

ITM 2013

ÍNDICE DE
TRANSPARÊNCIA
MUNICIPAL



**TRANSPARÊNCIA
E INTEGRIDADE**

Associação Cívica

FICHA TÉCNICA

COORDENAÇÃO CIENTÍFICA:

Luís de Sousa, ICS-ULisboa e Presidente TIAC (Coordenador)
António Tavares, NEAPP-UM
Filipe Teles, GOVCOPP-UA
Susana Jorge, NEAPP-UM
Nuno Ferreira da Cruz, IST-ULisboa

EQUIPA DE INVESTIGAÇÃO:

Nuno Ferreira da Cruz, IST-ULisboa (Investigador Principal Sistema de Integridade Local)
Vítor Teixeira, TIAC (Investigador Principal Índice de Transparência Municipal)
Cátia Andrade, TIAC (Assistente de Investigação)
Catarina Magalhães, NEAPP-UM (Assistente de Investigação)
Tânia Maia, NEAPP-UM (Assistente de Investigação)

EQUIPA DE INFORMÁTICA:

Celso Rodrigues, Webmaster TIAC
José Eduardo
Philippe Moreil

COMUNICAÇÃO:

João Paulo Batalha, TIAC (Membro da Direção)

INSTITUIÇÕES PARCEIRAS:

Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-ULisboa)
Instituto Superior Técnico (IST-ULisboa)
Núcleo de Estudos em Administração e Políticas Públicas da Universidade do Minho (NEAPP-UM)
Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro (GOVCOPP-UA)

GRUPO DE ACONSELHAMENTO:

Bárbara Rosa, Má Despesa Pública
João Dias Pacheco, ATAM
João Ferrão, ICS-ULisboa
João Mourato, ICS-ULisboa
João Vasconcelos, AMA
Luísa Schmidt, ICS-ULisboa
Orlando Nascimento, ex-IGAL
Paulo Morais, Vice-Presidente TIAC
Paulo Trigo Pereira, ISEG-ULisboa
Rui Cunha Marques, IST-ULisboa

© 2013 TIAC. Todos os direitos reservados

PREFÁCIO

O Poder Local constitui uma pedra angular da nossa democracia, tendo assumido um papel preponderante no desenvolvimento do território e das suas populações e no processo de consolidação democrática. Reveste-se igualmente da maior importância na formação de elites políticas¹.

O Poder Local é, por definição, um poder de proximidade. A forma como está estruturado e funciona poderá dar uma boa ou má conotação a essa relação de proximidade com os cidadãos: onde a separação entre público e privado é clara e inequívoca, a proximidade traduz-se num maior pluralismo de perspetivas e numa maior transparência e responsabilização da forma como são tomadas as decisões e geridos os recursos públicos; onde essa proximidade resulta numa sobreposição pouco saudável de interesses públicos e privados, reina a opacidade, a discricionariedade e a deficiente prestação de contas.

Para a TIAC, melhorar a qualidade da democracia local é um objetivo prioritário. Neste sentido, a associação propôs-se desenvolver um índice que permita, ao cidadão e ao decisor, aferir o grau de transparência do seu município, medido através de uma análise do volume e tipo de informação sobre a estrutura, funcionamento e gestão municipais e, em particular, sobre a sua atuação em áreas de elevado risco de corrupção, como são a contratação pública e o urbanismo.

O Índice de Transparência Municipal (ITM) tem um enfoque preciso e por isso presta-se a ser complementado com outros índices de governança local que venham a ser desenvolvidos, para que possa-

mos ter um retrato mais completo sobre o desempenho do poder local democrático. Trata-se de um projeto da autoria da TIAC, cuja realização não teria sido possível sem o inestimável apoio da JB Fernandes Memorial Trust (administrado em parceria com a Rockefeller Philanthropy Advisors) e o contributo de um conjunto de instituições parceiras, nomeadamente, o Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-UL); o Instituto Superior Técnico (IST-ULisboa); o Núcleo de Estudos em Administração e Políticas Públicas da Universidade do Minho (NEAPP-UM); e o Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro (GOVCOPP-UA).

O projeto teve a duração global de 9 meses e a recolha de dados foi realizada em 4 meses (de junho a setembro de 2013).

A TIAC espera que este índice venha a ser repetido no tempo para que se possa monitorizar o progresso dos municípios neste domínio, servindo como uma referência e um estímulo para que possam desenvolver boas práticas na prestação de informação aos cidadãos.

¹ Para uma melhor consciencialização do peso numérico e estrutural que revestem as elites políticas locais, basta olhar para os números. Um estudo recentemente dado à estampa, da autoria do Ministério da Administração Interna, refere a existência de 57396 eleitos ao nível autárquico nas eleições de 2009 (MAI 2013:21). Do seu lado, o XVIII Governo Constitucional (eleito no mesmo ano) era composto por 16 Ministros e 37 Secretários de Estado.

INTRODUÇÃO

A transparência governamental é um princípio ético vital para o salutar desenvolvimento da democracia. Uma sociedade só é verdadeiramente livre e democrática quando as instituições em que assenta tornam públicos todos os atos de governo; quando providenciam informação relevante de forma completa, fidedigna, atempada, facilmente compreensível e de fácil acesso; e quando têm a capacidade de desvendar interesses privados que possam colidir com o interesse coletivo, permitindo deste modo a responsabilização de todos os atores perante a lei e o escrutínio dos cidadãos, quer pelas decisões e ações tomadas ou omitidas, quer pelas razões que as informaram. Se estas boas práticas de transparência são uma base indispensável para a confiança dos cidadãos no poder político, mais importantes se tornam no que toca ao poder local, devido à sua particular proximidade com os cidadãos. O tema da transparência encontra-se amplamente estudado pela literatura académica-científica internacional, tendo sido demonstrada a enorme importância que reveste no domínio da qualidade da democracia.

Nas últimas duas décadas os sucessivos governos têm procurado, por vezes em parceria com as autarquias, melhorar a comunicação por parte da administração local e garantir o acesso à informação por parte dos cidadãos, através da introdução de novas tecnologias de informação e comunicação (TIC). Em resposta a esta preocupação criaram-se agências governamentais para a sociedade do conhecimento (ex. UMIC) e modernização da administração (ex. AMA), responsáveis pelo fomento e acompanhamento da aplicação do conceito de governo digital em Portugal. Lançaram-se programas de financiamento para o desenvolvimento de portais (como o das regiões e cidades digitais) ou de infraestruturas, como a implementação de redes de fibra ótica ao nível municipal e intermunicipal. Elaboraram-se guias de boas práticas na construção dos portais

internet das câmaras, em parceria com as melhores universidades do país ² e multiplicaram-se outras iniciativas bem intencionadas.

Não obstante todos estes esforços, os cidadãos permanecem insatisfeitos com a pouca transparência dos seus órgãos de governo a todos os níveis³. Associado à falta de transparência persiste o receio de que o poder tem servido para esbanjar os escassos recursos públicos de que dispomos e para o enriquecimento ou o bem-estar de poucos à custa do contributo e suor de muitos. Todos os dias, os cidadãos são confrontados com notícias de corrupção, má despesa pública e abuso de funções ao nível autárquico⁴; e todos os dias recolhem-se ao silêncio cúmplice ou à indignação impotente⁵, pela incapacidade da Justiça fazer face, com celeridade e eficácia, a este tipo de práticas que têm um efeito devastador na legitimação das instâncias do poder local.

Foi em resposta a esta crescente preocupação pela saúde do poder local democrático que a Transparência e Integridade, Associação Cívica (TIAC) decidiu agir sobre a questão da transparência autárquica. Organização da sociedade civil sem fins lucrativos que visa denunciar e combater a corrupção, promovendo os valores da transparência, inte-

2 Oliveira, J. N., L. Santos e L. Amaral (2003) Guia de Boas Práticas na Construção de Web Sites da Administração Directa e Indirecta do Estado, Guimarães: Gávea – Laboratório de Estudo e Desenvolvimento da Sociedade da Informação, Universidade do Minho. Santos, Leonel Duarte; Amaral, Luís Martins; Rodrigues, Maria de Lurdes (2005) Avaliação da presença na Internet das câmaras municipais portuguesas em 2003, Lisboa: UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento.

3 Num inquérito realizado em 2006 a uma amostra representativa da população, 22% dos portugueses consideravam a transparência como o principal valor associado à realização do Estado de Direito democrático, seguido da igualdade, legalidade e eficiência (de Sousa e Triães 2008).

4 Só no ano de 2013, um diário de referência nacional já publicou 85 notícias que referem a questão da corrupção ao nível autárquico, ou seja, em média, uma notícia a cada quatro dias (www.dn.pt – consulta realizada em 26.11.2013).

5 Um dos principais estudos de referência sobre corrupção em Portugal mostra-nos que 74,5% dos portugueses consideram que a Justiça é pouco severa com os Presidentes de Câmara (de Sousa e Triães 2008:128).

gridade e responsabilidade na opinião pública, nos cidadãos e nas instituições e empresas públicas e privadas (www.transparencia.pt), representante oficial da Transparency International (www.transparency.org) no país, a TIAC decidiu desenvolver um projeto de avaliação do grau de transparência do poder local, através de uma análise de conteúdos da informação disponibilizada nos websites das câmaras municipais. O resultado final desta análise foi o desenvolvimento de um Índice de Transparência Municipal (ITM) construído por 76 indicadores agrupados em sete dimensões, a saber: Informação sobre a Organização, Composição Social e Funcionamento do Município; Planos e Planeamento; Impostos, Taxas, Tarifas, Preços e Regulamentos; Relação com a Sociedade; Contratação Pública; Transparência Económico-Financeira; Transparência na área do Urbanismo.

De acordo com Piotrowski (2007), a disseminação proativa de informação por parte das autoridades governamentais, nomeadamente recorrendo às TIC, é uma das formas mais recorrentes destas tornarem transparentes o seu funcionamento, atividades e negócios, permitindo aos cidadãos escrutinar a boa utilização dos seus impostos, bem como permitir-lhes um maior acesso aos órgãos e responsáveis pelos processos de decisão. Na prática, e a título de exemplo, os portugueses parecem estar conscientes da importância que reveste a fiscalização dos contratos públicos celebrados com as autarquias: quando questionados sobre esta questão, 37,4% dos portugueses consideraram ser esta uma “medida prioritária para o combate e a prevenção da grande corrupção em Portugal”.⁶

Este projeto tem como objetivo dar a conhecer o grau de transparência das câmaras municipais através da divulgação de informação online, nos sítios web oficiais, à luz das boas práticas internacionais. Pretende, mais do que isso, incentivar as autarquias a melhorarem as suas ferramentas de comunica-

ção e interação com os cidadãos, com vista a uma governação cada vez mais aberta, responsável e participativa. O desenvolvimento económico e social e a coesão territorial dependem hoje desta abertura e capacidade de os municípios criarem laços elementares de confiança com os cidadãos. É isso que se espera de um poder local democrático.

6 Vide de Sousa e Triães 2008:207.

O QUE É A TRANSPARÊNCIA?

Entende-se por transparência a faculdade de tornar públicos todos os atos do governo e dos seus representantes; de providenciar a sociedade civil com informação relevante de forma completa, fidedigna, atempada, facilmente compreensível e de fácil acesso; de desvendar interesses privados que possam colidir com o interesse coletivo; permitindo deste modo, a responsabilização de todos os atores, quer pelas decisões e ações tomadas ou omitidas, quer pelas razões que as informaram, perante a lei e o escrutínio dos cidadãos.

PARA QUÊ MEDIR A TRANSPARÊNCIA?

