

Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

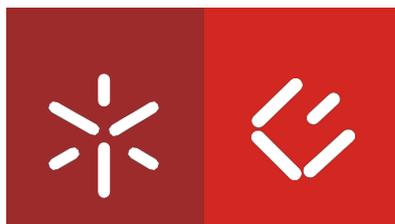
Teresa Andreína Pontes Barbosa

O Índice de Transparência Municipal em Portugal e a percepção dos Municípios

Teresa Andreína Pontes Barbosa O Índice de Transparência Municipal em Portugal e a percepção dos Municípios

U Minho | 2018

outubro de 2018



Universidade do Minho

Escola de Economia e Gestão

Teresa Andreína Pontes Barbosa

O Índice de Transparência Municipal em Portugal e a perceção dos Municípios

Dissertação de Mestrado
Mestrado em Contabilidade

Trabalho efetuado sob a orientação da
Professora Doutora Delfina Gomes

outubro de 2018

DECLARAÇÃO

Nome: Teresa Andreína Pontes Barbosa

Endereço Eletrónico: teresaandreina_barbosa@hotmail.com

Telefone: 939345306

Número do Cartão de Cidadão: 13963515

Título da Dissertação de Mestrado: O Índice de Transparência Municipal em Portugal e a perceção dos Municípios

Orientadora: Professora Doutora Delfina Gomes

Ano de Conclusão: 2018

Designação do Mestrado: Mestrado em Contabilidade

É AUTORIZADA A REPRODUÇÃO INTEGRAL DESTA DISSERTAÇÃO APENAS PARA EFEITOS DE INVESTIGAÇÃO, MEDIANTE DECLARAÇÃO ESCRITA DO INTERESSADO, QUE A TAL SE COMPROMETE.

Universidade do Minho, 31/10/2018

Assinatura: _____

Agradecimentos

A presente tese de mestrado representa para mim o término de mais uma etapa do meu percurso acadêmico. No decorrer do último ano, além da minha motivação e força de vontade foi fundamental o apoio que me foi dado por um conjunto de pessoas a quem deixo o meu sincero agradecimento.

Um agradecimento especial à Professora Doutora Delfina Gomes, que me orientou durante este percurso e que desde sempre se mostrou totalmente disponível. Agradeço toda a atenção e dedicação dispensada para a orientação da elaboração da presente dissertação de mestrado, tendo sido o seu apoio fulcral para o resultado final obtido.

Uma palavra de agradecimento a todos os municípios que colaboraram no desenvolvimento desta dissertação pela sua disponibilidade, pois sem o seu contributo o desenvolvimento deste trabalho seria inviável.

Agradeço profundamente todo o apoio dado pelos meus amigos que me apoiaram e incentivaram a alcançar este objetivo, em especial à minha família e namorado, pela sua compreensão, paciência e pelas palavras de motivação que me deram quando me sentia desanimada.

Por fim, e por terem sido indispensáveis desde o início até ao fim desta etapa, agradeço aos meus pais pelo seu apoio incondicional, carinho, motivação e paciência que tiveram ao longo deste percurso. Foram para mim um incentivo para lutar por este objetivo e para nunca desistir e a eles quero dedicar o presente trabalho.

Outubro de 2018

Teresa Barbosa

Resumo

O Índice de Transparência Municipal em Portugal e a percepção dos Municípios

A corrupção é um problema que preocupa a sociedade portuguesa e que tem estado em destaque nos últimos anos. Toda esta instabilidade que se vive atualmente tem vindo a aumentar o nível de desconfiança na sociedade, pelo que se torna fundamental cada vez mais que as entidades públicas sejam transparentes, pois a transparência é um fator capaz de influenciar os níveis de confiança, mesmo em países onde os níveis de corrupção são elevados (Bauhr & Grimes, 2014). Com o objetivo de combater a corrupção em Portugal e promover a transparência, integridade e responsabilidade nas entidades públicas e privadas foi fundada em 2010 a TIAC – Transparência e Integridade, Associação Cívica. A TIAC tem vindo a desenvolver várias iniciativas de combate à corrupção e de incentivo à transparência, onde se evidencia a elaboração anual do índice de transparência municipal (ITM), que visa qualificar o nível de transparência de cada município de acordo com indicadores específicos, sendo os resultados divulgados e colocados à disposição de toda a população. Em Fevereiro de 2017 foram divulgados os resultados do índice de transparência municipal em Portugal de 2016, aos quais reagiu a Associação Nacional de Municípios Portugueses, questionando a credibilidade e a forma como é elaborado o índice de transparência municipal em Portugal (Soldado, 2017). Deste modo, surge o interesse no tema e em perceber a percepção dos municípios sobre o referido índice. Através deste estudo, pretende-se aprofundar os conhecimentos sobre o Índice de Transparência Municipal em Portugal, assim como tentar perceber, qual a percepção dos municípios envolvidos nesse índice, sobre o mesmo.

Conclui-se que de uma forma geral todos os municípios atribuem importância ao índice de transparência municipal e trabalham constantemente de forma a melhorar a sua comunicação com o munícipe e assim alcançar melhores posições no ranking. Não obstante, os municípios consideram que ainda existe algum trabalho a desenvolver para melhorar e aperfeiçoar o índice, de forma a adaptar os indicadores usados às necessidades de todos os munícipes. Os municípios consideram ainda que deveria haver uma ligação mais próxima e uma melhor comunicação entre o ITM e os municípios, permitindo a estes saber claramente o que é pretendido e como devem proceder para melhorarem a forma como divulgam a informação atualmente.

Palavras-Chave: Transparência, Município, Munícipe, Divulgação de Informação

Abstract

The Municipal Transparency Index in Portugal and the Municipalities perception

The corruption is a problem that concern the portuguese society and that has been in feature during the last years. All of this instability that we live currently is increasing the level of mistrust in society, so that it becomes fundamental that even more time public entities are transparent, because transparency is a factor capable of influencing levels of trust, even in countries where levels of corruption are high (Bauhr & Grimes, 2014). In order to combat corruption in Portugal and promote transparency, integrity and accountability in public and private entities, was founded in 2010 the TIAC - Transparency and Integrity, Civic Association. TIAC has been developing a number of initiatives to combat corruption and to encourage transparency, where stands out the elaboration of the annual index of municipal transparency (ITM), that is designed to qualify the level of transparency of each municipality according to specific indicators and the results are disseminated and made available to the entire population. In February 2017, the results of the Municipal Transparency Index in Portugal of 2016 were released, to which the National Association of Portuguese Municipalities reacted, questioning the credibility and the way how the index of municipal transparency in Portugal is drawn up (Soldado, 2017). In this way the interest in the theme arises and in perceiving the perception of the municipalities in said index. This study intends to deepen the knowledge about the Municipal Transparency Index in Portugal, as well as to try to perceive, as the perception of the municipalities involved in this index, about the same.

It is concluded that, in a general way, all municipalities attach importance to the municipal transparency index and work constantly in order to improve their communication with the residents and thus achieve better positions in the ranking. Nevertheless, the municipalities consider that there is still some work to improve and refine the index to be developed, in order to adapt the indicators used to the needs of all residents. The municipalities also consider that there should be a closer connection and better communication between the ITM and the municipalities, allowing the municipalities to know clearly what is intended and how they should proceed to improve the way they disclosure the information currently.

Keywords: Transparency, Municipality, Residents, Disclosure of Information

Índice

Agradecimentos	iii
Resumo	v
Abstract	vii
Índice	ix
Abreviaturas	xiii
Capítulo 1: Introdução.....	3
1.1. Justificação do Estudo.....	3
1.2. Objetivo e questão de partida.....	5
1.3. Método de Investigação.....	6
1.4. Estrutura do Trabalho	8
Capítulo 2: Revisão de Literatura	11
2.1. Definição de Transparência e conceitos relacionados	12
2.2 Teoria da Legitimidade	16
2.3 Teoria de Agência	17
2.4 Revisão de estudos anteriores	19
2.5 A relação da transparência com as TIC's	22
2.6 A transparência contextualizada nos governos locais	24
2.7 Em resumo.....	25

Capítulo 3: Metodologia	29
3.1 Método de Investigação	29
3.1.2 Perspetiva de Investigação	30
3.2. Método de recolha de dados	31
3.3 Caraterização da Amostra	32
3.4 Recolha e análise de Dados	34
3.5 Em resumo.....	36
Capítulo 4: O Índice de Transparência Municipal e a perceção dos municípios	39
4.1 O Índice de Transparência Municipal em Portugal	39
4.2 Descrição dos indicadores do ITM	42
4.3 A perceção dos municípios sobre o Índice de Transparência Municipal em Portugal	57
4.3.1 A divulgação de informação por parte dos Municípios.....	59
4.3.2 A avaliação de transparência feita pelo ITM em Portugal	63
4.4 Em resumo.....	68
Capítulo 5: Conclusão	71
5.1 Principais conclusões	71
5.2 Contribuições, Limitações e perspetivas futuras de investigação	75
Referências	79
Apêndices	87
Apêndice 1: Termo de Consentimento.....	87

Apêndice 2: Guião das Entrevistas aos Municípios.....	88
Anexos	91
Anexo 1: Índice de Transparência Municipal 2017.....	91
Anexo 2: Escala de medição de desempenho dos municípios.	95
Anexo 3: Pesos das Dimensões no ITM.	96

Abreviaturas

TIAC	Transparência e Integridade, Associação Cívica
ITM	Índice de transparência municipal
TIC's	Tecnologias de Informação e Comunicação
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
PDM	Plano Director Municipal
PU	Plano de Urbanização
PP	Plano de Pormenor
REOT	Relatório do Estado de Ordenamento do Território
IPIC	Índice da Presença das Câmaras Municipais

O Índice de Transparência Municipal em Portugal e a perceção dos Municípios

Capítulo 1: Introdução

1.1. Justificação do Estudo

A corrupção é um problema que preocupa a sociedade portuguesa e que tem estado em destaque nos últimos anos. O Índice de Corrupção Internacional demonstra que durante os anos de 2006 a 2009 Portugal viveu um período de decréscimo no que se refere aos níveis de corrupção, seguindo-se de um período marcado novamente pelo incremento do mesmo (Group of States Against Corruption, 2016). Portugal tem mantido uma pontuação linear desde 2012 até ao momento, possuindo atualmente uma pontuação de sessenta e três pontos, o que lhe permite alcançar o vigésimo nono lugar da tabela, num total de 180 países analisados (Transparency International, 2018). No entanto, apesar de alcançar o vigésimo nono lugar, Portugal encontra-se abaixo da média europeia que neste momento corresponde aos sessenta e seis pontos. Os portugueses consideram que a corrupção é um problema existente no país, sendo este problema frequentemente associado às entidades públicas centrais e locais (European Commission, 2017).

Toda esta instabilidade que se vive atualmente tem vindo a aumentar o nível de desconfiança na sociedade, pelo que se torna fundamental que cada vez mais as entidades públicas sejam transparentes, pois a transparência é um fator capaz de influenciar os níveis de confiança, mesmo em países onde os níveis de corrupção são elevados (Bauhr & Grimes, 2014).

Ao longo das últimas décadas tem havido uma preocupação crescente com a transparência e a *accountability* nas entidades públicas, evidenciada pelo contexto de crise económico-financeira presente em muitos países (Lourenço, Sá, Jorge, & Pattaro, 2013). De acordo com Araújo e Tejedo-Romero (2016), em consequência das mudanças que se têm vindo a verificar nos últimos anos, as entidades têm mudado a sua forma tradicional de atuar, estando estas cada vez mais abertas para a sociedade, dando especial ênfase a dois conceitos muito discutidos na atualidade: transparência e *accountability*. Fox (2007) evidencia que diversas são as pessoas que concordam que existe uma relação evidente entre a transparência e a *accountability*, como elementos fundamentais da boa gestão.

Apesar de o direito à informação ter sido estabelecido há meio século atrás pela declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas, verifica-se atualmente uma grande evolução no reconhecimento do direito à informação como um direito democrático (Fox, 2007).

Em Portugal, os municípios regem-se pelo Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais, lei 73/2013, de 03 de setembro, que identifica a transparência como um dos princípios fundamentais da atividade financeira das autarquias locais, descrevendo no artigo 7º que a transparência se traduz na partilha de informação mútua entre as autarquias e o Estado e também pelo dever das autarquias de divulgar à população informação sobre a situação financeira da mesma. A lei 73/2013, de 03 de setembro, artigo 79º, estabelece que os municípios têm obrigação de divulgar à população em local visível, nos seus edifícios, e na página principal do seu respetivo *website* um leque diversificado de informação sobre a entidade como por exemplo: o valor das taxas de IMI e Derrama; plano de atividades e relatório de atividades dos últimos dois anos; mapas de resumo das despesas; regulamentos de taxas municipais; entre outras informações relevantes.

Com o objetivo de combater a corrupção em Portugal e promover a transparência, integridade e responsabilidade nas entidades públicas e privadas foi fundada em 2010 a TIAC – Transparência e Integridade, Associação Cívica. A TIAC tem vindo a desenvolver várias iniciativas de combate à corrupção e de incentivo à transparência, onde se evidencia a elaboração anual do índice de transparência municipal (ITM), que visa qualificar o nível de transparência de cada município de acordo com indicadores específicos, sendo os resultados divulgados e colocados à disposição de toda a população. O ITM mede o nível de transparência de cada Município, dando pontuação em função da informação disponibilizada por estes nos *websites* das Câmaras Municipais. Para a elaboração do índice são medidos 76 indicadores que são agrupados em sete dimensões tais como: informação sobre a organização, composição social e funcionamento do Município; planos e relatórios; impostos, taxas, tarifas, preços e regulamentos; relação com a sociedade; contratação pública; transparência económico-financeira; transparência na área do urbanismo (Índice de Transparência Municipal Apresentação e Indicadores, 2017).

Em Fevereiro de 2017 foram divulgados os resultados do índice de transparência municipal em Portugal de 2016, aos quais reagiu a Associação Nacional de Municípios

Portugueses, questionando a credibilidade e a forma como é elaborado o índice de transparência municipal em Portugal (Soldado, 2017). Tendo a TIAC publicado em novembro de 2017 um relatório com a apresentação do referido índice e com a descrição dos indicadores incluídos no ITM, de forma a clarificar os princípios e procedimentos adotados na construção do referido índice.

O Poder Local é um fundamento da democracia portuguesa, tendo um papel importante no desenvolvimento das comunidades locais. Por conseguinte, este tema assume elevada relevância, pelo que através deste estudo se pretende aprofundar os conhecimentos sobre o Índice de Transparência Municipal em Portugal, assim como tentar perceber, conhecer e analisar qual o interesse atribuído ao índice e qual a perceção dos municípios envolvidos nesse índice, sobre o índice de transparência municipal elaborado em Portugal.

1.2. Objetivo e questão de partida

De acordo com a TIAC, o ITM visa definir critérios universais que permitam medir os níveis de transparência municipal através da informação publicitada por estes nos seus *websites*. Através da publicação do ranking anual, a TIAC pretende criar pressões sociais e motivações para que os municípios promovam a melhoria contínua dos seus instrumentos de comunicação e meios de interação com a sociedade, de forma a alcançar uma governação mais aberta, responsável e participativa.

O objetivo principal deste estudo consiste em analisar a opinião e perceção dos Municípios Portugueses sobre o índice de transparência Municipal. O estudo terá como base o índice de transparência municipal em Portugal relativo ao ano de 2017 e serão analisadas as opiniões e perceções tanto de Municípios que obtiveram uma pontuação alta, assim como municípios que obtiveram uma pontuação mais baixa, de forma a ser possível analisar os diversos pontos de vista dos municípios, independentemente da classificação que estes tenham obtido no ranking.

Consequentemente, pretende-se dar resposta às seguintes questões de partida:

- Qual a percepção dos Municípios sobre o Índice de Transparência Municipal em Portugal?
- Os Municípios com as melhores classificações no índice terão um parecer mais positivo sobre o mesmo e sobre a sua importância, do que os Municípios com classificações mais baixas?

Com as questões de partida definidas é intuito deste trabalho conhecer qual a opinião dos municípios Portugueses sobre o índice na sua generalidade, assim como sobre os indicadores analisados e a forma de recolha da informação para construção do *ranking*. Neste estudo, será analisada a influência da posição obtida no *ranking* na opinião dos municípios, isto é, se os municípios com melhor pontuação têm uma opinião mais positiva do que os municípios com pontuações mais baixas. Pretende-se, ainda, verificar qual o nível de envolvimento dos municípios com o referido índice, procurando saber se os municípios implementam e procuram desenvolver novas práticas que permitam ao Município melhorar a sua transparência, assim como obter uma melhor pontuação no ITM de ano para ano. O presente estudo visa ainda perceber qual a importância que os municípios atribuem ao ITM, assim como, qual a importância da transparência para os municípios e o que entendem por transparência municipal.

1.3. Método de Investigação

Moreira (2016) refere que a metodologia de investigação é o meio que permite aos investigadores orientarem as suas pesquisas e alcançarem os fins da investigação a que se propõem. De acordo com Major e Vieira (2009), no decorrer dos últimos anos tem-se verificado uma diversificação das metodologias usadas na área da contabilidade. Visto existir uma grande diversidade de metodologias de investigação, que são usadas atualmente na área das ciências sociais e nomeadamente na área da contabilidade, torna-se fundamental definir qual a metodologia adequada de acordo com as características da investigação e em conformidade com os objetivos do estudo. Atendendo aos objetivos descritos anteriormente, o presente trabalho tem como base a investigação qualitativa, sendo adotada uma perspetiva interpretativa, através do uso da técnica de análise de conteúdo. A investigação qualitativa é de base exploratória e permite o desenvolvimento e consolidação de conceitos (Moreira,

2016). Também Major e Vieira (2009) referem que os estudos qualitativos permitem compreender a sociedade e o contexto social em que as pessoas interagem. A abordagem interpretativa tem por base a interpretação de uma determinada realidade através da análise de comportamentos, ações, entre outros (Moreira, 2016).

Para desenvolvimento do presente estudo, inicialmente é feita uma pesquisa exploratória que permite recolher informação sobre o tema em análise. Para tal, são usadas diversas fontes de informação, como a análise de estudos anteriores, artigos científicos, publicações e informação divulgada pelos *media*. Desta forma, pretende-se analisar quais os principais fundamentos em que assenta a transparência e qual a forma de medir a transparência.

Para responder à questão, quais as perceções dos Municípios sobre o índice de transparência Municipal em Portugal, são realizadas entrevistas semiestruturadas que serão posteriormente analisadas, usando a técnica de análise de conteúdo. As entrevistas exploratórias possibilitam a análise mais aprofundada de um fenómeno social, tendo por base a experiência de cada entrevistado. As entrevistas são aplicadas aos Municípios da zona Norte de Portugal, sendo que para o presente estudo são seleccionados 8 municípios. De forma a obter uma amostra mista e diversificada, são seleccionados municípios com pontuações divergentes, ou seja, municípios com pontuações favoráveis no índice de transparência municipal e municípios com pontuações mais desfavoráveis.

O ITM em Portugal é composto por 308 Municípios, pontuados desde os 0 aos 100 pontos, conforme se pode verificar na Tabela1 em anexo. Dos distritos da zona norte é feita uma seleção dos municípios dividida em dois grupos, um referente aos Municípios com menos de cinquenta pontos e outro referente aos Municípios com mais de cinquenta pontos. De realçar que o critério usado para a seleção é a pontuação obtida no índice de transparência Municipal de 2017, sendo as restantes características dos municípios irrelevantes para o estudo em causa.

Para a realização das entrevistas será elaborado um guião semiestruturado, constituído por perguntas-guias abrangentes para que o entrevistado tenha liberdade para falar abertamente, no entanto é fundamental conseguir manter uma linha orientadora que visa a obtenção de respostas adequadas para o estudo em causa e em harmonia com o objetivo do

estudo. Pretende-se que as entrevistas sejam gravadas, de forma a ser possível uma reprodução precisa e fidedigna, sendo que para tal será solicitada a autorização prévia dos entrevistados.

1.4. Estrutura do Trabalho

O presente trabalho encontra-se estruturado em cinco capítulos, sendo o primeiro intitulado por Introdução e subdivide-se em quatro pontos, nomeadamente, justificação do estudo, objetivo e questões de partida, metodologia do estudo e estrutura do trabalho. Este capítulo, visa dar a conhecer ao leitor o tema em análise, os objetivos estabelecidos e a conhecer como será o desenvolvimento do estudo.

No segundo capítulo será apresentada a revisão de literatura, a qual será subdividida em seis subcapítulos. Deste modo, começa-se por apresentar os conceitos chave e as suas definições e interpretações de acordo com o ponto de vista de outros autores. De seguida serão apresentadas duas teorias que sustentam a base da transparência. O subcapítulo seguinte dedica-se à análise de estudos anteriores relacionados com o tema em questão, de forma a conhecermos o estado da arte. Os últimos dois subcapítulos serão dedicados à análise teórica da relação da transparência com o desenvolvimento das novas tecnologias, e análise da transparência aplicada às entidades públicas. Ainda no segundo capítulo pretende-se apresentar um resumo com os destaques do capítulo dois fazendo a sua interligação com o estudo empírico que se pretende desenvolver.

Todos os projetos de investigação são desenvolvidos para dar resposta a diversas questões, sendo que para tal é necessário que todos estes contenham uma componente metodológica. O capítulo três é dedicado ao método de investigação, ou seja, é no mesmo, que será apresentado o método escolhido e as técnicas a usar durante a realização do estudo. Sendo também neste capítulo onde definiremos a amostra e o plano estabelecido para a recolha de informação no campo.

O quarto capítulo será dedicado ao estudo empírico e apresentar-se-á dividido em dois subcapítulos. Deste modo, inicialmente será feita uma apresentação do índice de transparência municipal em Portugal e os seus resultados, assim como serão evidenciados os indicadores

analisados pelo mesmo. Com esta apresentação, pretendemos tornar claro o processo existente para a construção do ITM e dar a conhecer quais as variáveis que são analisadas e consideradas relevantes para a construção do mesmo. Para finalizar este capítulo proceder-se-á à interpretação dos resultados obtidos, através da análise aprofundada e pormenorizada das entrevistas realizadas aos oito municípios da zona Norte do país.

