



**SOLANGE MARIA DE
SOUSA NUNES**

**TRANSPARÊNCIA ECONÓMICO-FINANCEIRA DOS
MUNICÍPIOS PORTUGUESES**



**SOLANGE MARIA DE
SOUSA NUNES**

**TRANSPARÊNCIA ECONÓMICO-FINANCEIRA DOS
MUNICÍPIOS PORTUGUESES**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política, realizada sob a orientação científica do Doutor Luís Manuel Macedo Pinto de Sousa, Professor Auxiliar do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro e do Doutor Varqa Carlos Jalali, Professor Auxiliar do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro.

o júri

Presidente

Doutor Filipe José Casal Teles Nunes
Professor Auxiliar Convidado da Universidade de Aveiro

Arguente

Doutora Patrícia Catarina de Sousa e Silva
Professora Auxiliar Convidada da Universidade de Aveiro

Orientador

Doutor Luís Manuel Macedo Pinto de Sousa
Professor Auxiliar da Universidade de Aveiro

agradecimentos

Ao meu orientador, Doutor Luís Manuel Macedo Pinto de Sousa e ao meu co-orientador Doutor Varqa Carlos Jalali por todo o apoio e disponibilidade ao longo da realização deste trabalho.

Aos meus pais, pelo apoio incondicional que demonstraram ao longo deste percurso e em toda a minha vida.

Ao meu namorado Carlos por toda ajuda prestada, pelo carinho, pelas palavras de incentivo e por não me ter deixado desistir quanto estava desanimada.

Às minhas amigas Catarina, Juliana, Raquel, Inês, Filipa e a todas as Meninas dos Post-its pelo convívio e pela paciência que tiveram ao ouvir os meus desabafos.

A todos aqueles que de alguma forma me ajudaram na realização deste trabalho e fizeram parte da minha vida académica o meu muito obrigada.

palavras-chave

Políticas públicas; transparência económico-financeira; municípios portugueses

resumo

Num estado democrático, os cidadãos precisam de informação para que possam proceder à fiscalização, responsabilização e punição dos actores políticos. Sendo assim, é necessário que os governantes eleitos sejam transparentes, isto é, que disponibilizem informação de forma atempada, acessível e compreensível. O conceito de transparência assume maior relevância ao nível do poder local devido à proximidade entre os actores políticos e os cidadãos.

Neste sentido, este trabalho tem dois objectivos: o primeiro consiste em analisar se os 308 municípios portugueses disponibilizam nos seus *websites* a informação económico-financeira a que estão obrigados pela lei das finanças locais (lei n.º 2/2007 de 15 de Janeiro) tendo por base os resultados obtidos no Índice de Transparência Municipal no ano de 2013; o segundo objectivo consiste em perceber quais as variáveis económicas, políticas e sócio-demográficas que influenciam a divulgação da informação. Para isso recorreu-se numa primeira fase à análise bivariada e numa segunda fase à análise multivariada de forma a perceber quais os efeitos simultâneos das variáveis nos níveis de divulgação da informação.

keywords

Public Policy; economic and financial transparency; Portuguese municipalities.

abstract

In a democratic state, the citizens need information so they can perform surveillance, accountability and punishment of the political actors. Therefore, it is necessary transparency from the elected leaders, i.e., that they provide information in a timely, accessible and understandable manner. The concept of transparency is more relevant to the local government level due to the proximity between the political actors and the citizens.

Therefore, this paper has two objectives: the first is to examine whether the 308 Portuguese municipalities make available on their websites the economic and financial information as they are obligated by the local finance law (Law No. 2/2007 of 15 January) based on the results obtained from the Municipal transparency Index in 2013; The second objective is to understand which economic, political, and socio-demographic variables influence the dissemination of information. To this ends, we resorted initially to a bivariate analysis and in a second phase to a multivariate analysis in order to understand which are the simultaneous effects of variable at the level of the dissemination of information.

Índice

1. Introdução	1
2. Políticas Públicas	3
2.1. Implementação das políticas públicas	4
2.1.1. Abordagens para análise do processo de implementação das políticas públicas	6
2.1.1.1. Teoria <i>top-down</i>	7
2.1.1.1.1. Pré-condições necessárias para uma implementação bem-sucedida segundo a abordagem <i>top-down</i>	7
2.1.1.2. Teoria <i>bottom-up</i>	11
2.1.1.3. <i>Hybrid theories</i>	12
3. Transparência	17
4. Formulação da política pública (lei n.º 2/2007 de 15 de Janeiro).....	21
4.1. Análise dos projectos e propostas de lei	21
4.2. Análise do conceito de transparência presente na Lei das finanças locais	25
4.3. Transparência nos municípios portugueses	27
5. Hipóteses e metodologia	29
5.1. Hipóteses	29
5.2. Metodologia	36
5.2.1 Índice de Transparência Municipal	37
6. Análise e discussão dos resultados	41
6.1. Análise dos resultados obtidos no ITM.....	41
6.2. Análise descritiva dos dados.....	43
6.3. O que explica as diferenças na transparência: análise bivariada	50
6.4. Análise multivariada	61
7. Conclusão	63
8. Bibliografia	67

Índice de tabelas

Tabela 1: Pré-condições necessárias para uma implementação bem sucedida segundo autores <i>top-down</i>	8
Tabela 2: Comparação entre a teoria <i>top-down</i> e <i>bottom-up</i> (Fonte: Pülzl e Treib , 2007:94). 12	
Tabela 3: Modelos de implementação das políticas públicas segundo Elmore (Fonte: Hudson e Lowe, 2004: 210).....	14
Tabela 4: Síntese das ideias apresentadas pelo BE.....	22
Tabela 5: Síntese das ideias apresentadas pelo PCP.....	23
Tabela 6: Síntese das ideias apresentadas pelo PS.....	24
Tabela 7: Síntese das variáveis definidas neste trabalho.....	33
Tabela 8: Caracterização das variáveis.....	35
Tabela 9: Indicadores da dimensão transparência económico-financeira do ITM (Fonte: TIAC, 2013.....	39
Tabela 10: Escala utilizada para pontuar o desempenho dos municípios portugueses (Fonte: TIAC, 2013).....	40
Tabela 11: Valor médio de disponibilização da informação económico-financeira pelos municípios portugueses e desvio-padrão no ano de 2013	41
Tabela 12: Frequência dos resultados obtidos no ITM de 2013 relativamente à dimensão transparência económico-financeira	42
Tabela 13: Teste de normalidade nas diferentes variáveis.....	51
tabela 14: Correlação entre o ITM e o montante de receitas <i>per capita</i>	52
Tabela 15: Correlação entre o ITM e o grau de dependência financeira dos municípios.....	52
Tabela 16: Teste de normalidade à variável dependência financeira consoante a concordância partidária entre os diferentes níveis de governo.....	53
Tabela 17: Correlação entre o ITM e o grau de dependência financeira consoante a concordância partidária entre os diferentes níveis de governo	54
Tabela 18: Correlação entre o ITM e o endividamento <i>per capita</i>	54
Tabela 19: Correlação entre o ITM e a variável longevidade.....	55
Tabela 20: Teste de <i>Mann-whitney</i> em relação à variável coligação	55
Tabela 21: Categorização dos partidos em função da sua ideologia política	56
Tabela 22: Municípios onde existem independentes e a respectiva posição política	57
Tabela 23: Teste de <i>Mann-Whitney</i> em relação à variável ideologia política	57
Tabela 24: Teste de <i>Mann-whitney</i> em relação à variável executivo minoritário.....	58
Tabela 25: Critérios utilizados para estipular a dimensão dos municípios.....	58

Tabela 26: Teste de <i>Kruskal-wallis</i> em relação à variável dimensão dos municípios	59
Tabela 27: Teste de <i>Mann-whitney</i> em relação à variável tipologia dos municípios	59
Tabela 28: Teste de <i>Mann-whitney</i> em relação à variável género	60
Tabela 29: Regressão linear	61

Índice de figuras

Figura 1: Fases do processo de definição das políticas públicas.....	3
Figura 2: Relação quantidade de mudança/consenso (Fonte: Meter e Horn, 1975).....	5
Figura 3: Condições necessárias à transparência segundo Michener e Bersch (2011)	20
Figura 4: Número de municípios com base no desempenho em relação à dimensão transparência económico-financeira	42
Figura 5: Média de divulgação da informação económico-financeira da variável captação de receitas.....	44
Figura 6: Média de divulgação da informação económico-financeira da variável dependência financeira.....	44
Figura 7: Média de divulgação da informação económico-financeira da variável endividamento	45
Figura 8: Média de divulgação da informação económico-financeira da variável coligação	46
Figura 9: Média de divulgação da informação económico-financeira dos partidos políticos ...	47
Figura 10: Média de divulgação da informação económico-financeira da variável ideologia política.....	47
Figura 11: Média de divulgação da informação económico-financeira da variável executivo minoritário	48
Figura 12: Média de divulgação da informação económico-financeira da variável dimensão dos municípios	49
Figura 13: Média de divulgação da informação económico-financeira da variável tipologia dos municípios.....	49
Figura 14: Média de divulgação da informação económico-financeira da variável género	50

Lista de abreviaturas

AMU - Área Mediamente Urbana;

ANAFRE - Associação Nacional de Freguesias;

ANMP - Associação Nacional de Municípios Portugueses;

APR - Área Predominantemente Rural;

APU - Área Predominantemente Urbana;

BASE - Portal dos Contratos Públicos;

BE - Bloco de Esquerda;

CDS-PP - Centro Democrático Social - Partido Popular;

CNE - Comissão Nacional de Eleições;

DGAI - Direcção-Geral da Administração Interna;

INE - Instituto Nacional de Estatística;

ITM - Índice Transparência Municipal;

MPT - Partido da Terra;

OE - Orçamento de Estado;

ONG - Organização Não Governamental;

PCP - Partido Comunista Português;

PEV - Partido Ecologista "Os Verdes";

POCAL - Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais;

PPM - Partido Popular Monárquico;

PS - Partido Socialista;

PSD - Partido Social Democrata;

SIIAL - Sistema Integrado de Informação da Administração Local;

TIAC - Transparência, Integridade, Associação Cívica.

1. Introdução

Num sistema democrático é necessário possuir mecanismos que permitam a *accountability*, de forma a responsabilizar os governantes pelas suas decisões. Em democracia, os cidadãos são destinatários e financiadores das políticas. E, como tal, é expectável que os governos eleitos por sufrágio livre, justo e universal assumam uma postura responsável em relação à gestão dos bens públicos que lhes são confiados. Ao principal, cidadão, utente e contribuinte, compete-lhe assegurar que essa gestão seja feita da melhor forma. Sendo assim, a *accountability*, em democracia, está no centro das relações entre o Estado e o cidadão.¹

De acordo com Meijer (2003), Kierkegard (2009) e Fung e Weil (2010: 106) para que esta fiscalização, responsabilização e consequente punição dos actores políticos ocorra é necessário que os mesmos sejam transparentes, ou seja, que estes disponibilizem a informação sobre a gestão do dinheiro público. A disponibilização dessa informação, como a definição de transparência estipula, deve ser completa, fidedigna, atempada, compreensível e acessível de modo a que o cidadão consiga compreender essa mesma informação e, consequentemente, responsabilizar os actores políticos pelas suas decisões e acções tomadas ou omitidas. Neste âmbito o conceito de transparência é fundamental, sendo considerado por Jaeger e Bertot (2010) a "alma" dos sistemas democráticos. Como referem Ball (2009: 302), Heitling (2012: 2) e Lord (2006: 3) o acesso à informação, por parte dos cidadãos, é um dos factores que leva à melhoria da qualidade da governação. Sendo assim, a transparência é indispensável para que os cidadãos confiem no poder político, assumindo também relevância ao nível do poder local, uma vez que existe uma relação de proximidade entre os actores políticos e os cidadãos (Norris e Moon, 2005: 65).

Face à importância que a transparência assume ao nível local, torna-se importante avaliar se os actores políticos procedem à disponibilização da informação. Os municípios portugueses estão obrigados, por lei, a disponibilizar um conjunto de informações por vários meios, nomeadamente na *internet*. Face a isto, neste trabalho, analisou-se se os municípios portugueses disponibilizam a informação económico-financeira a que estão obrigados pelo art.º 49 da lei das Finanças Locais (lei n.º 2/2007 de 15 de Janeiro). Apesar de este trabalho se limitar a analisar a informação que os municípios são obrigados a disponibilizar é importante

¹ Nos sistemas democráticos verifica-se uma relação entre o principal e o agente. O principal (cidadão) é aquele que por não possuir os meios adequados para atingir os seus objectivos delega poder ao agente (Estado). O agente ao possuir os meios deve agir de acordo com as expectativas do principal, sendo responsabilizado pelas suas acções.

ressalvar que estes devem disponibilizar, de forma voluntária, outros itens de informação relevantes para monitorizar a gestão do dinheiro público.