Medir é conhecer; e conhecer é capacitar para intervir e mudar. O conceito de boa governança (o processo pelo qual as decisões de políticas públicas são tomadas e implementadas) está intimamente ligado ao conceito de transparência enquanto acesso à informação. O direito de livre acesso à informação é hoje aceite como um direito fundamental dos cidadãos e uma pré-condição para o escrutínio, participação e responsabilização públicas. Para melhorarmos a qualidade da democracia, importa melhorar os níveis de accountability e de transparência na governação (Behn, 2001; Armstrong, 2005; Bovens, 2007), e para que a transparência possa ser melhorada é necessário medi-la.

A transparência é essencial à boa governança e à promoção da accountability, honestidade e ética governamental. Esta contribui para um maior rigor na informação pública, uma redução do défice e assimetria de informação existente entre os cidadãos e o governo, um diálogo permanente entre os decisores políticos e os cidadãos, uma melhor fundamentação da tomada de decisões, uma monitorização mais frequente e efetiva dos resultados conseguidos, um combate à corrupção mais eficaz⁷,

um aumento dos níveis de confiança dos cidadãos no governo e uma maior participação cívica. O seu contributo estende-se também ao sector económico, uma vez que a transparência e a governação aberta são um pré-requisito fundamental para o investimento direto sustentável.

Não menos relevante é o papel que a classe política desempenha na implementação de medidas que promovam a transparência a todos os níveis de governação. A formação de uma cultura de transparência no aparelho de Estado está, em grande medida, dependente do apoio da classe política e da sensibilidade dos burocratas à procura de informação por parte dos cidadãos e das empresas.

COMO MEDIR A TRANSPARÊNCIA?

O Índice de Transparência Municipal da TIAC mede essencialmente a disseminação proativa de informação por parte dos municípios. O acesso à informação pública ao nível do poder local tem um papel essencial na perceção geral da existência, ou não, de governação aberta. De facto, quanto mais informação estiver disponível de forma compreensível, e quanto mais acessíveis forem os processos de tomada de decisão, mais transparente será o funcionamento de uma entidade governamental (Armstrong, 2011).

As tecnologias de informação e comunicação (TIC), como a internet, revolucionaram a forma como a sociedade comunica e interage. Isto também é verdade no que concerne a relação entre as instituições e os cidadãos aos vários níveis de governo. O uso destas novas tecnologias parece também afetar os níveis de corrupção dos Estados. Com efeito, investigações recentes destacam a importância das TIC, apontando para uma fortíssima relação entre o recurso a práticas de e-government e os níveis de

⁷ Um estudo levado a cabo à escala europeia (EU 28) revela uma estreita relação entre a "qualidade" do controlo exercido sobre o sector público e os níveis de corrupção de um país. Por outras palavras, quanto

mais eficiente for o controlo do sector público, menores tendem a ser os níveis de corrupção de um país (Mungiu-Pippidi et al., 2013: 31-32).

corrupção de um país (Mungiu-Pippidi e Kukutschka, 2013: 33).

A disponibilização de informação e de documentos nos sítios web oficiais dos municípios necessita, na maioria das vezes, apenas de um conhecimento e equipamento básicos, o que possibilita que todos os municípios, independentemente do seu tamanho e/ou recursos, possam disponibilizar informação online aos cidadãos sobre a sua organização, atividades e decisões.

O uso da internet para a disseminação proativa de informação ao nível do poder local tem várias vantagens:

- Tem o potencial de criar mecanismos de monitorização e controlo, sendo esta uma forma de reforçar o poder do cidadão vis-à-vis a sua administração (Otenyo & Lind, 2004);
- Permite aos cidadãos participarem na gestão pública de uma forma mais informada, levando assim a um aumento da representatividade e a um fortalecimento do sistema democrático;
- Propicia um maior uso do sítio web do município pelos cidadãos, levando por sua vez a um aumento do nível de resposta dos mesmos;
- Demonstra também uma clara convicção por parte dos líderes políticos que a promovem, da importância da transparência para o desempenho do poder local democrático.

Contudo, para que o uso da internet atinja o seu potencial, é preciso ter em atenção que existem na sociedade diferentes capacidades e diferentes hábitos de aquisição de informação. Consequentemente, uma instituição governamental tem que adaptar os seus meios de comunicação às diferentes audiências presentes na sociedade, por forma a chegar ao maior número possível de cidadãos (Garnett, 1992).

Estando estabelecidas a existência, a importância e as vantagens do uso da internet para a obtenção de transparência ao nível do poder local, torna-se então necessário avaliar o nível de disseminação

proativa de informação dos municípios através dos seus sítios web oficiais. Assim, na próxima secção serão descritas as dimensões e os fatores identificados pela equipa de investigação e o grupo de peritos do projeto como sendo pertinentes para análise do nível de transparência dos municípios portugueses.

OBJETIVOS

O ITM tem como propósito principal criar critérios universais de aferição dos níveis de transparência dos municípios, através da análise de informação sobre a governação local disponibilizada nos seus sítios web.

A publicação de um ranking de municípios com base no ITM pretende criar pressão social e incentivos para as autoridades locais melhorarem as suas ferramentas de comunicação e interação com os cidadãos, com vista a uma governação cada vez mais aberta, responsável e participativa.

O uso da internet, por si só, não melhora a qualidade da democracia, mas é um contributo para uma maior capacitação dos cidadãos na monitorização e participação na gestão autárquica.

METODOLOGIA

Tendo como base a fundamentação teórica acima descrita, procedeu-se à operacionalização do ITM, seguindo a metodologia de construção do índice que é seguidamente apresentada.

Dimensões relevantes

A primeira etapa foi identificar o tipo de informação que deveria constar dos sítios web das Câmaras Municipais para que os cidadãos possam compreender o modo como está organizada a sua autarquia, monitorizar as suas finanças, atividades e principais funções sociais e económicas por esta desenvolvidas, acompanhar os processos administrativos que lhe digam respeito ou de interesse para o seu concelho e região, monitorizar o seu desempenho em áreas económicas de risco, como a contratação pública e o urbanismo, e participar nos processos de decisão.

Os indicadores foram escolhidos através de critérios de relevância para a transparência da governação local, assentes em estudos e índices semelhantes desenvolvidos noutros países, como por exemplo Espanha⁸ e Estados Unidos⁹ e na experiência profissional e avaliações de um conjunto de stakeholders e peritos na área do poder local. A literatura identifica como relevantes para a transparência do poder local, entre outros, os seguintes itens de informação: contactos de correio eletrónico dos detentores de cargos de poder (West 2004); a existência de um motor de busca no sítio web do município; a possibilidade de personalizar o perfil do utilizador no portal do município (West 2004); atas e outros documentos respeitantes às reuniões dos órgãos municipais (Adams, 2004; Baker et al., 2005; Borry, 2012; King & Stivers, 1998; Piotrowski

e Borry, 2010); documentos de natureza financeira, como taxas, impostos e contratos assinados pelas autoridades governamentais (Borry, 2012; Bertot et al., 2010); informação sobre a utilização do solo, gestão do território e planos de urbanismo; informação sobre a situação económico-financeira e patrimonial do município; entre muitos outros.

Para além da relevância, só foram tidos em consideração indicadores de informação possíveis de existir em todos os municípios (critério da universalidade) e cujo processo de preparação e divulgação seja da responsabilidade das próprias entidades, nomeadamente nas pessoas dos eleitos locais (critério de ownership).

As práticas de transparência dos municípios não se resumem à disponibilização da informação em formato digital nos seus sítios web; este é apenas o primeiro patamar de transparência. No entanto, existem outras dimensões essenciais para determinar se os cidadãos estão capacitados (ou não) para compreender a forma como são governados ao nível local e responsabilizar os detentores de cargos públicos, tais como: a qualidade da informação (Borry, 2012) e a inteligibilidade e acessibilidade à informação pretendida (Garnett, 1992; Armstrong, 2011; West, 2004, 2007; Asgarkhani, 2007).

O que o ITM não mede

Para que não restem dúvidas sobre o grau e âmbito de transparência que o ITM mede, importa referir que:

- **O índice não mede a acessibilidade da informação.** O facto de o município disponibilizar informação no sítio web da câmara não significa que a informação seja fácil de encontrar. Tendo em conta que foram analisados 76 itens de informação disponibilizada nos

8 Transparencia Internacional – España (2010) Índice de Transparencia de los Ayuntamientos.

9 Piotrowski, S.J. & Borry, E.L. (2009). Chapter XX - Transparency and Local Government Websites. In Reddick, C.G. (ed.) *Handbook of Research on Strategies for Local E-Government Adoption and Implementation: Comparative Studies* (pp. 390-407). NY: IGI Global.

308 sítios web das câmaras municipais, o que corresponde a 23.408 entradas, a coordenação do projeto entendeu que incluir uma avaliação da facilidade de acesso tornaria impraticável realizar a recolha de dados no espaço temporal de um ano (o ITM será um índice anual). Além disso, a acessibilidade da informação nos sítios Web dos municípios tem sido objeto de outros estudos nos últimos anos (e.g. Santos & Amaral, 2012). O índice mede apenas a disponibilidade de informação e não a sua acessibilidade.

- **O índice não mede os pressupostos da disponibilização da informação por parte do município.** A prestação de informação pode justificar-se pelos mais diversos motivos: o mero cumprimento de requisitos legais; a iniciativa dos dirigentes administrativos locais ou dos corpos eleitos; a constituição de um repositório de informação online; a informação ao munícipe; o seu uso instrumental; o reforço dos mecanismos de transparência e de responsabilização perante os cidadãos; entre muitos outros. Em suma, podemos considerar a transparência de forma proativa ou passiva. Esta distinção não é possível avaliar através do índice.
- **O índice não mede a inteligibilidade da informação.** O índice mede a prestação e não a receção da informação. O enfoque é a informação disponibilizada pelo município e não a maior ou menor capacidade dos cidadãos acederem ou compreenderem essa informação. A equipa do projeto está consciente de que muita da informação disponibilizada nos sítios web não é inteligível para o cidadão comum. Tal facto pode resultar de uma série de fatores, alguns imputáveis à falta de vontade dos responsáveis políticos em tornar essa informação de fácil compreensão para o recetor, outros relacionados com os níveis de literacia (e em particular literacia digital) dos utilizadores ou até mesmo do grau de tecnicidade das maté-

rias em apreço.

- Do mesmo modo, **o índice não mede a qualidade da informação.** A equipa do projeto está também consciente de que alguns dos documentos disponibilizados nos sítios web das câmaras podem ter qualidade e utilidade reduzidas, porquanto podem ser desprovidos de informação fidedigna. Não cabe ao índice ajuizar se a qualidade da informação é boa ou má. Na maioria das dimensões/itens terá de ser o cidadão a fazê-lo nos fóruns que julgar adequados para o efeito: entre outros, as suas assembleias de freguesia e municipal, as reuniões de câmara, a comunicação social local, o seu partido ou movimentos e associações cívicas locais.
- Por último, **o índice não mede a corrupção.** O índice não deve ser interpretado como um indicador da maior ou menor permeabilidade do município à corrupção ou má gestão. Se é verdade que um município que não presta informação aos cidadãos é, por definição, opaco e portanto suscetível de gerar um clima de suspeita sobre a forma como é governado, também não é menos verdade que o simples facto de disponibilizar informação sobre a sua composição, funcionamento e gestão no sítio web do município não é, por si só, garante de que a corrupção ou má gestão não se pratiquem nessa entidade ou que os cidadãos utilizem essa informação para sancionarem eleitoralmente políticos corruptos. O índice mede transparência e não lhe deve ser atribuído um significado para o qual não foi concebido.

Seleção de categorias e de indicadores

A escolha das dimensões e indicadores relevantes para aferir o grau de transparência potenciado pelos sítios web das câmaras municipais não é aleatória, mas assente nas aceções teóricas anteriormente descritas e no conhecimento empírico adquirido de estudos realizados anteriormente.