Por fim, o presente estudo termina com o capítulo cinco, no qual serão evidenciados os principais resultados, procurando deste modo dar resposta às questões de partida apresentadas no início da investigação. Procede-se também a uma análise retrospectiva, de forma a evidenciar quais os contributos do estudo, assim como quais as principais limitações identificadas ao longo da realização do estudo. Dado que o índice de Transparência em Portugal é um tema pouco explorado, pretende-se também no capítulo cinco fazer referência às oportunidades de investigação futura que detetámos e que podem enriquecer a área em estudo.

Capítulo 2: Revisão de Literatura

O presente estudo tem o seu foco na transparência municipal e como tal este capítulo dedica-se à revisão de literatura sobre a transparência, no qual se pretende, através da análise de estudos anteriores, verificar quais os princípios fundamentais que sustentam a existência de transparência nas organizações. Deste modo, o capítulo será subdividido em seis subcapítulos, nomeadamente: definição de transparência e conceitos relacionados; teoria da legitimidade; teoria de agência; revisão de estudos anteriores; a relação da transparência com as TIC's; e a transparência contextualizada nos governos locais.

Apesar de a transparência ser um tema que se tem vindo a destacar ao longo dos últimos anos e que tem suscitado interesse a diversos autores, a dificuldade em definir este conceito, assim como a dificuldade em estabelecer um indicador quantitativo capaz de quantificar a transparência, tem dificultado a análise e desenvolvimento do tema em questão (Williams, 2015). Assim, dado que a transparência é um conceito amplo e controverso, numa primeira fase pretende-se apresentar a definição do conceito transparência, assim como de alguns conceitos que se interrelacionam com a transparência e que serão abordados ao longo deste estudo.

São vários os autores que nos seus estudos referem que transparência é baseada em duas teorias explanatórias, nomeadamente a teoria de agência e a teoria da legitimidade (Zimmerman, 1977; Eisenhardt, 1989; Patten, 1992; Suchman, 1995), pelo que o segundo e terceiro subcapítulos serão dedicados à apresentação destas duas teorias como bases de investigação da transparência nas organizações.

No quarto subcapítulo será feita uma revisão de alguns estudos anteriores direcionados para o estudo da transparência, de forma a identificar quais os fatores e indicadores usados para medir a transparência, assim como as principais conclusões retiradas dos mesmos.

O desenvolvimento da utilização das TIC's permite potenciar o aumento dos níveis de transparência, dado que tal desenvolvimento permite influenciar positivamente a confiança da população nos governos (Halachmi & Greiling, 2013). Dada a importância das novas

tecnologias como fator impulsionador da transparência, o quinto subcapítulo será dedicado a apresentar a importância das TIC's no alcance da transparência.

Por fim, visto o presente estudo ter como foco a análise dos níveis de transparência municipal, será feita uma análise aos estudos anteriores de forma a poder definir e explicar o conceito de transparência contextualizado na realidade dos governos locais.

2.1. Definição de Transparência e conceitos relacionados

O conceito transparência tem diversas aplicações, e, portanto, a sua essência não se encontra relacionada com nenhum domínio de pesquisa ou contexto específico, podendo assim surgir num diversificado leque de domínios de pesquisas e contextos (Schnackenberg & Tomlinson, 2014). Na sua pesquisa Schnackenberg e Tomlinson (2014), defendem que a transparência deve ser definida amplamente, de forma a que possa ser aplicada por diversos teóricos em diferentes contextos, mas ao mesmo tempo deverá ser específica o suficiente para definir com clareza a forma de atuação apropriada. Deste modo, no seu estudo a transparência foi definida como a percepção da qualidade da informação partilhada de forma intencional por um remetente, sintetizando assim nesta definição diversos conceitos que são evidenciados na literatura. É necessário ter em atenção que nesta definição de transparência existe um foco claro na qualidade, sendo importante esclarecer o que se entende por qualidade da informação. Nesse estudo, a percepção da qualidade divide-se na análise de três fatores principais, nomeadamente: divulgação, clareza e exatidão da informação. No que se refere à divulgação de informação, a mesma é medida através da percepção de que a informação relevante é recebida em tempo útil. Também Pirson e Malhotra (2011), no seu estudo mediram a transparência através da percepção de que as entidades partilham abertamente toda a informação relevante relacionada com a sua atividade. A existência de informação inacessível impede as partes interessadas de obter uma visão completa da entidade (Zhu, 2004). Relativamente à clareza da informação, a mesma é percebida como o nível de compreensibilidade da informação recebida por um determinado remetente, sendo necessário que a informação de uma organização seja compreensível para que a mesma seja considerada transparente (Street & Meister, 2004). A precisão é a percepção que a informação trocada entre o remetente e o destinatário é a mais correta possível. Não se pode considerar uma informação

transparente se esta não for precisa (Walumbwa et al., 2011). A divulgação de informação imprecisa tem um papel importante na redução da transparência, tornando-se fator favorável ao desenvolvimento de escândalos (Akhigbe & Martin, 2006).

De acordo com Grimmelikhuijsen (2012), a transparência está estritamente relacionada com a informação divulgada pela empresa relativamente às decisões tomadas, processos adotados, funcionamento e desempenho. Também Meijer (2003), define a transparência como um conceito amplo que se relaciona com a disponibilização de informação por parte das organizações aos seus utilizadores, não se podendo descurar a importância da qualidade dessa informação para os seus utilizadores, devendo esta permitir aos utilizadores conhecerem a performance e os procedimentos adotados pela organização. Assim, a transparência é vista como uma ferramenta capaz de melhorar a boa gestão do sector público, proporcionando um maior leque de informação disponível para a sociedade (Piotrowski & Van Ryzin, 2007).

William (2015) refere no seu estudo que a transparência adquire diferentes significados podendo o seu interesse diferir entre grupos, sendo a transparência reconhecida como importante por diferentes motivos. No entanto, apesar de existirem diversas definições para a transparência todas elas têm em comum o foco na acessibilidade da informação (Sol, 2013). Florini (2000) define a transparência como a divulgação de informação relevante por parte das instituições, podendo estas ser públicas ou privadas. Esta indefinição sobre o conceito permite que o mesmo seja usado em diversas áreas (Williams, 2015). De acordo com Welch e Hinnant (2003), a transparência relaciona-se com a dimensão da informação divulgada pelo governo nas suas páginas *web*, sendo importante ter em atenção que quando medimos a transparência com base na *internet* são considerados os diferentes elementos interativos disponibilizados. Verifica-se assim, que a transparência reflete a disponibilidade do governo em colocar informação acessível à sociedade, assim como o tipo de informação que o governo está disposto a divulgar e o nível de atenção dada aos cidadãos. Assim, conclui-se que quanto maior for a disponibilidade da entidade para divulgar toda a informação relevante para a sociedade, ou seja, quanto maior for o seu nível de transparência, maior é a predisposição da entidade a permitir a participação dos cidadãos nos processos políticos.

Por outro lado, a OECD (2002) e Stiglitz (2000) consideram que a transparência é uma forma de minimizar as assimetrias de informações existentes no mercado. Bauhr e Grimes

(2012) abordam a transparência como uma lista de validação na qual a transparência só é considerada caso se cumpram alguns requisitos, que se encontram agrupados em três indicadores: abertura do governo, proteção dos denunciantes e probabilidade de exposição. Já Ball (2009) define a transparência como um processo, o qual só se verifica quando as organizações promovem um relacionamento ativo com o público, divulgando abertamente a sua tomada de decisão, procurando assim uma constante cooperação com outras organizações de forma a alcançar fins públicos comuns. Bellver e Kaufmann (2005) abordam a transparência fazendo a distinção desta em dois tipos de transparência. Por um lado, observa-se a transparência como meio de transmissão de informação relevante para a sociedade e, por outro lado, a transparência como ferramenta capaz de restringir diversas ações burocráticas e políticas. A transparência inclui o direito passivo dos cidadãos ao acesso à informação, mas não só, incorporando também o dever geral e proactivo da administração assegurar que a informação sobre a sua gestão e ações são colocados ao livre acesso da população (Curtin & Meijer, 2006).

Para o ITM (2017), a transparência consiste na disponibilização de informação confiável, pertinente, atempada e acessível acerca da gestão dos bens públicos. A falta de informação relevante para a sociedade pode prejudicar os seus interesses, pelo que se considera que a transparência é uma ferramenta fundamental e positiva das empresas privadas e públicas (Tapscott & Ticoll, 2003). Apesar de a transparência ser um conceito relevante na sociedade não existe um consenso quanto à sua descrição, não existindo padrões generalizados capazes de avaliar os níveis de transparência (Callamard, 2010). No entanto, denota-se que o conceito incide sobre a importância de todos acederem à informação de interesse público da qual sejam detentoras as entidades públicas.

A transparência é considerada por muitos como uma ferramenta capaz de limitar os abusos de poder, combater a corrupção, assim como incentivar a adoção de boas práticas em geral por parte das entidades (Fox, 2007). No entanto, Fox (2007) refere que ainda existe uma grande incerteza sobre o motivo pelo qual nem todas as iniciativas para promover a transparência, influenciam as instituições. Por conseguinte, apesar de todos os efeitos positivos da transparência que se têm vindo a evidenciar, Grimmelikhuijsen (2012) possui uma visão mais pessimista deste conceito, fundamentando-se em três fatores: a transparência pode implicar um excesso de informação; pode aumentar a culpa injustificada; e permite a desmistificação do governo, desacelerando as ações do mesmo.

Quando falamos em transparência ao conceito surge na sua generalidade associado o conceito de *accountability*. O conceito de transparência está estritamente relacionado com a *accountability*, supondo-se que a transparência gera *accountability* (Fox 2007). Contudo, é importante realçar que algumas formas de transparência aproximam-se mais do conceito *accountability* do que outras. De acordo com Fox (2007), existem dois tipos de transparência sendo eles a transparência opaca e a transparência clara. Entende-se por transparência opaca a divulgação de informação que não reflete a forma de atuação da entidade, assim como divulgação de informação não confiável. Por transparência clara entende-se a divulgação de informação confiável e que evidencia a forma de atuação das entidades, o que permite aos utilizadores de informação fazer sugestões sobre quais as estratégias de melhoria que poderão ser implementadas. Apesar de a transparência ser um ponto essencial está longe de ser suficiente para alcançar a *accountability*.

A *accountability* é definida por Bovens (2009) como uma relação social entre dois atores interdependes, na qual um sente obrigação de fundamentar e esclarecer as suas atitudes ao outro. No que se refere ao sector público, o termo *accountability* é geralmente definido como a relação existente entre os políticos e a sociedade (Mulgan, 2000). Deste modo, a *accountability* não visa meramente a relação entre dois agentes dentro de uma organização, podendo também se relacionar com a relação entre agentes internos e externos à entidade, podendo assim se falar de *accountability* interna e externa (Almquist, 2013). O termo *accountability* é amplo, assumindo diferentes significados de acordo com o meio em que se aplica, tendendo o termo muitas vezes a assumir o mesmo sentido que o conceito responsabilidade (Callamard, 2010).

No que se refere ao conceito *accountability* contextualizado no setor público, o mesmo é definido como a obrigação dos funcionários divulgarem a forma como são usados os recursos públicos, assim como a responsabilidade de o governo em cumprir os objetivos de desempenho públicos (Wong & Welch, 2004).

Meijer (2003) também refere que a transparência é o princípio fundamental para o alcance da *accountability*. Contudo, Williams (2015) refere que apesar de o conceito de transparência e de *accountability* estarem relacionados entre si, não existe uma relação linear entre estes dois conceitos, referindo ainda que existem diversos casos em que é alcançado um alto nível de transparência e um baixo nível de *accountability* e vice-versa. Assim sendo,

verifica-se que a transparência não é sinónimo de *accountability*, apesar de ser considerado conceito necessário para o seu alcance (Fox, 2007). A *accountability* vai além da disponibilização de informação à sociedade, procurando dar à sociedade uma voz ativa para agir sobre essa informação (Lindstedt & Naurin, 2010). As duas dimensões da transparência referidas anteriormente levam a uma reflexão sobre a relação existente entre estas e a *accountability* (Fox, 2007). Desta reflexão observa-se que tal como a transparência se pode classificar em vários tipos também a *accountability* pode ter diversas variantes. Fox (2007) focou-se na variante da *accountability* relacionada com direito de pedir justificação das decisões adotadas, classificando assim o conceito em dois tipos: “*soft face*” e “*hard face*”, estando o primeiro relacionado com a capacidade de resposta e o segundo com a responsabilização das entidades através da possibilidade de aplicação de sanções.

A *accountability* é vista muitas vezes como uma ferramenta capaz de controlar e minimizar os níveis de corrupção. Muitas vezes a transparência é vista como um mecanismo de *accountability* dos funcionários, dando-se evidência não à informação divulgada, mas sim ao impacto da divulgação dessa informação no comportamento dos funcionários, uma vez que inibe a adoção de comportamentos inadequados (Williams, 2015).

2.2 Teoria da Legitimidade

A legitimidade é uma característica psicológica de um determinado agente (autoridade, entidade ou arranjo social), que leva a população que se interrelaciona com o agente a acreditarem que este é apropriado e justo. Assim, verifica-se que ser legítimo torna-se fator fundamental para o sucesso do agente, pois é difícil para um agente ser influente na sociedade somente através do uso do seu poder (Tyler, 2006).

Deste modo, a legitimidade é vista como uma ferramenta que permite às organizações alcançar a aceitação por parte da sociedade acerca dos processos e decisões adotados, podendo assim estas moldar a aceitação geral sobre a adequação dos seus atos (Fine Licht, Naurin, Esaiasson, & Gilljam, 2014). Esta capacidade de as organizações conseguirem o consenso voluntário e geral da população na generalidade das situações através do uso da legitimidade permite aumentar a eficácia das ações em períodos de crise e conflito (Tyler, 2006).

Por conseguinte a divulgação de informação sobre as atividades desenvolvidas pelas entidades é considerada uma forma de legitimar os seus procedimentos, aumentando a legitimidade global das organizações (Rodríguez Bolívar, Alcaide Muñoz, & López Hernández, 2013). A divulgação de informação é vista assim como uma forma das entidades conquistarem a confiança da população, permitindo mudar a perceção dos cidadãos sobre as organizações, aumentando assim a sua legitimidade (Tejedo-Romero, 2016). Pelo anteriormente exposto, a teoria da legitimidade é vista como forma de explicar e justificar a divulgação de informação e a procura da transparência por parte das organizações.

De acordo com Curtin e Meijer (2006) na grande generalidade dos casos a transparência, no sentido de divulgação de informação por parte das entidades públicas, está estritamente relacionada com a legitimidade. Entende-se que disponibilizar à população a oportunidade de analisar e monitorar as ações dos governos aumenta a legitimidade das estruturas institucionais. Nos últimos anos, a transparência tem sido vista como uma ferramenta que permite alcançar a legitimidade (Cruz, Tavares, Marques, Jorge, & de Sousa, 2015). Contudo, existem estudos que referem que pode existir uma relação negativa entre a legitimidade e a transparência, estando esta relação fortemente dependente do tipo de decisão, pois decisões que envolvam tabus e corrupção podem ter um impacto negativo na relação existente entre a transparência e a legitimidade (Cruz et al., 2015).

Apesar de todas as influências positivas que a transparência pode ter no alcance da legitimidade, é importante realçar que nem sempre um maior nível de transparência é sinónimo de legitimidade ou de um maior nível de legitimidade. Possuir informação clara sobre o comportamento do agente, mas não poder interferir na tomada de decisões e nos comportamentos adotados pelo mesmo pode provocar frustração à população, mais do que quando se verifica um desconhecimento do comportamento e tomada de decisão do agente (Fine Licht et al., 2014).

2.3 Teoria de Agência

De acordo com Holmström (1979), a teoria de agência sugere que a transparência é factor capaz de minimizar o grau de incerteza/desconfiança acerca do comportamento de um determinado agente, nomeadamente os decisores de uma democracia representativa, dando

assim mais confiança à população para delegação de poderes ao agente. Deste modo, verifica-se que nesta relação de agente-sociedade existe uma assimetria de informação, estando o agente em vantagem, pelo que o facto de permitir à população ver por si mesma o comportamento adotado pelo agente tenderá a aumentar a legitimidade do mesmo (Fine Licht et al., 2014). Conclui-se assim que pode existir uma relação entre a teoria de agência e a teoria da legitimidade.

Quando a população elege os presidentes dos Municípios, aqui entendidos como agentes, tem como intuito eleger alguém que zele pelos interesses dos eleitores e persiga medidas que favoreçam a sociedade (Tejedo-Romero, 2016). De acordo com Lane (2005), o sector público está perante uma relação de agência quando os representantes dos Municípios agem de acordo com o interesse da população, cumprindo as expectativas criadas aquando da eleição do representante. Apesar de a população eleger o seu representante com a expectativa de que este aja de acordo com os interesses da população, existe sempre a dúvida se este princípio está a ser efetivamente cumprido.

Quando os interesses do agente diferem dos interesses da população existe uma assimetria de informação, sendo que esta assimetria de informação pode levar a comportamentos dos trabalhadores do agente que não visem o alcance do interesse comum da população, indo assim contra o princípio que levou à eleição do representante (Tejedo-Romero, 2016). Deste modo, a teoria de agência, deriva do facto de o interesse dos gestores públicos ser diferente dos interesses para a população, pelo que se tornou fundamental que os gestores públicos demonstrem que agem de acordo com as suas responsabilidades e de acordo com os interesses da população e não em benefício próprio (Jensen & Mecking, 1976).

De acordo com Laswad, Fisher, e Oyelere (2005), a transparência reduz o risco de assimetria de informação, aumentando o grau de confiança na população, diminuindo o risco de possíveis conflitos de agência. Assim sendo, a divulgação voluntária de informação por parte das entidades, tem sido vista como uma forma de minimizar os conflitos entres os agentes e a população. Por conseguinte, a teoria de agência encoraja os agentes a divulgar todas as informações financeiras públicas disponíveis, de forma a obterem pareceres positivos sobre o seu desempenho, permitindo ainda monitorizar todas as suas ações (Cárcaba & García, 2008).

2.4 Revisão de estudos anteriores

Pina, Torres, e Royo (2007) realizaram um estudo no qual avaliaram as tecnologias de informação como ferramenta para alcançar a transparência e a *accountability*. Para tal, foram analisados 318 governamentos regionais e locais, em 15 países da União Europeia, abrangendo assim mais de 80% da população existente nos 25 países da União Europeia, representando deste modo um quadro diversificado de tipos de administração pública dos países ocidentais. Durante a execução do estudo foi analisada a informação disponibilizada nos *websites* de 76 cidades de 242 regiões ou condados, fundamentando-se em quatro dimensões: transparência, interatividade, maturidade e acessibilidade da informação. Assumiram para tal que a transparência se refere à medida que as entidades divulgam informação nos seus *websites*. Para medir a transparência foram usados 25 indicadores que se agruparam em seis categorias nomeadamente: atualização da informação; contacto; informação sobre a organização; informação específica, como leis, relatórios e publicações; explicações e instruções para a população; e a declaração de segurança e privacidade. A interatividade refere-se ao nível de desenvolvimento dos serviços eletrónicos interativos, assim como o nível de conveniência do mesmo. Este item foi agrupado em cinco categorias: segurança e privacidade; uso de ferramentas que permitem o diálogo entre a entidade e os cidadãos; a possibilidade de registo para obtenção de informação regularmente; associação a outros *websites* governamentais e não-governamentais; e disponibilização de serviços *online* ou formulários. A acessibilidade da informação, analisa a facilidade com que é possível aceder à informação nos *websites*, assim como a facilidade de navegação nos mesmos. A maturidade do *site*, pretende analisar a disponibilização de ferramentas mais sofisticadas como vídeos, uso de assinatura digital, transmissão ao vivo de eventos, entre outros.

Do estudo realizado os autores verificaram que de uma forma genérica todos os governos estão envolvidos com as novas tecnologias, verificando-se, no entanto, um nível de interatividade baixo em diversos *sites* analisados. Concluíram ainda que a interatividade é a característica menos desenvolvida nos *sites* analisados, o que leva a pensar que os governos ainda não utilizam as TIC's de forma ativa, limitando-se à sua utilização de forma passiva. Esta utilização passiva traduz-se na utilização dos *sites* somente para divulgação de informação, funcionando estes como uma extensão dos escritórios tradicionais, com o benefício adicional de que permite alcançar maiores níveis de acessibilidade e velocidade.

Tejedo-Romero (2016) analisa o índice de transparência em Espanha. Este índice teve início no ano de 2008, e avalia 100 municípios com base em 80 indicadores que se dividem em 5 áreas de estudo que se relacionam com a transparência, nomeadamente: informação sobre a organização corporativa do município; relação com a sociedade e população; transparência económica e financeira; informação sobre os contratos e serviços; e desenvolvimento urbano e trabalhos públicos. Para o seu estudo, Tejedo-Romero (2016) usou como base os dados mais atuais disponíveis, tendo assim a análise recaído sobre os dados do índice de transparência de 2012, avaliando os 110 maiores municípios de Espanha e tendo adicionado às cinco áreas referidas anteriormente mais uma respetivamente a avaliação relacionada com o planeamento de contratação, funcionários públicos e altos cargos. Verificase assim que foi intenção deste estudo analisar se existem fatores específicos que influenciem os níveis de transparência, tais como a participação eleitoral, ideologia política, competição política e género.

Concluíram no seu estudo que a participação eleitoral está fortemente relacionada com a transparência, pelo que quanto menor for a participação eleitoral, maior é a pressão nos governos de divulgar informação relevante do município, de modo a conseguir aumentar a confiança da população, promovendo a sua legitimidade. No que se refere à competição política, os resultados mostraram que quanto maior seja a competição política existente, ou seja, quanto maior for a concorrência, mais informação é divulgada por parte dos governos, de forma a demonstrarem à sociedade as suas competências e a eficácia das medidas implementadas por estes na atualidade. Assim sendo, a concorrência política funciona como um incentivo para a divulgação das boas práticas e conduta adotada pelo partido no poder. Relativamente ao género não foi verificada qualquer tipo de relação entre esta variável e o nível de transparência dos municípios.

