

INVESTIGAÇÃO-AÇÃO COMO UMA PONTE ENTRE A TEORIA E A PRÁTICA

Amélia Ferreira da Silva, Docente e Investigadora, CEOS.PP, Polytechnic of Porto/ISCAP,

Maria José Angélico Gonçalves, Docente e Investigadora, CEOS.PP, Polytechnic of Porto/ISCAP,

Sandrina Teixeira, Docente e Investigadora, CEOS.PP, Polytechnic of Porto/ISCAP,

Telma Maia, Técnica Superior da Câmara Municipal de Valongo, Valongo, Portugal,

Área Temática: Nuevas Tecnologías y Contabilidad.

Palavras-chave: Cidadania local; *Accountability*; literacia financeira; Investigação-ação

Research Workshop 2: El impacto de las nuevas tecnologías en la contabilidad.

Investigação-ação como uma Ponte entre a Teoria e Prática.

Resumo

Este trabalho apresenta a metodologia de investigação-ação como um instrumento de grande potencial na transferência de conhecimento científico para o contexto real das organizações. Será descrito um processo de investigação-ação, iniciado em 2015 e ainda em curso, que tem como o objetivo geral estimular o envolvimento do cidadão na governação local, utilizando as Tecnologias de Informação para comunicar informação financeira.

O trabalho desenvolvido desde entre fevereiro de 2015 e março de 2019 demonstra que, o cruzamento de saberes científicos multidisciplinares com os saberes e experiências dos profissionais que conhecem a realidade objeto de estudo, e intervenção, produz resultados altamente criativos e inovadores, capazes de despertar o interesse e envolvimento do cidadão local em questões de grande complexidade da área financeira, orçamental e política.

O processo de investigação-ação permitiu que uma lacuna entre teoria e prática, em termos de *accountability*, fosse preenchida.

As limitações da investigação estão relacionadas, sobretudo, com as limitações próprias da abordagem intervencionista. Não obstante, este trabalho representa uma contribuição metodológica relacionada com corrente intervencionista, enriquece o conceito de *accountability* e demonstra as potencialidades das TI como instrumento de disseminação da informação financeira junto dos cidadãos leigos.

Palavras-chave: cidadania local; *accountability*; literacia financeira; investigação-ação

1. Introdução

Este trabalho apresenta um projeto cujos objetivos são: (i) Promover a transparência na Administração Pública Local; (ii) Informar os munícipes sobre a gestão autárquica; (iii) Promover a participação da comunidade na Administração Pública Local; (iv) Aumentar a literacia financeira. Este projeto parte do pressuposto de que, em geral, o cidadão está disposto a “ouvir”, ou seja, está disponível para ser informado e a pedir esclarecimentos sobre as questões de interesse público. Mas, assenta também na ideia de que o cidadão só poderá ouvir as mensagens que lhe forem comunicadas numa linguagem acessível. Ora, uma boa parte do processo de prestação de contas das autarquias à comunidade está descrito através de terminologia da área económica e financeira que é ininteligível a leigos. O cidadão comum tem dificuldade em entender as mensagens que lhe são dirigidas, acabando por perder o interesse. Este projeto procura contrariar esta realidade através da criação conteúdos de estrutura simplificada sobre temas complexos, ou seja, descodificando a informação.

Desde o primeiro momento que o carácter multidisciplinar do projeto foi percebido pelas partes envolvidas e, conseqüentemente, foi, desde logo, criada equipa multidisciplinar com diferentes competências e saberes, a quem competia conceber e implementar um projeto que concretizasse os objetivos traçados.

Neste trabalho, iremos apresentar o projeto de acordo com a seguinte estrutura:

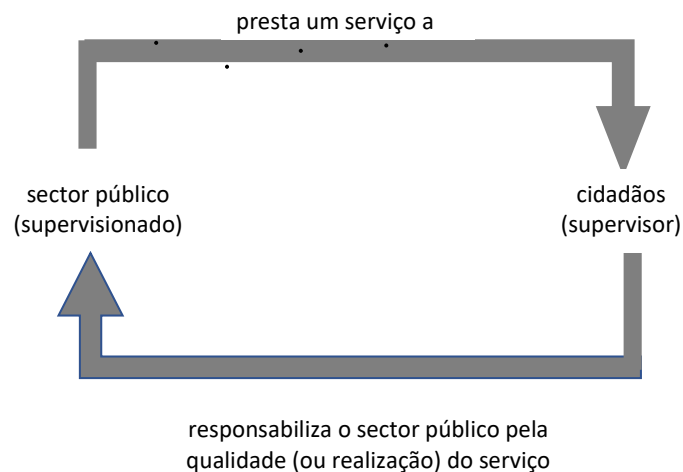
- Fundamentação da estrutura conceptual adotada.
- Justificação da opção pela metodologia de investigação-ação.
- Apresentação da primeira fase do projeto, já concluída.
- Discussão do plano de trabalho da segunda fase do projeto, ainda em curso.
- Apresentação das considerações finais.

2. Estrutura conceptual do projeto

Antes de avançar para o trabalho de campo, a Equipa de Investigadores (EI) começou sobre definir o quadro conceptual que seria aplicado no desenvolvimento do projeto. Tratando-se de um projeto onde se cruzavam conhecimentos multidisciplinar, foi necessário definir o campo de interação desses conhecimentos.