A escolha de indicadores procurou ser o mais abrangente possível quanto ao tipo de informação a disponibilizar nos sítios web das câmaras. Inicialmente foi criada uma lista de 176 indicadores, que coligem todas as dimensões de transparência mencionadas nos estudos de referência, evidenciando os pontos fortes e fracos de cada um, tendo estes sido divididos por categorias e sub-categorias.

Foram posteriormente retirados todos os indicadores que não se adequavam a uma análise do poder local em Portugal, sendo por isso irrelevantes para a prossecução dos objetivos do projeto. A estes, foram ainda adicionados outros itens de informação referidos e/ou exigidos na legislação portuguesa, destacando-se, por exemplo, o Estatuto dos Eleitos Locais, o Estatuto do Direito à Oposição, o Código dos Contratos Públicos, a Lei das Finanças Locais e o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL).

A lista final de dimensões e respetivos indicadores foi submetida ao escrutínio de um grupo de peritos, com conhecimento teórico e prático sobre a organização e funcionamento do poder local. Da discussão realizada resultaram sugestões para a introdução de novos indicadores, que não tinham sido previstos na fundamentação teórica ou em anteriores estudos de transparência municipal, e que não eram mencionados, nem exigidos, pela legislação portuguesa.

GRUPO DE PERITOS

O Grupo de Peritos sobre poder local foi constituído pelos membros da equipa permanente de investigação das quatro instituições parceiras do projeto, nomeadamente Luís de Sousa, Presidente da TIAC e Investigador do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-ULisboa), Nuno Ferreira da Cruz, do Instituto Superior Técnico (IST-ULisboa), António Tavares e Susana Jorge, do Núcleo de Estudos em Administração e Políticas Públicas da Universidade do Minho (NEAPP-UM) e Filipe Teles, da Unidade de Investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas da Universidade de Aveiro (GOVCOPP-UA). Fizeram também parte do grupo de peritos, na qualidade de Membros do Grupo de Acompanhamento, os seguintes elementos convidados: João Dias Pacheco, Vice-Presidente e Coordenador do Gabinete de Estudos da Associação dos Trabalhadores da Administração Local (ATAM); Paulo Trigo Pereira, Professor Catedrático do Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG) e Diretor do Institute of Public Policy – Thomas Jefferson – Correia da Serra; João Vasconcelos, responsável da área de Inovação e Gestão do Conhecimento da Agência para a Modernização Administrativa (AMA); Orlando Nascimento, antigo Inspetor-Geral da Administração Local; Luísa Schmidt, João Ferrão e João Mourato, Investigadores do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa; Rui Cunha Marques, do IST-ULisboa; Bárbara Rosa, jurista e bloguista co-fundadora do blogue “Má Despesa Pública”; Paulo Morais, ex-autarca e Vice-Presidente da TIAC; e Carlos Pimenta, Diretor do Observatório de Economia e Gestão de Fraude.

Indicadores problemáticos

Os indicadores resultantes da primeira análise do grupo de aconselhamento foram submetidos a uma avaliação do seu nível de importância para a transparência do poder local, sem que fossem desvendados aos peritos quais os indicadores que tinham obrigatoriedade legal de publicação. Foi solicitado a cada um dos membros do grupo de peritos que atribuisse a cada indicador uma ponderação de 0 (nada relevante para a transparência) a 10 (extremamente relevante para a transparência) de acordo com a sua perceção do grau de relevância de cada indicador. Após este processo, foi realizado um tratamento estatístico, no qual foram individualizados todos os indicadores que apresentavam um desvio-padrão igual ou superior a 2,5. Destes foram mantidos como indicadores problemáticos aqueles que apresentavam uma média de ponderação inferior à diferença entre o valor mínimo e o valor máximo atribuído pelo grupo de peritos. O principal objetivo deste exercício foi o de identificar quais os itens de informação para os quais havia opiniões discrepantes quanto à sua relevância para a transparência do poder local. Serviu igualmente para aferir se o grau de relevância atribuído pelos peritos aos vários indicadores era coincidente ou não com a obrigatoriedade legal de publicação de alguns deles.

Validação de indicadores

Após o primeiro teste ao grau de relevância dos indicadores coligidos, o grupo de peritos reuniu para a sua validação final. A reunião de trabalho teve três objetivos: 1) resolver a questão dos indicadores menos consensuais, sendo que cada indicador foi analisado e rejeitado ou aceite individualmente; 2) proceder à validação final dos restantes indicadores que constariam da grelha de análise, a facultar posteriormente aos investigadores; e, por fim, 3) definir quais os recursos necessários para a recolha dos dados e qual o contributo de cada entidade

parceira para a execução do projeto.

Durante a reunião foram levantadas várias questões metodológicas pertinentes, das quais se destacam quatro:

- **O problema da sustentabilidade do índice.** A criação de um índice cujo objetivo é aferir o grau de transparência dos municípios na disponibilização de informação sobre o seu funcionamento, organização e atividades, só se torna útil quando repetido no tempo. O número elevado de indicadores – 176 – tornaria esta tarefa demasiado onerosa. Era fundamental proceder a uma simplificação, redimensionamento e reorganização dos indicadores para que o índice pudesse ser replicado anualmente, permitindo análises de evoluções do municípios no ranking;
- **O problema do universo de análise.** A sustentabilidade do índice está, em parte, ligada ao universo de organismos em apreço. Existem 308 municípios e 3.091 freguesias (após a reforma administrativa de 2013). Os órgãos autárquicos ao nível municipal são dois: o executivo camarário e a assembleia municipal. A estes somam-se o sector empresarial local e as múltiplas participações de capital das câmaras municipais. Se a análise incidisse sobre todos os sítios web ao nível local que contêm informação relevante para o escrutínio público da organização, funcionamento e gestão do poder local, havia que considerar milhares de entradas, o que tornaria o projeto insustentável. Todas as Câmaras Municipais possuem sítio web próprio. A maioria dedica um espaço às Assembleias Municipais, mas a informação aí disponibilizada não é, por regra, tratada autonomamente. Alguns municípios dispõem de um sítio web autónomo para as Assembleias Municipais, como por exemplo Almada, Belmonte, Évora, Lagos, Lamego, Lisboa, Marco de Canaveses e Resende, mas esta prática é ainda pouco corrente. O facto de nem todos

os municípios possuem entidades empresariais ou participações de capital torna difícil a inclusão de indicadores que digam respeito à gestão de fundos públicos neste sector, visto que não seria possível aferir, com rigor e em tempo útil, a existência dessa informação. Por outras palavras, não seria possível determinar, através da análise dos sítios web das câmaras municipais, se a ausência de informação sobre empresas municipais ou participações de capital se devia à sua não existência nesse município ou omissão na sua divulgação ou ainda ao seu alojamento noutra sítio web autónomo, sem referência cruzada. Por conseguinte, optou-se por deixar de fora este sector, ficando em aberto a sua inclusão em futuras edições do índice.

- **O problema da obrigatoriedade legal de publicação de alguns indicadores.** Esta questão ficou dissipada quando foram desvendados os resultados do teste sobre a relevância dos indicadores. Verificou-se, por um lado, que os indicadores tidos como mais relevantes para os peritos nem sempre estavam associados a uma obrigatoriedade legal de publicação e, por outro lado, que alguns itens de informação e documentos cuja publicação online é obrigatória por lei não eram tidos como relevantes para a melhor compreensão da organização, funcionamento e gestão do poder local. Optou-se por considerar mais relevante a avaliação subjetiva dos peritos do que a obrigatoriedade legal de publicação, pelo simples facto de esta se cingir à criação de um patamar mínimo de informação, deixando de fora inúmeros itens de informação cruciais para o escrutínio público da governação do município. Com efeito, o ITM pretende medir a transparência e não o cumprimento da lei em cada município.

- O problema da acessibilidade e qualidade da informação disponibilizada nos websites das câmaras. A acessibilidade e qualidade da

informação são importantes para a transparência do poder local. Não basta disponibilizar informação; é preciso que ela seja fidedigna, que se apresente num formato inteligível para a maioria dos cidadãos e de fácil e rápido acesso. A introdução de variáveis qualitativas desta natureza aumentaria substantivamente a fiabilidade do índice, porém com um custo demasiado elevado. O projeto-piloto do ITM foi financiado por um doador internacional (JB Fernandes Memorial Trust, administrado em parceria com a Rockefeller Philanthropy Advisors) e tem um prazo limite para a sua execução. Tornava-se por isso necessário conciliar qualidade e eficácia. Além disso, a acessibilidade dos sítios web das Câmaras Municipais tem sido, como referido, objeto de outros estudos (Santos e Amaral, 2012), ficando ainda por tratar a qualidade da informação disponibilizada de uma forma comparativa e sistemática. Contudo, importa recordar que o propósito do ITM é o de aferir o grau de informação prestada aos cidadãos sobre a organização, funcionamento e gestão do poder local, através dos sítio web das câmaras municipais, e não o de determinar se essa informação é rigorosa e de qualidade. Não obstante alguns itens de informação possam vir a ser objeto de estudos mais aprofundados, compete ao cidadão empenhar-se em determinar se a informação prestada é fidedigna ou útil.

Simplificação e reorganização da lista de indicadores

Em resposta a estas preocupações, ficou decidido que o ITM teria que balancear relevância com operacionalidade e portanto deveria ser simplificado. Foram assim eliminadas todas as condicionantes acima descritas e reduzido o número de indicadores para aqueles mais preponderantes em cada dimensão e cuja informação deveria constar dos

sítios web das Câmaras Municipais. Esta simplificação não só tornaria possível a recolha da informação no prazo estipulado, como também resultaria numa matriz menos exigente para os municípios do que aquela inicialmente concebida, tornando-se uma solução mais adequada para uma primeira edição do ITM. Para proceder a esta redução e reorganização dos indicadores, o grupo de aconselhamento foi dividido em sete grupos de trabalho, tantos quantas as dimensões identificadas, de acordo com a sua competência específica nestas matérias. Os grupos de trabalho comprometeram-se a reduzir o número de indicadores para um número médio de 10-15 por dimensão.

Após um mês de reflexão, os grupos de trabalho entregaram as conclusões da sua análise em relação à dimensão que lhes tinha sido atribuída. Todas as dimensões, à exceção da dimensão A (Informação sobre a organização, composição social e funcionamento do município), estavam dentro do número médio pré-estabelecido de indicadores, tendo o número inicial de indicadores sido reduzido de 176 para 83 e posteriormente para 76. O número excessivo de indicadores na dimensão A justifica-se pelo carácter mais generalista dos seus conteúdos. A matriz final foi submetida à validação final pelo grupo de aconselhamento que, após pequenas reformulações na redação de alguns dos indicadores, deliberou favoravelmente a sua aplicação.

Eliminação Ad hoc de indicadores

A redução e agregação do número de indicadores levantou, em alguns casos, um problema de falta de universalidade quanto à sua aplicação. Ao longo do processo de definição dos indicadores e também durante o reajustamento da matriz de análise, foi sempre prestada especial atenção para a necessidade de todos os indicadores serem aplicáveis, sem exceção, ao universo dos municípios portugueses. Contudo, durante a fase de preenchimento

verificou-se que, apesar desse cuidado, alguns indicadores agregados deixaram de ser aplicáveis a todos os municípios, sendo por isso retirados por decisão da coordenação científica do projeto e em linha com o que tinha ficado previamente definido na reunião de validação de indicadores. Foram também omitidos todos aqueles indicadores cuja universalidade só poderia ser aferida a um elevado custo. Por exemplo, a existência de contas consolidadas implicaria que a equipa de investigação tivesse à sua disposição um cadastro atualizado do universo de municípios com empresas locais ou participações minoritárias. Infelizmente, esta informação não se encontra disponível com um nível de fiabilidade aceitável e não foi possível fazer essa recolha em tempo útil para a execução deste projeto. Mesmo que essa informação existisse, haveria sempre que ponderar o facto de alguns municípios terem sector empresarial e outros não (o ITM não deve discriminar estas duas realidades). Adicionalmente, o contexto atual do sector empresarial local é muito volátil em termos de número de entidades, dado que legislação recente obriga à extinção de muitas entidades incluídas nesse sector por não cumprirem critérios de viabilidade económica e financeira.

