mês, mas ficaram dentro dos 3 meses pontuáveis na metodologia. É importante que estes documentos sejam disponibilizados ao público o mais rapidamente possível, para diminuir a assimetria de informação entre governo e sociedade sobre o orçamento público.

Em relação à dimensão de qualidade da informação, destaca-se a ausência da classificação funcional para as despesas no OP. No REO o país disponibiliza os dados por função, mas não por subfunção. Como Timor-Leste não elabora o Relatório de Final de ano, não recebeu pontuação relativa à análise de qualidade deste relatório, o que contribui para seu baixo desempenho no índice.







O país não disponibiliza bases de dados em formato aberto contendo as classificações referidas acerca de despesas e de receitas.

55 Avaliação detalhada: [https://www.paloptl-ebudgets.org/static/reports/results\\_timor-leste\\_2021\\_pt.05d3b516ea57.pdf](https://www.paloptl-ebudgets.org/static/reports/results_timor-leste_2021_pt.05d3b516ea57.pdf).

Partindo do que acima se expõe, ainda em fase de protótipo e teste (passará a ser sistematicamente aplicado em 2023), segue abaixo a classificação para transparência orçamental dos seis PALOP-TL com base no índice de transparência orçamental PALOP-TL<sup>56</sup>.

O Índice e-budget 2021 revela o seguinte ranking de transparência nos PALOP-TL: 1º) São Tomé e Príncipe; 2º) Moçambique; 3º) Cabo Verde; 4º) Angola; 5º) Timor-Leste; e 6º) Guiné-Bissau. A figura abaixo apresenta a pontuação em cada uma das dimensões.

**Figura 5 - Pontuação do Índice de Transparência 2021**

			Dados Abertos (0-100) ⓘ	Relatórios Orçamentais (0-100) ⓘ	Qualidade da Informação (0-100) ⓘ	Índice de Transparência Orçamental (0-100)
1		SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE	0	71	89	68
2		MOÇAMBIQUE	0	84	78	63
3		CABO VERDE	0	75	72	58
4		ANGOLA	0	82	56	50
5		TIMOR LESTE	0	63	50	43
6		GUINÉ BISSAU	0	33	33	27
		<b>MÉDIA</b>	<b>0</b>	<b>68</b>	<b>63</b>	<b>51</b>

A média geral de 51 pontos indica um nível baixo de transparência do grupo. Em uma análise geral, é possível depreender:

- ▶ Nenhum dos países publica os dados orçamentais em formato aberto;
- ▶ Menos da metade dos relatórios foram elaborados e tornados públicos sem significativa defasagem temporal em relação ao período reportado;
- ▶ 5 dos 36 relatórios requeridos não foram publicados.
- ▶ As classificações disponibilizadas são, na maior parte dos casos incompletas, pouco granulares ou apresentadas com forma de agregação e hierarquia descontínuas ao longo do ciclo.

56 <https://www.paloptl-ebudgets.org/>.

# CONCLUSÃO

Esse artigo aborda uma perspectiva mais ampla da transparência, sua importância para melhorar o *accountability* e, com isso, a própria qualidade da democracia. O conceito é apresentado não como uma mera exigência legal, mas como um poderoso instrumento para formar eleitores melhor informados e empoderar o cidadão. Esta perspectiva parte da constatação da necessidade de uma nova gama de iniciativas que visam, não apenas a publicação da informação, mas a criação de soluções para facilitar o consumo das mesmas.

Para viabilizar a evolução nesse sentido, o artigo apresenta um modelo de compartilhamento de responsabilidades entre a sociedade civil e o governo. Neste, o setor público investe na eficiência da produção de dados abertos, abrindo espaço para que setores da sociedade girem narrativas e análises diversas.

A partir disso, investigou-se em que medida os governos dos PALOP-TL cumpriam a sua parte no campo das finanças públicas, disponibilizando informações para que outras inovações pudessem surgir no sentido de estender a transparência pública para mais cidadãos. Os resultados da avaliação apontaram para a ausência de dados abertos. A única fonte de informação orçamental são relatórios oficiais de prestação de contas, disponíveis apenas em formato de leitura (fechado).

Apesar dos desafios, os dados publicados viabilizaram um projeto que ocorre fora da esfera pública, mas que eleva o contexto da transparência nos países. O processo de trabalho de construção da plataforma orçamental dos PALOP-TL ilustra o modelo de gestão da informação proposto. Com isso, pretende-se dar visibilidade à relevância deste tipo de iniciativa, que não gera custos adicionais à administração estatal. Ao mesmo tempo, deixa claro a dependência da iniciativa a um passo inicial, este sim, parte necessariamente da esfera pública: o compartilhamento da informação.