Os conceitos de *accountability* e transparência vão muito além da prestação de contas em termos económico e financeiros. Na verdade, a prestação de contas é um conceito plural que pode ter diferentes significados dependendo dos atores, do contexto e dos propósitos. Conforme declarado por Mulgan (2000, p.555), o âmbito e o significado de "*accountability*" foram alargados em diversas direções bem além de seu núcleo inicial chamar alguém para explicar as suas ações. O termo tornou-se uma espécie de moda no discurso público e, portanto, definir *accountability* é "complexo e contraditório" (Menezes, 2015). Segundo Schedler (1999, p. 14), o conceito de *accountability* tem duas dimensões básicas: por um lado temos a dimensão da responsabilidade, que consiste na obrigação dos representantes públicos informarem e explicarem o que estão a fazer; e por outro lado a fiscalização, que consiste na capacidade de os agentes de controlo auditarem e imporem sanções aos representantes públicos que violaram suas obrigações. Esta perspetiva contrasta com outras definições de *accountability* mais difusas, abertas, abstratas e amplas que, segundo Bovens (2007), abunda na literatura académica. Este autor, considera que, no contexto da administração pública, o conceito de *accountability* refere-se a uma 'relação social' na qual um representante público tem a obrigação de explicar e justificar a sua condutas perante o cidadão. Tasan-Kok et al (2019) representam essa relação através da figura 2., apresentada de seguida.

Figura nº 1: Relação de responsabilização entre o setor público e os cidadãos.



Fonte: Adaptado de Tasan-Kok et al (2019, p. 2)

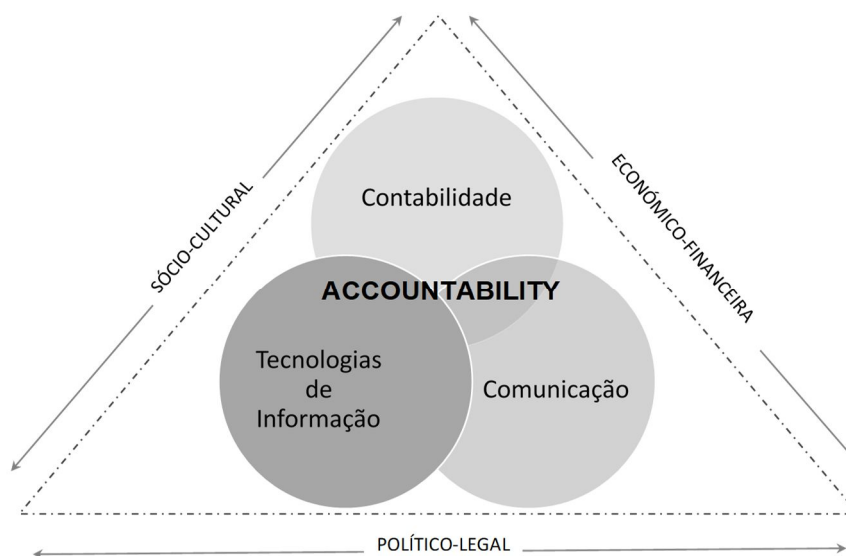
Um aspeto importante desta relação é o pressuposto de um cidadão proativo, interessado e informado. Na verdade, a responsabilidade democrática tem a sua origem profundamente ligada à história e é baseada no princípio básico de que, em última análise, o poder pertence às pessoas. No entanto, embora a essência da “prestação de contas” (accountability) esteja firmemente baseada nos princípios da democracia, os detalhes daquilo que é necessário para demonstrar a responsabilidade têm evoluído e continuam a evoluir à medida que a natureza e alcance do Governo e as necessidades das pessoas mudam. Atualmente, nas sociedades democráticas, a “prestação de contas” constitui um pilar fundamental da relação entre o poder político e o cidadão. Um pouco por todo o globo, existem diversas evidências de que as sociedades modernas com democracias amadurecidas desenvolvem envolventes políticas, socioculturais e económico-financeiras que promovem, impulsionam e facilitam a “prestação de contas”.

Contudo, sem informação inteligível para o cidadão, estes são impedidos de participar ativamente nessa relação. Neste contexto, o modo como o poder público comunica com o cidadão é decisivo na formação da opinião pública e na envolvência do cidadão com as questões públicas de interesse geral. Por isso, interessa distinguir a comunicação de interesse público da comunicação que é movida por interesses comerciais e mercadológicos (Koçouski, 2012; Kunsch, 2012). A comunicação pública é um conceito em construção (Brandão, 2007) que deve envolver o cidadão e suscitar a sua participação através de um fluxo de comunicações entre o Estado e a sociedade. A comunicação pública pode ainda ser vista enquanto processo nas relações sociais, na medida em que a partilha de informação pode influenciar as formas de pensar, agir e sentir, levando a uma consciência coletiva, que se pode traduzir em ações de participação e cidadania.

Por outro lado, a explosão das TIC têm permitido uma difusão rápida e global de ideias e práticas no setor público, permitindo que o público exija padrões mais elevados de ética, transparência e prestação de contas. Estes pré-requisitos de boa governação e de desenvolvimento sustentável vêm contribuir, não só, para uma melhor resposta dada pelos organismos públicos, como também desempenham um papel crucial na prevenção do aparecimento da corrupção sistémica (Chadwick & May, 2003). Na era digital, a singularidade da comunicação pública tem a seu dispor novos meios para disponibilizar conteúdos e produzir comunicação. Segundo Kunsch (2011), as TIC surgiram e desenvolveram-se para favorecer a comunicação, o relacionamento e a participação dos cidadãos nas questões de interesse coletivo, o que tem contribuído para a mudança de comportamentos dos cidadãos frente à cobrança dos serviços prestados pelas instituições públicas, bem como o estímulo à transparência pública. Na verdade, a evolução das tecnologias de informação tem permitido e favorecido a criação de mais e melhores canais de comunicação através dos quais o poder político pode “prestar contas” ao cidadão.