Lista final de indicadores

A lista final inclui 76 indicadores, agrupados em 7 dimensões de transparência, nomeadamente:

- A. Informação sobre a organização, composição social e funcionamento do município (18 indicadores);
- B. Planos e Planeamento (13 indicadores);
- C. Impostos, Taxas, Tarifas, Preços e Regulamentos (5 indicadores);
- D. Relação com a sociedade (8 indicadores);
- E. Transparência na Contratação Pública (10 indicadores);
- F. Transparência Económico-financeira (12 indicadores);
- G. Transparência na área do Urbanismo (10 indicadores);

A) Informação sobre a organização, composição social e funcionamento do Município (18)

A1. Informação sobre os cargos eleitos do Município (7)

- A.1.1. Publicação de informação sobre a distribuição de pelouros pelos membros do órgão executivo
- A.1.2. Publicação de uma nota biográfica/CV dos membros do Executivo
- A.1.3. Publicação dos endereços eletrónicos dos membros do Executivo
- A.1.4. Publicação da declaração patrimonial dos membros do Executivo
- A.1.5. Publicação do registo de interesses dos membros do Executivo
- A.1.6. Publicação do abono de despesas de representação dos membros do Executivo
- A.1.7. Publicação da lista dos membros dos gabinetes da presidência e dos vereadores em regime de permanência e respetivas remunerações

A2. Informação sobre o pessoal do Município (5)

- A.2.1. Publicação de um relatório do balanço social anual do município
- A.2.2. Publicação de uma lista de trabalhadores autorizados a acumular funções públicas e privadas (incluindo o prazo e entidades)
- A.2.3. Publicação de avisos de abertura de procedimentos concursais de recrutamento
- A.2.4. Publicação dos contratos de prestação de serviços (regime de avença e tarefa) celebrados (tipo e montante)
- A.2.5. Publicação de informações sobre os processos de seleção de pessoal (composição do júri, lista de candidatos aceites e rejeitados, critérios de avaliação, procedimentos de impugnação, etc.)

A3. Informação sobre a organização e funcionamento do município (6)

- A.3.1. Informação geral sobre os diferentes órgãos autárquicos e suas funções
- A.3.2. Publicação do Código de Ética (ou de Conduta) do Município
- A.3.3. Publicação do calendário das reuniões dos órgãos do município (CM + AM)
- A.3.4. Publicação das atas das reuniões dos órgãos do Município (CM + AM) [2 anos anteriores]
- A.3.5. Publicação de uma lista separada com as deliberações dos órgãos do Município (CM + AM)
- A.3.6. Publicação dos endereços eletrónicos gerais dos diferentes órgãos autárquicos (CM + AM) e Juntas de Freguesia

B) Planos e Planeamento (13)

- B.1. Publicação do Relatório de Atividades do Município
- B.2. Publicação do Relatório de Sustentabilidade do Município
- B.3. Publicação do Relatório de Observância do Direito de Oposição
- B.4. Publicação de um relatório com informação sobre o volume e tipo de reclamações e/ou sugestões por unidade/serviço
- B.5. Publicação do Plano Estratégico Municipal
- B.6. Publicação da Agenda 21 Local
- B.7. Publicação do Plano Municipal de Obras Públicas
- B.8. Publicação do Plano Municipal de Ambiente
- B.9. Publicação do Plano Municipal de Resíduos Sólidos Urbanos
- B.10. Publicação do Plano Municipal de Educação
- B.11. Publicação do Plano Municipal de Emergência (Proteção Civil)
- B.12. Publicação do Plano Municipal de Cultura
- B.13. Publicação do Plano de Prevenção da Corrupção e Infrações Conexas, incluindo Riscos de Gestão

C) Impostos, Taxas, Tarifas, Preços e Regulamentos (5)

- C.1. Publicação dos regulamentos municipais e suas atualizações (incluindo regulamentos de atribuição de subsídios, cedência de espaços e concessões de bens ou serviços)
- C.2. Publicação de informação sobre a política/sistema de gestão da qualidade dos serviços municipais
- C.3. Publicação sobre o património do Município: lista dos bens próprios, móveis ou imóveis, administrados pela Autarquia local, dados em concessão ou cedidos para exploração
- C.4. Publicação do Boletim Municipal
- C.5. Publicação de uma lista com o valor dos impostos, taxas, tarifas e preços do Município

D) Relação com a Sociedade (8)

- D.1. Motor de busca no site do Município
- D.2. Link(s) para redes sociais com atividade
- D.3. Sistema de informação do Município (informação atualizada sobre cortes, suspensões ou alterações de serviços, redes viárias e de transportes públicos)
- D.4. Serviço de pedidos de informação que possibilite ao cidadão acompanhar o procedimento administrativo online
- D.5. Provedor do Município: Publicação do endereço eletrónico/contacto
- D.6. Publicação dos horários de funcionamento do Município, dos seus serviços e equipamentos e respetivos custos de utilização
- D.7. Publicação dos protocolos e deliberações relativamente a subsídios, concessões, utilização de bens móveis, como veículos e imóveis às associações cívicas, desportivas, culturais, recreativas ou outras
- D.8. Espaço para Reclamações / Sugestões

E) Contratação Pública (10)

E.1. Procedimentos pré-contratuais (4)

- E.1.1. Publicação dos bens e serviços adquiridos sem concurso (ajuste direto ou outro procedimento), respetivos fornecedores, montantes e documentação que justifique tal modalidade de contratação.
- E.1.2. Publicação das peças concursais (anúncio de abertura do concurso, programa do concurso e caderno de encargos).
- E.1.3. Publicação do relatório de avaliação de propostas para cada procedimento concursal.
- E.1.4. Publicação dos adjudicatários e das entidades concorrentes (concursos) ou consultadas (outros procedimentos) para cada contrato.

E.2. Celebração e Execução do contrato (3)

- E.2.1. Publicação das propostas adjudicadas.
- E.2.2. Publicação dos contratos firmados com adjudicatários (incluindo adendas e anexos).
- E.2.4. Publicação dos relatórios de acompanhamento e/ou de avaliação do desempenho do fornecedor/prestador de serviços/empreiteiro.

E.3. Controlo e Avaliação (3)

- E.3.1. Publicação do número de contratos adjudicados por cada fornecedor.
- E.3.2. Publicação do valor dos "trabalhos a mais" por cada contrato.
- E.3.3. Publicação dos pareceres, vistos e relatórios de auditoria das entidades de fiscalização.

F) Transparência Económico-Financeira (12)

F.1. Documentos previsionais (1)

F.1.1. Orçamento do Município

F.2. Documentos de prestação de contas (4)

F.2.1. Balanço (individual e, quando aplicável, consolidado)

F.2.2. Demonstração dos Resultados (individual e, quando aplicável, consolidada)

F.2.3. Relatório de Gestão

F.2.4. Mapa de Fluxos de Caixa

F.3. Informação sobre Execução orçamental (4)

F.3.1. Mapas de Execução Orçamental (Despesa e Receita)

F.3.2. Execução anual do Plano Plurianual de Investimentos

F.3.3. Investimento por freguesia (listagem das despesas de capital efetuadas por freguesia)

F.3.4. Alterações e retificações orçamentais

F.4. Transparência sobre o endividamento (3)

F.4.1. Lista de dívidas a fornecedores e respetivos períodos de mora

F.4.2. Lista de empréstimos à banca e respetivos prazos e vencimentos

F.4.3. Lista de dívidas por factoring e outra dívida a terceiros

G) Transparência na área do Urbanismo (10)

G.1. Geral (1)

G.1.1. Existe uma secção com conteúdos sobre ordenamento do território e urbanismo na página principal do portal do município?

G.2. Ao nível do Ordenamento do Território (5)

G.2.1. Publicação do Plano Diretor Municipal (PDM) e seu Relatório Final

G.2.2. Publicação de informação georreferenciada (SIG) sobre o uso e destino do solo e suas condicionantes

G.2.3. Publicação dos Planos de Urbanização e Planos de Pormenor em curso, aprovados e em revisão

G.2.4. Publicação dos resultados da discussão pública dos planos Municipais de Ordenamento do Território

G.2.5. Publicação do REOT (Relatório do Estado de Ordenamento do Território)

G.3. Ao nível da gestão Urbanística e Patrimonial (4)

G.3.1. Publicação da síntese dos pareceres dos serviços de urbanismo sobre todos os empreendimentos imobiliários e/ou alteração dos projetos já construídos ou aprovados

G.3.2. Publicação de lista de permutas de terrenos com o município e de venda de terrenos municipais, respetiva localização e valor da permuta ou venda

G.3.3. Lista de desafetações de património do domínio público Municipal, valor patrimonial e proprietário adquirente

G.3.4. Publicação de lista de constituição de direitos de superfície e similares

Pontuação de cada Dimensão de Transparência

Depois de obtida a lista final de indicadores agrupados nas 7 dimensões de transparência municipal, solicitou-se aos membros do grupo de peritos que identificassem quais os indicadores que consideravam ser “determinantes”. Isto é, tendo em conta que todos os indicadores são “importantes” (de outra forma seriam excluídos da análise) foi feito um esforço no sentido de selecionar os “mais importantes”. Para limitar o número de indicadores determinantes (e, conseqüentemente, para evitar que o ITM seja demasiado exigente logo na sua primeira edição), sugeriu-se ao grupo de peritos que o número de indicadores determinantes em cada dimensão deveria corresponder a cerca 25% do total. Para definir os indicadores determinantes, primeiro procedeu-se a uma votação (via correio eletrónico). Eis o conjunto final de indicadores determinantes, discutido e acordado numa sessão de trabalho presencial com vários elementos do grupo de peritos:

Dimensão A	Dimensão B	Dimensão C	Dimensão D	Dimensão E	Dimensão F	Dimensão G
•A.1.5	•B.4	•C.3	•D.4	•E.1.1	•F.1.1	•G.2.1
•A.1.7	•B.7	•C.5	•D.7	•E.2.2	•F.3.1	•G.3.1
•A.2.2	•B.13			•E.3.3	•F.4.1	•G.3.3
•A.2.5						
•A.3.4						

Para pontuar o “desempenho” de cada município em cada dimensão utilizou-se a seguinte escala:

			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 10% a 25% da informação “importante”.	14
	Nível XIV.	Menos de 25% da informação “determinante”, e menos de 10% da informação “importante”.	7
	Nível XV.	Nenhuma informação é disponibilizada.	0

Por fim, foi pedido aos elementos do grupo de aconselhamento presentes na sessão de trabalho que indicassem dois níveis de referência (correspondentes às transições de cor na escala apresentada em cima):

- O que corresponde a um “Bom” desempenho – foi escolhido o Nível VI;
- O que corresponde a um desempenho “Aceitável” – foi escolhido o Nível X.

Mais uma vez, o grupo de trabalho decidiu ser bastante conservador ao estipular níveis de referência muito pouco exigentes, mas que têm em conta o panorama atual no que toca às disponibilização de informação por parte dos municípios portugueses.

Nota metodológica do ITM 2013

Nas próximas edições do ITM, ao contrário do que foi feito nesta primeira experiência em Portugal, os municípios que não disponham de website próprio, mesmo que utilizem outras aplicações e serviços das redes sociais (ex. Facebook, Twitter) para difundir algumas atividades organizadas ou apoiadas pelo município ou informações úteis aos cidadãos, serão pontuados com 0. Os municípios que tenham website próprio, mas que se encontre “fora de serviço” ou que os seus conteúdos não estejam acessíveis, por qualquer razão, durante o período de recolha de dados até à fase de contraditório, serão pontuados com 0. Por último, e ainda que improvável, os municípios que tenham website próprio, mas que não disponibilizem nenhum dos 76 itens de informação do ITM, também serão pontuados com 0.

