

Transparência, produção de dados e acesso à informação em Portugal: uma análise crítica para a melhoria da qualidade da democracia. Um ano depois de a democracia portuguesa ter assinalado meio século de existência, propomos uma reflexão crítica sobre *a produção de dados, o acesso à informação e a transparência na relação entre instituições e cidadãos*, enquanto dimensões importantes e reveladoras do estado da qualidade da democracia no país. A interrogação que motiva a presente reflexão é simples: *como se posiciona Portugal no que concerne à governação transparente e à disponibilização de dados?* Para responder a esta interrogação concentramo-nos em quatro grandes áreas: *transparência governativa em matéria de conflitos de interesse e prevenção da corrupção; dados judiciais e documentos administrativos; dados parlamentares; e dados étnico-raciais*. Mediante um esforço conjunto e perspetivas complementares – científica e jornalística –, este artigo realiza um diagnóstico sobre os: a) problemas e desafios existentes; b) as suas potenciais causas; e c) as suas consequências. Ainda que incompleto, e por isso naturalmente imperfeito, este diagnóstico permite fomentar uma reflexão tão necessária quanto frequentemente esquecida e dissociada do tema da qualidade da democracia.

PALAVRAS-CHAVE: transparência; informação; dados; qualidade da democracia, Portugal.

Transparency, Data Production, and Access to Information in Portugal: A Critical Analysis for Improving the Quality of Democracy. A year after Portugal commemorated half a century of democracy, we propose a critical examination of data production, access to information, and transparency in the relationship between institutions and citizens – key dimensions that reflect the quality of democracy. This analysis is guided by a central question: *how does Portugal position itself in terms of transparent governance and data availability?* To address this question, we focus on four core areas: government transparency in conflict-of-interest regulations and anti-corruption efforts; judicial data and administrative documents; parliamentary data; and ethnic-racial data. Drawing on both scholarly and journalistic perspectives, this article offers a diagnostic assessment of: (a) existing challenges and structural problems; (b) their underlying causes; and (c) their broader political and societal implications. While necessarily partial and subject to refinement, this exploratory assessment seeks to advance a critical yet often overlooked debate on transparency and its role in shaping the quality of democracy in Portugal.

KEYWORDS: transparency; information; data; quality of democracy; Portugal.

SOFIA SERRA-SILVA
RUI COSTA LOPES
SUSANA COROADO
MARGARIDA DAVID CARDOSO

Transparência, produção de dados e acesso à informação em Portugal: uma análise crítica para a melhoria da qualidade da democracia

INTRODUÇÃO

A democracia não é de forma alguma um conceito consensual, mas talvez a definição mais utilizada seja a de Robert Dahl que, na sua obra *Democracy and Its Critics* (1989), estabelece sete princípios que definem o seu tipo ideal de democracia, entre os quais encontramos o direito de *procurar fontes alternativas de informação, que devem ser reguladas e protegidas por lei*. Contrariamente a outras concepções minimalistas (como as de Schumpeter [1942] ou de Przeworski *et al.* [2000], por exemplo), a concepção de democracia de Dahl exige, por definição, o livre fluxo de informação – ou seja, a *transparência*. A relevância desta questão é mais proeminente na literatura mais especializada em torno do tema da qualidade da democracia. Apesar das múltiplas conceptualizações e operacionalizações, há um consenso generalizado quanto à importância do *acesso à informação e da transparência*, de forma genérica. Estes elementos são considerados fundamentais para o exercício da cidadania, a tomada de decisões conscientes e a qualidade dos regimes democráticos (Diamond e Morlino, 2005), a par de outras dimensões, igualmente essenciais, como o Estado de Direito, a liberdade, a igualdade e a responsividade (*accountability*) horizontal e vertical.

Informação e transparência constituem, assim, pilares da boa governação, facilitam a responsabilização política (a chamada *accountability*) (Cameron,

2004; Giménez-Chornet, 2012) e permitem um diálogo em igualdade de condições entre os cidadãos (Berrones, 2007). Também na teoria económica o acesso à informação se encontra positivamente relacionado com a qualidade da governação económica (Islam, 2006). A democracia necessita de cidadãos informados que, individual ou coletivamente, fazem usufruto da informação ao seu alcance para exercerem a sua prerrogativa de vigilância de quem os representa e governa, assim como o direito a influenciar as organizações e instituições que afetam as suas vidas, desde o nível mais individual ou local até ao nível de ação nacional (Grimmelikhuijsen e Welch, 2012; Meijer, 2013). A transparência é uma condição indissociável de um Estado de Direito democrático. Seja através da divulgação voluntária ou obrigatória de informações, a transparência tem o potencial de reduzir as assimetrias de informação, aumentar a confiança dos cidadãos nos funcionários públicos e nas instituições, e melhorar o desenho de políticas públicas (Fung, 2013).

Apesar disso, o direito de acesso à informação em Portugal enfrenta desafios significativos (Pratas, 2024). Embora a Constituição Portuguesa reconheça, explicitamente, o direito de “se informar e de ser informado, sem impedimentos nem discriminações” (artigo 37.º), na prática, o acesso à informação nem sempre é garantido de forma eficaz. Além disso, a legislação portuguesa nesta área é considerada “desatualizada e com falhas” por especialistas do Centre for Law and Democracy, que atribuem a Portugal apenas 73 pontos,¹ num total de 150, numa avaliação à legislação em vigor relativa ao acesso à informação, ficando assim abaixo da média dos países avaliados.

Um ano depois de a democracia portuguesa ter assinalado meio século de existência, propomos uma reflexão sobre *o acesso à informação e a transparência na relação entre instituições e cidadãos*, enquanto dimensão importante e reveladora do estado da qualidade da democracia no país. A interrogação que motiva a presente reflexão é simples: *como se posiciona Portugal no que concerne à governação transparente e à disponibilização de dados?* Mediante um esforço conjunto e perspetivas complementares – científica e jornalística –, este artigo visa iniciar um diagnóstico e uma reflexão, ainda que incompletos e por isso naturalmente imperfeitos, que permitem fomentar um debate necessário mas frequentemente esquecido e muitas vezes dissociado do tema da qualidade da democracia.

Primeiramente, importa definir os conceitos essenciais em matéria de acesso a dados e informação, para partirmos de uma base teórica comum. Posteriormente, procuramos diagnosticar o problema, olhando para quatro

1 Para mais informações, consultar: <https://www.rti-rating.org/country-detail/?country=Portugal>.

grandes áreas: *transparência governativa em matéria de conflitos de interesse e prevenção da corrupção; dados judiciais e documentos administrativos; dados parlamentares; e dados étnico-raciais*.² Estes domínios, embora distintos, estão interligados pela sua importância no escrutínio público e na formulação de políticas baseadas em evidência, refletindo diferentes dimensões da acessibilidade da informação na esfera pública (no plano executivo, legislativo, judicial e social). O que, por sua vez, nos permite realizar uma análise multifacetada sobre diferentes problemáticas neste contexto, abrangendo tanto a produção/ausência de dados como os desafios no seu acesso e utilização quando os mesmos existem. A secção seguinte parte do diagnóstico traçado para refletir sobre as razões de tal fenómeno. De seguida, a nossa atenção centra-se nas consequências da inacessibilidade e/ou inexistência de dados, nos casos particulares que nos acompanham ao longo do artigo. Finalmente, discutimos brevemente possíveis caminhos futuros e algumas recomendações para que a qualidade da democracia portuguesa seja reforçada nesta dimensão tão crucial para a sua saúde e vitalidade.

TRANSPARÊNCIA: AS DIFERENTES DIMENSÕES DO CONCEITO

ACESSO ATIVO VS. ACESSO PASSIVO

Quando falamos de acesso à informação importa esclarecer o conceito. Por *acesso ativo*, normalmente, referimo-nos à possibilidade de transmitir informações e, até mesmo, exigências a um órgão de decisão política ou administrativa (com ou sem o direito explícito de ser ouvido e receber uma resposta à preocupação ou solicitação em questão). Em Portugal, a Lei de Acesso a Documentos Administrativos (LADA) estabelece um princípio geral de divulgação ativa, explicitando que a “informação pública” é “divulgada ativamente, de forma periódica e atualizada, pelos respetivos órgãos e entidades” (artigo 2.º, n.º 2).³ Por *acesso passivo* entende-se a possibilidade de obter informações sobre processos de tomada de decisão em curso e as pessoas envolvidas num órgão de decisão. Em Portugal, o “direito de acesso aos documentos

2 Utilizaremos a expressão “dados étnico-raciais” para nos referirmos a eventuais dados sobre a origem e sentimento de pertença dos indivíduos, adotando o termo utilizado pelo Instituto Nacional de Estatística. De facto, ainda que a ideia de “raça” esteja já cientificamente refutada e que o conceito de “etnia” seja discutível, ambos os termos são utilizados com frequência no senso comum e até em discursos institucionais.