Com o objectivo de perceber se os municípios portugueses disponibilizam nos seus *websites* a informação que a lei das finanças locais obriga, irei recorrer aos dados obtidos no Índice de Transparência Municipal (ITM) elaborado pela Transparência e Integridade Associação Cívica (TIAC). Para além disto, também se pretende perceber quais as variáveis que tem influência nos níveis de divulgação da informação económico-financeira. Neste âmbito surge a seguinte questão de investigação: até que ponto os municípios portugueses disponibilizam a informação económico-financeira a que estão obrigados pela lei das finanças locais e quais as variáveis que explicam as variações nos níveis de disponibilização da informação?.

Visto que neste trabalho pretende-se analisar uma política pública, mais concretamente a forma como a mesma está a ser implementada ao nível da transparência económico-financeira, no segundo capítulo aborda-se o conceito de políticas públicas e as diferentes abordagens utilizadas no processo de implementação das mesmas. Realça-se a importância das redes e dos processos de negociação no sucesso da implementação das políticas. Para além disto, irei definir o conceito de transparência realçando a importância da mesma para a qualidade da democracia (capítulo 3). Entende-se por transparência o acto de providenciar aos cidadãos informação relevante de forma completa, fidedigna, atempada, compreensível e de fácil acesso.

No capítulo 4 faz-se uma análise ao processo de elaboração da lei das finanças locais começando por perceber quais as propostas apresentadas pelos partidos bem como os objectivos inerentes às mesmas. A forma como os diferentes partidos encaram a transparência também é objecto de análise neste capítulo, pelo que tenta-se compreender se os diversos partidos encaram a transparência como prioritário para a qualidade da democracia. Por último, examina-se a forma como a conceito de transparência está estipulado e operacionalizado na lei das finanças locais.

No capítulo 5 apresenta-se as hipóteses a testar, bem como a metodologia utilizada neste trabalho. As hipóteses formuladas incidem sobre as variáveis que podem ou não ter influência nos níveis de divulgação da informação económico-financeira. No capítulo 6 procede-se à análise e discussão dos resultados verificando cada uma das hipóteses. Por último, apresenta-se as conclusões que foram possíveis aferir após a realização deste trabalho de investigação (capítulo 7).

2. Políticas Públicas

Uma vez que o objecto deste trabalho é um instrumento de política pública importa perceber em que consiste as políticas públicas e quais as fases do processo de elaboração das mesmas. Podemos identificar vários tipos de definições, pelo que umas são mais abrangentes do que outras. Neste trabalho, irei usar a definição de Cochran et al. (2009: 1) que define políticas públicas como o conjunto de acções coordenadas pelo governo para atingir objectivos definidos, mais concretamente, como um conjunto de acções intencionais implementados por uma instituição governamental para resolver uma questão de interesse público. Cochran et al. (2009: 1 e 2) fazem três ressalvas a esta definição. Em primeiro lugar, e como Dye (1981: 1) também refere, o curso de acção intencional inclui a escolha de não executar determinada acção. Em segundo lugar, as acções oficiais devem ser sancionadas por lei, uma vez que os funcionários públicos, por vezes, não agem de acordo com as políticas públicas formuladas. Em terceiro lugar, as leis e os regulamentos não são suficientes para estabelecer uma política pública, sendo então necessário a interpretação e execução destes, pois podem surgir impactos inesperadas (Cochran et al., 2009: 1 e 2).

Em suma, as políticas públicas são acções e intervenções realizadas pelos órgãos que delegam o poder e tem como objectivo alterar os comportamentos de uma determinada população ou responder a um determinado problema, pressupondo que essa acção ou intervenção tenha o impacto pretendido. As políticas públicas assumem o formato de leis, estatutos, regulamentos (Cochran et al., 2009: 1) e estipulam o modo como determinada ideia será colocada em prática de forma a alcançar os objectivos definidos pelo decisor.

O processo de definição das políticas públicas é composto por quatro fases, sendo elas: identificação do problema, formulação das políticas, implementação e, por último, monitorização e avaliação. Estas fases estão demonstradas pela Figura 1.

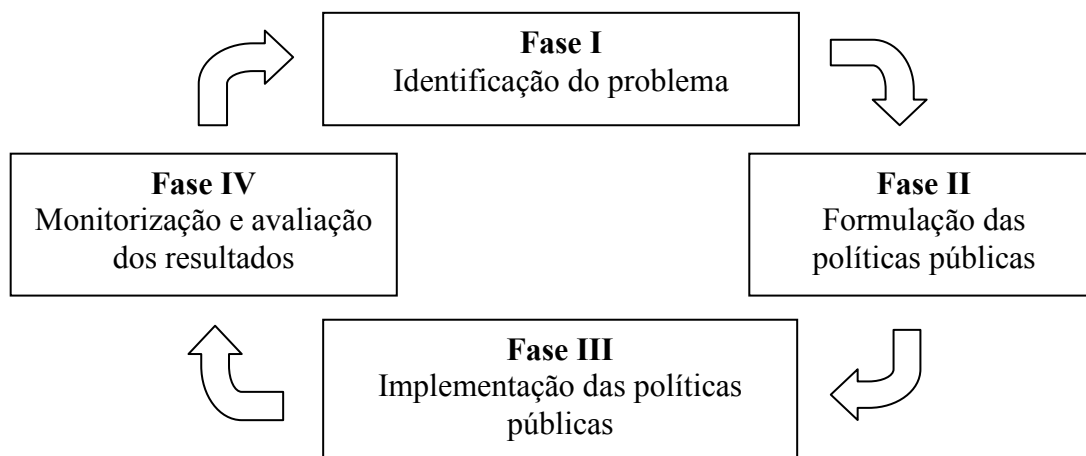


Figura 1: Fases do processo de definição das políticas públicas.

Na fase I - identificação do problema - reconhece-se a existência de um problema, analisando-se com cuidado a natureza e causa do mesmo (Cochran et al., 2009: 8). Na fase II - fase de formulação das políticas públicas - os governos desenvolvem uma nova política ou reformulam uma já existente. Conforme refere Sidney (2007: 79) esta fase inicia-se com a identificação de um conjunto de alternativas possíveis para a resolução do problema, delimitando essas soluções até à definição de uma política a implementar. Nesta fase ocorre um período de discussão pública, sendo fundamental a capacidade de negociação das partes envolvidas - autoridades governamentais, grupos de interesse e cidadãos em geral (Cochran et al., 2009: 8 e 9) . Na Fase III- implementação - coloca-se em prática a política pública estipulada anteriormente. Esta fase será analisada com mais detalhe na secção seguinte. A última fase - monitorização e avaliação - ocorre ao longo de todo o ciclo de execução das políticas, e pretende medir o grau de eficácia da nova política na resolução do problema identificado na fase I. Conforme refere Cochran et al. (2009: 14) nas situações em que as políticas públicas não produzem os efeitos desejados, permite perceber o motivo que levou ao fracasso das mesmas. Esta fase é bastante importante pois, de acordo com os impactos observados, permite proceder ao ajustamento das políticas e à reavaliação dos recursos necessários para a sua manutenção.

2.1. Implementação das políticas públicas

De acordo com Birkland (2001: 193) a implementação das políticas públicas é uma das fases decisivas para o seu sucesso. Contudo, a implementação é uma fase bastante complexa devido à multiplicidade de actores, agentes e fluxos de informação (Bjorkman, 1994). Esta complexidade é mais evidente ao nível do poder local porque tem diferentes níveis de observância mesmo tratando-se de uma lei comum a todos.

O processo de implementação foi esquecido durante bastante tempo, pois acreditava-se que as políticas eram implementadas exactamente como tinham sido formuladas, pelo que os implementadores se limitavam a cumprir ordens (Birkland, 2001). De acordo com Hogwood e Gunn (1984: 196) só a partir de 1973, com a publicação da obra de Pressman e Widavsky intitulada *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland* é que surgiram estudos enunciando que o processo de implementação é um elemento chave no sucesso das políticas públicas. O estudo da implementação examina os factores que contribuem para a realização ou não das medidas preconizadas no processo de formulação das políticas públicas. Ao longo deste ponto, para além de explicar em que consiste a

implementação das políticas públicas irei analisar as abordagens e as condições necessárias para que a implementação das políticas possam ser bem-sucedidas.

Pressman e Wildavsky (1984) esclarecem que o termo implementação refere-se a uma acção, ou seja, significa realizar, cumprir e executar algo. Meter e Horn (1975: 447) apresentam uma definição mais completa ao enunciar que a implementação das políticas públicas abrange a acção dos agentes (públicos e privados) ou grupos que concretizam os objectivos anteriormente estabelecidos nas decisões políticas. Portanto, como refere Meter e Horn (1975:447) e Brynard (2007:35) o conceito de implementação tem um duplo sentido: por um lado pressupõe a execução das políticas (operacionalização da decisão) e por outro lado pressupõe o cumprimento dos objectivos delineados, ou seja, alcançar as mudanças propostas pela decisão. Sendo assim, a fase de implementação só começa depois de a legislação ser aprovada e os fundos confirmados (Meter e Horn, 1975: 448).

Ao analisarmos o processo de implementação devemos ter em atenção a classificação das políticas públicas uma vez que pode afectar o sucesso destas. De acordo com Meter e Horn (1975: 458) as políticas públicas podem ser classificadas de acordo com duas características distintas: a quantidade de mudança envolvida e o grau de consenso relativamente aos objectivos. Conforme demonstra a Figura 2 quanto menor a quantidade de mudança, maior é o consenso obtido e vice-versa - relação inversamente proporcional.

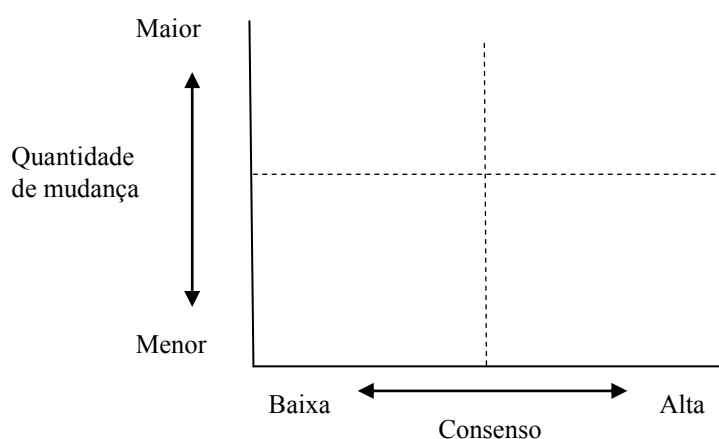


Figura 2: Relação quantidade de mudança/consenso (Fonte: Meter e Horn, 1975).

Os mesmos autores (Meter e Horn, 1975: 458 e 459) referem que o elemento de mudança é relevante por dois motivos. Em primeiro lugar, a implementação é afectada pelo grau em que a medida se afasta das políticas anteriores pois as mudanças mais graduais são mais propensas a obterem respostas positivas do que as mudanças drásticas. Em segundo lugar, as políticas que visam alterar significativamente as relações existentes entre os vários

intervenientes no processo de implementação são mais difíceis de realizar do que aquelas que apenas requerem pequenas alterações.

Relativamente ao grau de consenso, Gross et al. (1971: 24-29) identificam vários factores que o podem influenciar. Um dos factores prende-se com o facto de os intervenientes no processo de formulação das políticas públicas também participarem no processo de implementação. A participação no processo de decisão é importante porque, por um lado, leva a uma maior aceitação das políticas uma vez que reduz a resistência inicial e, por outro lado, a participação leva a um maior compromisso dos intervenientes e a uma maior clareza dos objectivos. Relativamente ao processo de formulação da lei das finanças locais, as autarquias participaram neste processo através da intervenção da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE) uma vez que estas foram ouvidas em audiência pela comissão responsável pela elaboração do projecto de lei (Comissão de Poder Local, Ambiente e Ordenamento do Território). De acordo com Meter e Horn (1975: 462) o grau de consenso tem uma maior influência sobre a implementação das políticas do que o elemento de mudança.

Uma vez que grande parte dos estudos sobre implementação analisam o porquê das políticas públicas falharem é importante perceber em que consiste o fracasso de uma política pública (Birkland, 2001: 187; Hogwood e Gunn, 1984: 198). Para isso, é necessário distinguir duas ideias: não implementação das políticas públicas e implementação mal sucedida destas. De acordo com Hogwood e Gunn (1984: 197) a não implementação das políticas públicas, ocorre quando estas não são colocadas em prática, porque as pessoas envolvidas são ineficientes ou não houve a possibilidade de superar os obstáculos sobre os quais tinham pouco ou nenhum controle. A implementação mal sucedida ocorre quando as políticas públicas são colocadas em prática em circunstâncias desfavoráveis, não alcançando o resultado pretendido. Os mesmos autores afirmam que as políticas são colocadas em causa pelos seguintes factores: má execução, má política ou má sorte (Hogwood e Gunn, 1984: 197).