Amstrong (2011) realizou um estudo na Florida, no qual examinou o nível de transparência evidente nos *sites* dos governos locais e das escolas, procurando verificar a importância da informação ao alcance público no nível de transparência. O estudo permitiu verificar que os *websites* escolares apresentam na sua generalidade mais informação acerca das atas, reuniões, contratos e vagas de emprego de que os *sites* dos governos locais. A informação comum encontrada nos *sites* dos governos locais e das escolas foi na generalidade o contacto dos funcionários. Conclui-se, ainda, neste estudo que a divulgação de informação nos *websites* é fator favorável ao incremento dos níveis de transparência. Contudo, é

importante ter em atenção que a divulgação de informação não é suficiente para determinar transparência, sendo igualmente importante a forma como esta se encontra no *website*.

Num estudo realizado por Rodríguez Bolívar, Alcaide Muñoz e López Hernández, (2013), foram investigados os principais factores determinantes da transparência nas entidades públicas. Para tal foi feita uma verificação à validade de estudos anteriores, verificando-se que a determinação de tais factores é influenciada pelas características de cada estudo, nomeadamente o período temporal e o contexto, o que impossibilita uma defenição homogénea desses factores em estudos subsequentes. De uma forma genérica, verificou-se que a condição financeira é um fator que influencia a divulgação de informação por parte das organizações, verificando-se também uma relação positiva entre a competição política e a divulgação de informação por parte dos agentes. No que se refere à dimensão da população, o estudo conclui que quanto maior a população, maior é o volume de informação divulgada, encontrando-se o nível de divulgação de informação relacionado com o poder monetário do município, isto é, é nos municípios mais ricos onde se verifica um maior acesso à informação derivado à capacidade de implementação de novas tecnologias que facilitam a divulgação da informação.

Fox (2007) analisou a relação existente entre a transparência e a *accountability* de acordo com os comportamentos das entidades, verificando de uma forma geral, que quando a entidade apenas facilita o acesso à informação esta está a ser transparente, contudo não se verifica o cumprimento dos requisitos para que se considere que esta está a agir de acordo com o conceito de *accountability*. No entanto, quando se fala na capacidade de prestar explicações verifica-se que existe uma sobreposição destes dois conceitos, cumprindo assim a entidade com os requisitos de transparência e *accountability*. Para além da análise genérica da relação ente a transparência e a *accountability*, Fox (2007) analisou também a relação entre a transparência opaca e clara e a *accountability* “*soft face*” e “*hard face*”, conseguindo deste modo especificar com mais precisão as situações nas quais se verifica uma sobreposição de conceitos. Assim sendo, o autor identifica que a transparência clara se encontra relacionada com a *accountability* “*soft face*”, realçando que não se pode esperar qualquer tipo de relação entre a transparência opaca e a *accountability*. Verifica-se também que a *accountability* “*hard face*” vai para além da transparência, ficando assim evidente que a transparência clara por si só não garante a *accountability* “*hard face*”, requerendo esta sempre a existência de esforços extras por parte das entidades.

2.5 A relação da transparência com as TIC's

As entidades têm-se esforçado para estabelecer um sistema de transparência, e participação pública, sendo para tal incentivadas a usar sistemas, métodos e ferramentas inovadores para comunicar (Rosemary, 2015). Os conceitos de transparência e *accountability* estão a ser implementados por todo o mundo, sendo as tecnologias de informação e comunicação uma das ferramentas principais, na persecução do fim desta iniciativa. Deste modo, estas ferramentas visam permitir que os governos deem respostas mais rápidas e mais eficazes às questões que preocupam os cidadãos, procurando assim se tornarem mais transparentes e participativos (Rosemary, 2015). De acordo com Roberts (2006), a internet permite minimizar os custos de recolha, divulgação e acesso de informação. Pelo que se verifica assim que as TIC's são uma ferramenta capaz de promover a eficácia e a transparência (Shim & Eom, 2009).

Para analisar a internet como uma ferramenta que permite alcançar a transparência torna-se fundamental perceber a sua evolução ao longo dos anos. Através de um estudo realizado em 1997, verificou-se que a maioria das cidades dos EUA com mais de 100 mil habitantes estavam presentes na *web*, mesmo que alguns estivessem de uma forma básica (Stowers, 1999). Já em 2005 Reddick e Frank (2007) realizaram um estudo no Texas, onde verificaram que as novas tecnologias são uma ferramenta essencial à comunicação entre o governo e os cidadãos.

Armstrong (2011) refere que o acesso à informação pública é a chave para o alcance da transparência. Deste modo, a internet torna-se fator fundamental para o alcance da transparência, pois possibilita a interação entre as organizações e os utilizadores de informação (Tolbert & Mossberger, 2006). Também Roberts (2006) refere que a internet permitiu a redução de custos na recolha, distribuição e acesso à informação do governo. Consequência das características e das mais-valias advindas do uso da internet tem-se verificado uma tendência crescente para o uso do governo eletrónico como meio de acesso à informação e promoção de transparência, *accountability* e de combate à corrupção (Anderson, 2009; Cullier & Piotrowski, 2009). É importante referir que a transparência vai além da disponibilização de informação nos *websites*, pois se os *sites* não estiverem devidamente organizados ou a sua navegação for difícil, a informação aparentemente não estará disponível ao público (West, 2004).

Não obstante ao descrito anteriormente, é necessário ter em atenção que o sucesso do uso das TIC's depende da aceitação de estas ferramentas pela sociedade, pelo que, embora os governos tendencialmente usem as TIC's como forma de minimizar os custos, existem pessoas que continuam a preferir as interações pessoais, concluindo-se que as pessoas com níveis mais altos de educação estão geralmente mais predispostas a interagir de forma *online* com o governo (Ebbers, Pieterse e Noordman, 2008; Streib & Navarro, 2006).

Em pleno século XXI os governos do mundo inteiro são pressionados a promover a forma como se relacionam com a população (Bonsón, 2012). De acordo com a OECD (2003), o conceito *e-governement* é definido como o uso das TIC's, e em particular da internet, como ferramenta para alcançar um governo melhor, ou seja, uma ferramenta capaz de alterar a forma de comunicação das administrações públicas com a população através do uso das novas tecnologias. A escolha da aplicação do conceito *e-government* por parte das organizações visa fortalecer a transparência e a *accountability*, procurando desta forma mudar o papel passivo dos cidadãos (Dimitriu, 2008). As ferramentas tecnológicas possuem o potencial de envolver um maior número de pessoas na tomada de decisões, melhorando a transparência através da disponibilização de informação *online* (Rosemary, 2015). Deste modo, verifica-se que as TIC's providenciam aos governos diversas alternativas, capacitando-os para que possam autonomamente colocar mais informações *online* sobre as suas decisões e operações, de forma a que esta informação esteja permanentemente disponível para consulta da população, criando assim possibilidades de *feedback* dos cidadãos sobre as ações dos governos (Rosemary, 2015).

Também Meijer (2003) refere no seu estudo que a utilização das TIC's permite melhorar a transparência informacional e a transparência analítica, referindo-se a primeira à quantidade de dados registados e divulgados pelo governo e a segunda refere-se ao incremento de oportunidades para a população analisar os dados referidos anteriormente. Não obstante, apesar de todos os benefícios, referidos anteriormente, associados à utilização das TIC's na persecução contínua da melhoria dos níveis de transparência, existem muitas entidades que se demonstram resistentes à utilização da internet como meio de alcance e incremento da transparência (Welch & Wong, 2001).

Espera-se que a procura por parte dos cidadãos da implementação do conceito *e-government* aumente nos próximos dez anos, uma vez que cada vez mais a população cresce

acompanhada com os computadores, fazendo a internet parte das suas rotinas diárias. Por conseguinte, torna-se assim extremamente importante que os governos dediquem atenção a este tema e que desenvolvam as suas capacidades de forma a conseguirem acompanhar a evolução tecnológica, e deste modo possam satisfazer as necessidades da sociedade (Pina, Torres, & Royo 2007).

2.6 A transparência contextualizada nos governos locais

A nível local a transparência na relação entre o governo e a população é medida através da divulgação de informação por parte das entidades públicas (Armstrong, 2011). De acordo com Tolbert e Mossberger (2006), quanto maior os níveis de informação divulgada pelos governos locais, maior é a tendência a incrementar os níveis de confiança da população nestes. Deste modo, a transparência pode ajudar os governos locais a desenvolver o seu trabalho de duas formas fundamentais, por um lado permite a existência de comunicação entre os decisores políticos e os cidadãos envolvidos antes da tomada de decisão e, por outro lado, previne os erros cometidos pelos funcionários das entidades locais, visto haver uma monitorização constante pelos públicos interessados (Coglianese, 2009).

As novas tecnologias, nomeadamente a internet, veio melhorar a capacidade de comunicação entre os governos locais e a população, tornando mais fácil o acesso à informação (Musso, Weare, & Hale, 2000; Tolbert & Mossberger, 2006). Com a evolução da internet alguns estudos sobre a transparência têm concentrado a sua atenção no conceito *e-governent*, sendo este conceito definido como a divulgação de informação e disponibilização de serviços na web de forma permanente por parte dos governos locais (Reddick & Frank, 2007). Ou seja, o conceito encontra-se estritamente relacionado com a divulgação à população de informação relativa à tomada de decisões e relações com a comunidade local. O conceito *e-government* é fator chave para melhorar a oferta de diversos serviços públicos, podendo melhorar significativamente a comunicação entre o governo e a sociedade através do *e-mail*, permitindo que a população participe de forma ativa na tomada de decisões do governo (Thomas e Streib, 2003).

Vários são os motivos que apoiam o desenvolvimento dos *sites* dos governos, tais como a existência de um maior acesso de informações gerais, promoção da relação entre a

sociedade e os serviços e a tomada de conhecimento das decisões governamentais por parte da comunidade, facilitando assim a consulta de informação à sociedade em geral incentivando a sua participação nos processos públicos (Asgarkhani, 2007).

Posto isto, verifica-se na literatura o interesse em analisar a importância das novas tecnologias para o aumento da disponibilização de serviços *online* na *web* por parte dos governos, como por exemplo o pagamento de taxas, visto a sociedade estar cada vez mais habituada ao uso das transações *online* (Mello, 2000). No entanto, é importante não esquecer a importância da divulgação de simples informação governamental, como os registos públicos, uma vez que esta informação não exige elevados recursos, permitindo às localidades com menos meios, colocar alguma informação para acesso público (Armstrong, 2011). Esta divulgação dos registos públicos básicos também permite à sociedade perceber qual a disposição dos governantes locais para incentivar a participação da sociedade, permitindo o seu acesso à tomada de decisões (Armstrong, 2011).

A lei estabelece limites mínimos para a divulgação de informação por parte dos governos locais à população, pelo que a divulgação de essa informação de uma forma fácil e acessível é efetuada através da utilização das suas páginas *web*, caminhando assim positivamente para a melhoria dos níveis de transparência. Entende-se que quanta mais informação for divulgada e mais disponível seja a informação sobre a tomada de decisões, mais transparentes são as entidades governamentais (Armstrong, 2011).

Existem vários índices criados com o intuito de medir a transparência no setor público. No entanto, não existe um índice de transparência estritamente definido e que seja amplamente aceite, isto é, que seja aceite por todos a nível universal e temporal (Williams, 2015). De acordo com Coronel (2012) não existe uma forma única e abrangente de quantificar a transparência, podendo esta variar de acordo com os critérios e metodologias aplicadas.

2.7 Em resumo

Dado a crise financeira que se vive e os escândalos sobre corrupção que são constantemente divulgados, a transparência tem vindo a assumir uma significativa importância

na relação entre as organizações e os agentes externos que se relacionam com estas, permitindo às organizações melhorarem os níveis de confiança dos agentes nas suas ações.

A transparência é um conceito amplo e abrangente que pode assumir diversos significados. No entanto verifica-se que, na sua generalidade, todas as definições convergem numa característica, nomeadamente: a relação existente entre a transparência e a divulgação de informação. Assim sendo, torna-se evidente que a transparência se encontra estritamente relacionada com a disponibilidade das organizações em partilhar, com os agentes, informação relevante sobre a tomada de decisões e os comportamentos adotados. Não obstante, a transparência não deve ser vista como a divulgação básica de informação, devendo as entidades procurar incentivar a partilha de informação de forma interativa, permitindo aos agentes participar na tomada de decisões das organizações, de forma a que se sintam parte participativa na organização.

Ao conceito de transparência associa-se também o conceito *accountability*, sendo a transparência uma forma de alcance da *accountability*. A *accountability* é definida como a relação de um agente com outro, sendo que o primeiro sente a obrigação de justificar e fundamentar ao segundo as suas ações, estando assim associado a este conceito o poder sancionatório.

Ao longo dos anos, a sociedade tem evoluído e o uso das novas tecnologias tem sido um fator em constante desenvolvimento, que acompanha cada vez mais a vida da sociedade, fazendo parte do dia-a-dia da população. Este desenvolvimento das TIC's veio ajudar as organizações a alcançar melhores níveis de transparência, uma vez que estas ferramentas tornam mais fácil e económico a divulgação de informação. Uma das formas de medir a transparência é a análise da informação divulgada pelas organizações nos seus *websites*. Posto isto, torna-se fundamental que as organizações façam uso destas ferramentas proactivamente de forma a incrementar os níveis de transparência, permitindo também desenvolver a confiança que a população deposita nas organizações.

Vários são os países que desenvolveram índices de forma a conseguirem medir a transparência. Visto não existir uma forma universalmente aceite para medir este conceito, estes índices são construídos com base num vasto leque de indicadores, agrupados em áreas de estudo específicas, que podem diferir de índice para índice.

Realizada a pesquisa de estudos anteriores focados na transparência e conhecida melhor a temática em análise, no capítulo seguinte serão abordados os métodos de investigação adotados para desenvolvimento do presente estudo e será feita a caracterização da amostra usada para o desenvolvimento do presente trabalho.

Capítulo 3: Metodologia

Existe um diversificado leque de metodologias de investigação que são usadas e aplicadas atualmente na área da contabilidade, e, como tal, torna-se fundamental definir qual a metodologia adequada de acordo com as características da investigação em desenvolvimento. Atendendo aos objetivos previamente definidos, no presente estudo é usada uma metodologia de investigação qualitativa, sendo adotada uma perspetiva interpretativa, através do uso da técnica de análise de conteúdo. Deste modo, o presente estudo trata-se de um estudo qualitativo, inserido no paradigma interpretativo. Ao recorrer a esta metodologia, pretende-se posteriormente realizar uma análise dos resultados obtidos, de forma a ser possível dar resposta às questões de partida previamente definidas.

No presente capítulo é abordada a metodologia de investigação adotada no estudo em questão, apresentando-se mais especificamente uma descrição da perspetiva de investigação e do método de recolha de dados adotado. Apresenta-se também, a caracterização da amostra selecionada, assim como uma descrição do processo de análise e de recolha de dados aplicados no desenvolvimento do presente estudo.

3.1 Método de Investigação

A investigação qualitativa em contabilidade tem como objetivo explicar a interpretação e a forma como a sociedade entende os diversos fenómenos sociais que ocorrem na mesma. De acordo com Vieira et al (2009), a investigação qualitativa pode ser de dois tipos: positivista interpretativa ou positivista crítica, sendo que na generalidade a investigação qualitativa em contabilidade associa-se ao tipo positivo interpretativo. Assim sendo, através do estudo interpretativo procura-se entender e interpretar os fenómenos sociais, através da análise do significado que lhes é atribuído pela sociedade, nunca usando como recurso os instrumentos estatísticos como base para o processo de análise (Richardson, 1999).

3.1.2 Perspetiva de Investigação

A investigação interpretativa tem por base uma abordagem subjetiva, deixando transparecer o envolvimento do investigador, uma vez que é este que analisa, e interpreta os dados obtidos (Bogdan & Biklen, 2010). Através do uso dos estudos qualitativos pretende-se descrever a complexidade de um determinado problema, analisando o impacto da interação de certas variáveis e procurando compreender e classificar os determinados processos dinâmicos vividos por determinado grupo social. Deste modo, este tipo de estudo contribui para o processo de mudança de determinados grupos sociais, permitindo ainda melhorar mais detalhadamente o entendimento das especificidades de determinados comportamentos dos indivíduos (Richardson, 1999).

A investigação interpretativa pretende assim compreender os acontecimentos ocorridos no dia-a-dia e o significado que lhes são atribuídos, procurando ainda entender o comportamento dos indivíduos num determinado contexto específico, não sendo intuito dos estudos interpretativos fazer generalizações, nem previsões de fenómenos que possam ocorrer no futuro com base nos estudos desenvolvidos no presente (Ryan, Scapens, & Theobald, 2002).

De acordo com Vieira et al. (2009), existem diversos métodos de investigação qualitativa, sendo um deles a análise de textos e documentos, evidenciando ainda, que dentro das mais diversificadas fontes de informação existentes (jornais, revistas, newsletters, livros...) cada investigador deve usar aquelas que sejam mais apropriadas ao tipo de investigação que esteja a desenvolver. É através da análise de documentos que se efetua a recolha de informação, assim como a sua análise e interpretação, tornando-se este método primordial no desenvolvimento de estudos qualitativos (Silverman, 1997). Não obstante à importância da análise de documentos no desenvolvimento de estudos qualitativos, é importante ter em atenção que quando é usada a análise de documentos o investigador não pode ignorar o facto de que os documentos que está a analisar foram escritos em contextos e períodos específicos e diferentes dos atuais, pelo que este deve procurar contextualizar a análise no contexto social e económico envolvente.

3.2. Método de recolha de dados

A investigação qualitativa permite efetuar uma análise das pessoas e dos contextos sociais em que as mesmas se inserem (Major & Vieira, 2009). Deste modo, no presente estudo, são usadas diversas fontes de informação tais como a análise de estudos anteriores, artigos científicos, publicações e informação divulgada pelos *media* de forma a analisar quais os principais fundamentos em que assenta o conceito de transparência e quais as formas de medição evidenciadas pelo investigador como adequadas para medir de forma apropriada o referido conceito.

No presente estudo, qualitativo e de âmbito interpretativo, o método escolhido para a recolha de dados foram as entrevistas, visto ser o método que mais se adequa ao alcance da resposta para o objetivo definido. Assim sendo, foi efetuada uma análise detalhada dos registos áudio obtidos através das entrevistas realizadas de forma a dar resposta às questões de partida previamente definidas.

As entrevistas permitem e visam compreender em detalhe um determinado fenómeno e ou comportamento social, tendo por base as experiências vividas pelos entrevistados, facto este que faz com que as entrevistas sejam um método muito usado no desenvolvimento de estudos qualitativos (Major & Vieira, 2009). Também Ludke e André (1986) indicam que o objetivo principal da realização de entrevistas consiste em aceder aos significados que as pessoas atribuem a determinadas coisas e situações que vivenciam no meio em que se inserem.

De acordo com Marginson (2008), as entrevistas podem ser distinguidas em três tipos distintos, sendo que a sua estrutura difere em cada um destes tipos, ou seja, quando falamos de entrevistas podemos nos referir a entrevistas não estruturadas, semiestruturadas e estruturadas. No presente trabalho, são desenvolvidas e realizadas entrevistas estruturadas e semiestruturadas, uma vez que as semiestruturadas nos permitem recolher o máximo de informação dos entrevistados, mas sempre tendo como guia uma linha orientadora que nos permite focar no objetivo de investigação previamente definido (Vieira, Major & Robalo, 2009). Também Quivy e Campenhoudt (2005) referem que o facto de as entrevistas semiestruturadas serem flexíveis torna esta a técnica mais adequada para recolha de informação no desenvolvimento de estudos qualitativos. Os autores referem ainda que as

entrevistas semiestruturadas visam a obtenção de informação por parte dos entrevistados através da realização de um conjunto de perguntas orientadoras, não esquecendo que estas devem sempre ser relativamente abertas. Deste modo, o entrevistador deve permitir e criar a possibilidade de serem abordados assuntos que não tenham sido contemplados aquando da elaboração e planeamento das entrevistas, dando deste modo liberdade ao entrevistado para abordar outros assuntos que considere pertinentes (Vieira et al. 2009). As entrevistas exploratórias possibilitam a análise mais aprofundada de um fenómeno social, tendo por base a experiência de cada entrevistado. Deste modo verifica-se que as entrevistas exploratórias transparecem assim uma encenação livre e espontânea do entrevistado relativamente a determinadas experiências vivenciadas por este, estando sempre muito presente a subjetividade.

Assim sendo, de forma a responder à questão de partida, “Quais as perceções dos Municípios sobre o Índice de Transparência Municipal em Portugal”, são realizadas entrevistas semiestruturadas e estruturadas que serão registadas e posteriormente transcritas e analisadas, usando para tal a técnica de análise de conteúdo.

3.3 Caraterização da Amostra

De forma a analisar as perceções dos municípios sobre o ITM em Portugal foram seleccionados 8 Municípios da Zona Norte de Portuga, sendo que as entrevistas são aplicadas aos representantes designados pelos Municípios seleccionados. De forma a obter uma amostra mista e diversificada, foram seleccionados municípios com pontuações favoráveis no índice de transparência municipal e municípios com pontuações mais desfavoráveis. O Índice de Transparência Municipal é composto por 308 municípios, pontuados desde os dezasseis aos cem pontos, sendo deste modo feita uma seleção dos municípios da zona norte, dividindo estes em dois grupos, um referente aos municípios com pontuação mais desfavorável, ou seja, com menos de cinquenta pontos e outro referente aos municípios com pontuações mais favoráveis, isto é, com mais de cinquenta pontos. A amostra é uma amostra não aleatória por conveniência, sendo os critérios usados para a seleção a pontuação obtida no ITM elaborado em 2017, assim como a localização geográfica. As restantes características dos municípios, tais como dimensão do município, irrelevantes para o estudo em causa.

De acordo com o anuário financeiro dos Municípios Portugueses 2017 os municípios podem ser classificados, relativamente á sua dimensão em pequenos, médios e grandes, quanto ao número de habitantes. Deste modo, os municípios com menos de 20 000 habitantes são considerados de pequena dimensão, os municípios com mais de 20 000 habitantes e menos de 100 000 são considerados de média dimensão e os municípios de grande dimensão possuem mais de 100 000 habitantes. Na zona Norte os municípios predominantes são os de pequena dimensão conforme gráfico 1 abaixo, sendo a proporção de municípios de 12% de grande dimensão, 35% de média dimensão e 53% de pequena dimensão.