Mas seja qual for o canal ou ferramentas usadas, é crucial que o cidadão esteja envolvido, caso contrário as ferramentas seriam meramente tecnocráticas e não beneficiariam realmente o cidadão (Arnold e Garcia, 2011). Tratando-se de uma relação biunívoca, para que a cultura de “prestação de contas” se torne efetiva, importa não apenas que os políticos assumam essa responsabilidade, mas também que o cidadão reaja, estimule e exija essa prestação de contas. Daí a importância de captar o seu olhar sobre os processos de accountability nos quais o cidadão é parte ativa. A figura nº 3 apresenta o conceito de accountability como a zona de cruzamento dos diversos saberes envolvidos no TAClaro e identifica as forças contextuais que interferem na operacionalização do conceito.

Figura nº 2: Esquema conceptual do TAClaro



O esquema proposto enquadra as práticas de accountability num fluxo comunicacional dinâmico entre o poder político e o cidadão. Este processo comunicacional é genericamente condicionado pelo contexto político-jurídico, socio-cultural e económico-financeiro. Em conjunto e de modo interativo, estas dimensões irão ditar “o que comunicar”, “porquê comunicar” e “como comunicar”.

A cidadania tem duas dimensões complementares: se por um a cidadania pressupões um estatuto que encera um conjunto de direitos, por outro lado a cidadania pressupõe uma atitude comportamental que se consubstancia no envolvimento e participação política do cidadão na vida pública.

As sociedades modernas já têm relativamente estabilizada e assegurada a primeira dimensão, ou seja, os direitos do cidadão são já amplamente reconhecidos. Contudo, só nas sociedades mais desenvolvidas encontramos uma expressão regular e consistente da prática efectiva dessa cidadania. Por exemplo, o direito a voto é reconhecido em todas as sociedades democráticas mas o exercício desse direito continua a ser um desafio em muitas sociedades modernas.

Embora não existam estudos a relacionar, numa base causal, o desenvolvimento das sociedades com as práticas de cidadania, há no entanto fortes evidência da associação entre estas variáveis.

Nesse pressuposto, quer os organismos internacionais, quer as entidades nacionais, têm feito um elevado esforço no sentido de promover boas práticas de accountability na administração pública.

O uso das tecnologias da informação e comunicação (TIC) na Administração Pública é um elemento chave para o desenvolvimento da aproximação aos cidadãos e aos atores socioeconómicos. Nos campos do e-government e da transparência, as TIC têm sido amplamente utilizado para prestar serviços, comunicar, disponibilizar informação e prestar constas.

Contudo, a construção da cidadania passa pelo envolvimento real e efetivo dos cidadãos no processo de governo e responsabilização da gestão p. E, neste campo, o uso do TIC está ainda pobremente utilizado. Atualmente, os organismos públicos locais já oferecem um vasto conjunto de serviços on-line, bem como um vasto conjunto de informação sobre a vida cultural, social, económica e política do município. No que se refere à informação sobre como, onde e com que resultados foram aplicados os recursos públicos, a informação actualmente disponibilizada é essencialmente técnica e altamente inacessível ao cidadão comum.

Este fechamento linguístico da prestação de contas contraria o conceito de accountability. É, portanto, incompreensível que uma sociedade que investe tantos recursos na produção de informação e mecanismo de prestação de contas sobre a gestão de recursos públicos, invista

tão pouco em fazer chegar essa informação ao cidadão de modo que lhe seja inteligível. Há hoje um conjunto de instrumentos e recursos, em especial no âmbito das TIC e da criatividade, que podem ser utilizados para empoderar o cidadão e consequentemente envolvê-lo na gestão dos recursos públicos.

3. Metodologia, objetivos e resultados esperados

Em fevereiro de 2015, o Instituto de Superiores de Contabilidade e Administração, uma escola de negócios do Politécnico do Porto, foi desafiado pelo Presidente da Câmara Municipal de Valongo a desenvolver um projeto sobre transparência financeira, aplicado ao município de Valongo. Nas duas primeiras reuniões, estiveram presentes, além dos responsáveis institucionais, uma investigadora da área da contabilidade (IC) e uma investigadora da área do marketing e comunicação (IMC). Contudo, após discussão aberta sobre a finalidade do projeto e os eventuais fatores de diferenciação em relação a outras iniciativas semelhantes, foi claramente percebido que, o âmbito e amplitude do projeto exigiam a colaboração de um investigador da área dos sistemas de informação, além do envolvimento de profissionais com experiência nessas mesmas áreas – contabilidade, sistemas de informação, design e comunicação - que, simultaneamente, conhecessem a realidade institucional na qual o projeto seria aplicado. A multiplicidade dos perfis, das competências e das áreas dos conhecimentos foram assumidas, desde logo, como uma condição necessária, ainda que não suficiente, para a concretização dos objetivos do projeto.

Todo este processo demorou cerca de seis meses, tal como mostra a tabela nº 1, onde se descrevem as reuniões necessárias nesta fase preliminar do projeto.