3 Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto: aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos, transpondo a Diretiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro, e a Diretiva 2003/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de novembro.

administrativos, o qual compreende os direitos de consulta, de reprodução e de informação sobre a sua existência e conteúdo” está igualmente consagrado na LADA (artigo 5.º, n.º 1).

Neste contexto, é igualmente importante distinguir o acesso a documentos, dados e processos administrativos na sequência de um pedido dos processos em que essa informação é disponibilizada de forma ativa e acessível por parte da Administração Pública. Em 2016, ao propor a mais recente versão da LADA, o governo de então vinculava a intenção de alterar não só o espírito legislativo, mas a “postura política”, comprometendo-se com a “divulgação ativa de informação, e não apenas com a disponibilização reativa de dados e documentos”. O legislador utilizou mesmo o princípio de divulgação ativa como definição da administração aberta (artigo 2.º, n.º 2, da Lei n.º 26/2016). Mas, como veremos, esse princípio está “longe de ser cumprido” (Pratas, 2024).

Associado a estes dois conceitos, *acesso passivo e ativo à informação*, encontra-se um outro mais abrangente: a *transparência*, definido como a disseminação e o acesso à informação sobre organizações públicas (Garrido-Rodríguez *et al.*, 2022; Huang, Li e Yi, 2021; Tejedo-Romero e Araujo, 2021). Trata-se de um conceito intrinsecamente associado a outros como responsabilização, eficiência e legitimidade (Licht e Naurin, 2022; Erkkilä, 2020). Será este o conceito que nos guiará, ao longo do artigo, nas nossas avaliações e reflexões.

Por fim, é importante mencionar que, apesar das vantagens teóricas e instrumentais de uma cultura institucional que valoriza a transparência, do ponto de vista do público “mais transparência” nem sempre é necessariamente melhor. Esta conclusão baseia-se na ideia de sobrecarga informativa (Eppler e Mengis, 2004) ou na sensação de se estar sobrecarregado com escolhas triviais (Schwartz, 2004), o que pode gerar frustração entre os cidadãos, que muitas vezes carecem de interesse ou de tempo. Há quem defenda que, em certas circunstâncias, informações menos detalhadas, mas mais condensadas, disponíveis sob pedido em detrimento da distribuição proativa, e focadas em decisões ou resultados em vez de processos, podem ser preferíveis à transparência total e à divulgação completa de dados (Licht e Naurin, 2022).

Os debates normativos são úteis para compreender as vantagens e desvantagens da transparência, mas não elucidam as dinâmicas deste fenómeno (Meijer, 2013). É, por isso, crucial continuar a debater e a refletir sobre esta temática, mas acima de tudo avaliar a transparência no seu contexto, neste caso no seio das instituições públicas e de governo em Portugal, e não somente no plano legislativo, como tem sido prática (e.g., Pratas, 2024).

Nos últimos anos, a onnipresença do digital na vida quotidiana dos cidadãos e na sua interação com o Estado, aliada à ascensão da economia de dados, tem colocado desafios acrescidos à questão do acesso à informação, particularmente

no que concerne às obrigações legais decorrentes da proteção de dados pessoais (Cordeiro, 2020). Este tensionamento resulta da interseção entre dois regimes jurídicos fundamentais no ordenamento europeu: o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD), que tutela a privacidade dos indivíduos, e a Lei de Acesso a Documentos Administrativos (LADA), que promove a transparência na gestão pública. Embora possam, em determinados contextos, parecer contraditórios, estes regimes não são mutuamente exclusivos, mas antes complementares, exigindo um equilíbrio normativo e interpretativo entre o direito à privacidade e o direito de acesso à informação. Tanto o RGPD como a LADA estabelecem o interesse público como critério central na determinação da divulgação ou restrição do acesso a dados pessoais. A materialização deste princípio na prática administrativa requer uma avaliação casuística, garantindo que qualquer forma de tratamento de dados seja devidamente justificada e proporcional ao interesse público identificado. Na maioria das situações, tal implica a anonimização de informações sensíveis ou a fundamentação rigorosa da necessidade de divulgação, assegurando um equilíbrio dinâmico entre os direitos individuais e as exigências da transparência democrática.

DIAGNÓSTICO DO(S) PROBLEMA(S)

O DESAFIO DA “NÃO DIVULGAÇÃO OU INACESSIBILIDADE DOS DADOS”

No âmbito da relação democrática entre governantes e governados é fundamental que estes últimos tenham acesso a informação sobre as ações e decisões dos primeiros, de forma a poderem avaliá-las e fazerem escolhas eleitorais e cívicas quando chamados a tal. Esta avaliação é realizada a dois níveis. Por um lado, os cidadãos fazem uma avaliação dos processos e resultados das ações governativas, sejam estas políticas públicas no sentido lato ou decisões administrativas, como licenciamentos, atribuição de subsídios ou alocação de despesa. Por outro lado, e porque a democracia representativa se baseia, em larga medida, na delegação de poder e na relação de confiança entre eleitores e eleitos, é feita uma avaliação das condutas dos representantes políticos (Birch e Allen, 2015). A questão da conduta dos governantes é também importante devido aos riscos de corrupção que os cargos de poder comportam, não tanto pelo clichê de que *o poder corrompe*, mas porque ter poder é um elemento essencial da capacidade de levar a cabo um ato de corrupção. De resto, por definição, a corrupção é um ato de abuso do poder.

Ora, para os cidadãos levarem a cabo estas avaliações políticas são necessárias algumas condições, nomeadamente a existência e/ou produção de informação e a sua respetiva disponibilização ao público. Em Portugal, deparamo-nos com ambos os problemas: *falta de produção* de informação

adequada (e de interesse público) e *dificuldade no acesso* à informação de interesse público e político, sobretudo em matéria relativa à prevenção e à repressão da corrupção e da criminalidade conexa – falaremos primeiro deste último.

A dificuldade no acesso a informação de interesse público diminui as possibilidades de escrutínio das decisões e das condutas dos representantes políticos. Em 2019, na sequência dos trabalhos da Comissão Parlamentar Eventual para a Transparência na Vida Pública foram revisitadas as obrigações declarativas de interesses, rendimentos e património que devem ser entregues ao Tribunal Constitucional pelos milhares de detentores de cargos políticos e altos cargos públicos. Antes da reforma, as declarações – em papel – eram disponibilizadas apenas mediante consulta presencial nas instalações do tribunal, mas com total acesso à informação declarada.⁴ Após a reforma, abriu-se a possibilidade de consulta *online*, mas reduziu-se a informação acessível e estabeleceu-se a necessidade de apresentar uma fundamentação para o pedido de consulta.⁵ Por exemplo, agora só é possível saber quais são os ativos financeiros de um declarante de modo agregado, e não por tipo e destino de investimento. O acesso a esta informação detalhada não é uma questão de *voyeurismo*. É importante para averiguar se um governante favorece, por exemplo, uma empresa na qual tenha investido a maior parte do seu capital, detetando-se assim potenciais conflitos de interesses. Neste caso, poderiam estar em causa dados pessoais e a divulgação entrar em conflito com o Regime Geral de Proteção de Dados. Contudo, vários fatores concorrem para que tal questão não se coloque. A primeira prende-se com o facto de a lei n.º 52/2019, que rege o acesso a informações patrimoniais e de interesses, limitar, desde logo, o acesso a determinados dados como moradas familiares.

Relacionado com a dificuldade de acesso, um outro desafio prende-se com a qualidade muitas vezes insuficiente dos dados disponibilizados. Vejamos o exemplo das estatísticas relativas à Justiça em Portugal. Como o próprio Ministério da Justiça reconhece na Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024, “os dados disponibilizados pela PGR e pela Direção-Geral da Política de Justiça (DGPJ) – entidade que no conjunto do sistema tem por missão produzir a informação destinada às estatísticas oficiais da Justiça – revelam insuficiências e, por vezes, incongruências”.⁶ Modos diferentes de contabilizar e codificar

4 Lei n.º 4/83, de 2 de abril: controlo público da riqueza dos titulares de cargos políticos.

5 Lei n.º 52/2019, de 31 de julho: aprova o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos.

6 Presidência do Conselho de Ministros, Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021: aprova a Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024.

casos (por exemplo, uma entidade usar como referência o ano civil e outra usar o ano judicial que tem início em setembro, ou a não contabilização de todos os ilícitos criminais associados a um caso) e o não seguimento de casos através de todas as fases do processo justificam estas “insuficiências” e “incongruências”. Estas impossibilitam, por exemplo, a determinação das reais taxas de condenação ou de arquivamento dos processos julgados. Sem dados fiáveis, não é possível fazer uma avaliação justa da performance do sistema judicial, do impacto das alterações e das medidas anticorrupção, nem levar a cabo comparações internacionais.