A interação sinérgica entre Estado e terceiros pode significar o aumento significativo na transparência do Estado, assim como um ganho real de informação do cidadão médio sobre a atuação do Estado. No limite, seja através do acesso a esses portais, ou da forma como as mídias tradicionais se apropriam deles, **o cidadão comum pode ter como externalidade positiva dessa relação sinérgica um produto muito valioso: informação confiável para tomar decisões políticas.**

# BIBLIOGRAFIA

- Al-Shbail, T. and Aman, A. (2018). E-government and accountability. *Transforming Government People Process and Policy*, 12(2), 155-190. <https://doi.org/10.1108/tg-09-2017-0057>.
- ASSEMBLEIA NACIONAL DE CABO VERDE. Orçamento do Estado 2019. Dezembro, 2018. Disponível em: <https://www.governo.cv/wp-content/uploads/2019/05/orcamento-estado-2019-1.pdf>. Consultado em 25/04/2020.
- Baldo, M. e Baldarelli, M. (2020). As origens da contabilidade social e dos relatórios em Itália: o papel das mulheres académicas, 45-54. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-39229-1\\_4](https://doi.org/10.1007/978-3-030-39229-1_4).
- BOVENS, Mark (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, Vol. 13, No 4. Julho. pp- 447-468.
- BRITO, Jerry (2008). "Hack, Mash & Peer: Crowssourcing government transparency". *The Columbia Science and Technology Law Review*. Vol 9. Pp 119-157.
- Carnegie, G. (2014). O presente e o futuro da história da contabilidade. *Accounting Auditing & Accountability Journal*, 27(8), 1241-1249. <https://doi.org/10.1108/aaaj-05-2014-1715>.
- Elbadry, A., Baruch, Y., & Skinner, F. (2015). Governance quality and information asymmetry. *Financial Markets Institutions and Instruments*, 24(2-3), 127-157. <https://doi.org/10.1111/fmii.12026>.
- INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP. Open Budget SurveyData Barometer. Disponível em: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey>
- In: \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_; WELNA, C. (Orgs.) *Democratic Accountability in Latin América*. New York. Oxford University. 2003.
- Lindquist, E. and Huse, I. (2017). Accountability and monitoring government in the digital era: promise, realism and research for digital-era governance. *Canadian Public Administration*, 60(4), 627-656. <https://doi.org/10.1111/capa.12243>.
- MAINWARING, Scott. *Introduction: Democratic Accountability in Latin América*.
- Mahmood, M., Weerakkody, V., & Chen, W. (2019). The role of information and communications technology in the transformation of government and citizen trust. *International Review of Administrative Sciences*, 86(4), 708-728. <https://doi.org/10.1177/0020852318816798>.
- Matheus, R. and Janssen, M. (2019). A systematic literature study to unravel transparency enabled by open government data: the window theory. *Public Performance & Management Review*, 43(3), 503-534. <https://doi.org/10.1080/15309576.2019.1691025>.
- MEIJER, Albert J., CURTIN, Deirdre e HILEBRANDT, Maarten (2012). Open Government: connecting vision and voice. *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 78. No 1. pp. 10-29,
- MICHENER, G. FOI laws around the world. *Journal of Democracy*. v. 22, n. 2, p. 145-159. 2011.