Tabela nº1: Reuniões preliminares

| Data | Assunto | Participantes | Local e Duração |
|---------------|---|---|------------------------|
| 24. fev. 2015 | Debate sobre âmbito do projeto e competências necessárias | Presidência do ISCAP 2 Vice-Presidente do ISCAP Presidente da CMV Vereador da CMV IC - Investigadora em Contabilidade IMC - Investigadora em Marketing e Comunicação | ISCAP; 4horas |
| 12. mar. 2015 | Definição da equipa de Investigação | IC - Investigadora em Contabilidade IMC - Investigadora em Marketing e Comunicação ISI- Investigadora em SI | ISCAP; 3horas |

| | | | |
|-------------------|---|---|------------------|
| 13. maio. 2015 | Abordagem interdisciplinar do projeto. Definição de funções por área científica. Decisão de proposta para financiamento do projeto. | Presidente da CMV Contabilista da CMV 3 representantes da empresa de informática consultora da CMV IC - Investigadora em Contabilidade IMC - Investigadora em Marketing e Comunicação ISI- Investigadora em SI | ISCAP 4 horas |
| 27. maio. 2015 | Apresentação e discussão da uma primeira proposta do projeto proposta pela equipa de Investigação Definiu-se que apenas se utilizariam dados auditados e que a integração dos sistemas de informação ficaria para a 2 fase do projeto. Definição do processo de trabalho e das responsabilidades de cada uma das partes | Equipa de Investigação (IC; IMC; ISI) Contabilista da CMV 2 representantes da empresa de informática consultora da CMV | CMV; 2 horas |
| 21. set. 2015 | Contratualização do projeto em termos de cronograma e financiamento de despesas Brainstorming para definição da designação eacrónico do projeto | Presidente do ISCAP Presidente da CMV Equipa de Investigação (IC; IMC; ISI) Contabilista da CMV | ISCAP 2 horas |

Foram necessárias duas reuniões para definir a equipa de trabalho e outras duas para que o papel dos diversos intervenientes e os processos de trabalho ficassem clarificados. Finalmente, foi realizada uma reunião com toda a equipa de investigação e com os responsáveis de ambas as instituições para contratualizar a primeira fase do projeto, nomeadamente em termos de cronograma e financiamento das despesas. Nessa reunião, foi feito um brainstorming à volta das ideias chave do projeto com o intuito de definir o seu acrónimo, de onde resultou a designação de TAClaro – Transparência, Accountability e Comunicação nas Autarquias Locais.

Do lado da CMV havia uma certa focalização num instrumento de comunicação que passasse ao cidadão local valores de transparências e responsabilidade por parte do executivo. Contudo, da parte dos investigadores a pretensão ia um pouco mais longe. Não bastaria apenas criar um instrumento de comunicação eficaz, com uma mensagem específica, num contexto específico. Os investigadores pretendiam criar um modelo de accountability mais

Segundo Burnes (2004), Kurt Lewin é considerado o pai intelectual da ciência comportamental aplicada, da pesquisa-ação e da mudança planeada nas organizações e na sociedade, particularmente com os trabalhos desenvolvidos na década de 1940 no campo da psicologia e da sociologia. De acordo com Bargal e Bar (1992, p. 14), esta abordagem pressupõe:

- um processo recursivo de recolha de dados para determinar os objetivos, as ações para implementar metas e avaliação da ação;
- feedback dos resultados da pesquisa para os investigadores;
- cooperação entre investigadores e profissionais;
- investigação baseada nas leis da vida social do grupo e nos princípios de tomada de decisão em grupo;
- consideração dos valores, objetivos e estruturas de poder dos agentes de mudança e do “cliente”;
- uso de pesquisa para criar conhecimento e/ou resolver problemas.

A investigação-ação diferencia-se da consultoria ao nível dos procedimentos metodológicos, mas também, e sobretudo, porque toda a investigação assenta numa estrutura conceptual que orienta a resolução de um problema e que é enriquecida com os resultados obtidos (Gummesson, 2000).

Primeira fase do projeto

Depois de definida a estrutura conceptual do projeto, e em consonância com a metodologia de investigação-ação, foi definido pela Equipa de Investigação que a primeira fase do projeto teria os seguintes objetivos:

- Definir os instrumentos mais adequados para estimular o envolvimento do cidadão local com a gestão autárquica;
- Definir os conteúdos mais didáticos e interessantes para estimular o envolvimento do cidadão local com a gestão autárquica;
- Desenvolver o protótipo de uma plataforma digital de modo a poder fazer prova de conceito e gerar conhecimento a integrar no desenvolvimento da segunda fase do projeto.

Considerando a envolvente social, cultural e política do projeto, a opção pelos instrumentos de comunicação digitais foram desde logo assumidos como uma prioridade. Na verdade, em Portugal, as Câmaras Municipais e as Juntas de Freguesia são as responsáveis pela administração do local e-government, repartindo um conjunto de serviços que gerem o território e as suas necessidades e a relação com as comunidades que nele vivem. É hoje

amplamente reconhecida a necessidade de estabelecer uma relação de proximidade entre a informação e o cidadão, sendo a autarquia a responsável por desenvolver esse esforço. A tecnologia cumpre assim um papel importante. O local e-government permite, por um lado, o aumento da eficácia e eficiência do funcionamento das autarquias, permitindo uma maior integração e potenciação interna da informação e do conhecimento local que gera e que agrega, e, por outro, gere os custos associados ao seu funcionamento, os tempos de resposta e os aumentos de produtividade. Neste contexto, o local e-government é responsável, não só, por assegurar a disponibilidade e disseminação da informação, como também, por promover a maior transparência tanto na tomada de decisão política como nas suas operações.

Todavia, na sociedade ainda existem desigualdades na capacidade de os cidadãos exercerem a cidadania em pleno. Um dos maiores desafios da administração pública local é mitigar essas desigualdades, promovendo soluções de local e-government acessíveis a todos os cidadãos. Tornando, assim, a sociedade mais inclusiva independentemente do nível de escolaridade, da idade ou do nível de vida. Ora, atualmente, a informação económico-financeira disponibilizada pela Administração Pública local é muito técnica, o que dificulta a sua leitura e, conseqüentemente, a capacidade de os cidadãos avaliarem e responsabilizarem (politicamente) os agentes públicos envolvidos. Assim, o indivíduo tem de adquirir competências que lhes permitam utilizar a tecnologia (saber fazer) e processar a informação (saber reconhecer e classificar) e identificar a informação crítica (saber escolher e selecionar). Procurando responder a este desafio, na primeira fase do projeto, foi criada uma plataforma digital onde foram alojados conteúdos digitais que descodificam a linguagem económica e financeira e estimulam o cidadão local a informar-se sobre “para onde vão os seus impostos e que resultados foram alcançados”. O processo de desenvolvimento da primeira fase do projeto está representado na figura nº 4.