A opacidade do sistema judicial estende-se ao acesso público à sua jurisprudência. As decisões dos tribunais de primeira instância, por regra, não são publicadas e há grande variabilidade de práticas nos tribunais superiores. O Tribunal Constitucional e o Supremo Tribunal de Justiça disponibilizam *online* as suas decisões (a partir de 1983 e de 1932, respetivamente), e há várias de publicação obrigatória em *Diário da República*. Mas para a maioria dos processos julgados em tribunais superiores são comissões internas às instituições que decidem o que tornar público, desconhecendo-se os seus critérios. No Tribunal da Relação de Lisboa, por exemplo, a comissão de juízes desembargadores fá-lo “em função da respetiva relevância”, explica o tribunal, assinalando o esforço para se publicar um número maior de acórdãos (Tribunal da Relação de Lisboa, *email*, 6 de junho de 2024). Já a Relação do Porto prepara-se para, em 2024, pela primeira vez, ter como critério a “publicação tendencialmente universal de tais decisões”, seguindo um parecer recente do Conselho Superior da Magistratura. Podem ainda ser excluídas do acesso público as “decisões tidas como inúteis”, que refletem jurisprudência exaustivamente tratada, posições já unânimes, ou “por dizerem respeito a matéria de facto sem qualquer relevância ou conteúdo jurídico ou genérico” (Tribunal da Relação do Porto, *email*, 12 de junho de 2024). Ao que é tornado público somam-se as dificuldades práticas de acesso, como a navegabilidade na plataforma onde são depositadas as decisões dos tribunais (Granado *et al.*, 2022).

Já quando o direito de acesso não é público, mas restringido a quem revele “interesse atendível”, como é o caso da consulta integral dos autos em tribunal, a arbitrariedade de critérios coloca entraves acrescidos. Não havendo uniformidade de procedimentos entre tribunais, um jornalista, por exemplo, tanto poderá esperar dias como meses, responder a diferentes graus de exigência de fundamentação do pedido, ver tribunais exigirem a autorização de todos os intervenientes para permitir a consulta e a rasura integral (e manual) dos dados pessoais em caso de cópia, enquanto outros não o fazem. De facto, quando se trata de reprodução e cópia de processos judiciais, diz o Conselho

Superior da Magistratura que a regra deve ser a pseudonimização (os dados pessoais são dissociados da pessoa), prática em vários países da União Europeia, que rejeita os princípios de *open court* britânicos e irlandeses (publicação com dados integrais). Este processo de anonimização, até agora praticamente manual, está a ser automatizado com recurso a inteligência artificial em projetos-piloto em curso.

É ainda de destacar a opacidade dos instrumentos de escrutínio interno, quando existentes, que hesitam na disponibilização pública dos seus resultados. No caso particular dos juizes, os processos inspetivos ao seu trabalho não são públicos, apenas as notas; os processos disciplinares também não, apenas o seu resultado.

Ainda sobre o acesso a informação já produzida e coligida, é importante observar a postura de instituições públicas perante a lei de acesso à informação e documentos administrativos. Incumbe à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) zelar, de forma não vinculativa, pelo cumprimento da lei. Não tem, ao contrário de outros países, registo sobre os pedidos de acesso apresentados junto da Administração Pública – ocupa-se, em grande parte, da mediação de queixas. E num recente estudo (Pratas, 2024), a CADA denota: 1) desconhecimento generalizado da lei; e 2) os efeitos da ausência de sanções relevantes para o seu incumprimento. Do primeiro ponto é exemplo o uso não fundamentado de regimes jurídicos de proteção de dados para vedar o acesso em casos em que este é suplantado por outros direitos ou a consulta não viola os bens a ser protegidos. Sendo “necessário e imperioso respeitar a proteção de dados”, reitera a CADA que esta não pode ser um “mero pretexto” para “ocultar o que deve poder ser conhecido” (CADA, 2024). Relativamente ao segundo ponto, tem-se como exemplo a nomeação de *Responsáveis de Acesso à Informação* (RAI), a quem cabe o cumprimento das obrigações de transparência. Desde 1993, o universo de entidades públicas obrigadas a ter um RAI foi-se expandindo, chegando em 2016 esse dever a todas aquelas sujeitas ao regime de acesso aos documentos. Em agosto de 2024, no entanto, menos de 7% das cinco mil entidades abrangidas o cumpriam. Contudo, não há sanção, ao contrário do que acontece com a ausência de um encarregado de proteção de dados, função análoga para o cumprimento do Regulamento Geral de Proteção de Dados.

É também de assinalar que, sendo a maioria dos pareceres da CADA favoráveis aos queixosos (cerca de 90%), são poucos os casos em que a entidade não os acolhe (igualmente, cerca de 90%). No entanto, preocupa a comissão essa fatia de entidades que reiteradamente recusam o acesso – em particular, porque “há alguma obstinação setorial” (CADA, 2021), às vezes em “matérias de maior repercussão ou significado social”, que a comissão não tem instrumentos legais

para contrariar (CADA, 2024). Perante a recusa, o único recurso disponível ao queixoso é suportar os custos de uma intimação judicial.

A transparência não se revela essencial apenas no domínio judicial ou administrativo, nem se esgota nos desafios evidentes que estes setores enfrentam no contexto português. Também a *transparência das instituições políticas* desempenha um papel determinante na qualidade da democracia, sendo particularmente crucial na esfera parlamentar. Enquanto espaço privilegiado de representação democrática e instância central na relação entre eleitos e eleitores, o parlamento assume uma responsabilidade acrescida na promoção da abertura institucional e no fortalecimento da confiança cidadã. É precisamente devido à centralidade do poder legislativo no funcionamento democrático que a transparência parlamentar merece uma análise aprofundada neste artigo.

No contexto atual, a internet, as redes sociais e a digitalização transformaram por completo a paisagem mediática, mergulhando as instituições parlamentares num ambiente de intensa exposição mediática e escrutínio público contínuo. É neste contexto que os “parlamentos precisam ser vistos como abertos e transparentes, mas também permitindo que os cidadãos expressem as suas opiniões sobre a governança” (Leston-Bandeira, 2016). Sem dúvida que as tecnologias de informação e da comunicação (TIC) detêm o potencial de aumentar a transparência das instituições parlamentares, reduzindo significativamente os custos inerentes à abertura destas ao público, facilitando o acesso a documentos oficiais e a informação parlamentar (Theiner, Schwanholz e Busch, 2018). Mas será essa a realidade em Portugal?

Neste domínio, o diagnóstico revela-se ambíguo, refletindo avanços significativos em algumas áreas, mas persistindo desafios substanciais noutras. O parlamento português tem desenvolvido um longo caminho na disponibilização de informação parlamentar, quer sobre o processo legislativo como também sobre os deputados. Os registos de interesse dos parlamentares são um bom exemplo disso, ainda que nem sempre completos. Aliás, numa lista extensa de indicadores que medem a disponibilização de informação, o parlamento português fica bem posicionado face a muitos outros congéneres na Europa (Serra-Silva, 2021). Apesar dos avanços institucionais no domínio da transparência, persistem dois desafios centrais que merecem atenção: (a) a ausência de divulgação de informação relevante que deveria estar acessível ao público; e (b) a insuficiente usabilidade dos dados disponibilizados, o que dificulta a sua consulta e utilização efetiva. É sobre este segundo desafio que nos concentramos neste momento.

Embora as informações relativas às iniciativas legislativas, debates e votações estejam formalmente acessíveis, a sua apresentação poderia ser

significativamente melhorada, tornando-se mais intuitiva e estruturada, por exemplo, através da organização por temas de atualidade. A este propósito, destaca-se um exemplo paradigmático: as votações dos grupos parlamentares em cada iniciativa legislativa, nas várias rondas de votação, da generalidade à especialidade, são disponibilizadas no *website* do Parlamento. No *website* da AR, atualmente não é permitido, por exemplo, ao internauta explorar de que forma o partido com o qual mais se aproxima vota numa determinada temática – a pesquisa terá de ser feita iniciativa a iniciativa, explorando em cada uma as diferentes fases de tramitação da mesma e as respetivas rondas de votações. O principal obstáculo não reside na ausência de dados, mas antes na forma como estes são disponibilizados. Para alguns, o problema prende-se com a dificuldade em localizar a informação; para outros, reside na sua apresentação pouco intuitiva. Em última instância, a informação carece de uma maior sistematização e organização.