2.1.1. Abordagens para análise do processo de implementação das políticas públicas

A teoria sobre a implementação das políticas públicas pode ser dividida em três abordagens, sendo elas: *top-down*, *bottom-up* e *hybrid theories*. A teoria *top-down* acredita que a implementação inicia-se com a decisão do governo central e que este controla todo o processo. Contrariamente, a teoria *bottom-up* estuda este processo a partir da identificação dos actores locais envolvidos. Por último, a *hybrid theories* defende que a implementação

resulta da interacção entre os diferentes níveis de governo, realçando a importância das redes e do processo de negociação. Estas três abordagens vão ser analisadas com mais detalhe nas secções seguintes.

2.1.1.1. Teoria *top-down*

A teoria *top-down*, que dominou a década de 1970, tem como base a premissa de que a implementação inicia-se com a decisão do governo central (topo) sendo implementada tal como foi formulada, não aceitando a influência exercida pelos implementadores (Pülzl e Treib, 2007: 90). Sendo assim, são os formuladores das políticas públicas que exercem controlo na fase de implementação. Tendo por base a premissa que os decisores políticos controlam todo o processo das políticas públicas, os estudos desenvolvidos pretendiam analisar as dificuldades que colocavam em causa a persecução dos objectivos. Neste âmbito, alguns autores estabelecem um conjunto de pré-condições necessárias para que as políticas que se iniciam com a tomada de decisão do governo central obtenham uma implementação bem-sucedida.

2.1.1.1.1. Pré-condições necessárias para uma implementação bem-sucedida segundo a abordagem *top-down*

Como foi referido anteriormente, no estudo da abordagem *top-down* desejava-se perceber quais os entraves que, no processo de implementação, colocavam em causa os objectivos definidos pelo governo central. Sendo assim, os estudos desenvolvidos com base nesta abordagem analisam as condições necessárias para atingir uma implementação perfeita. Neste âmbito surgem autores como Meter e Horn (1975) e Hogwood e Gunn (1984) que estudam os factores que podem explicar o sucesso ou insucesso do processo de implementação. Na Tabela 1 apresenta-se uma tabela síntese desses factores.

Tabela 1: Pré-condições necessárias para uma implementação bem-sucedida segundo autores *top-down*.

Hogwood e Gunn (1984: 198-206)	Meter e Horn (1975: 462-478)
<ul style="list-style-type: none"> • Inexistência de constrangimentos externos à agência implementadora; • Tempo e recursos adequados ao programa; • Política a implementar baseada numa relação directa de causa-efeito; • Inexistência de mais do que uma agência implementadora; • Conhecimento claro dos objectivos; • Capacidade de identificação clara e sequencial das tarefas a desenvolver; • Capacidade dos líderes exigirem e obterem obediência. • Acordo entre todos os envolvidos relativamente aos objectivos pretendidos; • Comunicação e coordenação perfeita entre todos os intervenientes; 	<ul style="list-style-type: none"> • Ambiente económico, social e político propício; • Políticas com objectivos concretos e específicos; • Disponibilização de recursos e incentivos; • Relações inter-organizacionais de qualidade; • Compreensão e aceitação das políticas pelos implementadores; • Controlo das agências implementadoras.

Segundo Hogwood e Gunn (1984: 199), uma das condições a ter em atenção, refere-se aos obstáculos externos. Esses obstáculos externos podem ser físicos ou políticos. Enquanto os obstáculos físicos, por exemplo, podem estar relacionados com condições meteorológicas prejudiciais à implementação de determinada política pública, os entraves políticos ocorrem quando as políticas colocam em causa os interesses de outros intervenientes (por exemplo partidos políticos e sindicatos). Os obstáculos políticos podem ser ultrapassados se, na fase da elaboração das políticas, tiverem em consideração esses interesses. Sendo assim, é necessário ter em atenção o ambiente social e político de forma a compreender qual a natureza da opinião pública, dos partidos políticos e dos restantes intervenientes neste processo (Meter e Horn, 1975: 471 e 472).

Os recursos disponíveis (dinheiro, mão-de-obra, equipamentos, entre outros) é outra condição necessária no processo de implementação das políticas públicas (Hogwood e Gunn, 1984). Também Brynard (2007: 36) e Meter e Horn (1975: 465) afirmam que os recursos podem incentivar e facilitar a implementação. Os actores políticos, em algumas circunstâncias, não disponibilizam os recursos necessários para a implementação de uma política pública porque atribuem uma maior importância ao resultado final do que aos métodos para atingir os

resultados pretendidos. A não disponibilização dos recursos necessários, na maior parte das situações, ocorre devido aos cortes nas despesas. Por outro lado, existem circunstâncias em que os actores políticos gastam os fundos atribuídos para as políticas públicas num curto espaço de tempo colocando em risco o resto do programa. É importante que em cada fase do processo de implementação os recursos estejam disponíveis, pois a falta de um recurso atrasa todo o processo. A este nível, os responsáveis pelas políticas só podem dar conselhos aos actores políticos sobre o tempo que demoram a obter os resultados pretendidos, o planeamento dos fundos anuais e a antecipação dos bloqueios na conversão do dinheiro em recursos.

Relativamente à relação causa-efeito, Hogwood e Gunn (1984: 201) reforçam a ideia de que é necessário avaliar as causas dos problemas e as consequências das políticas a implementar. Caso esta avaliação não seja realizada de forma adequada as políticas serão ineficientes. É necessário fazer uma avaliação de todas as questões e opções possíveis, testando as hipóteses e tendo sempre em consideração a experiência já adquirida. Esta relação de causa-efeito é uma relação complexa. A teoria das políticas públicas é uma longa consequência de causas e efeitos e quantos mais intervenientes tiver, maior o risco das políticas serem mal concebidas. Portanto, outra condição necessária para que as políticas públicas sejam implementadas com sucesso consiste na inexistência de mais do que uma agência implementadora (Hogwood e Gunn, 1984: 202 e 203). As agências de implementação não podem depender de outras agências. Caso dependam de outras agências essas relações tem que ser mínimas, pois a probabilidade de consenso diminui com o aumento do número de intervenientes no processo.

A compreensão dos padrões e objectivos pretendidos com as políticas públicas é outra condição importante no processo de implementação segundo Hogwood e Gunn (1984: 204). O envolvimento de várias organizações torna o processo mais complexo e difícil de realizar, pois pode ocorrer uma distorção da comunicação entre e através das diversas organizações. Para que o processo de implementação resulte, é importante que a comunicação entre as várias organizações envolvidas seja perfeita (Hogwood e Gunn, 1984: 205). Perante isto, Meter e Horn (1975: 465 e 466) afirmam que é importante preocupar-nos com a clareza das normas e a precisão e consistência com que estas são comunicadas. Os objectivos devem ser comunicados de forma clara, precisa, consistente e em tempo útil. Por vezes, os objectivos iniciais não são compatíveis com os objectivos dos implementadores podendo causar conflitos. Sendo assim, e como refere Hogwood e Gunn (1984: 204) é necessário que todos os envolvidos no processo estejam de acordo com os objectivos pretendidos.

Para além disto, a compreensão dos objectivos é relevante uma vez que a partir destes é possível especificar com detalhe a sequência e o papel dos intervenientes (Hogwood e Gunn, 1984: 205; Meter e Horn (1975: 465). Conforme referem Meter e Horn (1975: 465-466) uma implementação eficaz exige que os intervenientes saibam quais as acções que devem executar de forma a obter uma implementação bem-sucedida. Para Hogwood e Gunn (1984: 205) este conhecimento das tarefas a executar é outra das condições necessárias para que o processo de implementação seja bem-sucedido.

Contudo, os objectivos poderão não ser suficientemente claros, pois como referem Bardach (1976) e Hill e Hupe (2002: 48) o processo de implementação é um processo de carácter político. Esta afirmação tem por base a ideia de Bardach (1976), que caracteriza o processo de implementação como um jogo em que é fundamental estabelecer as regras e proceder à monitorização por parte dos decisores políticos (níveis de topo). Como expõe Elmore (1980: 603) esta teoria tem o pressuposto implícito de que os decisores políticos controlam os procedimentos organizacionais, políticos e tecnológicos que afectam a implementação, ou seja, que os formuladores das políticas exercem algum controlo directo sobre a implementação das políticas públicas.

Com o objectivo de evitar os problemas de comunicação, Hogwood e Gunn (1984), defendem a criação de um sistema administrativo unitário. Para a criação deste sistema, é fundamental a existência de mecanismos e procedimentos institucionais em que os detentores dos cargos superiores exerçam poder sobre os subordinados, de modo a aumentar a probabilidade destes agirem de acordo com a política delineada (Meter e Horn, 1975: 466). É com base nesta ideia que Hogwood e Gunn (1984: 205) apresentam como condição necessária para o processo de implementação a capacidade dos líderes exigirem obediência aos seus subordinados. A este exercício de poder Hogwood e Gunn (1984: 205) denominam de "*co-ordination*". Este exercício de poder é mais fácil quando ocorre dentro da mesma organização porque existe um vasto conjunto de mecanismos, tais como promoções, demissões e cortes orçamentais. Porém, quando analisamos a relação entre diferentes organizações esta realidade altera-se porque não existe uma relação de hierarquia. Sendo assim, os objectivos estipulados não são suficientes para garantir programas eficazes. Nestes casos, pode-se optar por oferecer aconselhamento e assistência técnica ou optar por sancionar/premiar os cargos superiores de cada organização (Meter e Horn, 1975: 46 e 467).

Em suma, esta teoria tem como pressuposto que os objectivos definidos na fase de formulação deverão ser rigorosamente cumpridos, sendo necessário reunir todas as condições

analisadas anteriormente. As diversas variáveis apresentadas por Hogwood e Gunn (1984) e Meter e Horn (1975) encontram-se interligadas, sendo difícil satisfazer todas devido à complexidade do processo de implementação das políticas públicas. Sendo assim, as principais críticas apresentadas a esta abordagem baseiam-se no incumprimento de algumas das condições apresentadas anteriormente.

2.1.1.2. Teoria *bottom-up*

A teoria *bottom-up* foi formulada como resposta às críticas que surgiram à teoria *top-down*. Conforme escreve Pülzl e Treib (2007: 92), vários estudos demonstram que os resultados obtidos com as políticas públicas não traduzem os objectivos definidos inicialmente, colocando em causa o nexo de causalidade defendido pela teoria *top-down*. Face a isto, começaram a estudar quais as causas que realmente influenciavam a implementação através da identificação dos actores locais envolvidos no processo. Como podemos verificar, estas duas teorias diferem na estratégia de pesquisa. Enquanto a teoria *top-down* analisa o processo de implementação a partir do topo (governo central), a teoria *bottom-up* analisa o processo de implementação a partir dos implementadores (de baixo). Verifica-se que ocorre uma dispersão do controlo defendido na teoria *top-down* e concentram-se nos factores que só podem ser influenciados indirectamente pelos decisores políticos (Elmore, 1980: 605).

Apesar de não ser considerado um apologista da teoria *bottom-up*, Elmore (1980) contribuiu para esta teoria ao enunciar que o estudo de uma política pública deveria começar pela análise do problema que a motivou, observando as acções que as agências locais desencadeiam para o solucionar. A esta metodologia de análise Elmore (1980: 604) denominou de "*backward mapping*".

Os defensores desta teoria também argumentam que as metas e os objectivos definidos pelos formuladores das políticas públicas são frequentemente ambíguos o que coloca em causa um dos pressupostos defendidos pela teoria *top-down* (Birkland, 2001: 182). Rejeitando a ideia que os implementadores têm de seguir de forma rígida os objectivos, esta teoria defende que o estudo da implementação deve ter em atenção as redes e os actores envolvidos na política (Pülzl e Treib, 2006: 92). É importante analisar estas redes de actores porque podem desencadear conflitos, sendo necessário promover processos de negociação com vista a obtenção de consensos entre os diversos intervenientes no processo (Parsons, 1995: 469).

Howlett e Ramesh (2003: 190) para além de concordarem que grande parte dos estudos analisam os diversos actores que intervêm no processo de implementação, questiona-os sobre os objectivos pessoais e organizacionais, as estratégias de implementação utilizados e as redes de contacto. Contudo, apesar de esta abordagem analisar as diversas redes de actores e relações formais e informais, o principal ênfase dos estudos *bottom-up* é o comportamento dos actores ao nível local (Hudson e Lowe, 2004: 208). Porém, de acordo com Hill e Hupe (2002: 52 e 53), Lipsky demonstrou a dificuldade em controlar o comportamento destes actores (denominados por "*street-level bureaucrats*") e a importância destes no processo de implementação, pois são estes actores que se relacionam com os destinatários das políticas (Pülzl e Treib, 2007: 93). Devido à falta de tempo e aos recursos limitados, estes tendem a estereotipar os destinatários das políticas, desenvolvendo soluções mais rápidas e fáceis de aplicar (Hudson e Lowe, 2004: 209).