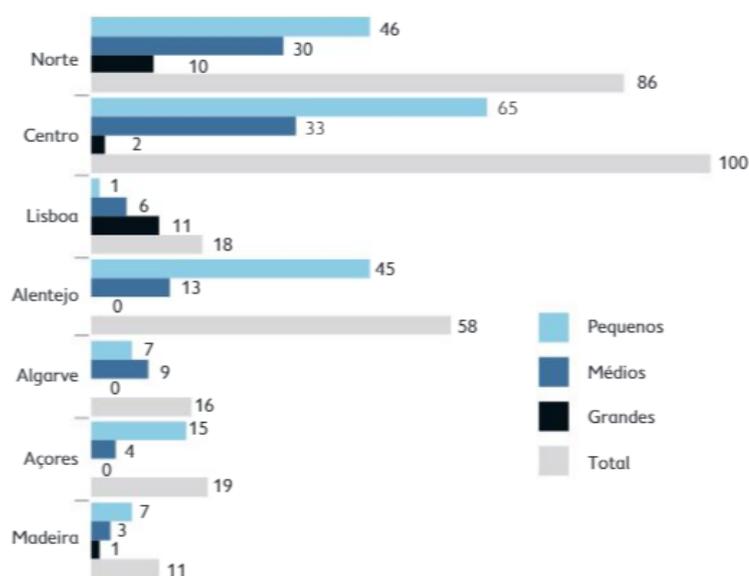


Gráfico 1: Classificação dos Municípios Portugueses por dimensão e região.

Dos municípios definidos na amostra três são de pequena dimensão e três são de média dimensão, não havendo nenhum município de grande dimensão. Na tabela 1 é apresentada a caracterização da amostra de acordo com a pontuação no índice e a dimensão do município.

Amostra	Pontuação obtida no ITM 2017	Dimensão
Município 1	Mais de 50 Pontos	Média
Município 2	Mais de 50 Pontos	Pequena
Município 3	Menos de 50 Pontos	Pequena
Município 4	Mais de 50 Pontos	Média
Município 5	Menos de 50 Pontos	Média

Município 6	Menos de 50 Pontos	Pequena
Município 7	-----	-----
Município 8	-----	-----

Tabela 1: Caracterização da amostra.

3.4 Recolha e análise de Dados

No presente estudo, a recolha de dados foi realizada através da realização de entrevistas semiestruturadas e estruturadas a municípios da zona norte. A escolha dos entrevistados foi feita por conveniência com base na pontuação obtida no ITM de Portugal de 2017 e na localização geográfica, de forma a garantir a obtenção de informação suficiente para dar resposta às questões de partida definidas anteriormente.

As entrevistas elaboradas foram orientadas por um guião, ver Apêndice 2, constituído por doze questões divididas em dois grupos e cujas respostas têm como finalidade dar resposta às questões de partida. Através da elaboração das questões do primeiro grupo pretende-se recolher informação sobre a opinião dos municípios de uma forma generalizada sobre a informação divulgada, nomeadamente o tipo de informação que divulgam, o porquê e onde divulgam, entre outras. O segundo grupo visa obter informação mais específica relativamente à opinião e parecer dos municípios em relação ao ITM desenvolvido em Portugal.

Para agendamento das entrevistas entramos em contacto com os municípios, inicialmente, via *e-mail*, apresentando o estudo em desenvolvimento e solicitando o agendamento da referida entrevista. Dadas as dificuldades na obtenção de resposta por parte dos municípios, foram feitos diversos contactos telefónicos de forma constante com a finalidade de conseguir o agendamento das entrevistas. Apesar da insistência e do primeiro pedido de agendamento ter sido feito no início do mês de maio, só obtivemos resposta por parte de quatro municípios que se disponibilizaram a nos receber, tendo sido a última entrevista realizada no fim do mês de Julho.

De forma a ultrapassar a dificuldade de agendamento das entrevistas, foi solicitado aos municípios que nos respondessem por escrito ao guião previamente definido, sendo que neste caso as respostas são consideradas como entrevistas estruturadas, pois o entrevistado responde ao guião enviado, não permitindo explorar as respostas obtidas. Deste segundo pedido de colaboração apenas se obtiveram duas respostas.

É importante salientar que os pedidos de colaboração foram todos feitos ao Exmo. Sr. Presidente de cada município. No entanto apenas uma das entrevistas foi feita pelo presidente, tendo sido as restantes respondidas por representantes do município designados para o efeito pelo município. Assim sendo, três dos entrevistados são vereadores e dois são assistentes técnicos.

As quatro entrevistas presenciais agendadas foram realizadas nas instalações de cada município, sendo na sua generalidade as condições acústicas da sala disponibilizada, favoráveis à realização da entrevista e à sua transcrição fidedigna. As entrevistas foram gravadas, sendo que para tal foi solicitado aos entrevistados que assinassem um termo de consentimento, conforme apêndice 1, para permitir a gravação da entrevista e garantir a confidencialidade de informação.

Todos os entrevistados foram classificados de forma aleatória como “entrevistado 1”, “entrevistado 2”, e assim sucessivamente, não revelando a verdadeira identidade de cada um de forma a garantir o anonimato e confidencialidade da informação obtida através da transcrição das entrevistas.

Segue abaixo a Tabela 2 na qual se apresenta síntese dos dados de cada entrevistado, assim como indicação do tempo de duração de cada entrevista, sendo que os entrevistados que não têm indicação do tempo de duração correspondem aos entrevistados que nos responderam por escrito às questões elaboradas.

Entrevistado	Pontuação obtida no ITM 2017	Duração da Entrevista	Género	Função
Entrevistado 1	Mais de 50 Pontos	19 Minutos	Feminino	Vereadora
Entrevistado 2	Mais de 50 Pontos	21 Minutos	Feminino	Vereadora
Entrevistado 3	Menos de 50 Pontos	31 Minutos	Masculino	Vereador

Entrevistado 4	Mais de 50 Pontos	19 Minutos	Feminino	Assistente Técnica
Entrevistado 5	Menos de 50 Pontos	-----	Feminino	Assistente Técnica
Entrevistado 6	Menos de 50 Pontos	-----	Masculino	Presidente
Entrevistado 7	-----	-----	-----	-----
Entrevistado 8	-----	-----	-----	-----

Tabela 2: Dados relativos às entrevistas.

As entrevistas tiveram a duração média de 25 minutos, sendo que a mais curta durou 19 minutos e a mais longa durou 31 minutos. As entrevistas foram todas gravadas através da captação de áudio e posteriormente analisadas, interpretadas e transcritas. Para finalizar foi feita uma seleção da informação útil e pertinente para dar resposta à temática em estudo e mais especificamente às questões de partida previamente definidas.

3.5 Em resumo

O presente estudo trata-se de um estudo qualitativo integrado no paradigma interpretativo, que terá como base a aplicação de entrevistas semiestruturadas e estruturadas que permitam a obtenção da informação necessária. Para a realização das entrevistas será elaborado um guião constituído por dois grupos de perguntas-guias abrangentes, de forma a que, o entrevistado tenha liberdade para falar abertamente de outros assuntos não contemplados no guião. Pretende-se que as entrevistas sejam gravadas, de forma a ser possível uma reprodução precisa e fidedigna da informação obtida, sendo que para tal é solicitada a autorização prévia dos entrevistados, os quais deverão para o efeito assinar um termo de consentimento que também lhes permitirá garantir o anonimato da identificação de cada um dos entrevistados.

As entrevistas serão aplicadas a oito municípios da zona norte do país, sendo a amostra mista e de tal forma composta por municípios com mais de cinquenta pontos e

municípios com menos de cinquenta pontos. Será mantido o anonimato em relação à identidade dos municípios pelo que não serão indicados os nomes dos municípios selecionados para que não possam ser feitas associações entre as respostas dadas e os respetivos municípios. Posteriormente será feita uma transcrição integral das entrevistas, seguida de uma análise detalhada de forma a enquadrar os resultados obtidos e deste modo dar resposta às questões de partida previamente definidas.

Feita a apresentação e descrição da perspetiva de investigação adotada, assim como apresentada a caracterização da amostra e a recolha de dados, o capítulo seguinte será dedicado à apresentação do estudo empírico.

Capítulo 4: O Índice de Transparência Municipal e a percepção dos municípios

Este capítulo dedica-se à apresentação do estudo empírico e encontra-se dividido em dois subcapítulos: sendo no primeiro feita uma descrição do Índice de Transparência Municipal em Portugal, baseada na informação divulgada pela TIAC no seu *website*. Deste modo, é feita uma apresentação pormenorizada do índice, detalhando os indicadores que o constituem, assim como, a forma de ponderação dos mesmo para o cálculo dos pontos obtidos pelos municípios. No segundo subcapítulo são apresentados os principais resultados obtidos através da realização das entrevistas, procurando agrupar as respostas obtidas em grupos. Deste modo, é feita uma análise e interpretação das respostas obtidas nas entrevistas, de forma a alcançar o objetivo principal deste trabalho que é aferir qual a percepção dos municípios sobre o Índice de Transparência Municipal em Portugal.

4.1 O Índice de Transparência Municipal em Portugal

O ITM permite ao cidadão comum de uma determinada localidade aferir o grau de transparência do município onde se insere, sendo esta transparência medida através do nível de informação divulgada pelo município nos seus *websites*. Este índice tem o intuito de desenvolver critérios universais que permitam quantificar o nível de transparência dos municípios, de acordo com a análise da informação divulgada pelos mesmos. A TIAC, pretende ainda, com o desenvolvimento do índice incentivar as autarquias locais a melhorarem as suas ferramentas de comunicação e interação com a sociedade, tornando-se assim os governos mais participativos e responsáveis, isto é, mais abertos à sociedade. Apesar de as tecnologias de informação não serem o único meio capaz de melhorar a qualidade da democracia, esta ferramenta permite aos cidadãos participarem com maior facilidade na gestão das autarquias.

O ITM é constituído por 76 indicadores que se dividem em sete dimensões classificadas de A a G:

- Informação sobre a Organização, Composição Social e Funcionamento do Município
- Planos e Relatórios
- Impostos, Taxas, Tarifas, Preços e Regulamentos
- Relação com a Sociedade
- Contratação Pública
- Transparência Económico-Financeira
- Transparência na área do Urbanismo

Os 76 indicadores constituintes do ITM foram selecionados tendo por base a experiência de peritos na área, assim como através da análise de estudos análogos desenvolvidos noutros países, sendo assim selecionados os indicadores com maior relevância para o alcance da transparência da governança local. Na escolha dos indicadores foi tido em consideração o critério da universalidade, pelo que só foram selecionados indicadores que existam em todos os municípios, assim como só foram selecionados indicadores cujo processo de implementação fosse integralmente da responsabilidade das autarquias de forma a estas não se considerarem dependentes ou prejudicadas por fatores que lhe são alheios. Não foi considerado na seleção dos indicadores qualquer critério legal, apesar de vários dos indicadores corresponderem a informação que os municípios têm obrigação de divulgar de acordo com os critérios legais definidos. Note-se que a escolha dos indicadores centrou-se principalmente na importância destes para a sociedade, ou seja, no seu interesse público.

Além dos critérios usados no desenvolvimento do índice, é importante evidenciar quais os aspetos que não são considerados pelo ITM, tais como a avaliação da acessibilidade de informação. Ou seja, o índice não mede se a informação é de fácil ou difícil acesso, focando-se unicamente na disponibilização da mesma. O índice também não avalia a inteligibilidade da informação, ficando deste modo excluída a avaliação da capacidade dos cidadãos em acederem e compreenderem a informação disponibilizada pela autarquia. Não há intuito por parte do índice em medir a qualidade da informação divulgada, sendo que este simplesmente comprova que a informação divulgada corresponde a um determinado indicador em análise. De acordo com a TIAC a avaliação da qualidade da informação divulgada deve ser efetuada pelos munícipes de cada autarquia. É ainda importante referir que o desenvolvimento do índice não visa a medição dos níveis de corrupção em Portugal, pois o

simples facto de os municípios disponibilizarem aos cidadãos informação sobre a sua gestão não significa que a má gestão ou a corrupção não seja praticada no município, assim como o facto de um município não disponibilizar determinada informação indique que existem indícios de má gestão e/ou corrupção.

Para a recolha dos dados os investigadores do ITM visitam o *site* de cada um dos 308 municípios a fim de verificar se está disponível a informação correspondente a cada um dos 76 indicadores que o constituem, sendo que se a informação estiver disponível o indicador recebe um ponto e caso a informação esteja indisponível o indicador recebe zero pontos. De salientar que para que a informação divulgada em *sites* externos seja considerada aquando da avaliação é necessário que na página *web* do município esteja acessível o percurso para essa página externa.

Após realizado o agrupamento dos 76 indicadores em sete dimensões de transparência municipal, e apesar de todos os indicadores serem considerados importantes alguns destes são classificados como sendo os mais importantes. Para classificar os municípios e lhes atribuir a pontuação adequada ao seu desempenho o ITM utiliza uma escala, disponível no anexo 2, na qual se pode verificar que para diferentes níveis de pontuação está associado um resultado e um nível. Tal como indicado anteriormente, nem toda a informação assume a mesma importância nem o mesmo valor pelo que é atribuído às diversas dimensões ponderações distintas, que vão de 0,06 a 0,25, conforme anexo 3.

É importante referir que quando se encontra finalizado o processo de recolha de dados e de atribuição de pontuação, os resultados são comunicados a cada município, sendo estes convidados, dentro de um determinado prazo a enviar as suas propostas de correções aos resultados apresentados, chamando-se este processo o prazo do contraditório. Após findo o prazo de resposta ao contraditório a equipa de trabalho do ITM analisa cada uma dessas respostas a fim de aferir a sua validade, note-se que caso haja reavaliação da pontuação esta é sempre feita com base na informação disponível no *site* do município, não sendo aceite a disponibilização de informação que não seja através deste meio. Só após esta análise e reavaliação é calculado a pontuação final e o ranking do ITM em Portugal divulgado para toda a população, sendo que os municípios são sempre informados previamente à publicação do mesmo.

É importante referir que o ITM permite verificar o escalão mínimo de transparência ativa de cada município, medindo o tipo e quantidade de informação disponibilizada de forma ativa pelos municípios nos seus *websites*. Deste modo, deve-se realçar que o ITM é apenas o patamar mínimo de transparência, não se podendo aferir através dos resultados obtidos que um determinado município é mais transparente que outro, ou vice-versa. Assim sendo, torna-se fundamental que o ITM seja avaliado em conjunto com outros indicadores de gestão governamental, de forma a incrementar os níveis de qualidade dos serviços municipais e da gestão das autarquias locais.

4.2 Descrição dos indicadores do ITM

Nesta secção iremos apresentar uma breve descrição de todas as dimensões assim como de todos os indicadores que compõem o ITM de forma a esclarecer qual a informação analisada, assim como a forma como é feita essa análise. De notar que quando nos referimos a divulgação de informação por parte do município referimo-nos sempre a divulgação *online* nas páginas oficiais do município. A informação apresentada nesta secção foi elaborada com base no relatório disponibilizado pela TIAC designado por Índice de Transparência Municipal: Apresentação e Indicadores.

A) Informação sobre a organização, composição social e funcionamento do município.

Esta dimensão aborda toda a informação relativa ao município, sendo constituída por um total de dezoito indicadores que se encontram agrupados em três grupos distintos. No primeiro grupo apresentado é analisada a informação sobre os encargos eleitos do município, através da análise de sete indicadores específicos:

- Publicação de informação sobre a distribuição dos pelouros pelos membros da câmara municipal – divulgação de informação sobre a distribuição dos pelouros pelos vereadores, devendo estar identificados os vereadores que não possuem pelouro;
- Publicação de nota biográfica dos membros da Câmara Municipal - divulgação de uma breve descrição biográfica e do currículo de cada vereador incluindo também os que

não possuem pelouro. Nesta descrição deve estar indicada a data e local de nascimento, assim como o percurso académico e profissional percorrido;

- Publicação dos endereços eletrónicos dos membros da Câmara - divulgação dos endereços eletrónicos de todos os membros da câmara incluindo os vereadores sem pelouro;
- Publicação da declaração patrimonial dos membros da Câmara Municipal – divulgação da declaração patrimonial entregue por todos os membros da Câmara Municipal ao Tribunal Constitucional no início do mandato;
- Publicação do registo de interesses dos Membros da Câmara Municipal – divulgação da declaração de inexistência de incompatibilidade e impedimentos entregue ao Tribunal Constitucional. Além desta declaração, os municípios devem promover a criação de registos de interesses dos seus membros devendo o preenchimento e fiscalização destes registos ser articulados com o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção;
- Publicação do abono de despesas de representação dos membros da Câmara Municipal - divulgação do valor de abono por despesas de representação atribuídas a cada membro, devendo estas ser apresentadas em separado da remuneração mensal;
- Publicação da lista dos membros dos gabinetes da presidência e dos vereadores em regime de permanência e respetivas remunerações – divulgação de uma listagem com os nomes e respetivas remunerações dos membros contratados diretamente para o gabinete de apoio à direção ou para o gabinete de apoio à vereação.

O segundo grupo refere-se à informação sobre o pessoal do município e é constituído por cinco indicadores:

- Publicação de um relatório do balanço social anual do Município – divulgação do relatório anual do balanço social do município onde é feita uma descrição dos recursos existentes, pormenorizando o mapa de pessoal e a evolução dos efetivos. Constatam também neste relatório a distribuição por género, estrutura etária, admissões, entre outros aspetos;
- Publicação da listagem de trabalhadores autorizados a acumular funções públicas e privadas – divulgação da listagem dos trabalhadores que acumulam mais de um cargo

público e privado, devendo também incluir um mapa da relação das funções acumuladas;

- Publicação de avisos de abertura de procedimentos concursais de recrutamento – divulgação de forma clara da abertura de concursos fazendo referência à data de início e fim para as candidaturas, número de vagas disponíveis, assim como a caracterização dos postos disponíveis. Caso não existam concursos em curso os municípios devem divulgar a informação de que não existem concursos disponíveis;
- Publicação dos contratos de prestações de serviços em regime de avença e tarefa celebrados – divulgação dos contratos em regime de avença e de tarefa concretizados, fazendo alusão ao tipo de contrato, objeto do mesmo, informação da pessoa contratada e valor da remuneração atribuída. Caso não existam contratos de serviços celebrados o município deve divulgar a inexistência de contratos de serviços;
- Publicação de informação sobre os processos de seleção de pessoal - divulgação dos métodos usados para a seleção de pessoal, provas de conhecimento e avaliações psicológicas dos concorrentes. Deve também estar disponível uma lista das pessoas admitidas e excluídas em cada concurso, devendo esta informação estar permanente disponível independentemente de já se encontrar encerrado o processo de seleção. Caso não haja processos de seleção de pessoal o município deve divulgar essa informação, pois a inexistência de divulgação de informação neste âmbito não é considerada uma prova de inexistência do processo.

O terceiro e último grupo da dimensão A refere-se à divulgação de informação sobre o município e seu funcionamento, sendo este grupo composto por seis indicadores:

- Informação geral sobre os diferentes órgãos autárquicos e as suas funções - divulgação dos órgãos autárquicos existentes, através de uma apresentação sucinta que inclua as funções desempenhadas por cada um;
- Publicação do código de ética ou conduta do Município - divulgação dos princípios e os valores éticos que guiam o comportamento e decisões tomadas pelo município;
- Publicação do calendário das reuniões dos órgãos do Município – divulgação da data de todas as reuniões de Câmara Municipal e Assembleias Municipais que serão realizadas. Para que este indicador seja validado os municípios devem anunciar um dia da semana e hora habitual para as reuniões da Câmara Municipal, assim como publicar

os editais de convocatória para as reuniões de Assembleia Municipal. É também importante que estes editais não estejam dispersos e que seja perceptível que se referem a reuniões futuras, devendo para tal ser intitulados de “Convocatória”;

- Publicação das atas das reuniões dos órgãos do Município – divulgação das atas das reuniões da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal referentes pelo menos aos dois anos anteriores ao ano corrente;
- Publicação da lista com as deliberações dos órgãos do Município – divulgação de uma lista com as deliberações tomadas em reuniões de Câmara Municipal, assim como nas Assembleias Municipais, incluindo o sentido de voto de cada vereador ou grupo de lista representado no órgão. Estas deliberações devem ser publicadas separadamente das atas e não incluídas nestas;
- Publicação dos endereços eletrónicos gerais dos diferentes órgãos autárquicos e juntas de freguesia – divulgação dos endereços eletrónicos gerais de contacto de todos os órgãos autárquicos e juntas de freguesia.

B) Planos e Relatórios.