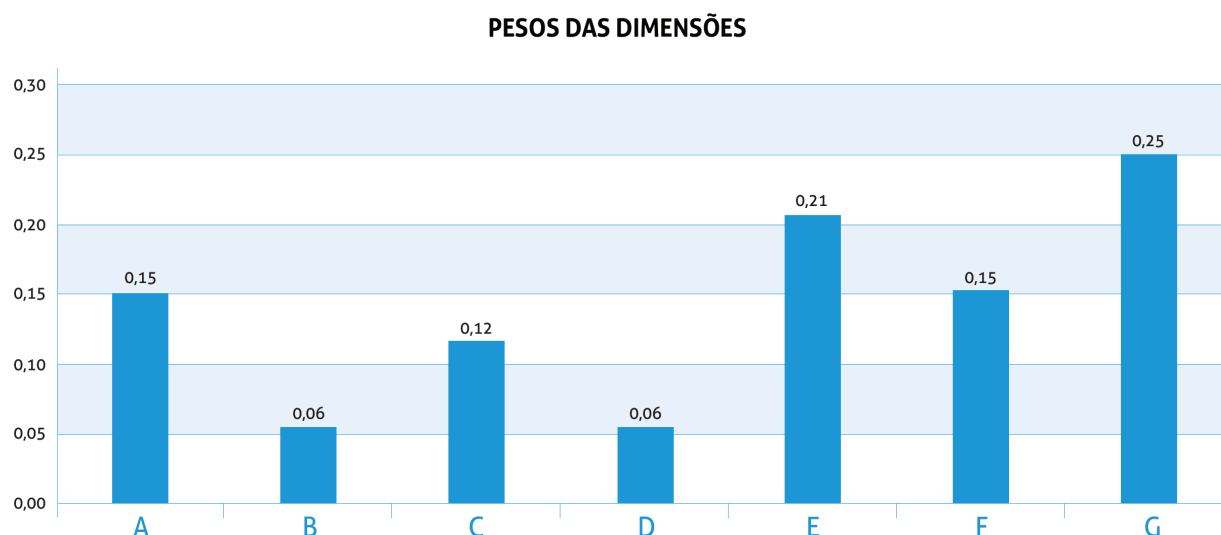
Na primeira edição do ITM, apenas um município em 308 não tinha website próprio - Câmara Municipal da Calheta (Açores) - mas tinha uma página institucional no Facebook onde é disponibilizada alguma informação. Outros dois municípios tinham website próprio, mas os conteúdos não se encon-

travam disponíveis, por razões que desconhecemos, no momento da recolha de dados: Câmara Municipal de Santa Cruz das Flores (Açores) e Câmara Municipal de Montalegre. Nenhuma destas duas câmaras respondeu ao contraditório. Porque se tratava da primeira avaliação deste género em Portugal, a coordenação do projeto entendeu que lhes fosse atribuída a pontuação mínima de 7 (que corresponde ao último escalão do índice, no qual ainda é prestada alguma informação aos cidadãos), quando na realidade os três municípios em questão deveriam ter sido pontuados com 0. Por esta razão, e por uma questão de equidade, nenhum dos municípios obteve um pontuação inferior a 7 em nenhuma das dimensões do ITM (mesmo quando nenhuma informação estava disponível, o que corresponderia ao Nível XV da escala). Esta “abordagem didática” não será tomada nas próximas edições do ITM.

Determinação dos coeficientes de ponderação

A escala apresentada na secção anterior permite avaliar o desempenho dos municípios em cada dimensão de transparência. Para ter noção do nível de transparência “global” (i.e. considerando todas as dimensões) é necessário agregar os scores obtidos nas sete dimensões. Contudo, do ponto de vista global, ter um bom (ou mau) desempenho numa das dimensões de transparência pode não ser tão relevante quanto ter um bom (ou mau) desempenho noutra dimensão. Por outras palavras, pode, por exemplo, ser mais importante ter um bom desempenho na dimensão G) “Transparência na área do urbanismo” do que ter um bom desempenho na dimensão A) “Informação sobre a organização, com-

posição social e funcionamento do município”. Para incorporar esta noção de “importância relativa” o grupo de trabalho adotou pesos (ou coeficientes de ponderação) diferentes para cada dimensão, tendo em conta os níveis de referência (Bom e Aceitável) estabelecidos. A determinação destes pesos foi feita na sessão de trabalho mencionada no sub-capítulo anterior através de um processo iterativo onde várias questões qualitativas foram colocadas ao painel de decisores (comparando perfis de desempenho dois a dois, por exemplo: “quão mais transparente é um município com “Bom” desempenho na dimensão G e “Aceitável” nas restantes em relação a um município com “Bom” desempenho na dimensão E e “Aceitável” nas restantes?”).



Guião e Fase de Preenchimento

A fase de preenchimento das matrizes teve início após a validação da lista final de indicadores. A equipa de investigação incluía um Investigador Principal e um assistente (contratados a tempo inteiro ao abrigo dos estágios profissionais do IEPF) e vários voluntários que tinham colaborado anteriormente em projetos da TIAC.

A Coordenação Científica do projeto (Coordenador e Investigador Principal) garantiu uma assistência e supervisão contínua ao longo da recolha dos dados, prestando esclarecimentos sempre que solicitados, garantindo uma recolha uniforme da informação e dentro dos prazos estabelecidos.

Os dados para o ITM são coligidos através da consulta online dos sítios web dos municípios e subsequente preenchimento de uma matriz de análise. Os indicadores são na prática variáveis binárias, isto é, assumem o valor de 1 (um) se a informação correspondente for disponibilizada online ou de 0 (zero) se não for. O período da recolha durou 4 meses, de junho a setembro de 2013.

Para que não houvesse discrepâncias na interpretação dos vários indicadores, procedeu-se à elaboração de um Guião de Preenchimento e à formação dos voluntários no que concerne os objetivos, motivação e metodologia do ITM.

Foram também realizados pré-testes e validações aleatórias das grelhas de análise de modo a assegurar a qualidade e rigor da informação recolhida. Sempre que surgiram dúvidas quanto à classificação de um determinado indicador, os investigadores foram aconselhados a registarem-nas nas observações da matriz de análise (colocando o link do indicador, quando disponível) e a contactarem, posteriormente, o Investigador Principal. Os esclarecimentos prestados pela Coordenação foram posteriormente comunicados a toda a equipa de

investigação para que se garantisse uma aplicação uniforme dos indicadores.

Em relação a alguns indicadores de natureza documental, como, por exemplo, o relatório de observância dos direitos da oposição ou o plano de riscos e prevenção da corrupção, foi solicitado à equipa de investigação que descarregassem e catalogassem os documentos em questão de modo a criar bases de dados para futuras investigações.

Contraditório

Posteriormente à fase de Preenchimento foram enviadas as matrizes com a recolha de dados para os Municípios para revisões e comentários à recolha efetuada, sendo que qualquer alteração proposta deveria ser acompanhada de uma hiperligação que a justificasse.

As matrizes foram enviadas no dia 30/08/2013 com o prazo até ao dia 06/09/2013 que foi alargado até dia 12/09/13.

Foram utilizados os e-mails gerais das Câmaras Municipais, que são o único contacto uniforme em todos os municípios, e o e-mail da Presidência (quando disponibilizado).

Das 308 existentes no país, obtivemos apenas a resposta de 29 Câmaras Municipais: Águeda, Albufeira, Alfandega da Fé, Aljezur, Alpiarça, Arcos de Valdevez, Batalha, Boticas, Bragança, Chaves, Entroncamento, Esposende, Évora, Ferreira do Zêzere, Lourinhã, Lousã, Miranda do Corvo, Mirandela, Monção, Murtosa, Óbidos, Oliveira do Bairro, Pombal, Porto, Sesimbra, Sousel, Tarouca, Vizela e Horta.

RESULTADOS

Neste capítulo são apresentados os resultados dos 10 melhores e 10 piores municípios, assim como, o ranking global do ITM 2013 e a distribuição geográfica em Portugal Continental.

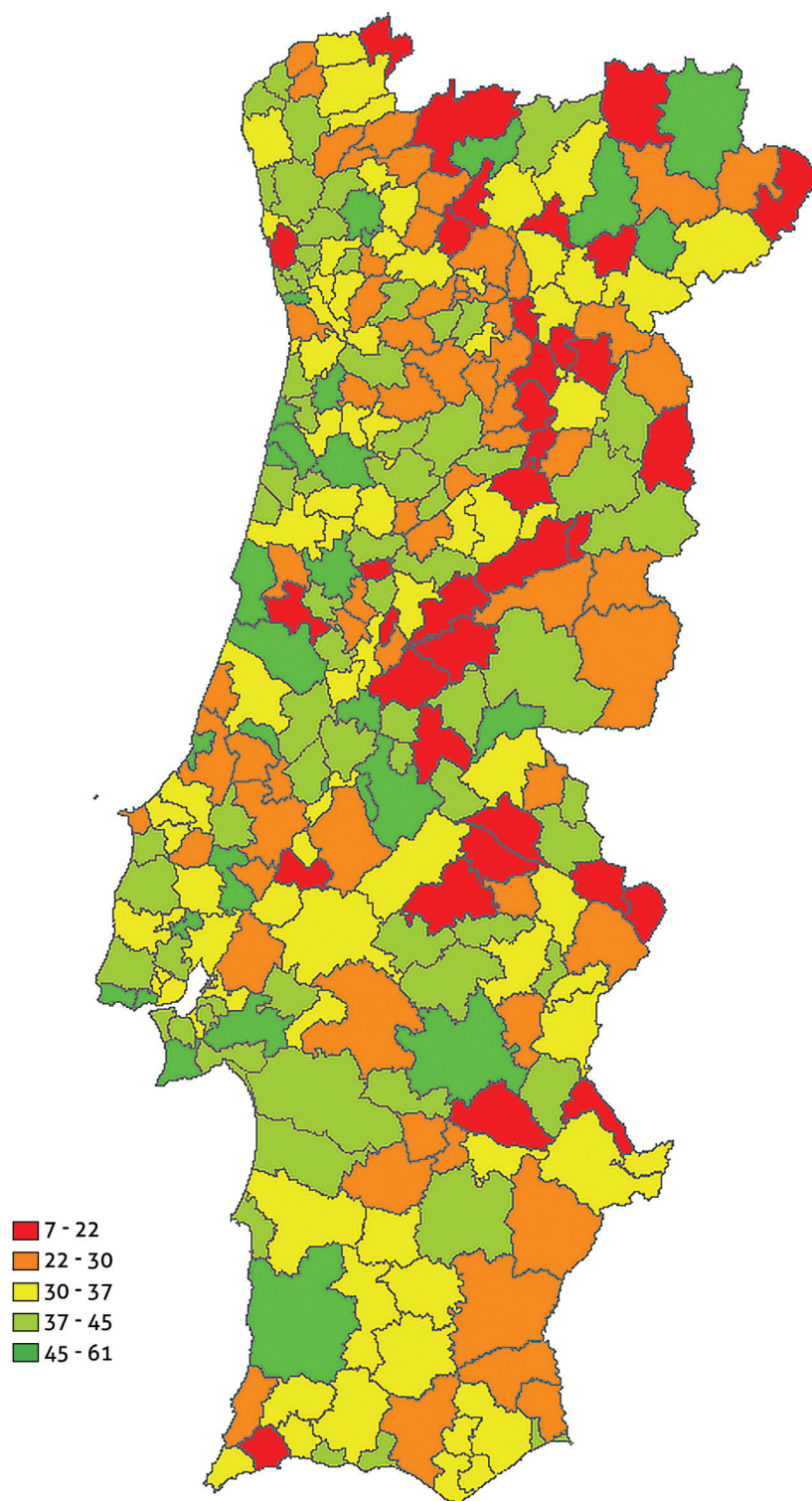
O facto de existirem alguns municípios na mesma posição e outros lugares do ranking não atribuídos deriva da forma de apresentação dos resultados dos rankings: por regra, unidades de análise que apresentem a mesma pontuação são classificadas na mesma posição do ranking, significando que se saltarão alguns lugares, tantos quanto o número de municípios que apresentem a mesma pontuação.