Este *défice de acessibilidade* tem sido, em parte, colmatado por organizações da sociedade civil especializadas na monitorização parlamentar, que desenvolvem plataformas de visualização de dados, facilitando o escrutínio das votações e permitindo aos cidadãos compreender mais claramente as escolhas dos seus representantes (Korthagen e Dorst, 2019). Um exemplo notável desse esforço foi a plataforma Hemiciclo.pt, lançada em 2017, mas entretanto desativada. Este projeto visava precisamente superar as limitações do acesso à informação legislativa, disponibilizando um registo detalhado do sentido de voto de cada representante eleito em todas as decisões parlamentares. Conforme era descrito na página inicial do projeto, a iniciativa procurava tornar acessível aos cidadãos um conjunto de dados até então disperso e de difícil consulta, promovendo assim uma cultura de maior transparência e responsabilização democrática.

Apesar das fragilidades persistentes na transparência parlamentar em Portugal, o tema tem, em certos momentos, ocupado um lugar de destaque na agenda dos líderes das bancadas da Assembleia da República. Diversas figuras institucionais, nomeadamente presidentes da AR, reconheceram a necessidade de reforçar a abertura e o escrutínio da atividade parlamentar. Jaime Gama (2005-2011), por exemplo, sublinhou, no seu discurso da sessão solene do 25 de Abril de 2006 que “o Parlamento nesta fase deve ter mais rigor, mais transparência e maior sentido de responsabilidade”. Da mesma forma, João Bosco de Mota Amaral (2002-2005) enfatizou, numa intervenção oficial em 2005, que “o parlamento, nesta era de transparência, deve ser aberto”. Mais recentemente, nas comemorações do 25 de Abril de 1974, em 2016, Eduardo Ferro Rodrigues afiançou “a necessidade de reforçar a transparência no exercício dos mandatos políticos”. Apesar dos múltiplos alertas, e sem desvalorizar

ou subestimar o caminho percorrido até ao momento, há ainda muito por fazer para consolidar a transparência como um pilar efetivo da democracia parlamentar.

O DESAFIO DA “NÃO PRODUÇÃO (OU AUSÊNCIA) DE DADOS”

Nem sempre o principal obstáculo reside na dificuldade de acesso à informação ou na opacidade dos mecanismos de divulgação de dados em instituições-chave. Por vezes, o problema revela-se ainda mais profundo: a completa *inexistência de dados* que são essenciais para a compreensão e avaliação de múltiplas dimensões da vida democrática.

Um exemplo proeminente, nesta matéria, refere-se à falta de regulação do *lobbying* que, por sua vez, tem como resultado a quase total ausência de dados que, noutros países, se encontram disponíveis e acessíveis. Certos modelos de regulação desta atividade permitem apurar quem são os representantes de interesses, para quem trabalham, quanto auferem e – o mais importante – com quem se reúnem a nível governativo e parlamentar e sobre que temáticas (Holman e Luneburg 2012). No contexto português, o registo destas (inexistentes) informações produziria dados qualitativos e quantitativos que permitiriam a outros eleitos, aos diversos grupos de interesse, aos *media*, a investigadores e aos cidadãos em geral monitorizar a permeabilidade da decisão política à influência de terceiros.

Também na atividade parlamentar, o escrutínio público não é facilitado pela ausência de dados em várias matérias. Ao nível da informação em falta, destaca-se a escassa transparência sobre a origem das contribuições externas, ou seja, a participação de cidadãos, peritos e representantes de entidades convidados ou chamados a contribuir com evidências ou depoimentos em processos legislativos ou inquéritos – a denominada «pegada legislativa». Estes inquéritos, muitas vezes focados no combate à corrupção e na regulação da ética na política, beneficiariam de uma base de dados detalhada que registasse os temas abordados, a qualidade em que os intervenientes foram convidados, a frequência destas contribuições e o âmbito das comissões responsáveis. Note-se, também, que a acessibilidade aos próprios inquéritos parlamentares poderia ser melhorada, uma vez que a informação é limitada por legislatura.

Ainda no plano da informação que se encontra ausente, destacamos as atividades dos grupos de amizade parlamentares, que promovem as relações internacionais e o entendimento mútuo entre países e não se encontram disponíveis. Igualmente, o trabalho político desenvolvido pelos deputados nos seus círculos eleitorais, conhecido como “*Constituency service of MPs*”, é outro domínio que beneficiaria significativamente de maior transparência.

Da mesma forma, as deslocações em trabalho político em representação institucional da Assembleia da República, junto de organismos internacionais, não estão disponíveis. Embora este trabalho seja fundamental para a promoção dos interesses nacionais e a diplomacia parlamentar, não dispomos de informação relativamente aos destinos, objetivos e subsídios recebidos neste contexto. Trata-se de informações cruciais quando falamos de transparência na vida política e que permitiriam aos interessados acompanhar mais de perto o trabalho internacional dos representantes eleitos.

Contudo, talvez o exemplo mais paradigmático neste desafio seja a ausência (e até recusa) de recolha e produção de dados étnico-raciais da população residente em Portugal – uma dimensão relevante na análise da qualidade de uma democracia. De facto, a grande justificação avançada para a recolha de dados “étnico-raciais” consiste na ideia de que estes poderão permitir aferir objetivamente a extensão das desigualdades baseadas na ideia de raça ou em pertenças étnicas e poderão, ainda, apoiar na construção de políticas públicas orientadas para a promoção da igualdade.

Os dados étnico-raciais são uma dimensão muito específica e *sui generis* da grande questão da “ausência de dados em Portugal”. Uma das especificidades reside no facto de o maior entrave à existência destes ter consistido, em grande parte, numa discussão sobre se os dados deviam sequer existir, i. e., se essa recolha deve ser feita.

A especificidade deste tipo de dados intensifica-se com a particularidade de vivermos uma época com desenvolvimentos recentes a este nível. A própria reflexão que está agora plasmada neste artigo começou numa altura em que estes dados eram absolutamente inexistentes e, no momento em que escrevemos estas palavras, já existe uma quantidade significativa de informação a este nível que, ainda assim, não cumpre com o que era a pretensão inicial relativamente a esta questão.

A pretensão inicial por parte de alguns grupos de académicos e ativistas da sociedade portuguesa era a de garantir a inclusão de uma questão sobre a origem e/ou pertença étnico-racial num inquérito aplicado a toda a população residente em Portugal através dos Censos (realizados pelo Instituto Nacional de Estatística – INE). Na senda da discussão pública sobre a recolha ou não-recolha dos dados étnico-raciais, o INE decidiu criar um grupo de trabalho composto por especialistas académicos e representantes de comunidades afrodescendentes, ciganas e imigrantes com o intuito de discutir as vantagens/desvantagens e possibilidades técnicas dessa recolha. A recomendação (não unânime) desse grupo de trabalho foi no sentido da inclusão da questão nos Censos por haver um maior número de vantagens que suplantavam as

desvantagens e dificuldades.⁷ O INE tomou a decisão de não seguir essa recomendação nos Censos de 2021 e, na sequência dessa recusa, e em alternativa, conduziu (em 2023) um inquérito a uma amostra representativa da população que incluía não só a questão sobre a origem e/ou pertença étnico-racial, como outras relativamente a experiências de discriminação (através de questões de autorreporte individual). Os dados desse inquérito revelaram a existência de uma sociedade portuguesa com maior diversidade étnico-racial do que alguns antecipavam, para além de reportarem uma prevalência muito significativa de episódios de discriminação em diversos setores (como a Saúde e a Justiça).⁸

Portanto, em Portugal, a questão da existência de dados étnico-raciais tem estado limitada à possibilidade de recolha destes dados para um maior conhecimento da composição étnico-racial da sociedade portuguesa, associada em paralelo à recolha de eventuais experiências de discriminação, enquanto relatadas pelas eventuais vítimas. A este nível, a situação em Portugal tem sido marcada pelos avanços e recuos reportados acima. No entanto, um tipo de recolha que não está, no momento atual, minimamente contemplado é aquele em que a origem ou pertença étnico-racial é registada, de modo casual e sistemático, em quaisquer interações do cidadão com serviços do Estado e outros a que se recorre comumente, tais como consultas e exames médicos, interações com a Polícia, com o sistema legal, entre outras situações (como acontece noutros países como os EUA).

COMO CHEGAMOS ATÉ AQUI?

UMA REFLEXÃO SOBRE POTENCIAIS CAUSAS

O QUE EXPLICA A DIFICULDADE DE ACESSO À INFORMAÇÃO?