Com o intuito de ganhar inspiração para diferenciar o projeto, a Equipa começou por identificar projetos com finalidade semelhante. Nesta fase, foram identificadas duas iniciativas:

- Torrelodones, A. de. (n.d.), ¿Cómo y en qué gasta el Ayuntamiento de Torrelodones?
- @TABridge (2017). Using Technology in Transparency and Accountability Organisations.

Estas iniciativas têm, genericamente, o mesmo objetivo que o TAClaro, contudo, seguem uma abordagem mais tecnicista. Apenas um cidadão com bom nível de competências digitais e

Figura nº 4: Primeira fase do projeto TAClaro



Fonte: Elaboração dos autores

com conhecimentos financeiros acima da média são capazes de recolher e interpretar a informação disponível nestas plataformas. Esta constatação reforçou a ideia de que a diferenciação do TAClaro estaria, em grande medida, associada aos seguintes fatores:

- Menos informação e informação mais seletiva;
- Conteúdos mais criativos e atrativos;
- Uso de recursos linguísticos mais simples e próximos do cidadão;
- Envolvimento dos cidadãos no desenvolvimento dos conteúdos.

Entre 15 e 19 de junho de 2015, os Investigadores participaram, enquanto observadores, nas sessões de debate público sobre as contas da Autarquia organizadas na forma de “Semana de Transparência”. As sessões decorreram nas 4 freguesias do concelho de Valongo, tiveram uma duração média de 3 horas. Durante as sessões foram efetuados registos informais, em papel e em formato digital, de perceções, comportamentos e interesses dos munícipes. Simultaneamente, foi aplicado um inquérito, aos participantes onde se procurou identificar as motivações dos munícipes para a participação neste tipo de iniciativas de prestação de contas do município.

Ao longo de cerca de 4 meses, entre setembro e dezembro de 2015, foram feitas entrevistas não estruturadas com pessoas internas à organização, nomeadamente Presidente da CMV; Vereador, Diretor Financeiro, e peritos externos, nomeadamente Investigadores da especializados na área Contabilidade Pública.

Paralelamente, foram realizadas cerca de 8 reuniões de trabalho com os Técnicos de Informática, com os Serviços Financeiros da CMV e com a Empresa que gere o sistema de informação.

Ao longo deste período, foram consultadas inúmeras fontes documentais, nomeadamente: Balanço, Demonstração de Resultados; Orçamento; Plano de Contabilidade Analítica; Mapas de Execução Orçamental; Balanço Social; Subsídios/Benefícios/Subvenções; Declaração de compromissos plurianuais; Declaração de pagamentos e recebimentos em atraso; Certificação legal de contas; Mapa das entidades participadas; Mapas de contas de ordem; Operações de tesouraria; Situação de contratos/contratação administrativa; Normas de controlo interno; Fundos de Maneio; Plano de Apoio à Economia Local.

Os dados recolhidos e tratados nesta fase exploratória permitiram estruturar o protótipo da plataforma e o tipo de conteúdos a desenvolver. Além disso, foi possível perceber que os cidadãos se preocupam essencialmente com: (i) as questões que os afetam diretamente; (ii) as decisões públicas tomadas pela administração local; (iii) a execução orçamental.

Esta análise preliminar evidenciou que, apesar de os cidadãos terem uma visão redutora do conceito de interesse público, o recurso a conteúdos linguísticos simples e visuais, concebidos com princípios claros, podem contribuir para reforçar o interesse do cidadão nas questões da transparência e de responsabilidade da administração pública local. Ou seja, desenvolver um modelo que permita uma comunicação eficaz e transparente na administração pública local implica uma abordagem pedagógica, baseada nos seguintes princípios: conhecer bem o público alvo; testar suposições sobre como ser claro e conciso; desenvolver linguagem simples (imagem e palavra); testar o estilo, a semântica, a terminologia e a semiótica; combinar a comunicação verbal com a comunicação visual.

Assim, após diversas reuniões de trabalho, foi decidido que os conteúdos da plataforma TAClaro ficariam enquadrados em quatro dimensões:

- Gestão Orçamental: Apresentação de conceitos económico-financeiros sobre a gestão orçamental do município;
- Opções Políticas: Apresentação das diversas opções políticas seguidas pelo município ao longo do tempo;
- Saiba quanto custou: o custo detalhado de iniciativas e serviços concretos prestados aos munícipes utilizando a contabilidade de gestão;
- CM em números: a evolução da situação económica, financeira do município e divulgação de indicadores operacionais.

O projeto foi anunciado publicamente em fevereiro de 2016 no âmbito duma conferência sobre o Sistema de Normalização Contabilística da Administração Pública, onde estavam personalidades académicas e políticas de referência nacional, nomeadamente João Carvalho e Teodora Cardoso, em Matosinhos. Em maio de 2016, o projeto foi novamente apresentado e discutido no I Congresso Internacional de Contabilidade Pública, em Setúbal (Teixeira et al, 2016).