Os dez melhores

Municípios	ITM	Ranking 2013
Figueira da Foz	61	1
Alfândega da Fé	59	2
Batalha	58	3
Abrantes	54	4
Ferreira do Zêzere	54	4
Aveiro	53	6
Oeiras	52	7
Vizela	52	7
Coimbra	51	9
Guimarães	51	9
Mirandela	51	9
Pombal	51	9

Os dez piores

Municípios	ITM	Ranking 2013
Calheta (Açores)	7	306
Montalegre	7	306
Santa Cruz das Flores	7	306
Belmonte	9	303
Fornos de Algodres	9	303
Oleiros	9	303
Vinhais	12	302
Lajes das Flores	13	300
Soure	13	300
Corvo	14	298
Melgaço	14	298



Mapa 1: Distribuição geográfica dos resultados do ITM (Portugal Continental)

ID	Municípios	ITM	Ranking 2013	Dimensões do ITM						
				A	B	C	D	E	F	G
1	Abrantes	54	4	43	43	43	50	43	100	50
2	Águeda	50	13	50	71	50	50	14	100	43
3	Aguiar da Beira	21	266	7	36	7	21	7	36	36
4	Alandroal	35	132	7	14	21	29	36	71	43
5	Albergaria-A-Velha	31	181	14	14	50	21	7	71	36
6	Albufeira	42	49	43	14	50	21	14	93	43
7	Alcácer do Sal	39	85	43	36	21	21	36	100	14
8	Alcanena	28	216	14	43	21	21	7	93	14
9	Alcobaça	27	229	14	7	21	21	7	57	43
10	Alcochete	32	171	21	36	29	43	7	57	43
11	Alcoutim	27	229	14	36	50	21	7	71	14
12	Alenquer	34	142	43	36	50	21	7	50	36
13	Alfândega da Fé	59	2	64	36	50	21	57	100	50
14	Alijó	31	181	21	7	36	21	7	64	43
15	Aljezur	29	207	21	36	21	21	7	71	29
16	Aljustrel	31	181	36	21	50	21	7	36	43
17	Almada	39	85	14	36	50	43	7	93	43
18	Almeida	19	281	14	14	21	21	7	36	21
19	Almeirim	22	263	14	36	7	21	7	36	36
20	Almodôvar	34	142	21	7	21	14	7	93	43
21	Alpiarça	34	142	14	36	21	21	7	100	36
22	Alter do Chão	21	266	7	7	43	21	7	21	36

ID	Municípios	ITM	Ranking 2013	Dimensões do ITM						
				A	B	C	D	E	F	G
23	Alvaiázere	36	115	7	43	50	29	7	93	36
24	Alvito	26	239	14	21	43	14	7	86	7
25	Amadora	35	132	29	36	50	43	14	43	43
26	Amarante	33	159	43	7	50	43	7	71	21
27	Amares	28	216	7	7	36	21	7	71	36
28	Anadia	33	159	36	7	43	14	7	71	36
29	Angra do Heroísmo	42	49	57	7	36	21	36	71	36
30	Ansião	45	31	64	14	50	21	36	71	36
31	Arcos de Valdevez	33	159	14	7	43	43	7	71	43
32	Arganil	38	95	43	14	50	36	14	71	36
33	Armamar	28	216	14	36	43	14	7	93	7
34	Arouca	39	85	14	14	43	21	14	93	50
35	Arraiolos	38	95	14	7	43	43	7	100	43
36	Arronches	19	281	7	7	50	21	7	36	14
37	Arruda dos Vinhos	46	26	64	14	50	50	7	93	43
38	Aveiro	53	6	43	21	93	21	36	100	43
39	Avis	21	266	7	7	7	21	7	71	21
40	Azambuja	47	21	43	43	50	21	21	100	43
41	Baião	27	229	21	36	50	36	7	71	7
42	Barcelos	38	95	43	36	29	86	7	71	36
43	Barrancos	34	142	14	57	43	7	7	71	43
44	Barreiro	34	142	21	21	43	14	36	71	21

ID	Municípios	ITM	Ranking 2013	Dimensões do ITM						
				A	B	C	D	E	F	G
45	Batalha	58	3	71	21	93	93	36	71	43
46	Beja	40	66	36	14	50	50	7	93	36
47	Belmonte	9	303	7	7	21	7	7	7	7
48	Benavente	29	207	14	7	50	21	7	93	14
49	Bombarral	33	159	14	7	50	21	36	93	7
50	Borba	40	66	43	43	29	43	14	71	43
51	Boticas	49	15	36	36	50	86	43	71	43
52	Braga	41	56	21	36	50	14	36	71	43
53	Bragança	48	17	43	43	50	93	14	93	43
54	Cabeceiras de Basto	25	245	14	36	43	43	7	7	43
55	Cadaval	26	239	14	7	50	43	14	7	43
56	Caldas da Rainha	36	115	36	36	43	36	7	57	43
57	Calheta (Açores)	7	306	7	7	7	7	7	7	7
58	Calheta (Madeira)	26	239	14	7	7	14	7	64	43
59	Câmara de Lobos	32	171	36	36	43	36	36	50	7
60	Caminha	43	42	43	14	50	29	14	93	43
61	Campo Maior	21	266	36	7	21	21	7	7	36
62	Cantanhede	35	132	21	14	43	43	7	71	43
63	Carrazeda de Ansiães	31	181	7	36	43	21	7	71	36
64	Carregal do Sal	44	37	57	7	43	21	43	71	36
65	Cartaxo	30	194	43	7	7	14	7	57	43
66	Cascais	47	21	43	36	29	43	36	93	43

ID	Municípios	ITM	Ranking 2013	Dimensões do ITM						
				A	B	C	D	E	F	G
67	Castanheira de Pera	20	272	7	36	21	14	7	64	7
68	Castelo Branco	44	37	21	14	43	14	43	93	43
69	Castelo de Paiva	32	171	36	7	21	14	14	71	36
70	Castelo de Vide	23	256	14	7	29	21	7	36	36
71	Castro Daire	25	245	7	7	50	21	7	86	7
72	Castro Marim	28	216	14	7	43	21	14	71	21
73	Castro Verde	32	171	14	14	50	21	7	64	43
74	Celorico da Beira	25	245	7	14	43	43	7	36	36
75	Celorico de Basto	25	245	7	14	50	21	7	71	14
76	Chamusca	29	207	7	7	43	21	7	71	36
77	Chaves	41	56	21	43	50	43	7	93	43
78	Cinfães	30	194	21	7	50	43	7	93	7
79	Coimbra	51	9	57	36	43	43	43	71	50
80	Condeixa-a-Nova	38	95	43	43	43	43	14	64	36
81	Constância	47	21	57	36	43	21	36	50	57
82	Coruche	33	159	21	7	50	50	7	57	43
83	Corvo	14	298	7	36	7	14	7	36	7
84	Covilhã	19	281	14	14	29	21	7	7	36
85	Crato	20	272	21	7	21	21	7	50	14
86	Cuba	25	245	14	7	36	21	14	57	21
87	Elvas	23	256	14	36	43	21	7	36	21
88	Entroncamento	47	21	50	36	50	21	14	93	50

ID	Municípios	ITM	Ranking 2013	Dimensões do ITM						
				A	B	C	D	E	F	G
89	Espinho	36	115	21	36	43	43	7	71	43
90	Esposende	43	42	21	57	50	43	21	71	50
91	Estarreja	42	49	21	43	50	36	7	71	64
92	Estremoz	33	159	36	21	50	21	7	71	29
93	Évora	48	17	43	50	50	50	7	100	50
94	Fafe	36	115	14	14	93	21	7	93	21
95	Faro	31	181	21	7	50	43	21	57	21
96	Felgueiras	35	132	43	43	50	43	7	93	7
97	Ferreira do Alentejo	30	194	36	14	43	21	7	36	43
98	Ferreira do Zêzere	54	4	64	43	50	29	43	93	43
99	Figueira da Foz	61	1	64	43	93	43	36	100	50
100	Figueira de Castelo Rodrigo	28	216	14	7	29	21	7	93	21
101	Figueiró dos Vinhos	32	171	14	43	21	21	36	71	21
102	Fornos de Algodres	9	303	7	7	7	14	7	7	14
103	Freixo de Espada à Cinta	16	289	14	43	21	14	7	7	21
104	Fronteira	23	256	7	7	43	7	7	71	14
105	Funchal	40	66	43	7	43	50	14	71	43
106	Fundão	27	229	14	7	50	43	7	36	36
107	Gavião	39	85	43	7	36	50	7	50	64
108	Góis	37	106	14	36	43	21	7	93	43
109	Golegã	34	142	21	36	43	21	7	64	43

ID	Municípios	ITM	Ranking 2013	Dimensões do ITM						
				A	B	C	D	E	F	G
110	Gondomar	34	142	36	36	43	21	7	64	36
111	Gouveia	20	272	7	7	21	21	7	50	21
112	Grândola	39	85	29	36	50	43	14	71	43
113	Guarda	38	95	36	7	50	29	7	93	36
114	Guimarães	51	9	21	43	43	93	43	100	43
115	Horta	38	95	43	7	43	50	7	36	64
116	Idanha-a-Nova	26	239	7	36	21	21	7	93	14
117	Ílhavo	50	13	64	43	50	86	7	93	43
118	Lagoa (Açores)	41	56	64	21	29	36	7	93	36
119	Lagoa (Algarve)	40	66	21	14	36	86	7	93	43
120	Lagos	20	272	14	21	21	36	7	7	36
121	Lajes das Flores	13	300	7	7	50	14	7	7	7
122	Lajes do Pico	31	181	7	7	29	14	7	100	36
123	Lamego	43	42	43	36	50	43	7	100	36
124	Leiria	36	115	7	14	21	43	7	100	50
125	Lisboa	36	115	29	64	50	43	7	36	50
126	Loulé	26	239	21	14	7	14	7	100	14
127	Loures	40	66	21	7	43	93	7	100	36
128	Lourinhã	42	49	43	21	50	50	43	71	21
129	Lousã	40	66	36	43	50	50	7	71	43
130	Lousada	27	229	14	7	50	21	36	50	7
131	Mação	18	285	36	7	43	14	7	7	14

ID	Municípios	ITM	Ranking 2013	Dimensões do ITM						
				A	B	C	D	E	F	G
132	Macedo de Cava- leiros	23	256	14	14	43	21	7	71	7
133	Machico	23	256	14	7	29	21	7	36	36
134	Madalena	40	66	43	7	43	7	36	71	36
135	Mafra	31	181	14	7	50	21	7	93	21
136	Maia	40	66	21	36	43	29	7	100	43
137	Mangualde	41	56	14	43	93	21	7	93	36
138	Manteigas	37	106	36	36	29	43	36	71	21
139	Marco de Canave- ses	45	31	21	7	43	43	36	100	43
140	Marinha Grande	28	216	7	7	21	21	7	71	43
141	Marvão	40	66	36	7	43	21	36	71	36
142	Matosinhos	38	95	21	43	43	43	14	71	43
143	Mealhada	36	115	36	7	50	21	7	71	43
144	Mêda	22	263	14	7	43	21	7	64	7
145	Melgaço	14	298	14	7	50	21	7	7	7
146	Mértola	28	216	36	7	29	21	7	36	43
147	Mesão Frio	30	194	36	7	43	21	7	50	36
148	Mira	38	95	43	36	43	21	7	86	36
149	Miranda do Corvo	30	194	36	7	43	36	36	36	14
150	Miranda do Douro	20	272	14	7	43	21	7	7	36
151	Mirandela	51	9	71	50	50	50	14	93	43
152	Mogadouro	33	159	14	7	29	43	7	93	36
153	Moimenta da Beira	28	216	21	7	21	43	7	93	14