A literatura e os estudos levados a cabo por organizações internacionais dedicadas a esta matéria identificaram quatro tipos de obstáculos no acesso a dados/informação: 1) má qualidade do quadro jurídico, que pode – voluntária ou involuntariamente – excluir muitos tipos de informação e/ou excluir certos organismos privados de obrigações de produção e disponibilização de dados; 2) desconhecimento técnico da legislação sobre o acesso à informação e proteção de dados; 3) falta de sensibilização dos cidadãos que, por desconhecimento, não fazem valer o seu direito de acesso à informação; 4) culturas

7 Ver <https://arquivo.pt/wayback/20240116071453/https://www.acm.gov.pt/-/grupo-de-trabalho-censos-2021-questoes-etnico-raciais-?>.

8 Ver <https://observador.pt/2023/12/22/ine-64-milhoes-de-portugueses-identificam-se-com-o-brancos-e-mais-de-meio-milhao-como-de-outras-etnias/>.

administrativas de secretismo, que podem resultar em baixas taxas de resposta aos pedidos de acesso à informação.

Como foi salientado na introdução do presente artigo, o direito à informação administrativa está consagrado na Constituição Portuguesa e, desde a década de 1990, tem sido objeto de várias leis nacionais e diretivas europeias que o visam implementar. Pode afirmar-se que, de um ponto de vista jurídico, a evolução tem sido positiva: os cidadãos já não são obrigados a justificar os seus pedidos de informação e, por padrão, cabe ao Estado fornecer a base legal para possíveis recusas. Também os tribunais e a CADA têm tido decisões progressistas e favoráveis no sentido de confirmar as pretensões de cidadãos e entidades coletivas no acesso à informação. A prática, contudo, revela mais dificuldades e menos progresso, como se confirma na secção anterior.

Uma pista sobre uma das razões deste conservadorismo é dada pelo Tribunal Constitucional num acórdão de 2015 que assume que as normas constitucionais que visam garantir o acesso a informação administrativa têm “a pretensão de substituir e superar o princípio da *arcana praxis* ou o princípio do segredo, característico de um modelo de Administração Pública autoritária, burocrática, fechada sobre si mesma, que decide em segredo”.⁹ Pode, assim, inferir-se que, pelo menos os juizes constitucionais, acreditam que a gestão democrática da *res pública* portuguesa ainda não conseguiu alterar completamente a cultura administrativa do tempo do Estado Novo.

Alinhando com o argumento da resistência cultural à transparência, o advogado Francisco Teixeira da Mota (2024), especialista em liberdade de expressão, afirma que há uma resistência à publicitação que é inerente ao funcionamento da Justiça – esta “é reservada aos sacerdotes que têm o domínio sobre ela”. Já no que se refere à Administração Pública, Sérgio Pratas (2020) aponta que “a mais velha ameaça à administração aberta – e das que têm mais impacto – é a da resistência ‘original’. [...] A tendência de todas as formas de domínio [...] para fugir do olhar dos dominados, escondendo-se e escondendo”.

No caso particular de riscos de corrupção e da responsabilização na política ou na Administração Pública, pode existir um problema de incentivos e um instinto de autoproteção. Ou seja, é possível que os responsáveis políticos ou administrativos tenham reticências em dar acesso a dados que possam colocar em causa a sua posição ou gerar um escândalo público, independentemente das suas condutas terem sido ou não ilegítimas.

9 Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 117/2015 – Processo n.º 686/12, acórdão na 3.ª Secção do Tribunal Constitucional.

Essa postura de desconforto com a tentativa de escrutínio, frequente entrave ao trabalho jornalístico e académico, por exemplo, leva responsáveis a exigirem a justificação dos intuitos de quem inquire, mesmo que a lei não o peça. “A pergunta que se faz imediatamente é: para quê?”, escreve Pratas (2020), sobre os pedidos de acesso a documentos. É, como referido, um vício ainda não ultrapassado. Não raramente, o escrutínio é ainda interpretado com estranheza ou como uma ofensa pela entidade inquirida, que não o entende como um processo democrático de transparência e de prestação de contas, mas que se sente um alvo.

Importa ainda referir que, em alguns casos, as exigências de transparência e/ou proteção de dados conflituam com as prioridades e capacidade de resposta dos serviços públicos, para além das capacidades tecnológicas e técnicas (IPP, 2020) para compreender e gerir ambas as obrigações legais, mas igualmente para atender às demandas existentes. A transparência necessita de recursos, nem sempre disponíveis. Um exemplo paradigmático é o caso dos relatórios financeiros das auditorias das contas dos partidos políticos e campanhas eleitorais, responsabilidade conjunta da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos (ECFP) e do Tribunal Constitucional. Nos últimos anos, registaram-se atrasos significativos na disponibilização dos relatórios financeiros, atribuídos à falta contínua de recursos humanos essenciais e adequados na ECFP (Marques e Coroadó, 2012; ECFP, 2023).

Esta realidade parece ser transversal a muitas instituições públicas e políticas. Talvez por essa razão, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2020, de 31 de julho, determinava uma estratégia para a modernização da Administração Pública, procurando, entre outros objetivos, constituir instituições públicas fortes, nomeadamente “instituições transparentes, que prestem contas aos cidadãos”, reforçando a confiança da sociedade nas instituições democráticas. Embora o legislador (seja o governo ou o parlamento) tenha procurado solucionar estas lacunas pela via legislativa, também ele carece, frequentemente, dos necessários recursos no plano prático. Este é o caso do parlamento português, por exemplo, onde os recursos nem sempre estão disponíveis ou alocados a estas necessidades, e nem sempre há vontade política para encetar uma verdadeira mudança no plano da transparência e, conseqüentemente, na relação com os cidadãos. Apesar disso, e pela mão e liderança de alguns atores influentes, ou seja, aqueles que atuam individual ou coletivamente movidos pela vontade de alterar o *status quo*, a AR tem encetado algumas reformas – um percurso repleto de obstáculos e desafios.

Por exemplo, em 2007, teve lugar uma reforma como resultado parcial do relatório “Reformar e modernizar a AR para melhor servir os cidadãos”,

publicado por um grupo de trabalho do Partido Socialista, que preconizava um parlamento responsável e mais transparente. O principal resultado desta reforma foi o aumento da informação disponível no *website* do parlamento sobre a atividade parlamentar e sobre os deputados, juntamente com uma série de mecanismos que visavam criar oportunidades de participação para os cidadãos e aumentar os níveis de interatividade (Serra-Silva, 2024). Mais tarde, em 2014, foi aprovada a Resolução da Assembleia da República n.º 64/2014, de 10 de julho que “aprova a Declaração para a Abertura e Transparência Parlamentar”, que reconhece e valoriza a informação parlamentar como um bem público e recomenda alguns procedimentos, nomeadamente “envolver cidadãos e sociedade civil”, “promover a educação cívica”, “envolver os cidadãos nos projetos legislativos”, “informar os cidadãos sobre a agenda parlamentar” ou “facilitar a comunicação bidirecional”, entre outros aspetos num conjunto de 42 recomendações.

Apesar destas iniciativas, algumas mais consequentes do que outras, os desafios permanecem, como a escassez de recursos financeiros e humanos capazes de fazer face às demandas atuais. A importância dos recursos financeiros fica evidente quando olhamos para o custo inerente de certas iniciativas que procuram aumentar ou melhorar a transparência. Por exemplo, cumprir uma das recomendações finais do Grupo de Trabalho para o Parlamento Digital, nomeadamente “equipar todas as salas das comissões com câmaras para transmitir todas as reuniões das comissões”, implicou um investimento de 1,5 milhões de euros – um investimento avultado para a AR.

Outro desafio evidente resulta da dificuldade em transformar a forma como um parlamento trabalha, atua e procede (Serra-Silva, 2024). O parlamento português, assim como muitos outros parlamentos, possui procedimentos próprios, imbuídos em tradições e rituais, bem como uma cultura política e institucional própria. Nesse contexto, pode ser, por vezes, um desafio alterar o *statu quo*. Fernando Condesso, deputado do PSD, sintetizou, com particular mestria, em 1992, o que está em causa quando o tema é reformar ou alterar o *statu quo* na Assembleia da República: “Não há verdadeiras reformas das instituições pela simples mudança de regras de funcionamento. [...] Sabemos que nenhuma mudança que agora façamos conseguirá um resultado satisfatório, ou atingirá verdadeiramente os seus objetivos, se não merecer a adesão e a cooperação construtiva de todos.”

Apesar das dificuldades existentes, o parlamento português tem revelado uma enorme capacidade de enfrentar os desafios emergentes e adaptar-se a uma nova cidadania mais crítica e informada. Importa continuar o trabalho feito até ao momento, tendo sempre presente que a informação parlamentar deve ser não só disponível e acessível, mas também fácil de consultar e de

manusear por parte de todos os interessados – uma audiência, naturalmente, diversificada, o que requer um esforço de inclusão acrescido.