2.1.1.3. *Hybrid theories*

Antes de abordar com mais detalhe as *hybrid theories*, importa estabelecer uma diferenciação entre as perspectivas apresentadas anteriormente. Para tal, iremos recorrer à Tabela 2 apresentada por Pülzl e Treib (2007: 94). Em suma, enquanto a teoria *top-down* pretende elaborar recomendações para os actores políticos de forma a melhorar a implementação, a teoria *bottom-up* pretende descrever e explicar as estratégias que os actores envolvidos na execução das políticas utilizam na resolução dos problemas (Pülzl e Treib, 2007: 93 e 94).

Tabela 2: Comparação entre a teoria *top-down* e *bottom-Up* (Fonte: Pülzl e Treib, 2007: 94).

	Teoria <i>top-down</i>	Teoria <i>bottom-up</i>
Estratégia de pesquisa	Das decisões políticas à execução administrativa	Dos burocratas individuais às redes administrativas
Objectivos da análise	Predição/ recomendações	Descrição/explicação
Modelo do processo de formulação de políticas públicas	Estagista	<i>Functionist</i>
Carácter do processo de implementação	Orientação hierárquica	Resolução de problemas descentralizada
Modelo subjacente de democracia	Elitista	Participativa

Apesar das divergências apresentadas na análise das teorias *top-down* e *bottom-up*, denota-se uma grande importância atribuída aos actores dos diferentes níveis do processo de implementação, isto é, atribuem grande importância aos decisores políticos e aos implementadores das políticas ao nível local. A implementação das políticas depende da interacção entre os actores do governo central e os actores ao nível local e do processo de negociação que ocorre entre os mesmos (Brynard, 2007: 37; Pülzl e Treib, 2007: 90). Neste sentido, Hill e Hupe (2002: 66) definiram um modelo de comunicação que realça os motivos que podem conduzir à aceitação ou rejeição das mensagens entre os diferentes níveis do governo. Reconhecendo a importância da comunicação entre os diversos níveis, foram elaboradas algumas propostas sínteses denominadas de teorias híbridas que combinam elementos das teorias *top-down* e *bottom-up* (Pülzl e Treib, 2007: 95).

Conforme refere Birkland (2001: 184) o recurso a uma abordagem *top-down* ou *bottom-up* depende da política pública em estudo. É com base nesta ideia que Elmore² (1980: 602) baseia as suas abordagens de "*forwarding mapping*" e de "*Backward mapping*". A primeira abordagem tem como metodologia a análise das decisões de topo, prosseguindo essa análise na forma como os recursos disponibilizados são utilizados. Neste caso, o processo de implementação inicia-se com uma clara declaração das intenções prosseguindo com uma sequência de passos específicos a executar pelo implementador. A segunda abordagem analisa os actores envolvidos e os grupos alvo das políticas, identificando, de forma ascendente, as redes criadas e as estratégias utilizadas para a resolução do problema. De acordo com Lane (1987) o processo de implementação deve ter em atenção duas preocupações: a preocupação com o cumprimento dos objectivos de modo a atingir os resultados pretendidos (*top-down*) e a preocupação com a confiança atribuída aos implementadores sobre a melhor forma de alcançar os objectivos (*bottom-up*).

Uma vez que diferentes circunstâncias requerem diferentes quadros de referência Elmore (1980) afirma que existem quatro modelos diferentes de implementação, sendo eles: *systems management*, *bueraucratic process*, *organizational development* e *conflict and bargaining*. A Tabela 3 apresenta as ideias chave destes modelos.

² Mesmo que o trabalho de Elmore seja anterior ao nascimento das teorias híbridas, pode ser considerado uns dos primeiros autores que sintetizaram ambas as perspectivas.

Tabela 3: Modelos de implementação das políticas públicas segundo Elmore (Fonte: Hudson e Lowe, 2004: 210).

	<i>Systems management</i>	<i>Bureaucratic process</i>	<i>Organizational development</i>	<i>Conflict and bargaining</i>
Princípio	Racionalidade	Discrição; rotinização	Autonomia	Competição
Distribuição do poder	Centralizado	Disperso e fragmentado	Igualdade de responsabilidades	Instável e Disperso
Processo de tomada de decisão	Sub-otimização (resultado da necessidade de devolução de poder)	Incrementalismo (rotinas conduzem à inércia)	Grupos de trabalho (desenvolvimento de relações interpessoais)	Negociação para resolução de conflitos
Processo de implementação	Monitorização; cumprimento	Rotinas de trabalho estabelecidas	Produção de consensos	Conjugação de diferentes interesses

De acordo com Elmore (1980: 607) quanto maior a rigidez das estruturas hierárquicas, maior será número de controlos e pontos de decisão necessários para assegurar o cumprimento dos objectivos. A abordagem "*forwarding mapping*" reforça esta ideia de hierarquia, pois não compreende que existe uma alternativa. Sendo assim, a probabilidade de ocorrer atrasos no processo aumenta e a capacidade de resolver os problemas diminui. É com base nesta ideia e no trabalho de Bardach (1977) que Elmore (1980: 608) desenvolve o modelo de *systems management*. Defende que a intervenção deve acontecer apenas nos casos em que é necessário resolver um problema, não atribuindo importância à linha de autoridade existente. No entanto, este modelo não estipula a forma como essa intervenção deve ser realizada. Portanto, este é mais um modelo de comportamento do que uma estratégia de implementação.

O segundo modelo desenvolvido denomina-se *bureaucratic process*. Este modelo pressupõe que, num sistema complexo, a discricionariedade é inevitável. Contudo, a discricionariedade deve ser controlada por uma variedade de dispositivos de forma a fortalecer o papel dos decisores, nomeadamente o acompanhamento e rotinização. Segundo Elmore (1980: 610) quando se procede ao controlo da discricionariedade reduz-se a dependência do conhecimento e habilidade e aumenta-se a confiança em soluções padronizadas. Existindo uma sobrecarga das expectativas e exigências resultantes das novas políticas os "*street-level bureaucrats*" tendem a desenvolver os seus próprios dispositivos de

forma a simplificar o processo ocorrendo, por vezes, uma distorção dos objectivos delineados pelos decisores políticos. Estes comportamentos não são compreendidos pelos decisores políticos, sendo considerados actos ilegítimos.

O penúltimo modelo diz respeito ao *organizational development*. Este modelo considera que as organizações podem ser dispositivos eficazes na resolução de problemas públicos (Elmore, 1980: 606). No entanto, é necessário compreender as relações de autoridade entre os intervenientes. Enquanto que a autoridade formal nas organizações ocorre de cima para baixo, a autoridade informal deriva da experiência e da habilidade e ocorre no sentido inverso da autoridade formal. As actividades que exigem conhecimentos específicos devem ser da responsabilidade dos implementadores, ficando os responsáveis de topo com as responsabilidades mais gerais. Para Elmore (1980: 607) a autoridade formal depende muito da capacidade de resolução dos problemas do fundo da cadeia de autoridade. Para que as organizações funcionem como um dispositivo eficaz, os responsáveis tem de entender onde as tarefas devem ser realizadas, quais os recursos necessários e se a tarefa a desempenhar surte o efeito desejado no problema a resolver, não sendo necessário que os mesmo saibam executar a tarefa.

O último modelo defendido por Elmore (1980) denomina-se *conflict and bargaining* e reforça a importância da negociação. Para este autor, o efeito das políticas depende das alianças formadas entre os indivíduos afectados pelas políticas e do processo de negociação de forma a trabalhar os pontos onde existe discórdia. Contudo, para além do processo negocial é necessário reunir outras condições. Em primeiro lugar, os agentes locais só têm incentivo para participar num acordo se existir a possibilidade de obterem benefícios. E, em segundo lugar, é necessário flexibilidade de forma a permitir que o processo negocial ocorra (Elmore, 1980: 610 e 611). O resultado de um episódio negocial é o ponto de partida para outro e o sucesso do mesmo depende dos objectivos próprios de cada participante. O único ponto de sucesso que todos os intervenientes podem concordar é a continuação do processo de negociação. A abordagem "*forwarding mapping*" é incompatível com esta concepção.

A partir desta análise podemos concluir que a implementação é uma combinação de acções realizadas pelo poder central e os actores locais, realçando a importância dos conceitos de negociação e de redes (Pülzl e Treib, 2007: 100-102). Sendo assim, a implementação passa a ser caracterizada com um processo evolutivo e adaptativo. O conceito de redes assume maior relevo, pois a implementação das políticas é o resultado de interacções entre uma pluralidade de actores com interesses e objectivos diferentes. Hill e Hupe (2002: 59-60)

afirmam que as relações de colaboração e coordenação são essenciais para a eficácia do processo de implementação, pois diminuem o conflito e conferem previsibilidade ao processo.

3. Transparência

Para a construção de uma democracia sólida em que se verifique o combate à opacidade, ineficiência e incompetência é necessário que haja transparência (Michener e Bersch, 2011: 1). No entanto, segundo Oliver (2004: 60) a definição deste conceito é complexa pois está em constante alteração. Para este autor, a transparência é "uma viagem e não um destino" e resulta de práticas e políticas diárias consistentes (Oliver, 2004: 60).

Sendo assim, ao longo desta secção discute-se a definição de transparência, pelo que esta deve contemplar três dimensões. A primeira dimensão caracteriza-se pela disponibilização de informações relevantes pelos actores políticos. A segunda dimensão requer que a informação esteja disponível de forma acessível para que os cidadãos encontrem a informação facilmente. A terceira dimensão indica que essa informação deve estar redigida de forma perceptível para que todos os cidadãos a compreendam e sejam capazes de avaliá-la.

De acordo com Ball (2009:295) a evolução do significado e da utilização da palavra transparência está relacionada com as organizações não-governamentais (ONG's), destacando-se a "Transparência Internacional" criada em 1993. Estas organizações elaboram documentos que contêm recomendações de políticas a adoptar pelos países, para que os mesmos garantam a transparência e a credibilidade das suas políticas. A adopção das políticas que recomendam possibilita a liberdade de informação assim como a participação dos cidadãos de forma mais consciente, sobretudo ao nível da *accountability* (Florini, 1999: 4; Klotz et al., 2008: 625). Conforme Lord (2006: 27) argumenta, a transparência reduz a incerteza sobre as intenções, as capacidades e as prioridades dos actores políticos, criando uma maior confiança nestes e, conseqüentemente, o aumento da eficácia das políticas. Para além disto, e como refere Lord (2006: 28), a transparência permite verificar se estão a cumprir todas as regras e as normas estabelecidas. O fenómeno da globalização como referiu Florini (1999: 1) ajudou a que ocorresse uma maior exigência a este nível, verificando-se maiores pressões por parte das instituições internacionais para que se proceda à disponibilização da informação.

Apesar de o conceito de transparência começar a ser utilizado na década de 1980 foi apenas na década de 1990 que as pesquisas atribuíram grande ênfase ao tema. O destaque deste conceito é uma consequência das transições democráticas ocorridas, que estimularam o interesse nos conceitos ligados à democracia (Michener e Bersch, 2011: 4). Michener e Bersch (2011: 4) definem transparência como abertura ao público, falta de sigilo entre actores,

partilha de informações para a tomada de decisão e um meio de manter as organizações responsáveis pelos seus actos.

Para Oliver (2004: 2) o processo de divulgação da informação, mais concretamente a transparência, contém três elementos principais: um observador, algo para ser observado e os meios e métodos para que se possa proceder à observação. No entanto, Ball (2009: 296) afirma que a transparência não se limita a algo que é visível. Em primeiro lugar, o referido autor admite que existe o problema da corrupção oferecendo como solução a divulgação da informação aos cidadãos através de processos decisórios abertos criando assim responsabilidade social. A transparência é um comportamento a adoptar no combate à corrupção. Este combate é um mecanismo intrusivo com regras estabelecidas devido à pressão internacional, convenções e leis nacionais. Naturalmente que esta ideia depende da *accountability*, existindo a possibilidade de restaurar a confiança dos cidadãos. Em segundo lugar funciona como sinónimo de abertura na tomada de decisão, mais concretamente sobre a facilidade de acesso e utilização da informação governamental. Quanto maior for a abertura, maior será a facilidade em obter a informação e, conseqüentemente, maior será o grau de transparência. Paradoxalmente, conforme descreve Ball (2009: 303) esta ideia levanta preocupações com a privacidade e sigilo, contudo o desenho organizacional deve ser capaz de definir quais as situações em que o sigilo é apropriado. A terceira ideia diz respeito à transparência como uma ferramenta de boa governança. Esta ideia é complexa porque quem decide, que decisões são tomadas e os modos como usam as informações são parte integrante da transparência. Cria-se transparência na concepção de determinada política através de um processo contínuo de avaliação das acções e dos programas (Ball, 2009: 303). Porém esta avaliação nem sempre é realizada.

Para Finel e Lord (1999: 316), a transparência engloba as estruturas legais, políticas e institucionais que permitem que a informação interna do governo esteja disponível para os actores dentro e fora do sistema político nacional. Acrescentam ainda que é possível aumentar os níveis de transparência através de qualquer mecanismo que permita a divulgação da informação governamental, nomeadamente a comunicação social, as audiências públicas e as ONG's que tem como objectivo a divulgação de informação sobre o governo.