A dimensão B refere-se aos planos e relatórios, sendo também designada pela dimensão de planos e planeamento divulgados pelo município. Esta dimensão é composta por treze indicadores:

- Publicação do relatório de atividades do Município - divulgação anual do relatório de atividades detalhando as atividades municipais nas distintas áreas, devendo assim constar neste as atividades desenvolvidas pelos diversos serviços e áreas municipais;
- Publicação do relatório de sustentabilidade – divulgação do relatório de sustentabilidade do município, que permite ao município divulgar o seu desempenho a diversos níveis, tais como a nível ambiental, social, económico e de governança da organização. Deste modo, este relatório incide na análise da sustentabilidade das opções tomadas num determinado período de tempo nas mais diversas áreas. O relatório deve apresentar uma análise crítica dos aspetos que requeiram uma maior atenção, assim como deve ser acompanhado de recomendações para que os mesmos possam ser melhorados e/ou corrigidos. De notar que esta análise crítica pode ser feita

pelo próprio município ou então por uma entidade externa, podendo ainda ser a análise desenvolvida pela Câmara Municipal e validada pela entidade externa;

- Publicação do relatório de observância do direito de oposição – divulgação do relatório de observância do direito de oposição, este é um relatório que visa avaliar o cumprimento da legislação, mais especificamente visa analisar o cumprimento da Lei nº24/98, de 26 de Maio. Entende-se por direito à oposição o direito de acompanhar, fiscalizar e criticar as orientações políticas do governo local. O direito à oposição inclui ainda o direito à informação, à consulta prévia, direito de participação e direito de depor. Ou seja, a população tem o direito de ser informada sobre os assuntos de interesse para a mesma sempre que assim o desejar, devendo esta ser ouvida sobre as propostas dos orçamentos, podendo se pronunciar sobre todos os assuntos de interesse local. Tal como referido anteriormente, além da existência deste relatório ser alvo de análise de análise para a construção do ITM é também a sua existência uma imposição legal;
- Publicação de um relatório com informação sobre o volume e tipo de reclamações e sugestões por serviço – divulgação de relatório com discriminação das temáticas das reclamações e sugestões recebidas nos diversos serviços municipais durante o período de um ano;
- Publicação do plano estratégico Municipal - divulgação do plano estratégico em vigor. O plano estratégico Municipal visa concretizar os objetivos a médio e longo prazo do Município, sendo composto por um conjunto de ações estratégicas com o fim de alcançar os objetivos previamente identificados;
- Publicação da Agenda 21 local - divulgação do Plano de Ação da Agenda 21 local que consiste num plano que visa o alcance da sustentabilidade municipal conciliando a proteção ambiental com a justiça social e a eficiência económica. Este plano é elaborado através de um longo processo de consulta desenvolvido pelas autoridades locais, envolvendo a população e representantes de grupos relevantes, podendo ser eventualmente integrado com planos pré existentes. Deste modo, a agenda 21 é composta por três fases: a fase da participação pública, a fase do diagnóstico e a fase de elaboração do plano de ação. A primeira fase visa incentivar a participação dos munícipes e para tal é realizada através de fóruns de sustentabilidade. A segunda fase visa detetar quais os principais problemas existentes no município. Com base nas duas primeiras fases é construído o plano de ação, identificando todas as medidas e

iniciativas que se consideram importante desenvolver, identificando os responsáveis pela implementação do plano, assim como devem ser descritos os recursos necessários a esta implementação e os prazos estimados para a sua realização;

- Publicação do plano municipal de obras públicas – divulgação do plano de obras que deve descrever as obras previstas e planeadas em cada ano, as obras em execução, assim como a justificação estratégica para os investimentos em curso e previstos e os objetivos do município para esta área;
- Publicação do plano Municipal de ambiente – divulgação do plano ambiental, o qual deve definir claramente quais os objetivos a serem atingidos pelo município na área em causa num determinado período de tempo. Este plano deve identificar qual o estado do ambiente do concelho e definir estratégias e ações de intervenção para solucionar os problemas ambientais identificados;
- Publicação do Plano Municipal ou intermunicipal de Resíduos sólidos urbanos – divulgação do instrumento de planeamento Municipal que se articula com o Plano Estratégico Nacional para Resíduos Sólidos Urbanos, onde deve constar a estratégia municipal para cumprir as metas estabelecidas no plano. Dentro das medidas inclui-se a análise do aumento ou diminuição dos resíduos sólidos urbanos, estratégia de recolha de resíduos recicláveis, ações de prevenção e de produção de resíduos, sensibilização da população para o tema, entre outras medidas. Visto a gestão dos resíduos sólidos urbanos poder ser atribuída pelo município a outra entidade, o indicador considera-se alcançado quando se verifique que o município disponibiliza os planos intermunicipais;
- Publicação do plano estratégico educativo Municipal – divulgação do plano estratégico educativo, sendo este indicador imposto legalmente pelo DL 7/2003 de 15 de Janeiro. Este plano deve definir as políticas de educação e formação, assim como as metas definidas para o concelho;
- Publicação do Plano Municipal de emergência – divulgação do documento formal em vigor que define a forma de atuação de cada organismo, serviço e estrutura numa operação de proteção civil a nível municipal. É também objetivo do plano de emergência municipal antecipar possíveis cenários que possam desencadear um acidente grave ou uma catástrofe. No plano municipal de emergência é definida a estrutura organizacional e os procedimentos para preparação e aumento da capacidade de resposta às emergências. Em termos práticos o plano exprime um conjunto de

medidas, normas, procedimentos e missões destinados a fazer face a uma situação de emergência, minimizando assim as suas consequências;

- Publicação do Plano municipal de cultura – divulgação do plano da cultura, onde deve constar o planeamento e implementação das medidas de médio e longo prazo a implementar na área da cultura. Deste modo, torna-se insuficiente que o plano geral faça referência à cultura, sendo necessário a existência de um plano específico para a área em causa;
- Publicação do plano de prevenção da corrupção e infrações conexas, incluindo Riscos de Gestão - divulgação do plano em vigor que visa identificar as potenciais situações de risco de corrupção ou infrações conexas em cada uma das distintas áreas e dos distintos departamentos do município, devendo ainda este plano evidenciar as medidas de prevenção a adotar para evitar a ocorrência das situações detetadas.

C) Impostos, Taxas, Tarifas, Preços e Regulamentos.

A dimensão C dedica-se à área de impostos, taxas, tarifas, preços e regulamentos e subdivide-se em 5 indicadores:

- Publicação dos regulamentos municipais e das suas atualizações - divulgação dos regulamentos de atribuição de subsídios, cedência de espaços e concessões de bens e serviços. Para que este indicador seja atingido pelos municípios é necessário que todos os regulamentos municipais, assim como as suas atualizações se encontrem publicados num único ponto de acesso;
- Publicação sobre a política e sistema de gestão da qualidade dos serviços municipais - divulgação da política de qualidade dos serviços municipais. Entende-se por política de qualidade de um município a declaração do seu desenvolvimento assente em princípios que visem o rigor, transparência e excelência dos serviços prestados. O sistema de gestão de qualidade é um instrumento que visa o rigor e a excelência dos serviços prestados pelo município nas diversas áreas de atuação do mesmo, sendo a qualidade certificada ao abrigo da norma NP EN ISSO 9001:2008;
- Publicação sobre o património do município - divulgação da lista dos bens próprios, móveis ou imóveis administrados pela Autarquia local dados em concessão ou cedidos

para exploração a particulares ou associações de carácter cultural, ambiental, social, entre outros, relativamente aos últimos dois anos. Deve também ser divulgada uma lista de bens imóveis arrendados e de bens imóveis municipais explorados por particulares ao abrigo de contratos de concessão ou de exploração nos últimos dois anos. Caso não exista operações desta natureza o município deve fazer menção expressa a essa inexistência, devendo indicar os anos em questão;

- Publicação do Boletim Municipal - divulgação das atividades e decisões do município, nomeadamente as iniciativas do município, ou seja, os eventos registrados e as deliberações tomadas em sede de reunião Municipal, devendo este boletim estar sempre atualizado;
- Publicação de uma lista com o valor dos impostos, taxas, tarifas e preços do Município – divulgação do valor dos impostos tais como o IMI, IRS, IRC, Derrama, taxas urbanísticas, administrativas e de edificação, tarifas de água e saneamento, entre outras.

D) Relação com a Sociedade.

A dimensão D visa analisar a relação do Município com a sociedade e é composta por oito indicadores:

- Motor de busca no site do Município – disponibilização de um motor de busca no *website* do município, de forma a ser possível realizar uma procura nos conteúdos da página por determinadas palavras-chaves;
- Link para redes sociais com atividade – disponibilização de hiperligações às redes sociais usadas pelo município, como por exemplo o *Facebook, Twitter e Youtube*, devendo estas redes estar em funcionamento e atualizadas;
- Sistema de informação do Município – divulgação de toda a informação de interesse público e que possa afetar o dia-a-dia dos cidadãos, tais como, interrupções de trânsito, corte de água, luz, entre outros;
- Serviço de pedidos de informação que possibilite ao cidadão acompanhar o procedimento administrativo online – disponibilização de ferramentas nas suas páginas oficiais que permitam ao cidadão realizar pedidos de informação aos serviços

municipais sobre procedimentos administrativos, devendo estas ferramentas ir além da disponibilização de formulários para *download* e preenchimento;

- Provedor do Município: Publicação do estatuto e contacto – criação de uma figura independente que garanta a persecução dos direitos e interesses legítimos dos cidadãos perante os órgãos sociais, funcionando deste modo como meio de ligação entre o município e o cidadão. Neste sentido, o município deve divulgar o estatuto e contacto desta pessoa que realizará a ligação entre o município e o cidadão;
- Publicação dos horários de funcionamento do município - divulgação dos horários de abertura ao público dos paços do concelho, dos balcões de atendimento, bibliotecas, pavilhões e outros serviços e equipamentos municipais;
- Publicação dos protocolos e deliberações relativas a subsídios - divulgação dos protocolos de colaboração realizados entre o município e as organizações do concelho que estabeleçam apoios da Câmara municipal a estas organizações. Devem também ser divulgadas as deliberações onde tenha sido decidido algum tipo de apoio seja ele monetário, de cedência de bens, ou de outra natureza. Esta informação deve estar disponível pelo menos em relação ao ano anterior ao ano corrente. Em alternativa o município pode optar por disponibilizar a lista dos benefícios atribuídos anualmente às associações do concelho, sendo esta lista de divulgação obrigatória ao abrigo da Lei n.º 64/2013, de 27 de Agosto. A informação disponibilizada deve indicar sempre o beneficiário, o valor e natureza do benefício atribuído, a data da decisão, a finalidade do apoio atribuído e o fundamento legal para o mesmo;
- Espaço para reclamações e/ou sugestões – disponibilização de ferramentas que permita ao munícipe fazer reclamações e/ou sugestões de melhoria sobre os serviços públicos.

E) Transparência na contratação pública.

A quinta dimensão, dimensão E, foca-se na transparência na contratação pública e é constituída por 10 indicadores que se encontram divididos em três grupos. O primeiro grupo visa analisar a divulgação dos procedimentos pré-contratuais e é composto por 4 indicadores:

- Publicação dos bens e serviços adquiridos sem concurso, respetivos fornecedores e montantes – divulgação de listagem dos bens e serviços adquiridos pelo município através de procedimentos pré-contratuais que permitem a contratação sem necessidade de concurso público;
- Publicação das peças concursais – divulgação das peças concursais dos procedimentos de contratação, sendo que para além da publicação do anúncio de abertura do concurso deve também ser divulgado o caderno de encargos, onde constam todas as cláusulas a incluir no contrato a celebrar. Devem também ser divulgadas as peças onde estejam descritas as obrigações das partes, assim como o programa do concurso e regulamento no qual estão definidos os termos a que deve obedecer desde a fase de elaboração do contrato até à sua celebração;
- Publicação do relatório de avaliação de propostas para cada procedimento concursal – divulgação dos procedimentos preliminares, assim como os finais de avaliação ou análise das propostas dos diversos procedimentos concursais da autarquia;
- Publicação dos adjudicatários e das entidades concorrentes ou consultadas para cada contrato - divulgação da identificação de todas as entidades que concorram a determinado concurso público, ou que tenham sido convidadas a apresentar proposta. Para além desta informação deve ainda ser divulgada a entidade adjudicatária em cada procedimento pelo menos nos últimos dois anos, pretendendo-se com o requisito desta informação que fique claro para o cidadão quais foram as entidades concorrentes e a entidade selecionada em cada concurso.

O segundo grupo foca-se na divulgação de informação referente à celebração e execução do contrato e é construído por três indicadores:

- Publicação das propostas adjudicadas – divulgação das propostas adjudicadas durante pelo menos os últimos dois anos. Nestas propostas, o concorrente expressa a sua intenção de aceitar o conteúdo do caderno de encargos, planos de trabalhos, entre outros requisitos definidos aquando do concurso;
- Publicação dos contratados assinados com adjudicatários – divulgação dos contratos assinados entre ambas as partes, devendo esta informação estar disponível pelo menos para os últimos dois anos;

- Publicação dos relatórios de acompanhamento e/ou de avaliação do desempenho do fornecedor/prestador de serviços/empreiteiro - divulgação dos relatórios nos quais é feita a avaliação dos fornecedores que interagem com o município, devendo este relatório ser elaborado de acordo com o desempenho do fornecedor e através da atribuição de pontos de forma a confirmar a aptidão do fornecedor e a qualidade dos seus produtos e dos serviços prestados. Deste modo é possível estabelecer uma base de comparação entre os fornecedores. Os critérios para a atribuição da pontuação e a avaliação dos fornecedores podem ser específicos, tais como o cumprimento do prazo (de forma a avaliar a capacidade do fornecedor em cumprir os prazos), preços (se são justos ou adequados), sendo imprescindível no relatório a descrição e discriminação dos critérios de avaliação usados.

Por fim o último grupo refere-se ao controlo da dimensão e compõem-se de três indicadores:

- Publicação do número de contratos adjudicados por cada fornecedor – divulgação de uma listagem com o número de contratos e respetiva identificação dos contratos celebrados com cada fornecedor;
- Publicação do valor dos “trabalhos a mais” por cada contrato - divulgação anual de uma lista com todos os contratos que sofreram alterações ao preço inicialmente previsto decorrentes de situações imprevistas;
- Publicação dos pareceres, vistos e relatórios de auditoria das entidades de fiscalização - divulgação dos resultados obtidos nas fiscalizações elaboradas pelo tribunal de contas, ou outra qualquer entidade de responsabilidade inspetiva sobre as atividades do município no que se refere a assuntos relacionados com contratação pública. Caso não se verifiquem inspeções o município deve divulgar essa informação, assim como deve disponibilizar os vistos concedidos pelo tribunal de contas para a realização de contratos.

F) Transparência Económica Financeira.

A sexta dimensão refere-se à transparência económica e financeira e é composta por doze indicadores que se organizam em quatro grupos. De notar que esta dimensão, é composta de muita informação que é incluída nos documentos anuais de prestação de contas do município. Não obstante, o ITM refere que além da divulgação desta informação o município deveria desagregar a informação dos diferentes indicadores de forma a ser mais simples para o cidadão encontrar a informação relativa a cada indicador. O primeiro grupo apresentado foca-se nos documentos provisionais e é composto por um único indicador:

- Orçamento do município – divulgação de documentação que contenha previsão das despesas anuais, bem como das receitas que o município prevê incorrer durante o exercício, devendo pelo menos estar disponível sempre a informação do ano corrente;

O segundo grupo, denominado como documentos de prestação de contas é constituído por quatro indicadores, sendo que cada um deles corresponde a um dos diferentes documentos que constituem uma prestação de contas e que correspondem a pontos específicos do POCAL. De notar, que os documentos descritos abaixo devem encontrar-se disponíveis para pelo menos os últimos dois anos.

- Balanço – divulgação do balanço, documento que reflete a situação financeira e patrimonial do município num determinado período, detalhando de forma específica os ativos, passivos e o património do município;
- Demonstração de Resultados – divulgação da demonstração de resultados, documento através do qual o município apresenta os resultados das operações económicas da autarquia, sendo uma das suas utilidades a avaliação da aplicação dos recursos utilizados;
- Relatório de Gestão – divulgação de um documento capaz de demonstrar de forma fiel e clara a evolução dos negócios do município, de acordo com as contas apresentadas. O relatório de gestão deve estar assinado por todos os responsáveis executivos e visa dar a conhecer qual a situação económica e financeira do município num determinado período de tempo, demonstrando a eficiência na utilização dos meios para o alcance dos objetivos previamente definidos;

- Mapa de fluxos de caixa – divulgação dos fluxos de caixa, mapa que serve para registar todos os pagamentos e recebimentos do município;

O terceiro grupo refere-se à informação sobre a execução orçamental e é composta por quatro indicadores, sendo que também neste grupo a informação deve encontrar-se disponível para pelo menos os últimos dois anos para que sejam cumpridos os requisitos do indicador.

- Mapas de execução orçamental - divulgação dos mapas de controlo orçamental das despesas e das receitas;
- Execução anual do Plano plurianual de investimentos – divulgação do plano plurianual de investimentos, documento previsional que define as prioridades de investimento do município durante os próximos anos;
- Investimento por freguesia – divulgação de listagem com as despesas de capital efetuadas por cada freguesia;
- Alterações e retificações orçamentais – divulgação de mapa com as modificações orçamentais das receitas e das despesas de forma a refletir as modificações ocorridas no orçamento durante o exercício económico para fazer face a situações não previstas inicialmente;

O quarto grupo designa-se por transparência sobre o endividamento e é constituído por três indicadores, sendo que para cada um deles a informação deve estar disponível para pelo menos os últimos dois anos.

- Lista de dívida a fornecedores e respetivos períodos de mora – divulgação de um mapa anual de pagamentos em atraso. Caso não existam pagamentos em atraso o município deve divulgar uma declaração em como o município não tem pagamentos em atraso;
- Lista de empréstimos à banca e respetivos prazos e vencimentos – divulgação de um mapa que permita à população saber qual o nível de endividamento do município decorrente da celebração de empréstimos. Este mapa deve apresentar a informação organizada de acordo com o prazo, podendo este ser de curto, médio e longo prazo;
- Lista de dívidas por factoring e outras dívidas a terceiros – divulgação de mapa com informação sobre o nível de endividamento do município resultado das dívidas assumidas perante terceiros. Entenda-se dívidas por factoring, as dívidas que derivam de contratos de factoring. Os contratos de factoring consistem na transferência dos

créditos a curto prazo do cedente para o cessionário derivados da venda ou prestação de serviços a terceiros.

G) Transparência na área do Urbanismo.

A sétima e última dimensão, designada por Transparência na área do urbanismo, é constituída por dez indicadores que se dividem em três grupos. O primeiro grupo designa-se por geral e é constituído por um só indicador, nomeadamente:

- Existe uma secção com conteúdos sobre ordenamento do território e urbanismo na página principal do portal do município? – este indicador analisa a disponibilização de uma secção de conteúdos relacionados com o ordenamento do território e urbanismo;

O segundo grupo é relativo ao nível de ordenamento territorial e é constituída por quatro indicadores, sendo estes:

- Publicação do Plano Diretor Municipal (PDM) - divulgação do PDM em vigor, devendo este incluir o regulamento que estabelece os princípios, normas e mecanismos reguladores das ações de intervenção e utilização do território. Deve também constar do PDM a planta de condicionantes que identifica as servidões e restrições de utilidade pública em vigor que possam constituir limitações e/ou impedimentos a qualquer forma específica de aproveitamento. O PDM deve ainda incluir a planta de ordenamento que representa o modelo de estrutura espacial do território municipal de acordo com os sistemas estruturantes;
- Publicação de informação georreferenciada sobre o uso e destino do solo e suas condicionantes - O sistema de informação georreferenciada é uma ferramenta de análise de informação que se baseia no uso de tecnologia informática alimentada de base de dados de informação geográfica e georreferenciada. Este tipo de aplicações permite à população ter um acesso a um variado conjunto de informação geográfica sobre o município, tornando-se uma ferramenta fundamental para um bom conhecimento do território municipal;
- Publicação dos PU e PP em curso – divulgação dos Planos de urbanização e Planos de pormenor aprovados em vigor, assim como os que se encontram em fase de revisão;

- Publicação dos resultados da discussão pública dos Planos Municipais de Ordenamento do Território - divulgação dos relatórios elaborados no âmbito das discussões públicas sobre os planos municipais de ordenamento territorial, nos quais o município pondera as reclamações sugestões e observações apresentadas pelos particulares sobre os diferentes planos municipais, cumprindo-se assim o direito de participação da população;
- Publicação do REOT – divulgação do REOT, relatório que permite avaliar continuamente o desenvolvimento do território e se verifica ferramenta fundamental para avaliar o nível de execução dos objetivos e concretização das ações propostas no PDM em vigor. O município deve ter disponível na sua página *web* pelo menos o último REOT. O regime jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial define que cabe às Câmaras Municipais elaborarem de quatro em quatro anos um relatório sobre o estado do ordenamento do território a nível local.

Por fim o terceiro grupo refere-se ao nível de gestão Urbanística e Patrimonial e é composto por quatro indicadores:

- Publicação da síntese dos pareceres dos serviços de urbanismo sobre todos os empreendimentos imobiliários e/ou alteração dos projetos já construídos ou aprovados - divulgação de informação sobre os empreendimentos imobiliários, indicando a sua localização e a decisão dos serviços de urbanismo. Este tipo de informação deve referir-se tanto a empreendimentos residenciais, como a construções de moradias ou prédios; empreendimentos turísticos, como hotéis e spas, empreendimentos de retalhos, entre outros empreendimentos que estejam sujeitos a procedimentos de licenciamento por parte da Câmara Municipal;
- Publicação de Lista de permutas de terrenos com o município e de venda de terrenos municipais – divulgação de uma listagem anual com informação dos contratos de permuta e venda celebrados entre o município e particulares, devendo esta listagem evidenciar a localização do imóvel e valor da permuta ou venda. Caso não existam contratos desta natureza no município deve divulgar de forma explícita no seu *website* a inexistência de contratos desta natureza;
- Lista de desafetações de património do domínio público municipal – divulgação de lista anual da integração de bens de domínio público em domínio privado do

município. Esta listagem deve incluir o valor patrimonial do bem, assim como a identificação do proprietário adquirente caso o bem seja posteriormente alienado. Tal como no indicador anterior a inexistência deste tipo de transações deve ser evidenciada no *website* para que o indicador seja considerado como cumprido, pois a ausência de informação não tem subjacente a associação da inexistência deste tipo de transações, mas sim a falta de divulgação de informação desta natureza;

- Publicação de Lista de constituição de direitos de superfície e similares – divulgação de listagem anual com informação relativa às cedências de terrenos de propriedade do município a particulares para construção ou plantação. Devendo a inexistência das cedências ser explícita no *website*, à semelhança do indicador descrito anteriormente.

4.3 A perceção dos municípios sobre o Índice de Transparência Municipal em Portugal

Nesta secção é elaborada uma análise às entrevistas realizadas aos Municípios da zona Norte, de forma a compreender a perceção dos municípios relativamente ao Índice de Transparência Municipal em Portugal desenvolvido pela TIAC. Neste sentido pretende-se também verificar a opinião dos municípios nas diversas temáticas abordadas ao longo das entrevistas, assim como analisar quais os aspetos que os municípios consideram que deveriam ser melhorados e/ou incluídos no índice de transparência municipal.

De modo a obter uma melhor interpretação e análise dos dados obtidos, o guião da entrevista foi dividido em duas partes. Através da primeira parte da entrevista é feita uma análise geral da divulgação de informação por parte dos municípios, assim como da forma com a divulgam e o motivo por o qual o fazem. Na segunda parte da entrevista é feita uma análise da perceção dos municípios acerca do ITM desenvolvido em Portugal, mais concretamente é verificada a opinião dos municípios sobre o desenvolvimento do índice e sobre a forma como este é elaborado. É importante realçar que após a primeira entrevista, verificou-se a abordagem de temas que podem ser interessantes para o estudo em causa e os quais não estavam contemplados no guião inicial pelo que foram adicionadas ao guião inicial duas questões na segunda parte da entrevista. Uma das questões refere-se à opinião dos municípios sobre a existência de algum fator/aspeto que considerem importantes na temática em análise e que não seja contemplado pelo índice, sendo que no caso de resposta afirmativa

foi solicitado aos entrevistados que especificassem e dessem alguns exemplos. A segunda questão adicionada refere-se a indicadores que o índice avalia e que os municípios não cumprem por não concordarem com o referido indicador, sendo que no caso em que foi referido algum indicador foi solicitado ao entrevistado que nos explicasse o seu parecer concreto sobre o referido indicador.