Nesta fase, foi iniciado um estudo sobre a acessibilidade dos websites dos municípios da NUT II e outro estudo sobre análise das práticas de divulgação digital da informação económico-financeiras dos municípios portugueses. Ambos os estudos foram meramente exploratórios e tinham como objetivo identificar as boas práticas a seguir e as más práticas a evitar em termos de acessibilidade (Angélico et al, 2017; Teixeira et al, 2018) e transparência (Silva et al. 2016)

Paralelamente, durante março de 2016 e outubro de 2017, foram desenvolvidos conteúdos textuais e infográficos; uma biblioteca de imagens e ilustrações; cartoons, vídeos e notícias. O desenvolvimento destes conteúdos obrigou a um trabalho contínuo e muito próximo entre a Equipa de investigadores e profissionais. Este foi um período de constante diálogo, com avanço e recuos, revisões, teste, recolha de opiniões e melhoramento sistemáticos dos conteúdos.

Esta plataforma foi colocada em acesso aberto em 23 de novembro de 2017, em sessão pública de apresentação e divulgação da plataforma TAClaro.

Desde novembro de 2017 até setembro de 2018, foi feita a divulgação pública do projeto e foram recolhidos dados que suportassem o teste e validação do protótipo (Silva et al, 2018). Num primeiro momento, foi crucial captar a perceção dos destinatários em quatro dimensões: precisão e relevância da informação; compreensão, capacidade de aprendizagem e operacionalidade; atratividade da interface; navegação. Este trabalho foi feito através da recolha de opiniões informais no âmbito das iniciativas de divulgação do projeto, nomeadamente:

- Setembro de 2017: Organização do stand TAClaro - Transparência, Responsabilidade e Comunicação na administração Pública Local, no âmbito da Expoval 2017, Valongo, Portugal.
- Outubro de 2017: Palestra “Apresentação do Projeto TAClaro, Semana Europeia da Democracia Local, auditório do museu municipal de Valongo, Portugal.
- Outubro de 2017: Palestra “Apresentação do Projeto TAClaro, na Expoval, Valongo, Portugal.
- Novembro de 2017: Workshop III Curso breve de Cidadania Local, com a comunicação “Promoção da Transparência Financeira Municipal”, auditório do museu municipal de Valongo, Portugal.
- Dezembro de 2017: Palestra “E-governement, transparência Accountability e Comunicação na Administração Pública Local”, mestrado em Engenharia Informática, Universidade de Vigo, Espanha.
- Setembro de 2018: 2º Edição do Atlântico Business Summit, 2018, ESNA, Valadares, Portugal.
- Junho de 2018: International Management and Business Conference, ISAG, Porto, Portugal.
- Setembro de 2018: Reunião internacional com grupo de investigadores da Universidade da Corunha, especialistas em Literacia Financeira, Corunha, Espanha

Para complementar a informação recolhida nestas sessões de divulgação, foi feito um ensaio com a plataforma piloto junto de uma amostra por conveniência. Além disso, recorreremos a uma ferramenta analítica de análise do tráfego de visitantes da plataforma piloto. Os resultados foram bastante favoráveis. Com efeito, os respondentes avaliaram muito positivamente a experiência que tiveram na consulta da plataforma. Contudo, esta avaliação está condicionada pelo viés de seleção da amostra.

Segunda fase do projeto

O projeto piloto consistiu no desenvolvimento de uma plataforma digital TAClaro, na qual a informação é apresentada de forma simplificada e criativa. A plataforma digital foi, desde logo, assumida como um output primordial que iria impulsionar a concretização dos objetivos do projeto. Deste modo, foram desenvolvidas diversas iniciativas com o intuito de definir os conteúdos a disponibilizar na plataforma e o estilo de comunicação a adotar, tal como descrito anteriormente. Atualmente, o projeto está a iniciar a 2ª fase. O objetivo desta segunda fase é criar conteúdos digitais que estimulem a participação e envolvimento do cidadão na gestão pública local de modo a construir os alicerces duma cultura de cidadania local ativa, participativa e exigente.

Nesta fase, estão previstas as seguintes atividades:

1. Integração da plataforma TAClaro com o sistema de informação da CMV, de modo a automatizar a atualização da informação quantitativa;
2. Alargamento da categoria “a CMV em números” às áreas do desporto, do apoio social, e da cultura;
3. Avaliação do gap entre o custo real dos serviços prestados ao cidadão e o “custo percebido” pelo Município;
4. Avaliação do nível de informação/desinformação sobre a gestão orçamental da CMV;
5. Identificação dos novos temas a abordar;
6. Desenvolvimento de 30 novos artigos temáticos com suporte em ilustrações, nas categorias de “gestão orçamental”; “opções políticas”, e “saiba quanto custa”;
7. Produção de 10 vídeos temáticos com participação de Municípios;
8. Criação de uma sequência de 50 cartoons sobre questões da vida pública local;
9. Criação de um jogo digital sobre cidadania local em quatro dimensões da realidade municipal: histórico-cultural; económico-financeira; social-demográfica; político-legal.
10. Criação de um livro digital interativo sobre cidadania local em quatro dimensões da realidade municipal: histórico-cultural; económico-financeira; social-demográfica; político-legal.
11. Criação de um jogo digital sobre cidadania local em quatro dimensões da realidade municipal: histórico-cultural; económico-financeira; social-demográfica; político-legal.
12. Criação de 10 puzzles temáticos sobre atratividades e singularidades do Município.
13. Produção de uma peça de Teatro Amador sobre a Gestão Orçamental da CMV.

Neste momento, estão em curso a atividade 1, a atividade 2 e a atividade 3.