ID	Municípios	ITM	Ranking 2013	Dimensões do ITM						
				A	B	C	D	E	F	G
154	Moita	45	31	50	43	50	43	7	93	43
155	Monção	37	106	7	7	50	29	7	93	50
156	Monchique	37	106	36	7	50	14	7	93	36
157	Mondim de Basto	20	272	7	7	21	29	7	71	7
158	Monforte	31	181	36	14	21	21	14	93	14
159	Montalegre	7	306	7	7	7	7	7	7	7
160	Montemor-o-Novo	23	256	14	14	50	21	14	43	14
161	Montemor-o-Velho	24	252	14	7	43	14	7	36	36
162	Montijo	38	95	36	36	50	43	43	71	7
163	Mora	41	56	36	14	50	21	36	71	36
164	Mortágua	35	132	14	7	29	36	36	71	36
165	Moura	34	142	36	7	21	7	43	71	21
166	Mourão	21	266	14	7	21	21	7	71	7
167	Murça	18	285	7	36	7	36	7	36	21
168	Murtosa	48	17	50	43	21	50	43	71	50
169	Nazaré	46	26	43	43	21	21	36	100	43
170	Nelas	30	194	43	21	29	21	7	71	21
171	Nisa	36	115	21	36	29	21	7	93	43
172	Nordeste	37	106	14	36	50	14	7	100	36
173	Óbidos	32	171	21	14	43	43	14	43	43
174	Odemira	46	26	43	36	50	50	7	93	50
175	Odivelas	37	106	29	21	43	21	7	71	50

ID	Municípios	ITM	Ranking 2013	Dimensões do ITM						
				A	B	C	D	E	F	G
176	Oeiras	52	7	43	64	50	50	36	93	43
177	Oleiros	9	303	7	7	7	7	7	7	14
178	Olhão	37	106	43	21	43	21	7	71	43
179	Oliveira de Azeméis	49	15	57	36	50	86	14	100	36
180	Oliveira de Frades	34	142	36	7	21	7	7	93	36
181	Oliveira do Bairro	39	85	29	21	50	50	7	71	50
182	Oliveira do Hospital	37	106	14	14	29	21	36	71	43
183	Ourém	44	37	43	36	43	21	36	71	43
184	Ourique	36	115	14	36	21	21	7	93	50
185	Ovar	43	42	21	36	21	21	36	100	43
186	Paços de Ferreira	40	66	36	7	43	21	36	71	36
187	Palmela	47	21	43	36	50	43	14	93	50
188	Pampilhosa da Serra	16	289	36	43	7	21	7	7	14
189	Paredes	33	159	21	7	21	43	14	71	43
190	Paredes de Coura	25	245	43	7	7	21	7	36	36
191	Pedrógão Grande	27	229	14	21	21	21	36	7	43
192	Penacova	39	85	36	36	7	21	36	71	43
193	Penafiel	30	194	21	14	50	50	7	36	43
194	Penalva do Castelo	29	207	14	36	7	43	7	71	36
195	Penamacor	30	194	21	7	21	21	7	64	43
196	Penedono	22	263	7	36	21	14	7	36	36

ID	Municípios	ITM	Ranking 2013	Dimensões do ITM						
				A	B	C	D	E	F	G
197	Penela	30	194	7	14	29	21	7	71	43
198	Peniche	29	207	14	14	50	50	7	36	43
199	Peso da Régua	28	216	7	36	43	21	7	43	43
200	Pinhel	42	49	14	14	36	21	43	93	43
201	Pombal	51	9	50	36	93	50	36	93	21
202	Ponta Delgada	44	37	14	36	43	93	7	100	50
203	Ponta do Sol	18	285	7	7	21	14	7	7	43
204	Ponte da Barca	32	171	21	14	21	21	36	71	21
205	Ponte de Lima	41	56	36	7	43	21	36	71	43
206	Ponte de Sor	36	115	14	7	21	21	36	71	43
207	Portalegre	42	49	21	36	50	50	14	93	43
208	Portel	21	266	7	7	21	14	7	71	14
209	Portimão	33	159	14	36	36	21	36	36	43
210	Porto	46	26	21	21	50	50	21	100	50
211	Porto de Mós	27	229	21	43	21	21	14	71	14
212	Porto Moniz	16	289	7	36	7	7	7	7	36
213	Porto Santo	16	289	14	7	7	21	7	7	36
214	Póvoa de Lanhoso	31	181	14	43	29	43	36	71	7
215	Póvoa de Varzim	34	142	14	43	43	21	7	71	43
216	Povoação	15	296	7	7	7	21	7	7	36
217	Praia da Vitória	41	56	36	36	43	21	36	71	36
218	Proença-a-Nova	39	85	21	43	21	21	36	71	43

ID	Municípios	ITM	Ranking 2013	Dimensões do ITM						
				A	B	C	D	E	F	G
219	Redondo	29	207	14	43	36	43	7	36	43
220	Reguengos de Mon- saraz	40	66	36	36	21	21	43	71	36
221	Resende	45	31	43	7	43	14	36	100	36
222	Ribeira Brava	28	216	7	14	36	43	7	50	43
223	Ribeira de Pena	19	281	7	7	36	14	14	36	14
224	Ribeira Grande	41	56	36	43	50	29	36	36	50
225	Rio Maior	40	66	57	7	21	43	43	71	21
226	Sabrosa	30	194	36	7	29	43	7	100	7
227	Sabugal	41	56	57	36	43	29	7	71	43
228	Salvaterra de Ma- gos	33	159	36	7	21	29	7	71	43
229	Santa Comba Dão	28	216	21	7	29	21	7	50	43
230	Santa Cruz (Madei- ra)	26	239	7	7	36	21	7	43	43
231	Santa Cruz da Gra- ciosa	35	132	7	7	43	21	43	93	14
232	Santa Cruz das Flores	7	306	7	7	7	7	7	7	7
233	Santa Maria da Feira	34	142	14	43	21	21	7	100	36
234	Santa Marta de Penaguião	31	181	36	36	50	21	7	71	14
235	Santana	16	289	14	7	21	14	7	36	14
236	Santarém	28	216	14	7	50	29	7	71	21
237	Santiago do Cacém	34	142	36	7	50	21	7	71	36
238	Santo Tirso	34	142	36	7	50	50	7	50	43

ID	Municípios	ITM	Ranking 2013	Dimensões do ITM						
				A	B	C	D	E	F	G
239	São Brás de Alportel	32	171	14	7	43	21	14	71	36
240	São João da Madeira	32	171	14	36	50	21	7	64	36
241	São João da Pesqueira	34	142	43	7	36	29	7	71	36
242	São Pedro do Sul	24	252	14	7	50	21	7	71	7
243	São Roque do Pico	28	216	7	7	43	14	7	64	36
244	São Vicente	20	272	14	7	29	21	14	7	36
245	Sardoal	40	66	64	7	50	14	7	71	43
246	Sátão	24	252	36	7	43	21	7	7	36
247	Seia	33	159	14	36	50	21	7	71	36
248	Seixal	38	95	29	43	50	43	7	71	43
249	Sernancelhe	20	272	14	7	43	14	7	7	36
250	Serpa	27	229	21	14	21	43	7	36	43
251	Sertão	16	289	7	14	21	14	14	36	7
252	Sesimbra	48	17	29	36	50	93	7	71	71
253	Setúbal	40	66	14	36	50	43	7	100	43
254	Sever do Vouga	35	132	43	7	50	14	14	50	43
255	Silves	36	115	21	43	21	29	14	71	50
256	Sines	45	31	21	36	50	29	36	93	43
257	Sintra	40	66	21	43	50	14	7	100	43
258	Sobral de Monte Agraço	31	181	14	36	7	14	43	93	7
259	Soure	13	300	7	7	43	14	7	7	14

ID	Municípios	ITM	Ranking 2013	Dimensões do ITM						
				A	B	C	D	E	F	G
260	Sousel	43	42	14	36	21	21	64	71	43
261	Tábua	27	229	14	7	7	36	7	71	36
262	Tabuaço	20	272	7	7	50	14	7	7	36
263	Tarouca	31	181	21	36	50	14	14	93	7
264	Tavira	36	115	29	7	100	43	7	64	21
265	Terras de Bouro	23	256	7	7	29	36	7	71	14
266	Tomar	45	31	14	14	50	43	36	100	43
267	Tondela	39	85	21	36	29	14	36	71	43
268	Torre de Moncorvo	34	142	57	7	21	14	7	71	36
269	Torres Novas	40	66	43	36	50	21	7	93	36
270	Torres Vedras	39	85	21	21	29	21	14	93	50
271	Trancoso	32	171	7	14	36	21	14	86	36
272	Trofa	38	95	36	36	50	36	7	100	21
273	Vagos	43	42	43	7	50	43	7	100	43
274	Vale de Cambra	30	194	21	14	43	21	7	57	36
275	Valença	27	229	7	7	43	21	7	57	36
276	Valongo	36	115	7	7	43	21	14	93	43
277	Valpaços	34	142	7	7	43	21	7	100	36
278	Velas	31	181	7	7	7	21	36	71	36
279	Vendas Novas	36	115	43	21	50	29	7	93	21
280	Viana do Alentejo	43	42	36	7	29	21	36	93	43
281	Viana do Castelo	37	106	43	43	29	21	7	71	43

ID	Municípios	ITM	Ranking 2013	Dimensões do ITM						
				A	B	C	D	E	F	G
282	Vidigueira	34	142	43	7	43	29	7	100	14
283	Vieira do Minho	29	207	21	7	36	14	7	100	14
284	Vila de Rei	42	49	57	14	29	21	7	100	43
285	Vila do Bispo	36	115	43	14	50	21	7	71	36
286	Vila do Conde	18	285	36	36	43	21	7	7	7
287	Vila do Porto	36	115	14	14	50	21	36	50	43
288	Vila Flor	16	289	36	7	21	21	7	7	14
289	Vila Franca de Xira	33	159	21	21	36	21	7	71	43
290	Vila Franca do Campo	35	132	7	7	36	43	36	93	21
291	Vila Nova da Barquinha	35	132	36	36	7	29	14	71	43
292	Vila Nova de Cerveira	44	37	36	21	43	21	36	93	36
293	Vila Nova de Famalicão	41	56	21	21	29	93	7	93	50
294	Vila Nova de Foz Coa	25	245	36	36	7	14	14	71	7
295	Vila Nova de Gaia	30	194	43	36	29	21	7	86	7
296	Vila Nova de Paiva	24	252	7	36	43	21	7	71	7
297	Vila Nova de Poiares	15	296	7	43	36	21	7	7	14
298	Vila Pouca de Aguiar	35	132	43	7	43	21	7	71	36
299	Vila Real	29	207	21	36	43	43	7	71	14
300	Vila Real de Stº António	40	66	43	43	43	14	7	86	43

ID	Municípios	ITM	Ranking 2013	Dimensões do ITM						
				A	B	C	D	E	F	G
301	Vila Velha de Ródão	46	26	36	7	50	14	36	100	43
302	Vila Verde	30	194	14	43	50	21	7	50	36
303	Vila Viçosa	36	115	57	7	43	14	7	71	36
304	Vimioso	29	207	14	36	43	14	7	93	14
305	Vinhais	12	302	7	7	7	21	7	36	7
306	Viseu	40	66	36	36	36	36	14	93	36
307	Vizela	52	7	43	36	50	50	36	93	50
308	Vouzela	40	66	36	14	21	7	36	93	36

ANÁLISE DE RESULTADOS

A análise de dados que se segue corresponde apenas a uma leitura superficial dos resultados do Índice de Transparência Municipal (ITM) de 2013. Outras análises mais aprofundadas se proporcionarão, mas não serão objeto de desenvolvimento neste Relatório.