Face ao que se apresenta parece consensual que um dos parâmetros que a definição de transparência deve compreender é a divulgação de informação. Heitling (2012: 2) acrescenta que a divulgação da informação para ser totalmente transparente é necessário que essa informação seja completa, confiável, oportuna e compreensível. No entanto, para Finel e Lord

(1999: 320), a existência de muita informação pode levar ao conflito pois dificulta a formação de julgamentos precisos sobre as intenções de determinado actor. Como os referidos autores afirmam, a transparência afecta a quantidade e o tipo de informação que os cidadãos interpretam. Essa interpretação é baseada nos pontos de vista pré-existentes, pelo que o destinatário dessa informação pode atribuir maior ou menor valor a determinada informação (Finel e Lord, 1999: 317). A existência de muita informação torna difícil saber qual a informação mais relevante (Florini, 1999: 9). Não nos podemos esquecer que muita da informação que é disponibilizada está vinculada à comunicação social, pelo que a hipersensibilização da informação pode criar constrangimentos à sua compreensão.

Neste âmbito, Mitchell (1998: 110) acrescenta que a transparência consiste na demanda por informação, pelo que a simples disponibilização da mesma por parte dos governos não é suficiente, sendo necessário que os cidadãos tenham capacidades para obter essas informações desempenhando um papel activo. Esta ideia é reforçada por Oliver (2004: 3). Para este autor deve-se abandonar a postura passiva por parte dos cidadãos e assumir uma postura de divulgação activa em que se chama a atenção para as acções.

Florini (1999: 6) acrescenta que a transparência só pode funcionar se estiverem reunidas duas condições: primeiro tem que existir a capacidade e vontade de fornecer as informações e depois é necessário que os destinatários sejam capazes de compreendê-la e usá-la para avaliar o agente. Também Michener e Bersch (2011: 1) apresentam duas condições necessárias para a transparência denominando a primeira de visibilidade e a segunda de *inferability*. Relativamente à primeira condição, visibilidade, é necessário contemplar dois aspectos: a integridade da informação e a probabilidade de esta ser encontrada. Como já referimos anteriormente para a informação ser visível é necessário que seja completa e de fácil acesso. A transparência é sobre a informação e se esta não é acessível perde a sua relevância. Só porque algo é público não significa que é visível, sendo necessário que a informação reflecta um alto grau de integridade. No que diz respeito à probabilidade de encontrar informações esta deve ser de fácil localização. Quantas mais pessoas tiverem acesso à informação maior será a probabilidade de estas agirem com base nessa informação.

A *inferability* diz respeito à possibilidade de a informação poder ser usada para tirar conclusões, tanto da informação visível como a que não conhecemos. Relaciona-se com a qualidade da informação e dos dados. Se os dados são imprecisos coloca em causa a capacidade de fazer inferências a partir dessa informação e, por sua vez, coloca em dúvida a credibilidade do que foi tornado visível. Informações incompreensíveis são inverificáveis e não

utilizáveis (Michener e Bersch, 2011: 9 e 10). A Figura 3 sintetiza as condições necessárias para a transparência apresentadas por Michener e Bersch (2011).

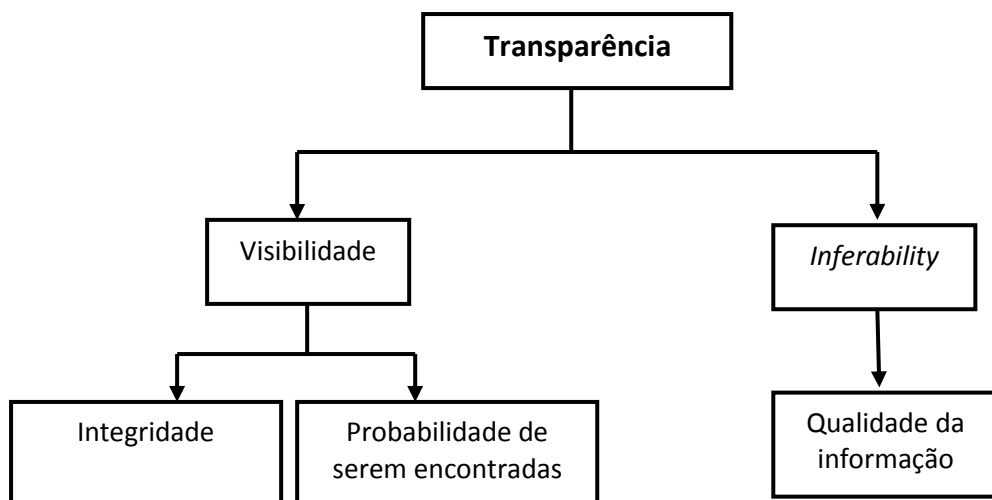


Figura 3: Condições necessárias à transparência segundo Michener e Bersch (2011).

Os problemas relacionados com a transparência, ou seja, relacionados com a inexistência de informação relevante divulgada, podem ser geridos de duas formas distintas (Florini, 1999: 26). Em primeiro lugar estes problemas podem ser solucionados se continuar a aumentar a luta pela transparência; em segundo lugar a solução passa pela criação de incentivos para que os agentes não recorram à opacidade (Florini, 1999: 26; Michener e Bersch, 2011: 16; Mitchell, 1998: 110). Neste âmbito, como a referida autora diz (Florini, 1999: 34 e 35) as ONG's desempenham um papel importante, pois ao pressionarem os actores políticos para divulgarem a informação podem tornar os custos associados à opacidade superiores aos custos associados à transparência. Estes incentivos podem englobar recompensas para os actores que são transparentes e sanções para os actores opacos.

4. Formulação da política pública (lei n.º 2/2007 de 15 de Janeiro)

Ao longo desta secção irei analisar o processo de formulação da política pública em estudo, ou seja, da lei das finanças locais (Lei n.º 2/2007 de 15 de Janeiro). Na primeira parte serão analisadas os projectos e propostas de lei apresentadas, bem como os objectivos que os partidos políticos pretendiam com as alterações propostas. De seguida, analisarei quais os aspectos apresentados que foram incluídos na versão final do diploma. Por último irei fazer uma análise mais profunda à lei, tentando perceber até que ponto a definição de transparência presente no diploma está de acordo com a definição de transparência apresentado anteriormente. Mais concretamente, pretendo perceber se a lei em vigor é uma versão minimalista ou maximalista do conceito de transparência. Enquanto que uma versão minimalista do conceito de transparência contempla apenas que os municípios portugueses devem divulgar a informação, a versão maximalista do conceito deve esclarecer a forma como essa informação deve ser divulgada. A informação deve ser disponibilizada de forma atempada, acessível e inteligível.

4.1. Análise dos projectos e propostas de lei

O processo de alteração da lei das finanças locais iniciou-se em Setembro de 2006. José Sócrates era o primeiro-ministro e dispunha do apoio parlamentar maioritário do Partido Socialista (PS).

No decorrer do processo de alteração da lei das finanças locais, foi apresentado um projecto de lei por parte do Bloco de Esquerda (BE) e outro pelo Partido Comunista Português (PCP) e uma proposta de lei apresentada pelo PS³. Os três partidos em análise realçam a importância de uma justa repartição dos recursos, pois só assim é possível que o poder local cumpra com as suas competências, expressando os interesses dos cidadãos e o direito de usufruir de uma vida local com funções urbanas de qualidade. As três propostas em análise focam a importância do princípio da autonomia do poder local face ao governo central devido à proximidade deste com os cidadãos e a consequente preocupação do financiamento dos municípios. A proposta apresentada pelo PS defende esta ideia de autonomia e descentralização como um mecanismo de redução de despesa através da operacionalização do princípio de subsidiariedade. A questão da transparência financeira dos municípios portugueses foi abordada pelos projectos de lei apresentado pelo BE e PCP e pela proposta de

³ O Partido Comunista Português apresentou o projecto de lei n.º 312/X enquanto que o projecto de lei n.º 319/X foi apresentado pelo Bloco de Esquerda; a proposta de lei n.º 92/X foi apresentada pelo Partido socialista.

lei apresentada pelo PS. A análise que se segue aos projectos e proposta de lei irá incidir, essencialmente, à forma como o princípio de transparência é definido e operacionalizado pelos diferentes partidos.

O projecto de lei n.º 319/X apresentado pelo BE refere que as competências dos municípios tem vindo a aumentar pelo que deve existir um modelo de financiamento estável que permita o cumprimento dessas mesmas competências. Para que estes tenham um melhor desempenho é necessário que possuam recursos financeiros. Perante esta preocupação, as alterações introduzidas pelo BE pretendem dotar os municípios de uma maior autonomia ao nível da receita como da despesa, bem como uma maior responsabilização política. Para além disto, o BE defende que o princípio da subsidiariedade e da autonomia é fundamental para a promoção da coesão social, da acção social, da sustentabilidade do desenvolvimento e do equilíbrio urbanístico. Pretende também, reforçar a responsabilização das autarquias pela administração financeira dos municípios, melhorando os níveis de participação dos cidadãos nas decisões que envolvam grandes investimentos. Sendo assim, pretende melhorar o nível da transparência, aumentando a responsabilização dos autarcas, através da melhoria dos instrumentos de exercício da democracia. Com a aplicação deste princípio, defendem que os executivos devem elaborar um plano plurianual de investimentos para o período do mandato, com a seguinte informação: compromissos e encargos ao nível do endividamento, os programas definidos em parcerias com empresas municipais e fundações e as participações do estado nos investimentos. Para além disto, o programa de acção deve ser submetido a um período de discussão pública e, posteriormente, devem ser recolhidos os contributos resultantes dessa discussão. Na Tabela 4 apresenta-se as ideias-chave apresentadas pelo BE.

Tabela 4: Síntese das ideias apresentadas pelo BE.

Partido Político	Princípios defendidos/ motivos da alteração	Medidas para concretização dos objectivos
BE (Projecto de lei n.º 319/X)	<ul style="list-style-type: none"> - Princípio da subsidiariedade e da autonomia; - Repartição mais equitativa dos recursos entre os diferentes municípios; - Maior responsabilização; - Princípio da transparência. 	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento do valor das transferências do orçamento de estado (OE); - Alteração do modo como se distribui os fundos; - Elaboração de Plano de Plurianual de Investimentos para o período do mandato.

O projecto de lei n.º 312/X apresentado pelo PCP afirma que o seu projecto tem três objectivos principais, sendo eles: reforço da capacidade de financiamento das autarquias, defesa da garantia de estabilidade e aplicabilidade e assunção enquanto instrumento de reforço da coesão social. Ao nível do princípio da transparência defendem que deve existir um dever de informação entre o Estado e as autarquias de forma a garantir a estabilidade orçamental. A Tabela 5 apresenta uma síntese dos motivos e das medidas apresentadas por este partido para a alteração da lei das finanças locais.

Tabela 5: Síntese das ideias apresentadas pelo PCP.

Partido Político	Princípios defendidos/ motivos da alteração	Medidas para concretização dos objectivos
PCP (Projecto de lei n.º312/X)	<ul style="list-style-type: none"> -Princípio da autonomia; -Reforço da capacidade financeira; -Defesa da garantia de estabilidade e aplicabilidade; -Reforço da coesão social. - Princípio da transparência. 	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento do valor das transferências do OE; - Aumento das participações das freguesias; - Estabelecimento de um regime de crédito de médio e longo prazo para as freguesias; - Alteração da forma como se distribui os fundos; - Nova estrutura de taxas e tarifas.

A proposta apresentada pelo PS, proposta de lei n.º 92/X, altera a estrutura da lei das finanças locais, pelo que os assuntos passam a estar agrupados de acordo com a sua natureza. A alteração legislativa é fundamentada com base na necessidade de adoptar medidas de rigor e consolidação orçamental. Esta proposta de reforma incide sobre o modelo de repartição de recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais, sobre os critérios de repartição da transferência anual do OE, sobre o quadro de receitas próprias e, por último, o regime de recurso ao crédito. Como tal, asseguram a manutenção dos níveis globais de financiamento consagrando o princípio da neutralidade financeira, associando as receitas das autarquias ao ciclo económico de acordo com o princípio da solidariedade recíproca.

Para além disso, estabelece deveres de publicidade de acordo com o princípio da transparência. A proposta apresentada pelo PS contempla e define o princípio da transparência como um dos princípios fundamentais. Procedem, também, à operacionalização

deste princípio ao estipular quais os documentos que devem ser disponibilizados na *internet*, nos edifícios da câmara municipal e da assembleia municipal. Na Tabela 6 apresenta-se um resumo dos princípios defendidos nesta proposta, bem como as medidas para a concretização dos mesmos.

Tabela 6: Síntese das ideias apresentadas pelo PS.

Partido Político	Princípios defendidos/ motivos da alteração	Medidas para concretização dos objectivos
PS (Proposta de lei n.º 92/X)	<ul style="list-style-type: none"> -Princípio da descentralização e autonomia local; -Princípio da consignação de receitas; -Princípio da universalidade; -Princípio da solidariedade recíproca e da participação; -Princípio da neutralidade financeira; -Princípio da promoção da sustentabilidade local; -Princípio da transparência. 	<ul style="list-style-type: none"> - Estabelecimento de limites ao endividamento municipal e penalizações aos municípios que os violem; - Alteração da distribuição dos fundos; - Áreas metropolitanas e associações de municípios podem cobrar impostos; - Obrigatoriedade de consolidação das contas bem como sujeição das contas a uma auditoria externa; - Estipula deveres de publicidade.