O QUE EXPLICA A NÃO RECOLHA OU PRODUÇÃO DE DADOS?

A não recolha ou produção de dados por parte de instituições públicas pode ser atribuída a uma combinação de fatores e alguns foram já explorados na secção anterior. Por um lado, a limitação de recursos financeiros e meios impede, frequentemente, o desenvolvimento e a manutenção de sistemas eficazes de recolha de dados. Este parece ser um fator determinante quando falamos de instituições da Administração Pública ou em instituições políticas de governo. Muitas vezes, a escassez de recursos financeiros alia-se, também, à escassez de capacitação técnica e especializada em gestão e análise de dados, comprometendo assim a capacidade das instituições para recolher ou compilar novos dados para divulgação pública.

Outro fator relevante é a resistência cultural à transparência, onde a divulgação de dados é evitada por receios de exposição ou críticas, e por resistência a mudanças do *statu quo*. No caso particular dos juizes, como foi mencionado anteriormente, os processos inspetivos ao seu trabalho não são públicos, apenas as notas; os processos disciplinares também não, apenas o seu resultado. Trata-se de um claro exemplo de uma certa discricionariedade nos critérios de transparência que parecem refletir uma cultura institucional que, em certos aspetos, ainda opera sob princípios de sigilo e de burocracia excessiva, minando a transparência das instituições e dos seus processos.

Finalmente, considerações políticas frequentemente moldam a decisão de não produzir ou divulgar certos dados, visando evitar a exposição de informações potencialmente prejudiciais ou polémicas. No entanto, como argumentam Torfing *et al.* (2012: 225), o secretismo na tomada de decisões pode não ser necessariamente um problema democrático, desde que os eleitores e as partes interessadas reconheçam a existência desses momentos de sigilo e tenham a oportunidade de avaliar os resultados finais, bem como os mecanismos para responsabilizar aqueles que são responsáveis por esses resultados (ver também Gutmann e Thompson, 1996). Assim, o desafio é equilibrar a necessidade de transparência com a proteção de informações sensíveis, assegurando que a democracia funcione efetivamente dentro desses limites.

Por vezes, a decisão de não recolher ou divulgar certos dados não se deve somente a problemas de investimento ou de falta de infraestrutura, mas sim a preocupações éticas que refletem dilemas complexos sobre possíveis impactos e os direitos dos indivíduos visados – e que, em última instância, se traduzem em escolhas políticas por parte dos decisores.

No caso dos dados étnico-raciais, como foi referido acima, na senda da discussão pública sobre a recolha ou não-recolha, o INE decidiu instituir um grupo de trabalho, composto por especialistas académicos e representantes de comunidades afrodescendentes, ciganas e imigrantes, que analisou as vantagens e as desvantagens de recolha deste tipo de dados. Este grupo, por optar por uma recomendação que ia no sentido de se proceder efetivamente a esta recolha, preparou ainda recomendações relativas à introdução e operacionalização da questão sobre origem e pertença étnico-racial nos Censos 2021. O relatório que contém as recomendações deste grupo, juntamente com a resposta oficial do INE a essas recomendações, permite-nos conhecer algumas das questões problemáticas associadas à recolha dos dados étnico-raciais, o que ajuda a compreender as resistências que se têm observado a este nível.

De facto, no caso dos dados étnico-raciais, a grande causa que tem limitado a sua recolha sistemática assenta, fundamentalmente, em questões éticas, nomeadamente em preocupações com o uso responsável e o difícil equilíbrio entre a necessidade de dados e a proteção dos direitos individuais. Não sendo esse o propósito fundamental deste artigo, limitamo-nos a enunciar apenas um par de preocupações mais essenciais associadas a esta recolha. A principal está relacionada com o receio de legitimação e naturalização de categorias socialmente construídas como o são todas aquelas relacionadas com a pretensa “raça” ou “etnia” de uma pessoa. Ou seja, não só se está a propagar, a um nível institucional, um erro científico, como se poderá contribuir para a reificação de diferenças entre grupos. A outra preocupação fundamental assenta no eventual risco da existência de registos oficiais por parte de um Estado que possa ter o poder de vigiar certos grupos racializados. As pessoas ciganas, em particular, podem sentir um eventual receio de perseguição, nomeadamente numa sociedade em que existe um partido que nos últimos anos propôs oficialmente um tratamento diferenciado, na forma de um “confinamento da comunidade cigana”.

CONSEQUÊNCIAS DA INACESSIBILIDADE E DA INEXISTÊNCIA DE DADOS EM PORTUGAL

Até este ponto, delineámos um diagnóstico, ainda que não exaustivo, identificando vários desafios que persistem no domínio da transparência em Portugal e analisando as potenciais causas subjacentes a diversas lacunas e dificuldades estruturais. Torna-se, agora, essencial aprofundar a reflexão sobre as implicações destes constrangimentos para a qualidade da democracia.

Uma das consequências mais negativas da ausência, insuficiência e falta de qualidade de dados é a incapacidade de desenhar políticas públicas basea-

das em evidências e de avaliar a sua implementação com vista à sua melhoria posterior. Acrescenta-se, ainda, que a *opacidade* tem consequências a diversos níveis: favorece a ineficiência, aumenta o risco de corrupção, e condiciona o escrutínio (quer em tempo real como em retrospectiva) e a participação dos cidadãos. Por exemplo, o atraso e lenta uniformização de instrumentos de escrutínio no sistema judicial tem prejudicado a capacidade de monitorização da sociedade civil, que se vê incapaz, por exemplo, de detetar vieses estruturais na atuação da Justiça e conseguir avaliar o sistema no seu todo. Essa dificuldade pode também favorecer a cristalização de perceções e narrativas parciais e desinformadas sobre o sistema, mais prolíferas quanto mais inacessíveis forem as fontes para verificação. A inacessibilidade de informação coarta, ainda, a capacidade de agência dos cidadãos e a investigação académica e jornalística.

Em particular, a inacessibilidade de informações por parte das instituições de governo acarreta consequências ao nível da confiança que os cidadãos depositam nas instituições políticas, pois esta encontra-se frequentemente relacionada com atributos institucionais importantes, como a credibilidade, responsividade, transparência e abertura, assim como e também a perceções de desempenho e de imparcialidade (Van der Meer e Dekker, 2011). Por exemplo, quando os cidadãos percecionam o seu parlamento como sendo transparente e aberto torna-se mais provável que confiem nos seus representantes, na instituição e no processo democrático em si. Adicionalmente, a confiança não se estabelece meramente através de um julgamento racional, mas também se baseia em representações simbólicas e reações afetivas e irracionais dos cidadãos perante as instituições. Nestas circunstâncias, a perceção de transparência ou de opacidade face aos processos de decisão política assume um papel fundamental.

Se no caso da inacessibilidade de informações por parte das instituições de governo a maior consequência desta inacessibilidade seja a ausência de confiança, no caso dos dados étnico-raciais a grande consequência da ausência de dados reside na impossibilidade de aferir objetivamente a extensão de desigualdades baseadas na ideia de raça ou em pertenças étnicas e de apoiar a construção de políticas públicas orientadas para a promoção da igualdade. Um exemplo recente das consequências da ausência de dados nesta matéria está de alguma forma presente nos dados do recente Barómetro da Imigração (2024), da Fundação Francisco Manuel dos Santos, em que se nota um desajustamento substancial entre as perceções dos portugueses inquiridos e as realidades que afetam os imigrantes em Portugal, muitos deles racializados.

A recolha de dados étnico-raciais de forma sistemática e em várias instâncias de exercício da cidadania permitiria aferir a existência de discriminação sistémica, institucional e estrutural em Portugal: será que há mais pessoas

negras do que pessoas brancas encarceradas nas prisões portuguesas? Será que os agentes de polícia tratam de forma diferenciada cidadãos brancos, negros e ciganos? Será que os médicos tratam de forma diferenciada pacientes brancos e negros? Será que os juízes atribuem penas mais pesadas a pessoas ciganas e a pessoas negras do que a cidadãos portugueses brancos? A resposta a todas estas questões é ainda um rotundo “não se sabe”, apesar de algumas pistas fornecidas por formas alternativas de recolha de dados que assentam em estudos pontuais e baseados em amostras reduzidas.