Na análise elaborada os resultados são apresentados de uma forma genérica de acordo com a informação dos entrevistados, realçando os aspetos que são comuns e divergentes entre os entrevistados, permitindo assim alcançar o principal objetivo deste trabalho que consiste em aferir a perceção dos municípios sobre o ITM desenvolvido em Portugal. Os municípios serão doravante identificados utilizando o termo entrevistado, de forma a garantir a confidencialidade dos mesmos.

Antes da análise das referidas entrevistas é importante salientar alguns aspetos menos positivos no decorrer da elaboração das entrevistas, visto que só foi possível agendar quatro das oito entrevistas definidas a princípio por falta de disponibilidade dos municípios em agendar as mesmas. De forma a ultrapassar este problema que nos reduzia a amostra em cinquenta por cento, foi solicitado aos municípios da amostra inicial, assim como a outros municípios da zona norte que colaborassem no nosso estudo, respondendo por escrito às questões previamente definidas. Apesar do esforço realizado, não nos foi possível obter as oito respostas tal como definido inicialmente, sendo que só obtivemos resposta por parte de dois dos municípios contactados. É importante realçar que a obtenção das respostas escritas se torna mais limitativo de que as entrevistas presenciais, uma vez que não temos a possibilidade abordar casos específicos nem explorar de forma mais detalhada as respostas que nos foram dadas. De realçar que das entrevistas iniciais possuíamos três municípios com mais de cinquenta pontos e um município com menos de cinquenta pontos o que não nos permitia estabelecer uma comparação entre as respostas dadas por ambos os grupos de municípios. Através das respostas escritas obtivemos resposta de dois municípios cuja pontuação era inferior a cinquenta pontos, o que colocou os grupos em igualdade, possuindo três municípios abaixo dos cinquenta pontos e três municípios acima dos cinquenta pontos, pelo que se tentará analisar se a opinião destes dois grupos divergem no que se refere à importância do índice e da forma como este é visto.

4.3.1 A divulgação de informação por parte dos Municípios

A primeira parte das entrevistas dedicou-se à recolha de informação genérica sobre a forma de atuação dos municípios no que se refere à divulgação de informação. Deste modo, os municípios foram questionados sobre o tipo de informação divulgada, como era feita a divulgação, com que objetivo era feita essa divulgação, entre outros aspetos genéricos sobre a divulgação de informação. Através destas primeiras questões pretende-se obter informação sobre a forma de atuação dos municípios no que se refere à divulgação de informação, sem fazer qualquer referência ao índice de transparência municipal em Portugal.

Tipo de informação divulgada

Quando questionados sobre o tipo de informação divulgada a maioria dos municípios dizem que procuram divulgar o maior número de informação possível aos seus munícipes desde “...informação institucional, de serviços, até aos eventos e à promoção do território e do Município.”, “Comunicamos também tudo que achamos que seja do interesse das pessoas da região...”, “...optamos sempre por uma política de fazer chegar à população o maior número de informação possível.”, “...tentamos divulgar tudo que passa pelo município que diz respeito ao munícipe e ao município no seu todo.”. Os entrevistados realçaram a disponibilização de informação “...bastante diversificada” tais como “...eventos...,...toda a agenda cultural...,...agenda desportiva...,...decisões que vamos tomando em reunião de Câmara, em assembleia municipal...”, “... as obras...”, “...tudo o que são documentos importantes...”, “...exposição das contas..., ... contratos públicos..., ...Contratação...”, “... as empreitadas previstas...”. Deste modo, os municípios procuram “...divulgar tudo o que passa pelo município que diz respeito ao munícipe e ao município no seu todo...”, isto é procuram divulgar tudo que seja “...interesse público” e “...toda a sua atividade municipal.”.

O uso das novas tecnologias na divulgação de informação

A sociedade está cada vez mais ligada às novas tecnologias, e como tal os municípios utilizam cada vez mais este meio como forma de comunicação “já passamos pela fase em que

era maioritariamente o jornal, hoje em dia, como sabemos que as redes sociais têm um grande impacto...” “... vamos fazendo comunicação principalmente a nível das redes sociais e também e do nosso *site*.”, “... maioritariamente é através da página, depois temos os meios habituais...”, “A página web é hoje uma ferramenta incontornável.”.

Derivado da importância crescente atribuída à *web* como meio de divulgação de informação os municípios tiveram a necessidade de criar páginas *web* novas, pois as antigas eram de difícil acesso, “...a página antiga estava muito envelhecida...”, “...optamos pela mudança da página oficial *web* porque era muito difícil navegar na nossa página e tornava-se muito complicado...”, “...estava desatualizado e já não correspondia às necessidades atuais, nem à imagem que pretendemos para o município.”. Deste modo, na opinião dos municípios foram criadas páginas que tornam a pesquisa do munícipe mais simples, consideram ser páginas “...mais apelativas..., ...mais simples..., ...mais bonito...”, “...mais acessível, muito intuitivo onde as pessoas consigam facilmente aceder a toda a informação.”, resumidamente tornaram-se uma “... nova ferramenta, moderna e concebida para responder aos desafios que atualmente se colocam aos serviços públicos.”. Alguns entrevistados referiram que esta mudança da página também tinha como objetivo que os munícipes se sintam incentivados a fazer uma busca de informação mais ativa “... para que as pessoas também tivessem vontade de ir lá procurar a informação...”, “Temos por objetivo aproximar a população da atividade municipal e dar mais transparência às funções autárquicas...”.

O entrevistado 3 referiu que elegem o *site* do município como ferramenta de trabalho a ter em atenção, no entanto, destaca também que o município também usa ferramentas básicas de comunicação como os jornais, assim como faz uso das vias mais tradicionais e mais antigas tais como “...juntas de freguesia, para as juntas de freguesia passarem a palavra aos fregueses numa lógica de articulação de todo o concelho.”. Também os entrevistados 5 e 6 referem outros meios de comunicação além da página do município, “...desenvolvemos outras formas de divulgação, mais formais...”, tais como o uso de “... newsletters, boletim municipal, suportes físicos existentes em todo o concelho...”, “... Agenda Cultural...”, “... revista municipal...”, “... na fotografia, nos cartazes, no vídeo e, claro está, damos uma grande importância à relação com os *media*.”.

Critérios usados na divulgação de informação

A aquando da divulgação de informação os municípios têm algumas preocupações para que os munícipes tenham mais facilidade na receção dessa informação, procurando “...divulgar de forma clara..., ... curta...”, “...clara, concisa e precisa.”, “... comunicações consoante a faixa etária...”. Os municípios também referiram que é necessário aquando da divulgação de informação ter atenção às limitações legais, “...existe uma serie de condicionamentos legais que temos de ter em conta.”. No entanto, apesar das restrições legais os municípios consideram importante que através da informação divulgada os munícipes tenham consciência dos custos associados às intervenções dos municípios, assim como os benefícios associados, “...maioritariamente aquilo que nós tentamos que o munícipe perceba é: quanto custa, onde se vai investir, qual é o benefício...”. Também o entrevistado 5 refere que o mais importante é “... dar a conhecer/ informar os munícipes sobre a atividade municipal.” De acordo com o entrevistado 3, a divulgação feita pelo município, procura ser “...o mais sucinto e mais direto possível...”, de forma a passar para o munícipe “...o que é para fazer, quando fazer e onde fazer.”. Este município refere ainda que tentam sempre gerir a informação divulgada de forma a conseguirem solucionar simultaneamente questões relevantes para diversos munícipes, “...nós temos de ir à origem do problema muitas vezes e divulgar informação e gerir informação, muitas vezes tem que estar subjacente à resolução de um caso em particular tentar abranger o máximo possível.”, “... ou seja, tentamos dar uma resposta eficaz, uma resposta simples, uma resposta em que de facto se consiga resolver o problema mas se com essa resposta podermos abranger mais casos semelhantes e podermos resolver mais, claro é uma questão de economia de tempo.”.

Todos os entrevistados referem fazer a divulgação de informação contínua, e de forma proactiva, ou seja, sempre que algum documento altera ou se existe um documento novo este é divulgado, “... a informação é constante, sempre que temos informação nova de concursos, de tudo, está tudo na página.”, “...temos quase uma comunicação diária.”. No que se refere ao entrevistado 5, este refere que a periodicidade com que divulgam a informação depende do meio de comunicação usado.

A importância dada pelos munícipes à divulgação de informação

Os municípios divulgam informação com o intuito de manter o munícipe informado sobre o que se passa no município “...queremos que as pessoas tenham conhecimento do que é que está a ser deliberado...”, “... tenham conhecimento do que está a ser feito e do que está a ser investido para divulgação do nosso território.”. No entanto, os municípios têm dificuldade em perceber o interesse dos munícipes na informação divulgada “...vamos tendo essa percepção só mesmo quando falamos em redes sociais...”. O entrevistado 2 salientou ainda que existe uma parte da população que não valoriza nem dá utilidade à informação divulgada, “ Há uma percentagem da população que sim, mas também temos a noção que a maioria não.”, “Mesmo alguma desta informação circulando depois para o facebook, mesmo assim é muito difícil”. O entrevistado 4 referiu também que conseguem ter esta percepção no dia-a-dia, quando os munícipes os contactam e questionam por informação de algo que já tinha sido anteriormente divulgado, “...vêm questionar algumas intervenções nós acabamos por perceber que ok, nós disponibilizamos informação mas se calhar a informação não chega aquele conjunto de pessoas que não vai pesquisar...”. Em contrapartida o entrevistado 6 refere que os munícipes “... utilizam e valorizam a informação. Sabem onde a procurar e interagem muitas vezes.”.

Não obstante ao anteriormente referido os municípios consideram que dentro de toda a informação divulgada existem temáticas que são mais procuradas pelo munícipe e outras que apesar dos esforços do município para tornar essa informação mais atrativa lhes são quase indiferentes, “...utilizando outra estratégia de divulgação e o que é certo, é que, conseguimos um maior numero mas dá para perceber que pelo tema em si não chegamos às pessoas.”. Assim sendo, as pessoas procuram mais informação sobre o que afete o seu dia-a-dia, “É aquilo que lhes diz respeito ao seu dia-a-dia.”, procurando informação relativamente a “Eventos e obras...”. O entrevistado 4 refere que têm noção de que as pessoas procuram muito de forma *online* informações sobre eventos e atividades desenvolvidas no município, no entanto no que se refere a questões relacionadas com requerimentos e documentação, “... ainda procuram muito o nosso serviço de atendimento ao público para essas questões mais de “papel”, mais do requerimento propriamente dito. Agora a nível de atividades culturais é mais no *site*”. Já no que se refere ao entrevistado 6 este refere que se torna difícil enumerar por grau de relevância a informação divulgada, mas realça um dos seus novos projetos que tem vindo a aproximar o munícipe do município, “Quero sublinhar, como referi já, a transmissão

vídeo, em direto, das sessões da Assembleia Municipal. Foi uma aposta nossa e a adesão tem vindo a crescer. As pessoas “ligam-se” ao *site* da Câmara para acompanhar as discussões e isso é bastante importante para a Democracia e, naturalmente, para uma informação direta e instantânea. Todas as discussões importantes passam por este órgão.”.

4.3.2 A avaliação de transparência feita pelo ITM em Portugal

A segunda parte da entrevista focou-se essencialmente no índice de transparência municipal e na perceção dos municípios sobre o mesmo, procurando-se deste modo perceber se os municípios estavam de acordo com a forma através da qual o índice é estruturado, e a forma como é feita a avaliação dos indicadores. Também nesta segunda parte se procurou perceber quais os aspetos menos positivos do ITM referidos por cada município, assim como as lacunas que consideram existir no índice.

A importância atribuída pelos municípios ao ITM em Portugal

Dos municípios entrevistados, todos eles na sua generalidade veem com bons olhos o índice de transparência municipal desenvolvido em Portugal, “Eu acho que sim, que se calhar está a ser feito da melhor forma..., ...porque avalia o que está acessível através do nosso *site* institucional, que é a grande porta de passagem de informação.”, “...acho que a transparência municipal é um conceito que está bem estruturado.”. Referem que a importância do índice “... é mesmo saber a comunicação, que as pessoas têm acesso da parte de lá do que nós fazemos do lado de cá, a grande importância é essa.”, “...essencialmente a grande importância do índice de transparência é incutir aos municípios a necessidade e a capacidade que têm de comunicar com o município..., ...e essa passagem da informação ao município do que são as decisões municipais...”, “A transparência municipal é importante no sentido de tentar organizar e levar a que todos os municípios tenham pelo menos um determinado conjunto de informação disponível.”. O entrevistado 5 refere que apesar de considerar o índice oportuno refere que este necessita de ser ajustado “... nomeadamente no que se refere à sua abrangência.”. Também quando questionado o entrevistado 6 sobre o ITM desenvolvido em Portugal este refere que este “É importante e útil, embora seja, algumas vezes, utilizado como

arma política.”, deste modo, refere ainda que “O ITM é honesto e transparente nos seus objetivos e conclusões, mas é preciso saber quais são os seus propósitos e limitações. Não pode ser valorizado para além do que é. Tem muitas limitações, que o próprio Índice reconhece.”.

Os municípios foram unânimes no que se refere ao desenvolvimento de atividade de monitorização do índice, referindo que desenvolvem atividades que promovem o seu nível de transparência, “...temos uma parte lateral que é só com os documentos que são necessários no índice e que são elegíveis para o índice de transparência, porque achamos que esses serão os documentos que as pessoas mais procuram...”, “...temos ali já a preocupação de eles fazerem o acesso mais direto a essa informação...”, “... nós temos um conjunto de estratégias definidas...”. Não obstante, é importante realçar que os municípios referem que existe essa preocupação ao longo do ano e não só no momento da pesquisa de informação por parte do ITM, “...vamos tendo uma grande preocupação ao longo do ano, não só no momento da pesquisa de informação.”, “...não são só colocados na página no momento que podia haver avaliação do índice de transparência.”.

De acordo com a TIAC o ITM deve ser visto como o nível mínimo de transparência, sendo que os entrevistados partilham esta mesma opinião, “... nós consideramos o índice quase o nosso patamar de avaliação interna.”. Funcionando assim como uma ferramenta de autoavaliação “... somos uns grandes lutadores do índice, porque achamos que é uma forma, sim que temos de nós próprios nos avaliarmos.”. Também o entrevistado 3 refere que o índice é um bom instrumento para medirem e verificarem se cumprem a divulgação básica de informação, “... o índice de transparência é um bom instrumento de trabalho para nós medirmos, digamos assim a disponibilização da informação básica obrigatória, mas também aquela que possa ser facultativa e pode fazer toda a diferença do município para com o munícipe...”, “Parece-me um excelente contributo para o Poder Local poder melhorar a sua prestação.”. De uma forma geral os municípios concordam que o ITM se revela “...um desafio para fazermos melhor todos os dias e contribuiu seguramente para uma opinião pública mais esclarecida e mais exigente.”.

O ITM é desenvolvido tendo por base a divulgação de informação feita unicamente na página oficial do município. De acordo com o entrevistado 2, esta forma de avaliação é correta, pois cada vez vivemos mais numa sociedade quase dominada pelas novas tecnologias,

“Tendo em conta que nós estamos numa era cada vez mais informatizada e que as páginas *web* são a maneira mais fácil das pessoas conseguirem aceder à informação, é bom que exista este índice e esta medida para também alertar um bocadinho os municípios para a importância que isso tem.”.

Ainda relativamente à divulgação de informação *online* o entrevistado 3 reconhece a importância do uso das novas tecnologias como ferramenta de comunicação, no entanto na sua opinião o índice de transparência municipal não deve ser só medido pelo *site*, “...há outros critérios que medem a transparência do município que não apenas o *site*.”. Também o entrevistado 5 refere que o facto de o índice se basear unicamente na divulgação de informação na página *web* “torna-se redutor.”.

Aspetos menos positivos realçados pelos municípios

O entrevistado 1 referiu como aspecto menos positivo o indicador relativo ao provedor do município, pois considera que todos os munícipes devem ter a liberdade de contactar o município, “...achamos que uma só pessoa não consegue fazer a representação e a representatividade de todo o município, por tanto achamos que todo e qualquer município pode ter a independência e a capacidade e a forma de chegar aqui marcar uma reunião com o presidente, marcar uma reunião com o executivo e não ter que ter uma pessoa que o represente.”. Já o entrevistado 2 refere que por vezes é difícil saber se o índice segue a mesma linha de orientação do município e pode acontecer que o município divulgue informação sobre um tema específico mas que não esteja a divulgar na mesma linha de orientação do índice, sendo assim penalizado aquando da avaliação do índice, dando como exemplo: “não consideraram o nosso plano municipal de cultura, porque já temos municípios a certificar a cultura e então têm planos mais estruturados e que vão um bocadinho mais além. Mas isso não inviabiliza que o nosso plano por exemplo não seja um plano estratégico para a cultura.”. Deste modo, o entrevistado considera pertinente que o ITM disponibilize os indicadores e critérios previamente, “...se calhar convém definirem um conjunto de critérios e depois tornarem esses critérios públicos e deixarem que as câmaras trabalhem esses critérios.”.

Tal como referido anteriormente, o entrevistado 3 reconhece a importância do uso das novas tecnologias como ferramenta de comunicação no entanto na sua opinião o índice de transparência municipal não deve ser só medido pelo *site*, pois em casos que a população é envelhecida existe uma percentagem considerável da população que não sabe usar e aceder à internet, pelo que se se basear a avaliação da transparência unicamente na informação divulgada na internet estamos a deixar de fora uma parte dos munícipes, “...se nós formos a medir a avaliação do índice de transparência de um município apenas nesta escala estamos a omitir e estamos a esquecer propositadamente uma franja dos munícipes que pode ser tida e achada, e a forma como eles se deslocam aqui, a forma como são atendidos presencialmente e a forma como vão lidando fisicamente com os processos que lhes dizem respeito poderia aqui representar uma outra leitura sinceramente daquilo que é a avaliação de desempenho...”.

Alguns dos entrevistados referem também que deveria haver um feedback por parte do índice de como é feita a avaliação, dando também explicação do porque por vezes não consideram alguma informação mesmo que disponível, “... tem-nos acontecido por exemplo dizerem-nos que nós não estamos a cumprir com um indicador e na verdade estamos.”, “...é que alguns indicadores dos que estavam em falta eles ainda consideram e outros não e depois não há aqui um feedback de porque não.”. O entrevistado 6 acrescenta que “Talvez os seus promotores devessem informar melhor sobre o que significa realmente este ITM, enquanto instrumento.”, pois considera que “A publicação de um ranking de municípios com base no ITM cria pressão e fomenta alguma “injustiça”.”, pelo que considera importante que a “... divulgação anual fosse melhor contextualizada.”.

A importância do índice para a relação de confiança entre o município e o munícipe

Um maior nível de informação geralmente associa-se a um aumento de confiança do recetor de informação, concordando os entrevistados que o índice pode permitir a aproximação entre o munícipe e o município, “... o índice é muito importante na aproximação dos órgãos aos munícipes.”. O entrevistado 2 referiu ainda que a seu ver “... todos os autarcas sentem como uma mais-valia o facto de dizerem, ou poderem dizer aos seus munícipes “nós temos uma entidade externa que vem avaliar o nosso *site* e diz que nós somos um município transparente...”.

Quando questionado o entrevistado 2 sobre a importância do índice para

melhorar a relação de confiança entre o município e os munícipes, o entrevistado confirmou que sim, “...sem sombra de dúvida..., ...se o índice tornar cada vez mais profundo este estudo da transparência do município, dos seus documentos, acho que cada vez mais se vai poder fazer esta ligação, dar mais valor ao estudo e ao trabalho dos municípios.”. É de notar que apesar da importância do índice os municípios referem que pretendem divulgar informação de acordo com os princípios do município e não só para que alcancem uma boa pontuação, “...não é aquela coisa de trabalhar para subir um lugarzinho e poder politicamente depois cobrar já subimos um lugar, é subir em função daquilo que é a qualidade, daquilo que nós primamos nos nossos serviços.”, “Mais do que melhorar a nossa performance num qualquer índice, queremos prestar um bom serviço.”.

Os entrevistados 1 e 2 consideram que apesar de não poder ser feita a associação direta que que um município mais transparente é menos corrupto que um município menos transparente, é certo que quanta mais informação for divulgada menos predisposição existe para a ocorrência de corrupção no município, “...apesar de não poder ser feita essa ligação direta o que é certo, é que quantos mais documentos nós disponibilizarmos menos probabilidade há de haver esquemas e estratégias...”.

Tal como referido por outros entrevistados, o entrevistado 4 refere que apesar de considerar que o índice não interfere na confiança da população no município, qualquer município gostaria de poder dizer que se encontra nos primeiros lugares do índice, “... toda a gente gostaria de publicar uma notícia a dizer “Município tal e tal, ...,está nos dez melhores, ou nos cinco melhores, ou até o melhor. Gostaríamos de ter uma notícia dessas, toda a gente gostaria e quem diz que não, não está a ser verdadeiro.”. Não obstante este entrevistado refere que o índice não interfere no grau de confiança da população no município pois a população conhece o município e vive de perto as ações desenvolvidas por este, “...eles vivem cá os nossos munícipes, sabem o que nós disponibilizamos, a forma como trabalhamos...”.

Fatores a melhorar no ITM de acordo com os municípios

Apesar do leque vasto de indicadores incluídos no desenvolvimento do ITM, de acordo com os entrevistados existem aspetos que podem ser melhorados, “... há fatores que não são neste momento avaliados no índice e que nós damos grande importância...”. Dentro

dos fatores referidos temos “...comunicação com o exterior do país...”, “...a avaliação da comunicação que é feita a nível dos órgãos de comunicação social...”, “...todas essas possibilidades de comunicação com o munícipe mais fáceis e mais simples deviam de ser avaliadas.”, “...indicadores de transparência, reais.”. Os municípios falam também da falta de avaliação da forma de contacto pessoal, questionando também se realmente os indicadores usados são os que realmente interessam ao munícipe, “A própria escolha dos indicadores é parcial, são aqueles e poderiam ser outros.”.