Como podemos verificar com a análise realizada, a grande preocupação dos partidos é o montante das transferências a receber pelos municípios e o modo como serão distribuídos os fundos. Sendo assim, podemos considerar que a transparência não é considerada como algo prioritário nesta alteração da lei das finanças locais. Uma vez que o processo de formulação não centrou a sua atenção sobre o conceito e a forma como o mesmo deve ser aplicado pode colocar em causa a sua implementação. Não existindo um debate profundo sobre este princípio e a sua operacionalização dificulta a consciencialização sobre este tema e, consequentemente, os órgãos do poder local não irão cumprir totalmente o que está consagrado. Para além disso, não existem sanções a aplicar aos municípios que não cumpram o estipulado relativamente à disponibilização da informação económico-financeira. Como referem Cochran et al. (2009) devem existir sanções para aqueles actores políticos que não cumpram com o estipulado, servindo de incentivo ao cumprimento das regras.

Apesar de não ser o foco desta alteração, o facto do conceito da transparência surgir pode ser explicado pelas pressões que as instituições internacionais exercem ao nível da divulgação da informação. Sendo assim, importa fazer uma análise à forma como os dois partidos encaram o conceito da transparência. Constata-se que o BE e o PS encaram este tema de forma diferente. O BE encara a transparência como algo necessário para que os autarcas sejam responsabilizados pelas suas decisões. Para além disso, pretendem que os cidadãos tenham um papel activo, pois querem que os dados divulgados estejam sujeitos a um período de discussão pública. Sendo assim, através da transparência pretendem melhorar os instrumentos de exercício da democracia. Para o PCP a transparência é um mecanismo de garantia da estabilidade orçamental. O PS quando expõe os motivos para a alteração legislativa faz apenas referência que é necessário publicitar os documentos. Apesar de o BE defender de uma forma mais rigorosa a importância do princípio da transparência, é na proposta do PS e no projecto do PCP que surge tipificado este princípio.

Também ao nível da operacionalização do conceito de transparência denota-se diferenças entre o projecto de lei apresentado pelo BE e a proposta de lei apresentada pelo PS. O PCP no projecto de lei apresentado não procede à operacionalização do princípio de transparência. O BE refere apenas a necessidade de divulgar os documentos de execução orçamental, mais concretamente o plano plurianual de investimentos. Já o PS enuncia um leque mais abrangente uma vez que engloba documentos previsionais, de prestação de contas, de execução orçamental e documentos sobre o endividamento.

Após o debate da proposta e projectos de lei, a lei foi votada em Novembro de 2006, obtendo os votos favoráveis do PS e os votos contra do Partido Social Democrata (PSD), PCP, BE e do Partido Ecologista "Os Verdes" (PEV); o CDS-Partido Popular (CDS-PP) absteve-se na votação. Em Janeiro de 2007 a lei n.º 2/2007 de 15 de Janeiro foi publicada, revogando a lei n.º 42/98 de 6 de Agosto. A lei publicada segue a estrutura proposta pelo PS e o princípio de transparência está de acordo com o delineado na proposta de lei do PS.

4.2. Análise do conceito de transparência presente na Lei das finanças locais

De acordo com o que se encontra consagrado na lei das finanças locais o princípio de transparência *“traduz-se na existência de um dever de informação mútuo entre o Estado e as autarquias locais, como garantia da estabilidade orçamental e da solidariedade recíproca, bem como no dever de estas prestarem ao cidadãos, de forma acessível e rigorosa, informação*

sobre a sua situação financeira” (in *Diário da República*, I série, n.º 10 de 15 de Janeiro de 2007).

Como podemos constatar, esta definição está de acordo com as definições apresentadas anteriormente, caracterizando-se pelo processo em que as instituições divulgam informações relevantes que permitam a avaliação dessas mesmas instituições. Para além deste aspecto, ao estar consagrado no princípio que a divulgação de informação deve ser realizada de “forma acessível e rigorosa” entende-se que devem ter em atenção a qualidade da informação prestada, a inteligibilidade, bem como as capacidades cognitivas dos destinatários para interpretar essa informação e transformar esses conhecimentos em acções, ou seja, que os destinatários sejam capazes de usar essa informação. Sendo assim, podemos concluir que a definição do princípio da transparência na lei das finanças locais é uma versão maximalista do conceito de transparência.

O princípio da transparência é operacionalizada no artigo 49º da lei das finanças locais. Este artigo regulamenta os documentos que devem ser disponibilizados pelos municípios em formato papel nos edifícios da câmara municipal e da assembleia municipal, bem como na *internet*, apresentando a seguinte redacção:

"1 - Os municípios devem disponibilizar, quer em formato papel em local visível nos edifícios da câmara municipal e da assembleia municipal, quer no respectivo sítio na Internet:

- a) Os mapas resumo das despesas segundo as classificações económica e funcional e das receitas segundo a classificação económica;*
- b) Os valores em vigor relativos às taxas do IMI e de derrama sobre o IRC;*
- c) A percentagem da participação variável no IRS, nos termos do artigo 20.º;*
- d) Os tarifários de água, saneamento e resíduos quer o prestador do serviço seja o município, um serviço municipalizado, uma empresa municipal, intermunicipal, concessionária ou um parceiro privado no âmbito de uma parceria público-privada;*
- e) Os regulamentos de taxas municipais.*
- f) O montante total das dívidas desagregado por rubricas e individualizando os empréstimos bancários.*

2 - As autarquias locais, as respectivas associações e as entidades do sector empresarial local devem disponibilizar no respectivo sítio na Internet os documentos previsionais e de prestação de contas referidos na presente lei, nomeadamente:

- a) Os planos de actividades e os relatórios de actividades dos últimos dois anos;*
- b) Os planos plurianuais de investimentos e os orçamentos, bem como os relatórios de gestão, os balanços e a demonstração de resultados, inclusivamente os consolidados, os mapas de execução orçamental e os anexos às demonstrações financeiras, dos últimos dois anos;*
- c) Os dados relativos à execução anual dos planos plurianuais" (in *Diário da República*, I série, n.º 10 de 15 de Janeiro de 2007).*

Como podemos constatar a operacionalização do conceito de transparência é um pouco limitada, uma vez que apenas obriga à disponibilização dos itens de informação constante naquele artigo. Realçamos que a disponibilização da informação é a base do conceito, sendo necessário ter em atenção outros parâmetros como o formato e os meios onde será disponibilizada, a qualidade, inteligibilidade e acessibilidade da informação prestada e a navegabilidade do *website*. O facto da informação estar disponível nos referidos edifícios e nos *websites* dos municípios não significa que os cidadãos possam utilizar essa informação e conseqüentemente punir ou premiar os actores políticos. Sendo assim, a lei devia regulamentar a forma como a disponibilização desses documentos deve ser realizada.

4.3. Transparência nos municípios portugueses

Como podemos constatar as câmaras municipais estão legalmente obrigadas a produzir e divulgar um vasto conjunto de informações. Neste âmbito, têm surgido trabalhos com o objectivo de medir o grau de disponibilização da informação pelas autarquias locais.

Um desses estudos foi desenvolvido por Lourenço et al. (2011) e concluiu que a informação disponibilizada pelas câmaras municipais nos seus *websites* é limitada, com fraca visibilidade e em formatos que não permitem o processamento autónomo e automático da mesma. Este estudo procedeu à análise dos *websites* das 308 câmaras municipais, pelo que atribuiu uma classificação a cada site tendo por base um índice de transparência desenvolvido pelos autores. Este índice tinha como indicadores o número de itens disponibilizados, a sua visibilidade nos *websites*, formato de apresentação e forma de disponibilização da informação. Este estudo tinha como base a análise do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), do Sistema Integrado de Informação da Administração Local (SIIAL)⁴ e dos princípios de *Open Government Data*⁵.

Outro estudo desenvolvido por Lourenço et al. (2012) analisou o tipo de informação, a forma como a mesma pode ser acedida e o formato em que a mesma é disponibilizada nos *websites* das 100 câmaras municipais da região centro tendo por base os princípios de *Open Government Data* e o Portal dos Contratos Públicos (BASE)⁶. Concluíram que a informação é divulgada de forma parcial e os documentos são de grande dimensão o que dificulta a

⁴ O SIIAL é um sistema que permite o envio de toda a informação através de um único sistema da responsabilidade da Direcção-Geral das Autarquias Locais que, posteriormente, encarrega-se de distribuir essa informação pelas restantes entidades.

⁵ A *Open Government Data* é uma filosofia que estipula um conjunto de princípios para uma governação transparente. Estes princípios são propostos pelo *Open Government Working Group*.

⁶ O Portal dos Contratos Públicos é um sistema que permite registar e comunicar informação sobre todos os contratos celebrados com base no código dos contratos públicos.

identificação dos mesmos. Também concluíram que o facto de não existir uma área específica para a disponibilização da informação dificulta o acesso à mesma.

Enquanto que os estudos referidos analisam a disponibilização e a qualidade da informação constante na *internet*, este trabalho centra-se apenas na disponibilização da informação económico-financeira pelos municípios portugueses. Como a disponibilização dessa informação tem carácter obrigatório de acordo com a lei das finanças locais é importante verificar se os municípios estão a cumprir a legislação vigente. Para além deste estudo ter por base um diploma que ainda não foi objecto de estudo (lei das finanças locais) tem, também, como objectivo perceber quais as variáveis que podem influenciar os níveis de divulgação da informação económico-financeira.

5. Hipóteses e metodologia

Como já foi referido anteriormente, este trabalho de investigação visa perceber se os 308 municípios portugueses procedem, nos seus *websites*, à disponibilização da informação económico-financeira a que estão obrigados e quais as variáveis que influenciam esses níveis de divulgação, sendo esta a questão de investigação. Perante esta questão, em primeiro lugar, tentou-se perceber se os municípios portugueses disponibilizam a informação económico-financeira a que estão obrigados pela lei n.º 2/2007 de 15 de Janeiro, recorrendo aos dados obtidos no ITM de 2013. Em segundo lugar, analisou-se quais as variáveis que influenciam os níveis de divulgação da informação. Sendo assim, ao longo desta secção serão apresentadas as hipóteses formuladas, bem como a metodologia a utilizar para testar estas hipóteses.

5.1. Hipóteses

As hipóteses formuladas incidem sobre as variáveis que podem ter influência nos níveis de divulgação de informação económico-financeira, nomeadamente, a capacidade de captação de receitas, dependência financeira face ao poder central, endividamento, longevidade, coligação, ideologia política, executivo, dimensão e tipologia dos municípios e género. É a partir destas variáveis que se definem as seguintes hipóteses:

H1 - Quanto maior a capacidade de captação de receitas do município, maior é o nível de divulgação da informação económico-financeira.

De acordo com Martani e Lestiani (2012: 74) esta relação ocorre porque existindo uma maior captação de receitas, os cidadãos tem uma maior preocupação com o desempenho do governo local, isto é, os cidadãos querem saber como estão a ser gastos os seus impostos. Sendo assim, os cidadãos podem punir ou premiar os eleitos, verificando-se a *accountability* vertical (O'Donnell, 1998: 28). Este tipo de *accountability* também pressupõe a pressão exercida pela comunicação social. Portanto espera-se que os municípios com maior volume de receitas divulguem mais informação económico-financeira.

H2 - Quanto maior o grau de dependência financeira face ao poder central, maior o nível de divulgação da informação económico-financeira.

O estudo desenvolvido por Ingram (1984) demonstrou que grandes níveis de dependência tendem a aumentar os níveis de divulgação de informação. Visto que o governo central atribuiu fundos ao governo local, este irá proceder à sua monitorização e avaliação. Quanto maior a dependência, isto é, quanto maior o peso das transferências no orçamento do

município, maior será a monitorização e, conseqüentemente, maior será a pressão para que estes cumpram a legislação. Segundo O'Donnell, (2003: 51 e 52) a este subconjunto de interacções em que os órgãos do Estado fiscalizam e sancionam outros órgãos estatais denomina-se de *accountability* horizontal. Esta pressão exercida resulta numa maior divulgação da informação. Assim, acredita-se que quanto maior a dependência financeira dos municípios portugueses, maior serão os níveis de divulgação da informação económico-financeira.

H3 - Quanto maior o nível de endividamento do município, menor é o nível de divulgação da informação económico-financeira.

Segundo Alt e Lassen (2006) a variável endividamento está negativamente relacionada com o nível de divulgação da informação. Se o nível da divulgação da informação for baixa, a probabilidade dos eleitores ficarem a saber do montante de endividamento também é baixo. Esta realidade é benéfica para os actores políticos porque pode resultar na sua reeleição. A falta de controlo e monitorização das despesas possibilita que os actores políticos aumentem os gastos, fornecendo mais bens públicos. Adquirem o bem, mas este só irá ser pago posteriormente, pelo que usam a dívida de modo a demonstrar que são competentes (Alt e Lassen, 2006: 5). Perante isto, espera-se concluir que os municípios mais endividados divulguem menos informação económico-financeira.