Nenhum município ultrapassa a linha de corte do “BOM”

Na lista dos 308 concelhos de Portugal observamos que nenhuma autarquia ultrapassa a linha de corte do “Bom” (64 pontos). O município que apresenta o melhor resultado é a Figueira da Foz com 61 pontos e os piores são Calheta, Montalegre e Santa Cruz das Flores com apenas 7 pontos. A maioria dos municípios não atinge sequer o patamar do “Aceitável” (36 pontos) do ponto de vista da transparência dos seus sítios web.

As média, moda e mediana reforçam este argumento. Se se atentar a estas medidas de estatística descritiva verifica-se que o valor médio é de 33 pontos, muito próximo do valor mediano (34 pontos). O valor mais recorrente (moda) é de 40 pontos. Tratam-se portanto de valores relativamente baixos se se considerar adicionalmente a sua dispersão: a média (33) está longe do meio da escala e o valor mais recorrente (40) também.

Distribuição geográfica do ITM

Observando o MAPA 1, constata-se uma distribuição desigual dos graus de transparência municipal pelo território nacional. A visualização do mapa sugere uma relação entre os níveis do ITM e as clivagens territoriais tradicionais, tal como foram apontadas pelos estudos de referência no campo da Ciência Política (Gaspar, 1985), a saber: clivagem Norte vs. Sul (separada pelo Tejo), clivagem interior vs. litoral, e clivagem meio rural vs. meio

urbano. Esta constatação levanta algumas pistas de investigação que merecerão análise mais aprofundada, mas que não serão objeto de reflexão no presente Relatório.

Por outro lado, o MAPA 1 sugere igualmente um fenómeno de contiguidade territorial no uso da internet, particularmente dos sítios web na gestão autárquica. Neste sentido, é interessante observar que as autarquias que apresentam piores classificações, bem como aquelas que apresentam as melhores, são, em muito casos, territorialmente contíguas. Dito de outro modo, parecem existir “sequências” de cores: os “piores” concelhos (a vermelho) são adjacentes, e o mesmo se pode dizer dos “melhores” (a verde) e daqueles que apresentam níveis “intermédios” (a amarelo e a laranja).

Poderá existir alguma dinâmica de vizinhança na lógica de investimento dos municípios neste tipo de outlet de informação, potenciada pela existência de estratégias de modernização da gestão autárquica e de desenvolvimento integrado ao nível das Comunidades Intermunicipais. Considera-se portanto que esta constatação merece uma análise mais aprofundada.

ITM e dimensão do município

Numa primeira análise econométrica do ITM, utilizando o método de mínimos quadrados, a dimensão populacional do município aparece positivamente associada a um maior grau de transparência.

Contudo, importa salientar que a hipótese segundo a qual os municípios mais populosos tendem a ser mais transparentes não parece, à primeira vista, validada. Com efeito, as maiores cidades do país estão longe de ser as mais transparentes. Lisboa, Sintra, Vila Nova de Gaia, Porto, Cascais, Loures, Braga, Matosinhos, Amadora e Almada, as

10 autarquias mais populosas de Portugal, obtiveram respetivamente 36, 40, 30, 46, 47, 40, 41, 38, 35 e 39 pontos. Com exceção de Vila Nova de Gaia, todas pontuam acima da média e no espetro do aceitável, mas nenhuma se encontra na lista dos 10 melhores.

Também parece relevante o facto de vários municípios de pequena dimensão se encontrarem nos 10 melhores, alguns dos quais com uma população envelhecida, rural e com baixos níveis de literacia, o que poderá levar a inferir que o fator mais determinante do melhor ou pior resultado, conseguido em matéria de disponibilização de informação através dos sítios web das câmaras municipais para promover a transparência, é a liderança política.

A questão da insularidade e a fraca procura de informação digital

Na lista das “10 piores” encontramos quatro autarquias das Regiões Autónomas e o número passa para sete (1/3) se olharmos para as “20 piores”, pelo que parece provável que exista um “fator insular” que vale a pena ser analisado mais de perto. Outra possibilidade é a existência de dinâmicas próprias às regiões insulares, merecedoras de uma análise mais aprofundada.

Longevidade no poder reduz incentivos à transparência

A longevidade no exercício de funções eleitas leva a vários vícios de poder, um dos quais a desvalorização da prestação de informação aos cidadãos. De acordo com os testes econométricos realizados aos 278 municípios de Portugal Continental, verificou-se significância estatística relativamente ao número de mandatos exercidos pelo mesmo autarca. Por outras palavras, quanto maior o número de mandatos consecutivos, menor a transparência municipal. Cada mandato adicional faz cair o nível de transparência, em média, quase um ponto. Mais

uma vez, o fator de liderança política aparece como uma hipótese explicativa preponderante.

Corrupção e transparência são duas realidades diferentes

O leitor poderá achar surpreendente, e até contraditório, que num ranking de transparência municipal, o sítio web da Câmara Municipal de Oeiras apareça na lista dos 10 melhores classificados, tendo em conta que o seu antigo autarca se encontra preso por um conjunto de ilegalidades relacionadas com a gestão autárquica.¹⁰ Contudo, convém reforçar que nem o ITM mede a corrupção, nem a corrupção está necessariamente associada a uma gestão autárquica pobre e pouco eficiente. Por outro lado, níveis mais altos de transparência “seletiva” (e.g. focada na informação considerada inócua por parte dos decisores) podem servir de escudo a acusações ou alegações de corrupção.

Não devemos também esquecer que Oeiras apresenta níveis de desenvolvimento económico e social significativos, tanto à escala nacional ¹¹, como à escala internacional. A existência de um polo empresarial com características muito específicas que alberga empresas de renome, nacionais e internacionais, conjugada com a forte concentração local de atividades de elevado potencial, projetam a autarquia ao nível internacional. Neste contexto, a captação de investimento estrangeiro e, sobretudo, a presença de multinacionais de renome, pode explicar a existência de uma gestão mais transparente ou, pelo menos, mais direcionada para a divulgação de informação (como parecem atestar

10 “Isaltino Morais foi preso”, Diário de Notícias, 30 de Setembro de 2013, http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content_id=2027413 (acedido em 10-12-2013). “Principais acontecimentos do Caso Isaltino”, Sol, 24 de Abril de 2013, http://sol.sapo.pt/inicio/Sociedade/Interior.aspx?content_id=73672 (acedido em 10-12-2013).

11 Vide “Estudo Estratégico para o Desenvolvimento Económico e a Competitividade Territorial do Concelho de Oeiras” (Augusto Mateus e Associados, 2009, disponível em <http://www.cm-oeiras.pt/amunicipal/Sustentabilidade/Documents/EstudoEstrategicoDesenvolvimentoEconomico.pdf>) ou ainda “Oeiras, Factos e Números 2009” (disponível em http://www.cm-oeiras.pt/voeiras/Concelho/CaraMapEst/OeirasFactoseNumeros/Documents/factos_numeros.pdf) – páginas consultadas em 26.11.2013.

os níveis do ITM). No entanto, tal facto não é de todo incompatível com a existência de elevados níveis de corrupção. Com efeito, é possível levantar a hipótese, por ora meramente académica, segundo a qual é justamente a dimensão e a natureza dos investimentos em causa (com todos os negócios que lhes estão associados: construção e imobiliário, licenciamento, etc.) que favorecem, ou pelo menos criam as condições, para a prática de atos corruptos.

O caso de Oeiras deve pois ser analisado com especial cuidado. Se, por um lado, a transparência pode ser vista como um imperativo no contexto da internacionalização e da captação de investimento, por outro, é precisamente a dimensão dos negócios em causa que pode estar na origem de todos os casos de corrupção que têm vindo a público nesta autarquia.

Num inquérito realizado a uma amostra representativa da população portuguesa em 2006, mais de metade dos portugueses aceitam a corrupção desde que praticada por uma causa justa (53%) e cerca de dois terços (61%) admitiram tolerar o fenómeno desde que esse produza efeitos benéficos para a população em geral (De Sousa e Triães, 2008). Os dados do Barómetro da Qualidade da Democracia de 2011 (<http://www.bqd.ics.ul.pt/>) corroboram esta tendência para a tolerância da corrupção ao nível local: a maioria dos portugueses está de acordo ou muito de acordo que as pessoas votam em candidatos envolvidos em casos de corrupção, porque entendem que o candidato pode ser corrupto mas fez obra.

REFERÊNCIAS

- Adams, B. (2004). Public meetings and the democratic process. *Public administration Re-view*, 64(1): 43-54.
- Armstrong, C. L. (2011). Providing a clearer view: An examination of transparency on local government websites. *Government Information Quarterly*, 28(1): 11-16, ISSN 0740-624X
- Asgarkhani, M. (2007). The reality of social inclusion through digital government. *Journal of Technology in Human Services*, 25(1): 127-146.
- Baker, W.H., Addams, H.L., & Davis, B. (2005). Critical factors for enhancing municipal public hearings. *Public Administration Review*, 65(4): 490-499.
- Behn, R. D. (2001). *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Bertot, J.C., Jaeger, P.T., & Grimes, J.M., (2010). Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. *Government Information Quarterly*, 27: 264-271.
- Borry, E. L. (2012). Exploring Determinants of Governmental Transparency: The Case of Municipal Websites as a Tool for Proactive Dissemination. In A. Manoharan, & M. Holzer (Eds.), *E-Governance and Civic Engagement: Factors and Determinants of E-Democracy* (pp. 25-47). Hershey, PA: Information Science Reference.
- Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, 13(4), 447-468.
- De Sousa, Luís & Triães, João (eds.) (2008). *A Corrupção e os Portugueses – Atitudes, Práticas e Valores*. Lisboa: Edições Rui Costa Pinto.
- Garnett, J.L. (1992). *Communicating for results in government* (1sted.). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Gaspar, Jorge, "Le Elezione nel Portogallo Democratico (1975-1983)", *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, n.14, Gennaio, pp.89-127.
- King, C.S., & Stivers, C. (1998). *Government is us: Strategies for an Anti-Government Era*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Mungiu-Pippidi et al. (2013), *Controlling Corruption in Europe – The Anticorruption Report – Vol.1*, Toronto: Barbara Budrich Publishers.
- Otenyo, E.E., & Lind, N.S. (2004). Faces and Phases of Transparency Reform in Local Government. *International Journal of Public Administration*, 27(5): 287-307.
- Piotrowski, S.J. (2007). *Governmental transparency in the path of administrative reform*. Albany, NY: State university of New York Press.
- Piotrowski, S.J. & Borry, E.L. (2009). Chapter XX - Transparency and Local Government Websites. In Reddick, C.G. (ed.) *Handbook of Research on Strategies for Local E-Government Adoption and Implementation: Comparative Studies* (pp. 390-407). NY: IGI Global.
- Piotrowski, S.J., & Borry, E.L. (2010). Analytic framework for open meetings and transparency. *Public Administration and Management*, 15(1): 138-176.
- Santos, L. & Amaral, L. (2012). *Avaliação da presença na Internet das câmaras municipais portuguesas em 2009*. Gávea – Laboratório de Estudo e Desenvolvimento da Sociedade da Informação, Universidade do Minho, Guimarães
- West, D. M. (2004). e-Government and the transformation of Service delivery and citizen attitudes. *Public Administration Review*, 64(1): 15-26.

PODERLOCAL.TRANSPARENCIA.PT



RUA LEOPOLDO DE ALMEIDA, N° 9 A/B
1750-137 LISBOA PORTUGAL

secretariado@transparencia.pt