O entrevistado 2 referiu que lhe parecia interessante que o índice incluísse uma parte de teste à capacidade de resposta do município às questões colocadas pelos munícipes, pois por vezes um município pode ser muito transparente, mas quando realmente é solicitada a sua intervenção na resolução de alguma questão este fica aquém das expectativas, “... nós podemos ser um município muito transparente na página e depois quando uma pessoa tem um problema real não conseguimos dar resposta ou dificilmente a pessoa consegue aceder à informação do município ou mesmo do executivo.”. O entrevistado referiu ainda que já existe um índice que efetua este teste o IPIC, o qual considera ser muito importante para avaliar a verdadeira forma de atuação dos municípios e a sua capacidade de resposta. Foi sugerido pelo entrevistado 5 que o índice analisasse a “Transversalidade das atividades desenvolvidas por um Município.”. Por fim o entrevistado 6 refere que na sua opinião é importante que a TIAC, esclarecesse melhor o que é realmente o ITM, “Talvez os seus promotores devessem informar melhor sobre o que significa realmente este ITM, enquanto instrumento.”, evitando assim, interpretações erradas aquando da divulgação do ranking.

4.4 Em resumo

De uma forma geral todos os municípios consideram importante a existência do índice, e contribuem de forma ativa para a monitorização do mesmo, elaborando um trabalho contínuo de divulgação de informação que seja de interesse público para a vida e o dia-a-dia do munícipe. Os municípios consideram que o uso das novas tecnologias é um meio de comunicação fundamental nos dias em que vivemos, no entanto consideram que não podemos e não devemos esquecer uma parte não menos importante da população que não sabe e não faz uso destas ferramentas e que tal como os restantes munícipes tem o direito de aceder a

toda a informação, pelo que a divulgação da informação a esta parte da população também deveria ser avaliada. Verificou-se assim através da elaboração das entrevistas que todos os municípios conheciam o índice de transparência municipal e que de certo modo de uma forma ou de outra todos eles trabalham de forma constante para divulgarem de forma correta o maior nível de informação e assim alcançarem uma boa posição no ranking. Não obstante ao anteriormente referido denota-se que na sua generalidade os municípios consideram que existem fatores a melhorar no referido índice e como tal este deve ser melhorado e adaptada às necessidades dos munícipes.

Das entrevistas obtidas, não encontramos evidências de divergências nas opiniões municipais que possam de algum modo associar-se ao facto de os municípios estarem melhor ou pior classificados no ITM. De uma forma geral, todos os municípios consideram o ITM uma ferramenta importante. No entanto, reconhecem as suas limitações enquanto ferramenta que visa avaliar os níveis de transparência municipal.

Capítulo 5: Conclusão

O quinto e último capítulo apresenta as principais conclusões obtidas através da análise e interpretação das entrevistas elaboradas, de forma a dar resposta às questões de partida inicialmente definidas. Deste modo, procura-se assim apresentar as principais conclusões das opiniões dos diversos municípios agrupando as mesmas de acordo com as questões abordadas nas entrevistas. Ainda neste capítulo são apresentados os contributos e limitações detetados no decorrer da elaboração da presente dissertação de mestrado, assim como é dada uma perspetiva de investigação futura, de acordo com as áreas que detetamos que se encontram pouco exploradas e que podem representar contributos fundamentais no desenvolvimento da investigação sobre o Índice de Transparência em Portugal.

5.1 Principais conclusões

O conceito Transparência existe há décadas, no entanto derivado à situação económica do país e aos diversos escândalos de fraude e corrupção que se têm vindo a manifestar cada vez mais as pessoas procuram saber o que se passa à sua volta. As pessoas procuram que as entidades com quem se relacionam sejam transparentes para que sintam confiança nas mesmas. Deste modo, as atenções têm-se virado cada vez mais para este conceito, a todos os níveis incluindo nas relações entre municípios e munícipes.

De acordo com o desenvolvimento da sociedade e das suas necessidades, surgiu em 2010 a TIAC, sociedade que desenvolve diversas atividades que promovem a integridade e o combate à corrupção. De entre as diversas atividades que promove, a TIAC elaborou o índice de transparência municipal que visa medir os níveis de transparência municipal de cada localidade de Portugal, ou seja, avalia a divulgação de informação aos munícipes que os municípios desenvolvem de forma *online* nos seus *websites*. Por ser uma temática em crescimento e cujo estudo ainda se encontra pouco explorado, procuramos através do presente trabalho dar a conhecer à população o índice de transparência municipal desenvolvido em Portugal, assim como analisar qual a perceção dos municípios sobre o referido índice.

A entrevista encontrava-se dividida em duas áreas fundamentais, sendo a primeira parte dedicada à análise do tipo de informação divulgada pelo município e à forma como o fazem. A segunda parte visou analisar a opinião dos municípios sobre o índice de transparência desenvolvido em Portugal e às suas sugestões do que deveria ser melhorado e/ou implementado no ITM e que neste momento não é contemplado.

A informação obtida na primeira parte da entrevista foi dividida em quatro grupos nomeadamente: análise do tipo de informação divulgada; o uso das novas tecnologias na divulgação de informação; os critérios usados na divulgação de informação, a importância atribuída pelos munícipes à divulgação de informação.

Relativamente ao tipo de informação divulgada de uma forma geral os entrevistados referem divulgar tudo que seja do interesse público, mais propriamente toda a informação que possa de certa forma interferir com a vida e/ou o dia-a-dia do munícipe. Já no que se refere ao uso das novas tecnologias na divulgação de informação apesar de todos os municípios referirem como meio de divulgação as suas páginas *web* e de referirem que recentemente as mesmas foram modificadas de forma a tornar mais fácil e intuitivo para o munícipe o acesso à informação, estes também referem que mantêm os meios de comunicação tradicionais tais como jornais locais e as juntas de freguesias.

Quando abordados sobre quais os principais critérios a ter em atenção aquando da preparação da informação para divulgar ao munícipe, os municípios referiram que é fundamental que a informação seja clara e concisa de forma a que o munícipe perceba o que está a ser divulgado. Alguns municípios referiram ainda que é importante que o munícipe tenha consciência dos gastos efetuados pelas ações do município, assim como os benefícios associados às mesmas, sendo que tentam ter em atenção estes dois fatores aquando da divulgação de informação. Ainda neste ponto os municípios referiram na sua generalidade que a divulgação de informação é feita de forma contínua, sendo esta atualizada quase de forma diária.

Por fim, na primeira parte das entrevistas os municípios foram questionados sobre qual era a sua opinião sobre a importância que o munícipe atribui à informação divulgada, no entanto na sua generalidade os municípios têm dificuldade em perceber se o munícipe dá ou não utilidade à informação divulgada. Na sua opinião, uma parte da população acede à

informação mas outra não dá qualquer importância nem procura a mesma, acabando por questionar o município por informação que já tinha sido divulgada. Apesar da dificuldade dos municípios em perceber o interesse do munícipe na informação divulgada, estes conseguem perceber que existe alguma informação que é mais procurada pelo munícipe, dando especial destaque aos eventos culturais. Alguns entrevistados referiram também que no que se refere ao tratamento de requerimentos o munícipe continua a preferir deslocar-se às instalações dos municípios.

Os dados obtidos na segunda parte das entrevistas dividiram-se em quatro grupos nomeadamente: a importância atribuída pelos municípios ao ITM desenvolvido em Portugal; aspetos menos positivos do ITM na opinião dos municípios; a importância do índice na relação de confiança entre o município e o munícipe; fatores a melhorar no ITM de acordo com os municípios entrevistados.

Quando questionados sobre a importância do índice de transparência municipal desenvolvido em Portugal os municípios foram unânimes e todos eles referiram que o índice é importante e que permite ao munícipe saber o trabalho realizado pelo município. Alguns municípios consideram ainda que este índice deve ser visto como uma ferramenta de trabalho, uma vez que, indica os níveis mínimos de informação a divulgar. Assim sendo, verifica-se que existem municípios que se encontram em sintonia com o espírito do ITM pois também a TIAC divulga o seu índice como representante de um mínimo de informação que deve ser divulgada. Todos os municípios referem também de forma unânime que desenvolvem atividades permanentes de forma a monitorizar e/ou melhorar o nível de transparência obtida, no entanto, os municípios evidenciam que este trabalho é um trabalho constante e que não visa unicamente o alcance de uma boa posição no *ranking*. Os municípios fazem este trabalho ao longo do ano de forma a melhorar a sua forma de comunicação e de integrar este novo sistema como prática corrente do município, procurando adaptar a informação que o município divulga aos requisitos do índice.

Relativamente aos aspetos menos positivos do ITM as opiniões diversificam-se, sendo que alguns municípios comentam a forma de medição adotada e outros comentam indicadores específicos. Existem municípios que consideram que os indicadores usados podem não ser na sua totalidade os mais adequados, recusando-se a cumprir alguns deles por acharem que vai contra aquilo que é a forma de atuar do município. Já quando falamos da forma de avaliação

aplicada, os municípios referem que a medição unicamente *online* não é a mais correta pois nas zonas mais rurais existe ainda uma parte significativa da população que não utiliza as novas tecnologias nem sabe como o fazer e como tal se avaliação é feita só pela comunicação *online* esquecem-se desta parte da população e de avaliar a divulgação de informação com esta população.

Outro dos aspetos referidos pelos municípios é a inexistência de uma comunicação clara por parte da TIAC relativamente ao que pretende avaliar em cada indicador e qual a linha de orientação usada para a medição o que impede o município de adaptar a sua informação ao exigido pelo ITM. Este aspeto faz com que os municípios sintam que são penalizados pois por vezes divulgam determinada informação mas como esta não está de acordo com os requisitos do ITM não é atribuída qualquer pontuação.

No que se refere à capacidade do índice em melhorar os níveis de confiança da população no município as opiniões não foram unânimes. Todos os municípios concordam que qualquer um gostaria de poder publicar uma notícia a dizer que se encontra nos melhores lugares do ranking, e na sua maioria os municípios consideram que este tipo de notícia iria melhorar os níveis de confiança dos munícipes em relação ao seu município. Não obstante, um dos entrevistados apesar de considerar importante o índice e o facto de poder dizer que se encontra bem pontuado, refere que o nível alcançado não influencia a confiança da população. O entrevistado refere que os munícipes vivem no concelho e como tal sabem o trabalho que é feito ao longo do ano, pelo que não será a avaliação elaborada por uma empresa externa que irá influenciar os níveis de confiança da população.

Por fim, quando questionados sobre os aspetos que deveriam ser melhorados na elaboração do índice os municípios referiam os indicadores usados, pois existem muitos indicadores e talvez nem todos eles sejam de interesse para o munícipe, pelo que consideram ser interessante analisar a opinião dos munícipes sobre os indicadores definidos para avaliação. Referem ainda que o índice não tem em consideração a importância e forma de comunicação com o exterior do país que muitas vezes é feita a nível dos órgãos de comunicação social, assim como não avalia a comunicação realizada com as pessoas que não fazem uso das novas tecnologias para aceder à informação recorrendo aos meios tradicionais e/ou ao atendimento presencial nas instalações do município.

Outro dos aspetos referidos por um dos municípios é a falta de avaliação da capacidade de resposta dos municípios. Isto é, o índice mede a divulgação de informação no entanto não avalia se os municípios dão respostas claras e precisas às questões colocadas pelos seus munícipes e se as mesmas são dadas em tempo útil. Note-se que um município muito transparente pode no entanto ser um município de difícil acesso, não satisfazendo assim as necessidades do munícipe.

Face às conclusões obtidas podemos dar resposta à questão de partida “Qual a perceção dos municípios sobre o índice de transparência municipal em Portugal”. Verificou-se assim, que de uma forma geral todos os municípios atribuem importância ao índice de transparência municipal e trabalham constantemente de forma a melhorar a sua comunicação com o munícipe e assim alcançar melhores posições no ranking. Não obstante, os municípios consideram que ainda existe algum trabalho de melhora e aperfeiçoamento do índice a desenvolver, de forma a adaptar os indicadores usados às necessidades de todos os munícipes. Os municípios consideram ainda que deveria haver uma ligação mais próxima e uma melhor comunicação entre o ITM e os municípios, permitindo aos municípios saber claramente o que é pretendido e como devem proceder para melhorarem a forma como divulgam a informação atualmente.

Relativamente à questão “Os Municípios com as melhores classificações no índice terão um parecer mais positivo sobre o mesmo e sobre a sua importância, do que os Municípios com classificações mais baixas?”, verifica-se das entrevistas elaboradas que não existe divergências de opinião entre os municípios com pontuação acima dos cinquenta pontos e os municípios abaixo dos cinquenta pontos. Ou seja, não se denota uma opinião menos positiva dos municípios menos pontuados, face aos mais pontuados, atribuindo todos de forma geral bastante importância ao ITM e ao uso deste como ferramenta de trabalho para a divulgação de informação aos munícipes.

5.2 Contribuições, Limitações e perspectivas futuras de investigação

Através da elaboração do presente estudo pretendeu-se dar a conhecer o índice de transparência municipal desenvolvido em Portugal e mais detalhadamente, em que consiste e como é avaliado. Deste modo, pretende-se que as pessoas saibam exatamente o que mede o

índice e como o faz, procurando esclarecer que o índice de transparência não é um indicador de avaliação dos níveis de corrupção municipal, nem dos resultados financeiros de cada município, mas sim um medidor de avaliação da informação divulgada. Ou seja, o índice não pretende avaliar se um município tem um elevado ou baixo nível de endividamento, mas sim, pretende que o seu nível de endividamento seja divulgado de forma a poder ser do conhecimento de toda a população.

Destacamos também como contributo do presente estudo a obtenção do ponto de vista de alguns municípios, o que pode permitir à TIAC definir novos critérios ou formas de atuação, procurando ir ao encontro dos municípios.

Ao longo deste percurso que decorreu durante um ano diversas foram as limitações com que nos deparamos. As primeiras dificuldades apareceram na elaboração da revisão literária, pois apesar de a transparência municipal ser um tema muito falado atualmente a investigação na área encontra-se pouco desenvolvida e como tal não foi fácil encontrar estudos que nos permitissem construir os alicerces deste trabalho.

Aquando da seleção da amostra deparamo-nos com as limitações geográficas e monetárias que não nos permitiu selecionar uma amostra diversificada de todo o país, restringindo-se assim o estudo a alguns municípios situados na zona Norte do país.

No que se refere às entrevistas propriamente ditas temos a destacar a impossibilidade de agendamento das oito entrevista previamente definidas por impossibilidade de agenda dos municípios, o que limitou o nosso estudo a quatro entrevistas presenciais, não se obtendo assim da dimensão de amostra pretendida. Apesar desta limitação procuramos obter respostas escritas de forma a ultrapassar esta situação, no entanto o índice de resposta foi baixa e conseguimos unicamente obter resposta por parte de dois municípios, o que reduziu a nossa amostra a seis municípios. De realçar que a obtenção de respostas escritas em substituição das entrevistas presenciais também se revelou uma limitação no nosso estudo, pois este tipo de resposta não nos permite explorar as respostas obtidas de forma a retirar das mesmas a maior quantidade de informação de interesse para o nosso estudo.

No que se refere às perspetivas de investigação futura, a nosso ver existe um diversificado leque de áreas que podem ser exploradas relativamente à temática em análise. Pode ser feito um estudo análogo ao presente mas que abranja todo o país de forma a obter

uma resposta mais consistente e sólida relativamente à perceção dos municípios sobre o índice de transparência municipal em Portugal. Se nesse estudo forem incluídos todos os municípios, também poderá ser feita uma comparação entre a opinião dos municípios com pontuações acima dos cinquenta pontos e municípios abaixo dos cinquenta pontos de forma a analisar se o facto de terem pontuações discrepantes influencia a opinião dos municípios sobre o índice.

De futuro, também pode ser elaborado um estudo à semelhança do presente mas aplicado ao munícipe em vez de aplicado ao município. Deste modo, seria possível analisar a perceção dos munícipes sobre o referido índice e quais os aspetos mais relevantes para estes. Também relativamente aos munícipes poderia ser feito um estudo sobre a opinião destes relativamente aos indicadores usados pelo ITM, de forma a avaliar a importância que estes têm para o munícipe. E deste modo detetar possíveis indicadores que possam ser adicionados/removidos de forma a adaptar o índice às necessidades da população em geral.

Referências

- Akhigbe, A., & Martin, A. D. (2006). Valuation impact of Sarbanes–Oxley: Evidence from disclosure and governance within the financial services industry. *Journal of Banking & Finance*, 30(3), 989-1006.
- Almquist, R., Grossi, G., van Helden, G. J., & Reichard, C. (2013). Public sector governance and accountability. *Critical Perspectives on Accounting*, 24(7–8), 479-487.
- Andersen, T. B. (2009). E-Government as an anti-corruption strategy. *Information Economics and Policy*, 21(3), 201-210.
- Araujo, J. F. F. E. D., & Tejedo-Romero, F. (2016). Local government transparency index: determinants of municipalities' rankings. *International Journal of Public Sector Management*, 29(4), 327-347.
- Armstrong, C. L. (2011). Providing a clearer view: An examination of transparency on local government websites. *Government Information Quarterly*, 28(1), 11-16.
- Ball, C. (2009). What is transparency?. *Public Integrity*, 11(4), 293-308.
- Bauhr, M., & Grimes, M. (2012). What is government transparency?. *QoG Working Paper Series*, 2012(16), 16.
- Bauhr, M., & Grimes, M. (2014). Indignation or resignation: The implications of transparency for societal accountability. *Governance*, 27(2), 291-320.
- Bogdan, R., & Biklen, S. (2010). *Investigação qualitativa em educação* 213.
- Bonsón, E., Torres, L., Royo, S., & Flores, F. (2012). Local e-government 2.0: Social media and corporate transparency in municipalities. *Government information quarterly*, 29(2), 123-132.
- Bovens M. Public accountability. In: Ewan F, Lawrence Jr L, Pollitt C, editors. *The Oxford handbook of public management*. Oxford: Oxford Handbooks; 2009

- Callamard, A. (2010). Accountability, transparency, and freedom of expression in Africa. *Social research: An International Quarterly*, 77(4), 1211-1240.
- Cárcaba García, A. I., & García, J. (2010). Determinants of online reporting of accounting information by Spanish local government authorities. *Local Government Studies*, 36(5), 679-695.
- Carvalho, J., Fernandes, M. J., & Camões, P. (2018). Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses–2017. Edição da OTOC.
- Coglianesi, C. (2009). The transparency president? The Obama administration and open government. *Governance*, 22(4), 529-544.
- Coronel, S. S. (2012). Measuring Openness: A survey of transparency ratings and the prospects for a global index. *Retrieved November, 19, 2012*.
- Cuillier, D., & Piotrowski, S. J. (2009). Internet information-seeking and its relation to support for access to government records. *Government Information Quarterly*, 26(3), 441-449.
- Curtin, D., & Meijer, A. J. (2006). Does transparency strengthen legitimacy?. *Information polity*, 11(2), 109-122.
- De Fine Licht, J., Naurin, D., Esaiasson, P., & Gilljam, M. (2014). When does transparency generate legitimacy? Experimenting on a context-bound relationship. *Governance*, 27(1), 111-134.
- Dimitriu, M. (2008, September). Bringing citizens closer to public administration. Innovative ideas leading to an increased public participation within the decision making process. *In EGPA Annual Conference, Rotterdam (The Netherlands)* (pp. 3-5).
- Ebbers, W. E., Pieterse, W. J., & Noordman, H. N. (2008). Electronic government: Rethinking channel management strategies. *Government Information Quarterly*, 25(2), 181-201.

Eisenhardt, K. M. (1989). Agency theory: An assessment and review. *Academy of management review*, 14(1), 57-74.

European Commission. (2017). Special Eurobarometer 470. Corruption. Acedido em 15 de Janeiro de 2018. Disponível em : <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2176>

Florini, A., (2000). Does the invisible hand need a transparent glove? Proceedings of the 11th Annual World Bank Conference on Development Economics. The World Bank, Washington, DC

Fox, J. (2007). The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in practice*, 17(4-5), 663-671.

Grimmelikhuijsen, S.G. (2012). Transparency and trust. Ph.D. dissertation, University of Utrecht, Netherlands.

Grimmelikhuijsen, S. (2012). Linking transparency, knowledge and citizen trust in government: an experiment. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 50-73.

Group of States Against Corruption. (2016). Fourth Evaluation Round: Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Evaluation Report Portugal. In 70th Plenary Meeting (p. 30 November-4 December). Acedido em 22 de Janeiro de 2018. Disponível em: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/round-4>

Halachmi, A., & Greiling, D. (2013). Transparency, e-government, and accountability: Some issues and considerations. *Public Performance & Management Review*, 36(4), 562-584.

Hölmstrom, B. (1979). Moral hazard and observability. *The Bell journal of economics*, 74-91.

Índice de Transparência Municipal Apresentação e Indicadores (2017). Acedido em 20 de Fevereiro de 2018. Disponível em <https://transparencia.pt/itm-2017/>

Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of financial economics*, 3(4), 305-360

- Kaufmann, D., & Bellver, A. (2005). Transparenting transparency: Initial empirics and policy applications.
- Lane, J. E. (2005). *Public administration and public management: the principal-agent perspective*. Taylor & Francis.
- Laswad, F., Fisher, R., & Oyelere, P. (2005). Determinants of voluntary Internet financial reporting by local government authorities. *Journal of Accounting and Public Policy*, 24(2), 101-121.
- Lindstedt, C., & Naurin, D. (2010). Transparency is not enough: Making transparency effective in reducing corruption. *International political science review*, 31(3), 301-322.
- Lourenço, R. P., Sá, P. M., Jorge, S., & Pattaro, A. F. (2013). Online transparency for accountability: one assessing model and two applications. *Electronic Journal of e-Government*, 11(2), 280-292.
- Lüdke, M., & André, M. E. (1986). *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU.
- Major, M. J. e Vieira, R. (2009). *Contabilidade e Controlo de Gestão. Teoria, Metodologia e Prática*. Lisboa: Escolar Editora.
- Marginson, D. E. (2004). The case study, the interview and the issues: a personal reflection. *In The real life guide to accounting research* (pp. 325-337).
- Meijer, A. J. (2003). Transparent government: Parliamentary and legal accountability in an information age. *Information Polity*, 8(1, 2), 67-78.
- Meijer, A. (2013). Understanding the complex dynamics of transparency. *Public Administration Review*, 73(3), 429-439.
- Moreira, A. S. G. (2016). *Aplicabilidade do Activity-Based Costing nos vários setores de atividade económica: nos vários setores de atividade económica*. Vida Economica Editorial.
- Musso, J., Weare, C., & Hale, M. (2000). Designing web technologies for local governance reform: Good management or good democracy?. *Political Communication*, 17(1), 1-19.