REFLEXÕES FINAIS: SOLUÇÕES E RECOMENDAÇÕES

Com o diagnóstico traçado (ainda que não exaustivo), as causas dos desafios identificadas e as suas consequências analisadas, concluímos este artigo com uma reflexão final sobre o que ainda precisa de ser feito para aprimorar a transparência em Portugal, tanto no seio das instituições públicas quanto nos órgãos de governo. Não dispomos de soluções mágicas ou de fácil implementação para os decisores políticos; porém, avançamos um conjunto de reflexões e considerações que nos permitem oferecer recomendações –algumas, inclusive, já amplamente discutidas e reconhecidas na literatura especializada, sobretudo no plano legislativo (e.g., Pratas, 2024). Para este efeito, a Tabela 1 sintetiza as dimensões críticas da transparência em Portugal, organizando as questões centrais em quatro eixos: os desafios existentes, as suas causas, os impactos que deles decorrem e potenciais soluções e recomendações de ação. Esta estrutura permite não apenas uma visão de conjunto do diagnóstico traçado, mas também evidencia as interligações existentes entre os diferentes problemas e as soluções propostas.

Primeiramente, consideramos imperativo reforçar as políticas de acesso à informação e de transparência em vigor, tanto através de medidas e reformas legislativas quanto pela capacitação das instituições com os recursos necessários para implementar as mudanças necessárias, incluindo a capacitação de técnicos e dirigentes. É já detalhada a lista de propostas para melhoria e alargamento da lei de acesso a documentos administrativos elaborada pela CADA (Pratas, 2024). Entre as propostas, destaca-se a necessidade de criar sanções às entidades sem responsável de acesso à informação, tornar vinculativas as suas decisões, para que possa atuar perante a recusa reiterada, e isentar de custas os queixosos nos processos judiciais apoiados num parecer positivo da comissão. Juntar académicos, jornalistas e outros profissionais de informação para, neste seguimento, elaborar propostas concretas sobre o acesso público a outro tipo de dados seria um importante passo para promover mudanças pragmáticas.

TABELA 1
Quadro-síntese dos desafios, causas, consequências e recomendações

Dimensão	Problema e exemplos	Causas	Consequências	Soluções/recomendações
Produção de dados	• Ausência de dados essenciais para a formulação de políticas públicas. <i>Exemplos:</i> dados sobre <i>lobbying</i>, informações sobre a pégada legislativa, registos étnico-raciais.	• Ausência de legislação que obrigue à recolha e publicação de dados; • Resistência política e institucional; • Escassez de capacitação técnica; • Considerações éticas e sensíveis, especialmente sobre dados étnico-raciais.	• Impossibilidade de monitorizar determinados problemas (e.g., desigualdade sociais); • Dificuldade em implementar políticas públicas eficazes e empiricamente sustentadas; • Maior vulnerabilidade à desinformação.	• Criar registos públicos de <i>lobbying</i> e de pégada legislativa; • Desenvolver um quadro legal para a recolha ética de dados étnico-raciais; • Estabelecer parcerias com a academia e organizações da sociedade civil para desenhar metodologias eficazes de recolha de dados.
Acesso à informação	• Dificuldade de acesso a dados públicos e administrativos. <i>Exemplos:</i> declarações de interesses dos atores políticos; estatísticas judiciais; decisões de tribunais superiores.	• Falta de produção e divulgação ativa de informação; • Resistência institucional (transparência); • Falta de incentivos à transparência no seio das instituições; • Complexidade e arbitrariedade nos critérios de acesso.	• Redução do escrutínio público; • Dificuldade na participação cívica informada; • Fragilização da confiança/relação dos cidadãos com as instituições públicas.	• Assinar a Convenção de Tromsø; • Reforçar a legislação de acesso a documentos administrativos; • Desenvolver sanções para incumprimento das obrigações de transparência; • Melhorar a navegabilidade e usabilidade das plataformas de dados públicos.
Qualidade da informação	• Dados inconsistentes, insuficientes ou difíceis de interpretar. <i>Exemplos:</i> estatísticas da Justiça; ausência de padronização nas decisões judiciais.	• Falta de coordenação entre organismos; • Métodos de registo e categorização diferentes; • Recursos limitados para garantir qualidade e sistematização.	• Dificuldade de monitorização de políticas públicas; • Risco de decisões baseadas em perceções incorretas ou enviesadas.	• Uniformizar metodologias de recolha e categorização de dados; • Implementar auditorias externas para garantir a qualidade da informação.

Há muito terreno por desbravar. Os princípios de transparência administrativa referidos anteriormente aplicam-se sobretudo ao acesso a dados e documentos referentes a decisões administrativas concretas ou processos quantificáveis; mas continua a ser particularmente difícil escutinar os processos de tomada de posição e de discussão de intenções por detrás de políticas públicas. Licht e Naurin (2022) sugerem um novo foco “na transparência das decisões, mais do que nos processos”, como foi anteriormente mencionado. Um caminho ainda por fazer, que passa necessariamente por reforçar os deveres de *divulgação ativa* por parte dos organismos e instituições públicas, assim como as competências de avaliação e monitorização da CADA.

Sugerir que as instituições necessitam de mais recursos é uma recomendação que, embora evidente, tende a ser pouco útil devido à dificuldade de concretização em muitos contextos. No entanto, isso não impede que as instituições procurem *parcerias com universidades e organizações da sociedade civil* para melhor atenderem às necessidades dos cidadãos. No caso da AR, instituição central e nobre casa da democracia, tais parcerias poderiam ajudar a melhor compreender as necessidades dos utilizadores, em particular nas plataformas de comunicação *online* do parlamento. Também a inovação tecnológica pode desempenhar um papel decisivo nestes processos. Tecnologias emergentes como a Inteligência Artificial podem ajudar a revolucionar a gestão, análise e disseminação de um extenso volume de dados no seio destas instituições. Naturalmente que, em muitos casos, escasseia o *know-how* necessário para tal mas, também aqui, é fundamental apostar em parcerias e sinergias com a academia e a sociedade civil, superando as lacunas existentes e contribuindo para a criação de um ecossistema de informação aberto, acessível e eficiente.

Consideramos também necessário aliar a todas estas recomendações a importância de *lideranças interessadas e capazes* de encetar tais mudanças. Esta recomendação torna-se particularmente evidente na delicada questão da recolha de dados étnico-raciais entre a população. Aqui, não enfrentamos problemas de investimento ou de falta de infraestrutura; trata-se, acima de tudo, de uma escolha política. Da mesma forma, melhorar o nosso enquadramento jurídico, permitindo um acesso mais transparente e eficaz às informações, é também uma escolha que reflete o tipo de sociedade que desejamos construir. São, em última análise, as escolhas dos decisores políticos que detêm o poder de desenhar uma mudança significativa na qualidade da transparência em Portugal. Contudo, tal mudança necessita de ser acompanhada de estratégias que evitem potenciais “sobrecargas de informação” ou a disponibilização de informação pouco clara ou sistematizada, antevendo potenciais frustrações junto dos seus públicos.

As instituições, sejam elas administrativas ou de natureza política, devem trabalhar de forma tão aberta e tão próxima dos cidadãos quanto possível. Contudo, e apesar dos avanços significativos alcançados nos 50 anos de democracia, essa abertura e proximidade nem sempre tem sido uma prioridade em Portugal. Um exemplo claro dessa lacuna é a ausência de Portugal na lista de signatários da Convenção de Tromsø, a Convenção Europeia sobre Acesso a Documentos Oficiais. Esta convenção é o primeiro instrumento internacional que reconhece o direito de acesso a documentos oficiais mantidos por autoridades públicas, sublinhando a importância da transparência como um pilar essencial da democracia. A resistência de Portugal pode ser vista como um reflexo de uma cultura institucional que, em certos aspetos, ainda opera sob princípios de sigilo e burocracia excessiva, dificultando o acesso dos cidadãos à informação pública.

Por fim, como já tivemos a oportunidade de assinalar, a transparência institucional não apenas reforça a legitimidade das próprias instituições como também fomenta uma cultura de participação ativa, na qual os cidadãos não se limitam a escrutinar as instituições, mas assumem um papel cocriador nas políticas que moldam as suas vidas. Uma cultura de transparência institucional atenua a distância entre governantes e governados, consolidando e fortalecendo a qualidade da democracia. Mas talvez seja esse o maior e mais complexo desafio em que nos encontramos: dinamizar uma cultura de transparência institucional, na relação das instituições com os seus públicos, tanto junto da elite política como dos cidadãos portugueses. Somente assim será possível fortalecer a democracia e assegurar que as instituições realmente trabalham de forma aberta e próxima dos cidadãos, transformando a transparência numa prática quotidiana e não uma exceção ou dependente de pedidos e requerimentos.