A atividade 1 está a ser desenvolvida com a colaboração da empresa consultora que gere o sistema de informação da CMV, conjuntamente com a equipa técnica da área da Contabilidade e da Informática. Esta atividade é particularmente importante para a categoria “CMV em número”. Simultaneamente, o design gráfico será enriquecido com gráficos dinâmicos e de leitura amigável. Trata-se de uma atividade de grande complexidade técnica pois os dados disponíveis publicamente não têm o grau de detalhe necessário a esta categoria e, conseqüentemente, a plataforma terá de ser alimentados com dados internos da CMV. De um modo geral, esses dados servem estão estruturados em função das necessidades dos utilizadores internos, razão pela qual serão necessárias diversas adaptações para tornar a extração de dados automática. Esta atividade terá a duração de um ano, será aplicada aos dados de 2018 e testada com os dados de 2019.

A atividade 2 está em curso. Neste momento, estão a ser tratados os dados relativos à área do desporto. A CMV tem já implementado um modelo de Contabilidade de Gestão que

permite calcular o custo de cada uma das infraestruturas desportivas. Simultaneamente, existem dados fiáveis sobre a utilização destas infraestruturas. Estes dados serão analisados e tratados de modo a informar o cidadão sobre o custo dos serviços desportivos que lhe são prestados, como por exemplo, “quanto custa a sua ida à piscina?”.

A atividade 3 está numa fase exploratória. Neste momento, existe uma lista de 100 perguntas sobre os custos dos serviços prestados diretamente ao utente e sobre o orçamento da CMV. A título de exemplo, apresentamos na tabela nº 2, alguns exemplos das potenciais perguntas que constam dessa lista:

Tabela nº 2: Perceção do Cidadão sobre o custo dos serviços prestados pelo Município

Educação pré- escolar + 1º ciclo

Quanto custa uma refeição escolar (ou em média por mês)?
Quanto custa, por ano letivo, o apoio em material escolar/ livros?
Quanto custam as atividades de animação e apoio à família (mês)?

...

Desporto

Quanto custa, em média, a manutenção e funcionamento de uma piscina (mês ou ano)?
Quanto custa, em média, a manutenção e funcionamento de um pavilhão (mês ou ano)?
Quanto custa, em média, a manutenção e funcionamento de um estádio (mês ou ano)?
Quanto custa, para o Município, uma aula de natação?
Quanto custa, para o Município, uma hora de hidroginástica?
Quanto custa, para o Município, uma hora de utilização de um pavilhão?

A atividade 4, tal como a atividade anterior, está numa fase exploratória. Já foi elaborada uma lista de 50 perguntas sobre a gestão orçamental da CMV. Na tabela nº 3. Apresentamos alguns exemplos dessas perguntas.

Tabela nº 3: Perceção do Cidadão sobre a gestão orçamental da CMV

Despesas/ Receitas genéricas e transversais à população

Valor do orçamento do Município, no ano 2018?
Valor da iluminação pública paga pelo Município, no ano de 2018?
Valor da recolha e tratamento do lixo paga pelo Município, no ano de 2018?
Valor da reparação e manutenção das vias e arruamentos do Concelho, no ano de 2018?
Valor da manutenção dos jardins e espaços verdes do Concelho, no ano de 2018?
Qual o valor arrecadado pelo Município em Impostos diretamente cobrados aos Municípes, em 2018?
- Em Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) *Cobrado aos proprietários de casas no Concelho*
- Em Imposto Único de Circulação (IUC) *Cobrado aos munícipes que têm carro*
- Em Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT) *Cobrado na compra/ venda de imóveis*
- Derrama *Imposto sobre o lucro das empresas sediadas no Concelho*

A recolha de dados da atividade 3 e da atividade 4 será feita conjuntamente. Esta recolha será realizada de acordo com técnicas de amostragem que garantam a representatividade da amostra.

A atividade 5 pressupõe a realização de diversas tarefas complementares. Estão neste momento a ser agendadas entrevistas semi-estruturadas com diversos representantes da vida democrática do Município, nomeadamente: Presidentes de cada uma das 4 juntas de Freguesia; um representante político de cada um dos partidos representados na Assembleia Municipal; Representantes das diversas associações cívicas e culturais de Valongo. Além disso, será consultado um painel de peritos com o intuito de gerar consenso sobre qual a informação que interessa ao cidadão local e que tipo de informação estimula uma cultura de cidadania local ativa. Os dados recolhidos nesta atividade serão tratados de forma integrada com os dados obtidos na atividade 3 e 4. Esta etapa é muito importante pois a definição das temáticas a tratar irá condicionar o potencial interesse e envolvimento do cidadão.

As restantes atividades pressupõem o envolvimento de profissionais da área da ilustração, design, edição de vídeos e produtores de Teatro e, conseqüentemente, só poderão ser desenvolvidas quando o projeto tiver uma fonte de financiamento assegurada. Neste momento estão a ser analisados os possíveis programas de apoio.

Em cada uma das atividades que compõem esta fase, será feito um trabalho de sistematização de procedimentos sob a forma de Manual de boas práticas de Transparência, Accountability e Comunicação na Administração Pública Local. Este manual será um instrumento essencial da terceira fase do projeto pois irá permitir que, no futuro, o conceito possa ser aplicado noutra contexto e, deste modo, a estrutura do modelo proposto possa ser testada e validada.

Considerações finais

O TAClaro é um projeto inovador de transferência de conhecimento da academia para a comunidade local, que procura descodificar e descomplicar a informação financeira que os municípios portugueses disponibilizam aos seus cidadãos, tornando essa informação inteligível e acessível para todos. Atualmente, verifica-se desinteresse, desconfiança e distanciamento dos cidadãos da vida política. Prova disso é a elevada taxa de abstenção nas eleições e pouca participação dos cidadãos na vida política. A lei já prevê a obrigatoriedade de disponibilização de um conjunto de documentos económico-financeiros; todavia esses documentos chegam apenas a uma parte reduzida de cidadãos, sendo que nem todos que acedem a essa informação conseguem compreender pois, para além dessa informação ser de difícil acesso, utiliza uma linguagem muito técnica. A solução proposta consiste na descodificação da linguagem técnica e na sua disponibilização de acesso fácil.