- MINISTÉRIO DA ECONOMIA E FINANÇAS DE MOÇAMBIQUE. Orçamento Geral do Estado - Acompanhantes da Lei. Disponível em: <http://www.mef.gov.mz/index.php/documentos/instrumentos-de-gestao-economica-e-social/orcamento-de-estado/oe-2019/acompanhantes-da-lei-2019>. Acesso em 17/04/2019.
- MINISTÉRIO DAS FINANÇAS DE ANGOLA. Relatório de Execução Trimestral do Orçamento Geral do Estado: IV Trimestre de 2019, Março, 2020. Disponível em: <http://www.ucm.minfin.gov.ao/cs/groups/public/documents/document/aw4x/mtc5/~edisp/minfin1179232.pdf>. Consultado em 20/04/2020.
- MINISTÉRIO DAS FINANÇAS DE CABO VERDE. Conta Geral do Estado 2018. Dezembro, 2019. Disponível em: [https://www.mf.gov.cv/web/dnocrp/contas-geral-estado/-/document\\_library/0cIRfiy8xN0Z\\_/view\\_file/647987?\\_com\\_liferay\\_document\\_library\\_web\\_portlet\\_DLPortlet\\_INSTANCE\\_0cIRfiy8xN0Z\\_redirect=https%3A%2F%2Fwww.mf.gov.cv%2Fweb%2Fdnocrp%2Fconta\\_s-geral-estado%2F-%2Fdocument\\_library%2F0cIRfiy8xN0Z%2Fview%2F647984%3F\\_com\\_liferay\\_document\\_library\\_web\\_portlet\\_DLPortlet\\_INSTANCE\\_0cIRfiy8xN0Z\\_redir ect%3Dhttps%253A%252F%252Fwww.mf.gov.cv%252Fweb%252Fdnocrp%252Fcontas\\_g-geral-estado%253Fp\\_p\\_id%253Dcom\\_liferay\\_document\\_library\\_web\\_portlet\\_DLPortlet\\_INSTANCE\\_0cIRfiy8xN0Z%2526p\\_p\\_lifecycle%253D0%2526p\\_p\\_state%253Dnorma l%2526p\\_p\\_mode%253Dview#\\_com\\_liferay\\_document\\_library\\_web\\_portlet\\_DLPortlet\\_INSTANCE\\_0cIRfiy8xN0Z\\_infoPanelId](https://www.mf.gov.cv/web/dnocrp/contas-geral-estado/-/document_library/0cIRfiy8xN0Z_/view_file/647987?_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_0cIRfiy8xN0Z_redirect=https%3A%2F%2Fwww.mf.gov.cv%2Fweb%2Fdnocrp%2Fconta_s-geral-estado%2F-%2Fdocument_library%2F0cIRfiy8xN0Z%2Fview%2F647984%3F_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_0cIRfiy8xN0Z_redir ect%3Dhttps%253A%252F%252Fwww.mf.gov.cv%252Fweb%252Fdnocrp%252Fcontas_g-geral-estado%253Fp_p_id%253Dcom_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_0cIRfiy8xN0Z%2526p_p_lifecycle%253D0%2526p_p_state%253Dnorma l%2526p_p_mode%253Dview#_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_0cIRfiy8xN0Z_infoPanelId). Consultado em: 25/04/2020.
- MINISTÉRIO DAS FINANÇAS DE TIMOR LESTE. Orçamento Geral do Estado 2019. Disponível em: [https://www.mof.gov.tl/wp-content/uploads/2019/04/BB1\\_Port.pdf](https://www.mof.gov.tl/wp-content/uploads/2019/04/BB1_Port.pdf). Consultado em: 15/04/2019.
- MINISTÉRIO DO PLANEAMENTO, FINANÇAS E ECONOMIA AZUL da REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE. Relatório de Execução Orçamental IV Trimestre 2019. Janeiro, 2010. Disponível em: <https://www.financas.gov.st/index.php/publicacoes/documentos/category/162-ano-2019> Consultado em 21/04/2019
- MULGAN, Richard (2000). "Accountability": an ever-expanding concept?. Public Administration. Vol. 78. No 3. pp. 555-573.
- O´DONNELL, Guillermo (1998). Accountability Horizontal e Novas Poliarquias. In: Lua Nova, São Paulo, nº. 44, pg. 27-54. 1998.
- OECD
  - (2023), Global Trends in Government Innovation 2023, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0655b570-en>.
  - (2022), Building Trust and Reinforcing Democracy: Preparing the Ground for Government Action, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/76972a4a-en>.
  - (2018), Open Government Data Report: Enhancing Policy Maturity for Sustainable Impact, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264305847-en>.
  - (2018), Promovendo a Transformação Digital dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e Timor-Leste (PALOP-TL), OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264307155-pt>.

- (2017) OECD Budget Transparency Toolkit: Practical Steps for Supporting Openness, Integrity and Accountability in Public Financial Management. OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264282070-en>.
- OPEN GOVERNMENT DATA. The 8 principles of open data. Dezembro, 2007. Disponível em: <https://opengovdata.org/>. Consultado em: 8/6/2020.
- Parker, L. e Sargiacomo, M. (2013). Contabilidade e prestação de contas na administração local: uma introdução. *Accounting History*, 18(4), 439-446. <https://doi.org/10.1177/1032373213510074>.
- POWELL Jr., G. Bingham (2000). *Elections as instruments of democracy: majoritarian and proportional visions*. New Haven/London. Yale University Press.
- Reddick, C. (2011). Citizen interaction and e-government. *Transforming Government People Process and Policy*, 5(2), 167-184. <https://doi.org/10.1108/1750616111131195>.
- ROBINSON, David, YU, Harlan, ZELLER, William P., FELTEN, Edward W. (2009) *Government Data and the Invisible Hand*. Yale J.L. & Tech. Vol 11 pp160-174.
- Tam, C. e Oliveira, T. (2017). Revisão da literatura sobre mobile banking e desempenho individual. *The International Journal of Bank Marketing*, 35(7), 1044-1067. <https://doi.org/10.1108/ijbm-09-2015-0143>.
- Tuokuu, F. and Amponsah-Tawiah, K. (2016). Corporate social responsibility: is it an alternative to government?. *Journal of Global Responsibility*, 7(1), 26-38. <https://doi.org/10.1108/jgr-05-2015-0007>.
- UNDP
  - (July, 2023), *The Human and Economic Impact of Digital Public Infrastructure – a quantitative analysis of the potential impact of digital infrastructure by 2030 across the finance, climate and justice sectors*, UNDP publishing, New York, <https://www.undp.org/publications/human-and-economic-impact-digital-public-infrastructure>.
  - (August, 2023), *Accelerating the SDGs through Digital Public Infrastructure: a compendium of the potential of Digital Public Infrastructure*, UNDP publishing, New York, <https://www.undp.org/publications/accelerating-sdgs-through-digital-public-infrastructure-compendium-potential-digital-public-infrastructure>.