REFERÊNCIAS

- BERRONES, R. (2007), “Governability, transparency and reconstruction of the State”. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, 14 (45), pp. 47-74.
- BIRCH, S., ALLEN, N. (2015), “Judging politicians: the role of political attentiveness in shaping how people evaluate the ethical behaviour of their leaders”. *European Journal of Political Research*, 54 (1), pp. 43-60.
- CAMERON, W. (2004), “Public accountability: effectiveness, equity, ethics”. *Australian Journal of Public Administration*, 63 (4), pp. 59-67.
- COMISSÃO DE ACESSO AOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS (2021), 26.º *Relatório Anual de Atividades*, 2020. Consultado a 15 de agosto de 2024, <https://www.cada.pt/arquivo/php/XBSuSo.pdf>.
- COMISSÃO DE ACESSO AOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS (2024), 29.º *Relatório Anual de Atividades*, 2023. Consultado a 2 de março de 2025, <https://www.cada.pt/arquivo/php8hlN69.pdf>.
- CORDEIRO, A. B. M. (2020), *Direito da Proteção de Dados à Luz do RGPD e da Lei n.º 58/2019*, reimpressão, Coimbra, Almedina.
- DAHL, R. (1989), *Democracy and Its Critics*, New Haven, CT, Yale University Press.
- DIAMOND, L., MORLINO, L. (2005), “Introduction”. In L. Diamond, L. Morlino (eds.), *Assessing the Quality of Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- ENTIDADE DAS CONTAS E FINANCIAMENTOS POLÍTICOS (2023), *Relatório de Atividades 2022*, consultado a 9 de fevereiro de 2025, <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/file/RelatorioAtividades2022d.pdf?src=1&mid=7157&bid=5806>.
- ERKKILÄ, T. (2020), “Transparency in public administration”. In *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, Oxford, Oxford University Press. Consultado a 27 de agosto de 2024, <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-1404>.
- EPPLER, M., MENGIS, J. (2004), “The concept of information overload: a review of literature from organization science, accounting, marketing, mis, and related disciplines”. *Information Society*, 20: 325-344.
- FUNG, A. (2013), “Infotopia: unleashing the democratic power of transparency”. *Politics & Society*, 41 (2), pp. 183-212.
- GARRIDO-RODRÍGUEZ, J. C., GARRIDO-MONTAÑÉS, M., LÓPEZ-PÉREZ, G., ZAFRA-GÓMEZ, E. (2022), “The importance of measuring local governments’ information disclosure: comparing transparency indices in Spain”. *Sustainability*, 14, 13081.
- GIMÉNEZ-CHORNET, V. (2012), “Acceso de los ciudadanos a los documentos como transparencia de la gestión pública”. *El profesional de la información*, 21 (5), pp. 504-508.
- GRANADO, A., MOTA, F. T., CASTELO, H., REGO, M. L., GAROUPA, N., ANDRÉ, P. (2022, 10 de agosto), “Para quando a transparência na publicação integral das decisões judiciais em Portugal?”. *Público*, <https://www.publico.pt/2022/08/10/opiniao/opiniao/transparencia-publicacao-integral-decisoes-judiciais-portugal-2016545>.
- GRIMMELIKHUIJSEN, S., WELCH, E. W. (2012), “Developing and testing a theoretical framework for computer-mediated transparency of local governments”. *Public Administration Review*, 72 (4), pp. 562-571.
- GUTMANN, A., THOMPSON, D. (1996), *Democracy and Disagreement*, Cambridge, MA, Belknap Press.

- HOLMAN, C., LUNEBURG, W. (2012), “Lobbying and transparency: a comparative analysis of regulatory reform”. *Interest Groups & Advocacy*, 1, pp. 75-104.
- HUANG, L., LI, O.Z., YI, Y. (2021), “Government disclosure in influencing people’s behaviors during a public health emergency”. *Humanities and Social Sciences Communications*, 8 (1), pp. 1-15.
- INSTITUTO PORTUGUÊS DAS PESCAS (2020), O acesso à informação na Administração Pública, no contexto do regime geral de proteção de dados pessoais e das tecnologias de informação, Lisboa, IPP.
- ISLAM, R. (2006), “Does more transparency go along with better governance?”. *Economics & Politics*, 18 (2), pp. 121-167.
- KORTHAGEN, I., DORST, H. (2019), “Parliamentary monitoring”. In L. Hennen, I. Keulen, I. Korthagen, G. Aichholzer, R. Lindner, R. Ø. Nielsen (eds.), *European E-Democracy in Practice*, Springer, pp. 151-162.
- LESTON-BANDEIRA, C. (2016), “Why symbolic representation frames parliamentary public engagement?”. *The British Journal of Politics and International Relations*, 18 (2), pp. 1-29.
- LICHT, J., NAURIN, D. (2022), “Transparency”. In C. Ansell, J. Torfing (eds.), *Handbook on Theories of Governance*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 226-233.
- LOPES, R. C., ANTÓNIO, J., GÓIS, P. (2024), *Barómetro da Imigração: A Perspetiva dos Portugueses*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- MARQUES, D., & COROADO, S. (2012). Sistema Nacional de Integridade: Relatório nacional Portugal. Transparência Internacional. Disponível em: <http://integridade.transparencia.pt>
- MEIJER, A. (2013), “Understanding the complex dynamics of transparency”. *Public Administration Review*, 73 (3), pp. 429-439.
- MOTA, F.T. da (2024, 8 de fevereiro). “Francisco Teixeira da Mota sobre opacidade das instituições e liberdade de expressão” [Entrevista]. *Fumaça*. <https://fumaca.pt/francisco-teixeira-da-mota-sobre-opacidade-das-instituicoes-e-liberdade-de-expressao/>.
- PRATAS, S. (2020), *A (Nova) Lei de Acesso aos Documentos Administrativos*, Coimbra, Almedina.
- PRATAS, S. (2024), “A Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (LADA). Uma flor na lapela da democracia?”. In *A Administração Aberta em Portugal: Que Futuro?*, Coimbra, Almedina, pp. 15-143.
- PRZEWORSKI, A., ALVAREZ, M. E., CHEIBUB, J. A., LIMONGI, F. (2000), *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SERRA-SILVA, S. (2024), Parlamento de Portas Abertas? A relação da AR com os cidadãos. Lisboa: Assembleia da República.
- SERRA-SILVA, S. (2021), “How parliaments engage with citizens? Online public engagement: a comparative analysis of Parliamentary websites”. *Journal of Legislative Studies*, 28 (4): 489-512.
- SCHUMPETER, J. A. (1942), *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Nova Iorque, Harper & Brothers Publishers.
- SCHWARTZ, B. (2004), “The paradox of choice. Why more is less”, Nova Iorque, Harper & Collins.
- TEJEDO-ROMERO, F., ARAUJO, J.F.F.E. (2021), “Comparative analysis of transparency policy in Iberian municipalities”. *Revista Española de Documentación Científica*, 44 (4), e390.
- THEINER, P., SCHWANHOLZ, J., BUSCH, A. (2018), “Parliaments 2.0? Digital media use by national parliaments”. In J. Schwanholz, T. Graham, P-T. Stoll (eds.), *Managing Democracy in the Digital Age: Internet Regulation, Social Media Use, and Online Civic Engagement*, Springer, pp. 77-95.

- TORFING, J., PETERS, B. G., PIERRE, J., SØRENSEN, E. (2012), *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*, Oxford, Oxford University Press.
- VAN DER MEER, T. W. G., DEKKER, P. (2011), “Trustworthy states, trusting citizens: a study into objective and subjective determinants of political trust”. In M. Hooghe, S. Zmerli (eds.), *Political Trust: Why Context Matters. Causes and Consequences of a Relational Concept*, ECPR Press.

Recebido a 03-09-2024. Aceite para publicação a 13-05-2025

SERRA-SILVA, S., LOPES, R. C., COROADO, S., e CARDOSO, M. D. (2025), “Transparência, produção de dados e acesso à informação em Portugal: uma análise crítica para a melhoria da qualidade da democracia”. *Análise Social*, 256, LX (3.º), e37419. <https://doi.org/10.31447/37419>.

Sofia Serra-Silva » sofia.silva@ics.ulisboa.pt » Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa » Avenida Professor Aníbal Bettencourt, 9 — 1600-189 Lisboa, Portugal » <https://orcid.org/0000-0002-7731-7183>.

Rui Costa Lopes » rui.lopes@ics.ulisboa.pt » Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa » Avenida Professor Aníbal Bettencourt, 9 — 1600-189 Lisboa, Portugal » <https://orcid.org/0000-0002-1509-6397>.

Susana Coroado » susana.duarte कोरोадо@dcu.ie » DCU Business School, Dublin City University » Collins Avenue Extension — D09 V209 Dublin County, Ireland » <https://orcid.org/0000-0002-0012-8069>.

Margarida David Cardoso » Margarida-cardoso2@hotmail.com » Faculdade de Psicologia da Universidade de Lisboa » Alameda da Universidade — 1649-013 Lisboa, Portugal.