Com este projeto esperamos contribuir para:

- Aumentar a literacia financeira pública na comunidade em geral, explicando alguns conceitos associados;
- Informar os munícipes sobre a gestão autárquica local, promovendo a sua participação e envolvimento;
- Promover a transparência na administração local;
- Promover a cidadania local ativa, consciente, responsável e exigente.

A primeira fase do projeto, já concluída, consistiu, basicamente, na criação, teste e validação do protótipo da plataforma digital TAClaro – Valongo.

A segunda fase do projeto pretende desenvolver e aplicar um modelo Transparência, Accountability e Comunicação na Administração Pública Local na Câmara Municipal de Valongo e criar um manual de apoio à aplicação do modelo noutros contextos municipais.

A terceira fase do projeto será de disseminação e transferência do modelo para outras realidades locais e teste e validação da estrutura do modelo proposto.

Todo o processo de investigação tem sido desenvolvido num ciclo contínuo de troca de conhecimento científico e profissional com o foco na resolução de problemas e busca de resposta a questões concretas. Em momento algum se sentiu qualquer hierarquia de conhecimentos, mas antes uma complementaridade e interatividade altamente produtiva. Ainda não é possível assegurar que a metodologia adotada irá produzir novas contribuições teóricas. Só no final da terceira fase será possível qualquer conclusão a esse nível. Contudo, o trabalho desenvolvido permite já concluir que a metodologia de investigação-ação pode ser muito eficaz na resolução de problemas de índole social e, conseqüentemente, é uma excelente ponte entre a teoria e a prática no mundo, reduzindo assim a distância entre o mundo da academia e a realidade. Além disso, este trabalho enriquece o conceito de *accountability* e demonstra as potencialidades das TI como instrumento de disseminação da informação financeira junto dos cidadãos leigos.

Referências Bibliográficas

- @TABridge (2017). Using Technology in Transparency and Accountability Organisations. (2017, March 15). Retrieved July 2, 2017, from <http://www.transparency-initiative.org/uncategorized/595/fundamentals-for-using-technology-in-transparency-and-accountability-organisations/>
- Angélico, M. J., Silva, A., Teixeira, S. F., Maia, T., & Silva, A. M. (2017). Web Accessibility and Transparency for Accountability: The Portuguese Official Municipal Websites. In *Research Paradigms and Contemporary Perspectives on Human-Technology Interaction* (pp. 140-166). IGI Global.
- Bargal, D., & Bar, H. (1992). A Lewinian approach to intergroup workshops for Arab-Palestinian and Jewish youth. *Journal of Social Issues*, 48(2), 139-154.
- Benhing, O. And Law, K. (2000). *Translating questionnaires and other research instruments: problems and solutions*. Thousand Oaks, Sage Publications.
- Burnes, B. (2004). Kurt Lewin and the planned approach to change: a re-appraisal. *Journal of Management studies*, 41(6), 977-1002.
- Ellen J. Helsper, Alexander J.A.M. van Deursen and Rebecca Eynon (2016). *Measuring Types of Internet Use From Digital Skills to Tangible Outcomes* project report, Available at: <http://www.lse.ac.uk/media@lse/research/From-digital-skills-to-tangible-outcomes.aspx>
- Gummesson, E. (2000). *Qualitative methods in management research*. Sage.
- Mebrate, T. (2010). A framework for evaluating academic website's quality from students' perspective. Retrieved from <http://resolver.tudelft.nl/uuid:e84e37a0-a058-4f40-a984-5f8eea8d5f07>
- Silva, Amélia. Gonçalves, Maria José Angélico. Teixeira, Sandrina. Silva, Anabela. Maia, Telma. (2016) "Accountability & Web Accessibility of the Portuguese official municipal Websites" in *Proceedings of the 28th International Business Information Management Association Conference 9-10 November 2016 Seville, Spain*, ISBN: 978-0-9860419-8-3 (web of science)
- Silva, Anabela; Angélico, Maria José; Ferreira da Silva, A.; Teixeira, Sandrina; Maia, Telma. (2018). TAClaro: Test and validation of the prototype. 33rd IBIMA Conference
- Susman, G.I. and Evered, R.D. (1978), "An assessment of the scientific merits of action research", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 23 No. 4, pp. 582-603.
- Tasan-Kok, T., van den Hurk, M., Özogul, S., & Bittencourt, S. (2019). Changing public accountability mechanisms in the governance of Dutch urban regeneration. *European Planning Studies*, 1-22.

Teixeira, S., Silva, A., Angélico, M. J., Silva, A. M., & Maia, T. (2018). A transparência na Administração Pública Local: Análise dos Websites da NUT2. *European Journal of Applied Business and Management*, 4(4).

Teixeira, Sandrina. GONÇALVES, Maria José Angélico (2016). "Accountability in Local Public Administration: A Case Study" in IETC, ITEC, IDEC, ITICAM 2016 Proceedings Book, pp. 55-63. Dubai: TOJET, TOJNED, TOJCAM & TOJDEL. URL: http://ietc.net/publication_folder/ietc/dubai_conferences2016.pdf.

Torrelodones, A. de. (n.d.). Presupuestos de Torrelodones. Retrieved July 2, 2016, from <https://presupuestos.torrelodones.es/es/>