OECD, 2002. Foreign Direct Investment for Development-Maximising Benefits, Minimising Costs, OECD Secretariat.

OECD (2003). The e-government imperative: Main findings. Paris: OECD

Patten, D. M. (1992). Intra-industry environmental disclosures in response to the Alaskan oil spill: a note on legitimacy theory. *Accounting, organizations and Society*, 17(5), 471-475.

Pina, V., Torres, L., & Royo, S. (2007). Are ICTs improving transparency and accountability in the EU regional and local governments? An empirical study. *Public administration*, 85(2), 449-472

Piotrowski, S. J., & Van Ryzin, G. G. (2007). Citizen attitudes toward transparency in local government. *The American Review of Public Administration*, 37(3), 306-323.

Pirson, M., & Malhotra, D. (2011). Foundations of organizational trust: What matters to different stakeholders?. *Organization Science*, 22(4), 1087-1104.

Quivy, R., & Campenhoudt, L. (2005). Manual de investigação em Ciências Sociais, Lisboa, Gradiva,(4ª edição).

Reddick, C. G., & Frank, H. A. (2007). The perceived impacts of e-government on US cities: A survey of Florida and Texas City managers. *Government Information Quarterly*, 24(3), 576-594.

Richardson, R. J. (1999). Pesquisa Social: métodos e técnicas. *São Paulo: Atlas*

Roberts, A. (2006). Blacked out: Government secrecy in the information age. Cambridge University Press.

Rodríguez Bolívar, M. P., Alcaide Muñoz, L., & López Hernández, A. M. (2013). Determinants of financial transparency in government. *International Public Management Journal*, 16(4), 557-602

Rosemary Williams DBA, C. P. A. (2015). Accountability, Transparency and Citizen Engagement in Government Financial Reporting. *The Journal of Government Financial Management*, 64(1), 40.

Ryan, B., Scapens, R. W., & Theobald, M. (2002). Research method and methodology in finance and accounting.

Silverman, D. (1997). *Qualitative Research: Research: Theory, Method and Practice*. London: Sage Publications

Schnackenberg, A. K., & Tomlinson, E. C. (2016). Organizational transparency: A new perspective on managing trust in organization-stakeholder relationships. *Journal of Management*, 42(7), 1784-1810.

Shim, D. C., & Eom, T. H. (2009). Anticorruption effects of information communication and technology (ICT) and social capital. *International review of administrative sciences*, 75(1), 99-116.

Sol, D. A. D. (2013). The institutional, economic and social determinants of local government transparency. *Journal of Economic Policy Reform*, 16(1), 90-107.

Soldado, C. (2017). Autarquias questionam índice de transparência municipal. Público. Acedido a 17 de Setembro de 2017. Disponível em: <https://www.publico.pt/2017/02/14/politica/noticia/autarquias-questionam-indice-de-transparencia-municipal-1762023>

Stiglitz, J. E. (2000). The contributions of the economics of information to twentieth century economics. *The Quarterly Journal of Economics*, 115(4), 1441-1478.

Stowers, G. N. (1999). Becoming cyberactive: State and local governments on the World Wide Web. *Government information quarterly*, 16(2), 111-127.

Street, C. T., & Meister, D. B. (2004). Small business growth and internal transparency: the role of information systems. *MIS quarterly*, 473-506.

Streib, G., & Navarro, I. (2006). Citizen demand for interactive e-government: The case of Georgia consumer services. *The american review of public administration*, 36(3), 288-300.

Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of management review*, 20(3), 571-610.

Tapscott, D., & Ticoll, D. (2003). *The naked corporation: How the age of transparency will revolutionize business*. Simon and Schuster.

Thomas, J. C., & Streib, G. (2003). The new face of government: citizen-initiated contacts in the era of E-Government. *Journal of public administration research and theory*, 13(1), 83-102.

Tolbert, C. J., & Mossberger, K. (2006). The effects of e-government on trust and confidence in government. *Public administration review*, 66(3), 354-369.

Transparency International. (2018). Corruption Perceptions Index 2017. Acedido a 20 de Fevereiro de 2018. Disponível em: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017

Tyler, T. R. (2006). Psychological perspectives on legitimacy and legitimation. *Annu. Rev. Psychol.*, 57, 375-400.

Vieira, R., Major, M. J., & Robalo, R. (2009). Investigação Qualitativa em Contabilidade. In M. J. Major, & R. Vieira (Edits.), *Contabilidade e Controlo de Gestão. Teoria, Metodologia e Prática*. Lisboa: Escolar Editora.

Walumbwa, F. O., Luthans, F., Avey, J. B., & Oke, A. (2011). Retracted: Authentically leading groups: The mediating role of collective psychological capital and trust. *Journal of organizational behavior*, 32(1), 4-24.

Welch, E. W., & Wong, W. (2001). Global information technology pressure and government accountability: the mediating effect of domestic context on website openness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(4), 509-538.

Welch, E. W., & Hinnant, C. C. (2003, January). Internet use, transparency, and interactivity effects on trust in government. In *System Sciences, 2003. Proceedings of the 36th Annual Hawaii International Conference on* (pp. 7-pp). IEEE.

West, D. M. (2004). Fourth Annual Urban E-Government Study. Acedido em 15 de Janeiro de 2018. Disponível em <http://www.insidepolitics.org/PressRelease04city.html>

Williams, A. (2015). A global index of information transparency and accountability. *Journal of Comparative Economics*, 43(3), 804-824.

Zimmerman, J. L. (1977). The municipal accounting maze: An analysis of political incentives. *Journal of Accounting Research*, 107-144.

Zhu, K. (2004). Information transparency of business-to-business electronic markets: A game-theoretic analysis. *Management Science*, 50(5), 670-685.

Apêndices

Apêndice 1: Termo de Consentimento

Esta entrevista está a ser realizada no âmbito de realização de uma Dissertação do Mestrado em Contabilidade na Universidade do Minho, intitulada “O Índice de Transparência Municipal em Portugal e a perceção dos Municípios”.

Gostaria de gravar a sua entrevista de forma a ser possível posteriormente analisar detalhadamente tudo aquilo que foi comentado sem qualquer perda de informação. Contudo, é garantida a confidencialidade quanto aos comentários ou a algo que o identifique. Assim, agradeço que assine o termo de consentimento para salvaguarda futura dos termos em que esta entrevista decorreu.

O Participante,

Autorizo a gravação da entrevista, manifestando a minha vontade de que seja mantida a confidencialidade.

Apêndice 2: Guião das Entrevistas aos Municípios

Neste momento estou a elaborar uma Dissertação no âmbito do Mestrado em Contabilidade na Universidade do Minho, com o título “O Índice de Transparência Municipal em Portugal e a perceção dos Municípios”. Agradeço desde já a sua disponibilidade e a sua colaboração para a realização desta entrevista. Gostaria de gravar a sua entrevista, se me der permissão, para uma melhor análise dos dados. No entanto, informo que o seu nome não será mencionado na dissertação, sendo, portanto, garantida a confidencialidade.

Antes de iniciar a entrevista gostaria que me falasse um pouco sobre o seu Município, qual a dimensão demográfica do município, há quantos anos se encontra no mandato e quais os meios que usa para comunicar com a população.

Seguidamente gostaria de lhe colocar algumas questões:

Grupo I

1. Qual o tipo de informação que o Município disponibiliza à população e quais os motivos por que o fazem?
2. Como é disponibilizada essa informação? Onde? Com que periodicidade?
3. Na sua opinião quais são os fatores mais importantes a ter em atenção na divulgação de informação?
4. Considera que a população valoriza e dá uso à informação divulgada?
5. Qual considera ser a informação mais relevante para a população?

6. Para si, a página *Web* do Município é importante para a população? Qual o tipo de informação que podemos encontrar na mesma?

Grupo II

7. Para si em que consiste a Transparência Municipal? Qual considera ser a forma de medição?

8. Conhece o Índice de Transparência Municipal desenvolvido em Portugal?

9. Qual a sua opinião sobre o referido índice?

10. O Índice é construído com base na informação divulgada pelos municípios nas suas páginas *Web*, qual a sua opinião sobre isso?

11. Considera importante o desenvolvimento destes índices para melhorar os níveis de confiança na população?

12. Realizam algum tipo de atividade com o intuito de alcançar e monitorar uma boa pontuação no referido Índice?

13. Existe algum fator que considere que não é considerado pela avaliação do ITM e que deveria ser incluído?

14. Na sua opinião quais os aspetos menos positivos a melhorar no Índice de Transparência Municipal?

Gostaria de dizer mais alguma coisa?

Agradeço mais uma vez a sua atenção e disponibilidade.

Anexos

Anexo 1: Índice de Transparência Municipal 2017

ID	Municípios	ITM	Ranking
13	Alfândega da Fé	90,66	1
285	Vila do Bispo	90,66	1
292	Vila Nova de Cerveira	90,25	3
31	Arcos de Valdevez	86,95	4
234	Santa Marta de Penaguião	86,54	5
257	Sintra	84,89	6
182	Oliveira do Hospital	84,07	7
261	Tábua	83,79	8
78	Cinfães	83,24	9
124	Leiria	82,83	10
284	Vila de Rei	82,83	11
45	Batalha	81,73	12
255	Silves	81,18	13
140	Marinha Grande	80,50	14
11	Alcoutim	79,95	15
64	Carregal do Sal	79,67	16
201	Pombal	79,12	17
228	Salvaterra de Magos	78,85	18
126	Loulé	78,85	19
143	Mealhada	78,57	20
298	Vila Pouca de Aguiar	78,43	21
109	Golegã	78,16	22
29	Angra do Heroísmo	78,02	23
186	Paços de Ferreira	77,20	24
256	Sines	75,14	25
104	Fronteira	75,00	26
286	Vila do Conde	74,73	27
232	Santa Cruz das Flores	74,59	28
189	Paredes	74,45	29
33	Armamar	74,31	30
102	Fornos de Algodres	73,21	31
142	Matosinhos	73,08	32
65	Cartaxo	73,07	33
72	Castro Marim	72,80	34
139	Marco de Canaveses	72,80	35
269	Torres Novas	72,80	36

187	Palmela	72,80	37
306	Viseu	72,66	38
227	Sabugal	72,39	39
211	Porto de Mós	71,84	40
202	Ponta Delgada	71,84	41
276	Valongo	71,84	42
135	Mafra	71,57	43
157	Mondim de Basto	71,43	44
307	Vizela	71,02	45
136	Maia	70,74	46
130	Lousada	70,19	47
15	Aljezur	69,78	48
274	Vale de Cambra	69,78	48
88	Entroncamento	69,23	50
264	Tavira	68,68	51
210	Porto	68,13	52
62	Cantanhede	67,99	53
277	Valpaços	67,99	54
52	Braga	67,86	55
197	Penela	67,31	56
37	Arruda dos Vinhos	66,76	57
174	Odemira	66,62	58
224	Ribeira Grande	66,62	59
299	Vila Real	66,62	60
153	Moimenta da Beira	66,48	61
41	Baião	66,07	62
288	Vila Flor	65,80	63
110	Gondomar	65,66	64
21	Alpiarça	65,66	65
220	Reguengos de Monsaraz	65,25	66
293	Vila Nova de Famalicão	64,97	67
273	Vagos	64,70	68
259	Soure	64,56	69
238	Santo Tirso	64,42	70
123	Lamego	64,42	71
24	Alvito	64,42	72

117	Ílhavo	64,29	73
94	Fafe	64,15	74
66	Cascais	63,74	75
108	Góis	63,74	76
297	Vila Nova de Poiares	63,60	77
40	Azambuja	63,60	78
122	Lajes do Pico	63,05	79
148	Mira	62,91	80
106	Fundão	62,50	81
248	Seixal	62,36	82
81	Constância	62,36	83
270	Torres Vedras	61,81	84
80	Condeixa-a-Nova	61,68	85
215	Póvoa de Varzim	61,67	86
236	Santarém	61,54	87
141	Marvão	61,40	88
159	Montalegre	61,40	89
129	Lousã	60,99	90
194	Penalva do Castelo	60,99	91
218	Proença-a-Nova	60,99	91
1	Abrantes	60,9	93
87	Elvas	60,71	94
5	Albergaria-A-Velha	60,3	95
70	Castelo de Vide	60,30	95
219	Redondo	60,30	95
239	São Brás de Alportel	60,30	98
222	Ribeira Brava	59,89	99
205	Ponte de Lima	59,75	100
27	Amares	59,62	101
308	Vouzela	59,48	102
176	Oeiras	59,21	103
150	Miranda do Douro	59,20	104
149	Miranda do Corvo	58,93	105
206	Ponte de Sor	58,38	106
14	Alijó	58,38	107
121	Lajes das Flores	58,38	108
30	Ansião	58,24	109
35	Arraiolos	58,24	110
167	Murça	57,83	111
98	Ferreira do Zêzere	57,83	112
241	São João da Pesqueira	57,69	113
132	Macedo de Cavaleiros	57,56	114
92	Estremoz	57,00	115
137	Mangualde	49,31	159

252	Sesimbra	56,87	116
207	Portalegre	56,73	117
226	Sabrosa	56,59	118
185	Ovar	56,32	119
76	Chamusca	56,18	120
59	Câmara de Lobos	55,77	121
54	Cabeceiras de Basto	55,63	122
105	Funchal	55,63	123
146	Mértola	55,36	124
48	Benavente	55,36	125
281	Viana do Castelo	55,36	126
3	Aguiar da Beira	55,4	127
272	Trofa	55,08	128
161	Montemor-o-Velho	54,94	129
203	Ponta do Sol	54,67	130
304	Vimioso	54,67	131
32	Arganil	54,12	132
116	Idanha-a-Nova	53,99	133
193	Penafiel	53,85	134
2	Águeda	53,6	135
77	Chaves	53,43	136
275	Valença	53,16	137
16	Aljustrel	53,02	138
254	Sever do Vouga	53,02	139
68	Castelo Branco	52,75	140
160	Montemor-o-Novo	52,61	141
56	Caldas da Rainha	52,33	142
85	Crato	52,20	143
125	Lisboa	52,06	144
6	Albufeira	51,9	145
260	Sousel	51,78	146
114	Guimarães	51,65	147
282	Vidigueira	51,65	148
99	Figueira da Foz	51,24	149
243	São Roque do Pico	51,24	150
172	Nordeste	51,23	151
240	São João da Madeira	50,96	152
82	Coruche	50,96	153
51	Boticas	50,55	154
128	Lourinhã	50,55	155
169	Nazaré	50,55	155
49	Bombarral	50,28	157
53	Bragança	50,13	158
301	Vila Velha de Ródão	41,21	202

164	Mortágua	49,31	160
91	Estarreja	49,04	161
84	Covilhã	48,63	162
302	Vila Verde	48,63	163
179	Oliveira de Azeméis	48,62	164
93	Évora	48,35	165
258	Sobral de Monte Agraço	48,35	166
242	São Pedro do Sul	48,07	167
26	Amarante	47,80	168
171	Nisa	47,80	169
127	Loures	47,80	170
177	Oleiros	47,53	171
69	Castelo de Paiva	47,25	172
118	Lagoa (Açores)	47,25	173
162	Montijo	47,11	174
113	Guarda	46,98	175
36	Arronches	46,84	176
101	Figueiró dos Vinhos	46,56	177
178	Olhão	45,88	178
145	Melgaço	45,88	179
208	Portel	45,88	180
183	Ourém	45,88	181
147	Mesão Frio	45,87	182
55	Cadaval	45,74	183
280	Viana do Alentejo	45,32	184
9	Alcobaça	45,2	185
7	Alcácer do Sal	45,0	186
190	Paredes de Coura	44,92	187
181	Oliveira do Bairro	44,78	188
305	Vinhais	44,64	189
4	Alandroal	44,1	190
115	Horta	44,09	191
112	Grândola	43,68	192
44	Barreiro	43,54	193
291	Vila Nova da Barquinha	43,13	194
12	Alenquer	43,13	195
79	Coimbra	43,13	196
209	Portimão	42,85	197
192	Penacova	42,71	198
271	Trancoso	42,44	199
246	Sátão	42,04	200
86	Cuba	42,03	201
46	Beja	35,02	245
120	Lagos	34,75	246

289	Vila Franca de Xira	41,07	203
151	Mirandela	40,93	204
245	Sardoal	40,93	204
17	Almada	40,79	206
188	Pampilhosa da Serra	40,66	207
180	Oliveira de Frades	40,52	208
96	Felgueiras	39,97	209
267	Tondela	39,84	210
131	Mação	39,70	211
50	Borba	39,69	212
279	Vendas Novas	39,69	212
166	Mourão	39,56	214
287	Vila do Porto	39,42	215
8	Alcanena	39,4	216
22	Alter do Chão	39,15	217
195	Penamacor	39,14	218
231	Santa Cruz da Graciosa	38,73	219
251	Sertã	38,46	220
111	Gouveia	38,32	221
155	Monção	38,18	222
89	Espinho	37,91	223
57	Calheta (Açores)	37,64	224
204	Ponte da Barca	37,50	225
67	Castanheira de Pera	37,50	226
233	Santa Maria da Feira	37,36	227
229	Santa Comba Dão	37,22	228
184	Ourique	37,08	229
196	Penedono	36,95	230
28	Anadia	36,82	231
237	Santiago do Cacém	36,81	232
225	Rio Maior	36,81	233
247	Seia	36,67	234
60	Caminha	36,53	235
34	Arouca	35,99	236
158	Monforte	35,85	237
300	Vila Real de Stº António	35,71	238
216	Povoação	35,71	239
23	Alvaiázere	35,71	240
198	Peniche	35,71	240
25	Amadora	35,57	242
296	Vila Nova de Paiva	35,44	243
283	Vieira do Minho	35,30	244
265	Terras de Bouro	27,75	288
253	Setúbal	27,74	289

97	Ferreira do Alentejo	34,61	247
217	Praia da Vitória	34,61	247
263	Tarouca	34,47	249
19	Almeirim	34,20	250
199	Peso da Régua	34,06	251
268	Torre de Moncorvo	34,06	252
266	Tomar	33,51	253
295	Vila Nova de Gaia	33,24	254
75	Celorico de Basto	33,10	255
154	Moita	33,10	256
170	Nelas	32,96	257
294	Vila Nova de Foz Coa	32,96	258
119	Lagoa (Algarve)	32,69	259
10	Alcochete	32,6	260
38	Aveiro	32,55	261
20	Almodôvar	32,55	262
152	Mogadouro	32,41	263
244	São Vicente	32,41	263
221	Resende	32,00	265
230	Santa Cruz (Madeira)	32,00	266
175	Odivelas	31,73	267
107	Gavião	31,73	268
262	Tabuaço	31,59	269
42	Barcelos	31,32	270
249	Sernancelhe	31,04	271
133	Machico	31,04	272
235	Santana	30,49	273
71	Castro Daire	30,49	274
144	Mêda	30,35	275
173	Óbidos	30,22	276
200	Pinhel	30,22	277
74	Celorico da Beira	29,94	278
138	Manteigas	29,25	279
168	Murtosa	29,25	280
213	Porto Santo	28,98	281
95	Faro	28,84	282
61	Campo Maior	28,84	283
58	Calheta (Madeira)	28,57	284
290	Vila Franca do Campo	28,29	285
90	Esposende	28,16	286
223	Ribeira de Pena	27,88	287

134	Madalena	27,74	290
156	Monchique	27,61	291
73	Castro Verde	27,47	292
63	Carrazeda de Ansiães	27,20	293
278	Velas	25,82	294
47	Belmonte	25,69	295
43	Barrancos	25,68	296
214	Póvoa de Lanhoso	25,55	297
39	Avis	25,55	298
303	Vila Viçosa	24,86	299
103	Freixo de Espada à Cinta	23,76	300
83	Corvo	23,63	301
18	Almeida	23,35	302
250	Serpa	22,11	303
100	Figueira de Castelo Rodrigo	21,56	304
163	Mora	14,70	305
165	Moura	13,60	306
191	Pedrógão Grande	10,71	307
212	Porto Moniz	10,17	308

Anexo 2: Escala de medição de desempenho dos municípios.

Resultado	Nível	Desempenho	Score
Bom	Nível I	Toda a informação é disponibilizada.	100
	Nível II	Toda a informação “determinante” e mais de 50% da “importante”.	93
	Nível III	Toda a informação “determinante” e entre 25% a 50% da informação “importante”.	86
	Nível IV	Toda a informação “determinante” e menos de 25% da informação “importante”.	79
	Nível V	Mais de 50% da informação “determinante” e mais de 50% da informação “importante”.	71
	Nível VI	Mais de 50% da informação “determinante” e entre 25% a 50% da “importante”.	64
Aceitável	Nível VII	Mais de 50% da informação “determinante” e menos de 25% da informação “importante”.	57
	Nível VIII	Entre 25% a 50% da informação “determinante” e mais de 50% da informação “importante”.	50
	Nível IX	Entre 25% a 50% da informação “determinante” e 25% a 50% da informação “importante”	43
	Nível X	Entre 25% a 50% da informação “determinante” e menos de 25% da informação “importante”.	36
Insuficiente	Nível XI	Menos de 25% da informação “determinante” e mais de 50% da informação “importante”.	29
	Nível XII	Menos de 25% da informação “determinante” e 25% a 50% da informação “importante”.	21
	Nível XIII	Menos de 25% da informação “determinante”, e menos de 10% da informação “importante”.	14
	Nível IV	Menos de 25% da informação “determinante”, e menos de 10% da informação “importante”.	7
	Nível XV	Nenhuma informação é disponibilizada.	0

Anexo 3: Pesos das Dimensões no ITM.