H4 - Quanto maior a longevidade no poder, menor é o nível de divulgação da informação económico-financeira.

Em contextos onde se verifique longevidade no poder, o nível de divulgação da informação será baixo. Esta relação negativa ocorre porque os actores políticos, embora tenham sido escolhidos para representar e defender os interesses colectivos, gozam de uma maior discricionariedade para satisfazer os interesses individuais, que podem ser opostos aos interesses colectivos (García e García, 2008: 74). Segundo Robertson et al. (2013: 10) quanto mais tempo o mesmo partido ou eleito estiver no poder, maior é a intenção de promover os seus próprios interesses. Sendo assim, as informações divulgadas tendem a ser incompletas de forma a que os cidadãos não tenham conhecimento sobre a sua actuação. Portanto é de esperar que quanto mais tempo o presidente exerça funções, menor os níveis de divulgação da informação económico-financeira.

H5 - Nos municípios onde existem coligações, o nível de divulgação da informação económico-financeira é maior.

Robins e Austin (1986) num estudo que pretendiam analisar a discrepância entre o tipo e a qualidade da informação financeira disponibilizada pelo Estado, concluíram que a coligação dos partidos é um dos factores que afecta a disponibilização da informação. De acordo com Martani e Lestiani (2012) esta relação ocorre porque, por um lado, os partidos tem um incentivo para monitorizar o comportamento do outro partido (devido a um certo grau de desconfiança) e, por outro lado, cada partido pretende maximizar a sua parte dos recursos gastos. Estes incentivos podem ser traduzidos em pedidos de informação. Deste modo espera-se que os resultados demonstrem que os municípios onde existem coligações divulguem mais informação económico-financeira.

H6 - Nos municípios com partidos de esquerda, em comparação com os municípios com partidos de direita, o nível de divulgação da informação económico-financeira é maior.

No estudo elaborado por Piotrowski e Ryzin (2007: 319) concluíram que existe uma relação entre o nível de divulgação da informação e a ideologia política. Os resultados demonstram que os partidos de esquerda, em comparação com os partidos de direita são mais propensos a divulgar informação económico-financeira. Esta relação pode ser explicada pelo facto dos partidos de esquerda defenderem um Estado mais interventivo, demonstrando maior "preocupação" com os cidadãos. Estes tendem a divulgar mais informação de forma a diminuir a assimetria de informação que coloca os cidadãos em desvantagem. Os resultados esperados são que os municípios em que o executivo é composto por partidos de esquerda divulguem mais informação económico-financeira.

H7 - Nos municípios com executivo minoritário, o nível de divulgação da informação económico-financeira é maior.

De acordo com Baber (1983) e Ingram (1984) a competitividade política influencia os níveis de divulgação de informação, isto é, quanto maior a competitividade política maior é o nível de divulgação da informação. Sendo assim, nos municípios em que o executivo seja minoritário a competitividade política será maior. Esta relação ocorre porque o executivo sendo minoritário a oposição é mais forte, existindo o risco de estes divulgarem informações prejudiciais ao executivo em funções. Nestes casos, os governantes tem interesse em demonstrar uma gestão eficiente, através da divulgação da informação (Baber e Sen, 1984:

94). Portanto, espera-se que os executivos minoritários divulguem mais informação económico-financeira, em comparação com os executivos maioritários.

H8 - Quanto maior a dimensão dos municípios, maior é o nível de disponibilização da informação económico-financeira.

No estudo desenvolvido por Norris e Moon (2005: 72) chegaram à conclusão de que a adopção de *websites* está fortemente relacionado com a dimensão dos municípios. De acordo com García e García (2008: 71 e 72), esta relação ocorre porque os municípios de grande dimensão dispõem de pessoas especializadas em tecnologias de informação capazes de desenvolver *websites* nos quais pode ser disponibilizada toda a informação económico-financeira. Para além disso, o desenvolvimento destas plataformas electrónicas implica recursos financeiros e tecnológicos que os municípios de maior dimensão têm à sua disposição.

Outro argumento apresentado pelos mesmos autores, defende que nos municípios de grande dimensão existe uma grande assimetria de informação entre os actores políticos que gerem uma rede complexa de serviços. Sendo assim, e com o objectivo de reduzir essa assimetria, os actores políticos tem uma maior predisposição para divulgarem a informação económico-financeira dos municípios (García e García, 2008: 72).

A dimensão dos municípios é estipulado com base no número de habitantes do município. Portanto, espera-se que os municípios de grande dimensão apresentem níveis de divulgação da informação económico-financeira maiores.

H9 - Os municípios urbanos, em comparação com os municípios rurais, tem um nível de divulgação da informação económico-financeira maior.

De acordo com Silva et al. (2008: 247), os meios urbanos são os locais mais favoráveis à participação cívica e política, porque as oportunidades de interacção e discussão política são maiores nesses contextos. A mesma relação se verifica ao nível das práticas associativas. A participação em partidos políticos, sindicatos e organizações também é mais elevada nos municípios urbanos (Silva et al., 2008: 248-251). Uma vez que os cidadãos nas áreas urbanas estão mais envolvidos nos assuntos da comunidade e mais activos civicamente, os níveis de divulgação da informação serão maiores. Portanto, espera-se que os níveis de divulgação da informação económico-financeira sejam maiores nos municípios urbanos em comparação com os municípios rurais.

H10 - Nos municípios em que o presidente de câmara é do sexo feminino, o nível de divulgação da informação económico-financeiro é maior.

Esta relação pode ser explicada pelo estilo de liderança feminino. Segundo Eaglye e Johnson (1990: 233) as mulheres tem uma tendência para adoptarem um estilo de liderança mais participativo e democrático. Para além disso, Esarey e Bayer (2014) enunciam que as mulheres são mais adversas a violar as normas sociais e políticas, demonstrando um maior sentido de responsabilidade. Para além de ressaltarem o comportamento ético das mulheres Dollar et al. (2001: 427) referem que as mesmas demonstram uma maior preocupação com os bens comuns. Como as mulheres tem uma menor tendência para quebrar as regras, estas demonstram-se mais predispostas a divulgar a informação conforme estipula a lei. Esta relação foi comprovada pelo estudo desenvolvido por Piotrowski e Ryzin (2007), tendo concluído que as mulheres demonstram-se mais preocupadas com a divulgação da informação. Deste modo, espera-se que os municípios em que o presidente da câmara é do sexo feminino apresente níveis de divulgação da informação económico-financeira mais elevados.

Na Tabela 7 apresenta-se uma síntese da variável dependente e das variáveis independentes presentes neste trabalho.

Tabela 7: Síntese das variáveis definidas neste trabalho.

Variável dependente	Variáveis Independentes	
Divulgação da informação económico-financeira dos municípios	Variáveis económicas	Hipótese 1 Captação de receitas
		Hipótese 2 Dependência financeira
		Hipótese 3 Endividamento
	Variáveis políticas	Hipótese 4 Longevidade
		Hipótese 5 Coligação
		Hipótese 6 Ideologia política
		Hipótese 7 Executivo minoritário
	Variáveis sócio-demográficas	Hipótese 8 Dimensão dos municípios
		Hipótese 9 Tipologia (urbano/rural)
		Hipótese 10 Género

A variável dependente consiste no objecto do nosso estudo. É o fenómeno que pretendemos dar explicação (Johnson e Reynolds, 2012: 103) Neste trabalho, a variável dependente - níveis de divulgação da informação económico-financeira - será medida com base no Índice de Transparência Municipal elaborado pela TIAC. Relativamente às variáveis independentes estas são as variáveis que influenciam, afectam ou causam o fenómeno, ou seja, são as variáveis que ajudam a explicar a variável dependente (Johnson e Reynolds, 2012: 103). De seguida, na Tabela 8 apresenta-se uma síntese das hipóteses a testar, bem como os dados e fontes utilizadas referentes às variáveis independentes.

Tabela 8: Caracterização das variáveis.

Hipóteses a testar	Dados utilizados	Fonte
<p>Hipótese 1</p> <p>Quanto maior a capacidade de captação de receitas do município, maior é o nível de divulgação da informação económico-financeira.</p>	Total de receitas <i>per capita</i>	PORDATA
<p>Hipótese 2</p> <p>Quanto maior o grau de dependência financeira face ao poder central, maior o nível de divulgação da informação económico-financeira.</p>	Transferências OE/total de receitas	PORDATA
<p>Hipótese 3</p> <p>Quanto maior o nível de endividamento do município, menor é o nível de divulgação da informação económico-financeira.</p>	Endividamento líquido <i>per capita</i>	Direcção-Geral das Autarquias Locais
<p>Hipótese 4</p> <p>Quanto maior a longevidade no poder, menor é o nível de divulgação da informação económico-financeira.</p>	Número de mandatos consecutivos do presidente da câmara entre 1976 e 2013	Comissão Nacional de Eleições (CNE)
<p>Hipótese 5</p> <p>Nos municípios onde existem coligações, o nível de divulgação da informação económico-financeira é maior.</p>	Resultados eleitorais nas eleições autárquicas de 2009 (mandato 2009 a 2013)	Direcção-Geral da Administração Interna (DGAI)
<p>Hipótese 6</p> <p>Nos municípios com partidos de esquerda, em comparação com os municípios com partidos de direita, o nível de divulgação da informação económico-financeira é maior.</p>	Resultados eleitorais nas eleições autárquicas de 2009 (mandato 2009 a 2013)	Direcção-Geral da Administração Interna (DGAI)
<p>Hipótese 7</p> <p>Nos municípios com executivo minoritário, o nível de divulgação da informação económico-financeira é maior.</p>	Resultados eleitorais nas eleições autárquicas de 2009 (mandato 2009 a 2013)	Direcção-Geral da Administração Interna (DGAI)
<p>Hipótese 8</p> <p>Quanto maior a dimensão dos municípios, maior é o nível de disponibilização da informação económico-financeira.</p>	Número de habitantes em 2013	PORDATA
<p>Hipótese 9</p> <p>Os municípios urbanos, em comparação com os municípios rurais, tem um nível de divulgação da informação económico-financeira maior.</p>	Lista de freguesias classificadas como APR, AMU e APU.	Instituto Nacional de Estatística (INE)
<p>Hipótese 10</p> <p>Nos municípios em que o presidente de câmara é do sexo feminino, o nível de divulgação da informação económico-financeiro é maior.</p>	Resultados eleitorais nas eleições autárquicas de 2009 (mandato 2009 a 2013)	Comissão Nacional de Eleições (CNE)

5.2. Metodologia

Como já foi referido anteriormente, este estudo tem dois objectivos. Em primeiro lugar verificar se os autarcas procedem à disponibilização da informação económico-financeira a que estão obrigados pela lei das finanças locais e, em segundo lugar, perceber quais os factores que influenciam a divulgação dessa informação.

Com vista a prossecução destes objectivos, e da necessidade de recorrer a instrumentos de análise estatística neste trabalho de investigação utilizou-se a análise quantitativa. De acordo com Aliaga e Gunderson (2002 citado em Muijs, 2004: 1) a análise quantitativa consiste em explicar os fenómenos através da recolha de dados numéricos que são analisados com recursos a métodos matemáticos.

Neste trabalho, recorreu-se aos dados obtidos no ITM no ano de 2013, sendo estes os dados que sustentam a variável dependente. Esta técnica de análise de dados secundários tem um baixo custo, permite fazer comparações entre grupos e facilita a replicação (Neuman, 2007: 239). No entanto, Muijs (2004: 57 e 58) refere que utilizar dados já recolhidos pode comportar algum risco, nomeadamente ao nível da validade e confiabilidade dos dados. A validade dos dados ocorre quando estes medem aquilo que o investigador pretende. A confiabilidade indica se os dados recolhidos correspondem à realidade.

Conforme refere Muijs (2004: 57) e Neuman (2007: 239), em primeiro lugar, os fins para os quais os dados foram colectados podem ser diferentes daqueles para os quais quero usá-los, não sendo os mais adequados para a investigação. Para além disso, os investigadores podem fazer suposições erradas ou interpretar mal os dados. Em segundo lugar, o investigador não tem controlo nem conhece de forma clara o modo como os dados foram recolhidos, pelo que podem ocorrer erros que colocam em causa a validade desses dados. Nestes casos é necessário ter em atenção a unidade dos dados, bem como a data e o local da recolha dos mesmos.

Outro problema que influencia esta técnica diz respeito à forma como os dados são recolhidos. Muitos dos dados disponíveis estão publicados de forma agregada e não individualmente podendo incorrer numa falácia ecológica, isto é, deduz-se comportamentos individuais a partir de dados agregados. De modo a evitar este tipo de situações devem ser analisados os dados individualmente e só depois agregá-los (Neuman, 2007: 240 e 241).

Na verdade estas questões são minimizadas nesta investigação. Assim como este estudo pretende, o ITM mede o nível de divulgação da informação nos *websites* dos

municípios portugueses. Para além disso, é conhecido o processo de definição dos indicadores, a forma e o período de recolha dessa informação. De acordo com o Relatório do ITM 2013 (TIAC, 2013), para evitar discrepâncias na interpretação dos diversos indicadores, foi elaborado um guião e administraram formação aos voluntários sobre os objectivos e metodologia do ITM. Também realizaram pré-testes de forma a garantir a qualidade e rigor da informação recolhida. Durante a recolha de dados, que decorreu entre Junho e Setembro de 2013, a coordenação científica do projecto supervisionou e deu assistência prestando esclarecimentos sempre que era solicitada. Para além disso, depois de recolhidos os dados os mesmos foram sujeitos ao contraditório. Nesta fase, as matrizes de recolha de dados foram enviados aos municípios para que estes se pronunciassem sobre as mesmas.

Para testar as hipóteses enunciadas, recorreu-se a duas análises distintas, sendo elas: a análise bivariada e a análise multivariada. Numa primeira abordagem utilizou-se à análise bivariada, onde se pretende perceber se existe uma relação entre os níveis de divulgação da informação apurados no ITM e cada uma das variáveis económicas, políticas e sócio-demográficas definidas. Numa segunda abordagem recorreu-se à análise multivariada, pois permite ter em atenção os efeitos simultâneos sobre a variável dependente (Franklin, 2008: 255). É importante fazer uma análise que teste os efeitos para além da interacção entre a variável dependente e as diversas variáveis independentes, devido ao erro que a análise bivariada pode comportar. Este erro ocorre porque a análise bivariada não permite testar o fenómeno da divulgação como um todo, pelo que uma variável que apresente uma relação significativa na análise bivariada, pode não apresentar o mesmo resultado na análise multivariada.

5.2.1 Índice de Transparência Municipal

O Índice de Transparência Municipal é um projecto desenvolvido pela TIAC em parceria com as seguintes instituições: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Instituto Superior Técnico, Núcleo de Estudos em Administração e Políticas Públicas da Universidade do Minho e o Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro. Este índice pretende divulgar o grau de transparência dos 308 municípios portugueses no que diz respeito à divulgação da informação nos seus *websites*. Para além disto, pretende incentivar as autoridades locais a melhorar as ferramentas de comunicação e interacção com o cidadão, permitindo uma governação mais responsável e participativa. Para medir o grau de transparência das câmaras municipais com base na

informação disponibilizada aos cidadãos nos seus *websites*, este índice compreende 76 indicadores agrupados em sete dimensões, sendo elas:

- A - Informação sobre a organização, composição social e funcionamento do município;
- B - Planos e planeamento;
- C - Impostos, taxas, tarifas, preços e regulamentos;
- D - Relação com a sociedade;
- E - Contratação pública;
- F - Transparência económico-financeira;
- G - Transparência na área do urbanismo.

Os indicadores foram definidos com base nos critérios de relevância para a transparência da governação local, tendo por base os estudos e índices desenvolvidos noutros países e a experiência profissional de um conjunto de *stakeholders* e peritos na área local. A escolha destes indicadores também teve em atenção o critério de universalidade, isto é, apenas foram considerados os indicadores existentes em todos os municípios e cujo processo de implementação seja da responsabilidade dos agentes locais.

Importa também referir que nem todos os indicadores definidos neste projecto são obrigatórios por lei e nem todos os itens de informação que os municípios estão legalmente obrigados a publicar foram incorporados pelos peritos como relevantes. Contudo, ao nível da dimensão transparência económico-financeira todos os indicadores definidos são obrigatórios por lei ao abrigo da lei n.º2/2007 de 15 de Janeiro.

Neste trabalho, apenas será analisada a dimensão transparência económico-financeira do ITM. Face a isto, a Tabela 9 demonstra quais os indicadores que a dimensão transparência económico-financeira compreende. A pontuação destes indicadores foi realizada com base em variáveis binárias em que é atribuído a pontuação de 1 caso a informação seja disponibilizada e 0 se a mesma não for disponibilizada.

Tabela 9: Indicadores da dimensão transparência económico-financeira do ITM (Fonte: TIAC, 2013).

F - Transparência económico-financeira	1. Documentos previsionais	1. Orçamento do município Art.º 49, n.º 2 al. b)
	2. Documentos de prestação de contas	1. Balanço (individual e, quando aplicável, consolidado) Art.º 49, n.º 2 al. b)
		2. Demonstração dos resultados (individual e, quando aplicável, consolidada) Art.º 49, n.º 2 al. b)
		3. Relatório de gestão Art.º 49, n.º 2 al. b)
		5. Mapa de fluxos de caixa Art.º 49, n.º 1 al. a)
	3. Informação sobre execução orçamental	1. Mapas de execução orçamental (Despesa e Receita) Art.º 49, n.º 2 al. b)
		2. Execução anual do plano plurianual de investimentos Art.º 49, n.º 2 al. c)
		3. Investimento por freguesia (listagem das despesas de capital efectuadas por freguesia) Art.º 49, n.º 2 al. c)
		4. Alterações e rectificações orçamentais
	4. Transparência sobre o endividamento	1. Lista de dívidas a fornecedores e respectivos períodos de mora Art.º 49, n.º 1 al. f)
		2. Lista de empréstimos à banca e respectivos prazos e vencimentos Art.º 49, n.º 1 al. f)
		3. Lista de dívidas por <i>factoring</i> e outra dívida a terceiros Art.º 49, n.º 1 al. f)

Importa, também perceber a forma como o desempenho dos municípios é pontuado. O ITM bem como cada uma das suas dimensões é pontuado numa escala de 0 a 100, onde 0 corresponde a nenhuma informação disponibilizada e 100 a toda informação disponibilizada. Conforme podemos verificar na Tabela 10 a pontuação é distribuída por 15 níveis.

De acordo com o relatório do ITM de 2013, todos os indicadores são "importantes", caso contrário seriam excluídos da análise. Contudo, existem alguns indicadores "mais importantes", sendo denominados de "determinantes". Relativamente à dimensão económico-financeira é considerado informação "determinante" o orçamento do município, mapa de execução orçamental e a lista de dívidas a fornecedores e respectivos períodos de mora.

Tabela 10: Escala utilizada para pontuar o desempenho dos municípios portugueses (Fonte: TIAC, 2013).

Regras de pontuação		
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
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
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

Face aos níveis apresentados o desempenho pode ser categorizado como bom, aceitável e insuficiente. Os municípios que se encontrem entre o nível I e o nível VI são considerados municípios com um bom desempenho. Os municípios com uma pontuação referente aos níveis VII a X são considerados com um desempenho aceitável e, por último, os municípios que se encontrem entre o nível XI e XV são considerados com um desempenho insuficiente.

6. Análise e discussão dos resultados

Depois de tudo o que foi apresentado nos capítulos anteriores, torna-se finalmente possível analisar os resultados obtidos neste trabalho. Sendo assim, depois de analisar-se os dados obtidos no ITM nos que diz respeito à dimensão económico-financeira, realizou-se uma análise descritiva dos dados. De seguida testou-se as hipóteses apresentadas anteriormente, recorrendo à análise bivarida. Por último, procedeu-se à análise multivariada de forma a verificar os efeitos simultâneos das variáveis nos níveis de divulgação da informação.

6.1. Análise dos resultados obtidos no ITM

Considerando os dados obtidos no ITM de 2013, constata-se que o valor médio de disponibilização de informação económico-financeira pelos municípios é de 67,31 numa escala de 0 a 100, e o desvio padrão é de 27,54 (Tabela 11). O desvio padrão é uma medida de dispersão estatística e define-se pela raiz quadrada da variância.

Tabela 11: Valor médio de disponibilização da informação económico-financeira pelos municípios portugueses e desvio-padrão no ano de 2013.

	Valor atribuído	
N	Média	Desvio-padrão
308	67,31	27,54

De seguida apresenta-se uma tabela onde se pode ver a frequência dos resultados obtidos no ITM de 2013 referente à dimensão económico-financeira. Analisando a Tabela 12, podemos verificar que a pontuação de 71 foi atribuído a 102 municípios portugueses, sendo esta a pontuação mais atribuída. A pontuação menos atribuída foi a de 21 pontos, sendo apenas atribuída a 1 município. Relativamente à pontuação máxima, ou seja, 100 foi atribuída a 37 municípios. Portanto, só existem 37 municípios portugueses que divulgam toda a informação económico-financeira a que estão obrigados. Para além da dimensão da transparência económico-financeira só abranger indicadores obrigatórios pela lei das finanças locais, esta lei já se encontra em vigor desde de 2007 (decorridos 7 anos) pelo que seria de esperar melhores resultados.

Tabela 12: Frequência dos resultados obtidos no ITM de 2013 relativamente à dimensão transparência económico-financeira.

ITM	Frequência
7	30
21	1
36	30
43	5
50	14
57	9
64	12
71	102
86	6
93	62
100	37

Na Figura 4 podemos verificar os resultados obtidos pelos municípios com base no seu desempenho e a percentagem correspondente.

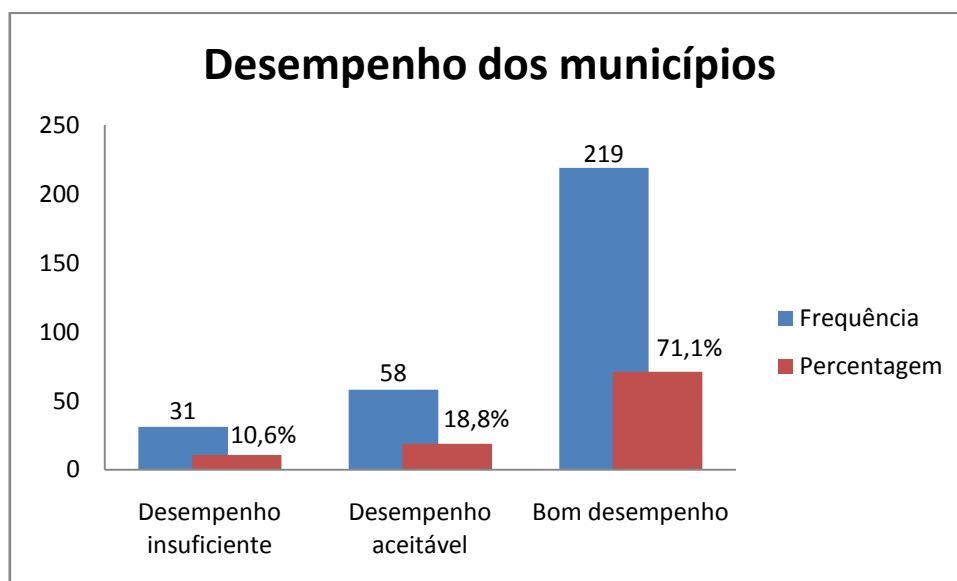


Figura 4: Número de municípios com base no desempenho em relação à dimensão transparência económico-financeira.

Podemos constatar que 71,1% municípios portugueses foram considerados como tendo um bom desempenho (219 municípios). Relativamente ao patamar intermédio, 18,8% municípios foram considerados como tendo um desempenho aceitável. Contudo, 10,6% dos municípios obtiveram um resultado insuficiente (31 municípios).

Importa fazer uma ressalva em relação a este último grupo de municípios que obtiveram um resultado insuficiente. Na verdade, desses 31 municípios 30 não divulgam qualquer tipo de informação económico-financeira. De acordo com o relatório do ITM de 2013 (TIAC, 2013), o município da Calheta(Açores) não tinha *website* (mas tinha uma página institucional no *Facebook*) e outros dois municípios (Santa Cruz das Flores nos Açores e Montalegre) tinham *website* mas não se encontravam disponíveis. Perante estas situações e visto que era a primeira vez que se realizava em Portugal um projecto deste género, a coordenação do projecto optou por atribuir a estes casos a pontuação mínima (7). Sendo assim, e por uma questão de equidade, nenhum dos municípios obteve uma pontuação inferior a 7.

6.2. Análise descritiva dos dados

Ao longo desta secção realiza-se uma análise descritiva dos dados referente às variáveis económicas, políticas e sócio-demográficas em estudo neste trabalho. O universo deste estudo é constituído pelos 308 municípios portugueses, situados em Portugal continental e nos arquipélagos da Madeira e dos Açores.

Relativamente à variável captação de receitas, existem 99 municípios que arrecadaram receitas no montante entre 300€ e 700€ *per capita*. Grande parte dos municípios apresentam um valor de captação de receitas *per capita* no intervalo de 701€ e 1200€ (115 municípios). Já as receitas *per capita* arrecadadas no valor entre 1201€ e 1700€ diz respeito a 66 municípios portugueses. Finalmente, existem 28 municípios que no ano de 2013 conseguiram captar mais de 1701€ em receitas *per capita*.

Com base na Figura 5 verifica-se que a média de divulgação de informação económico-financeira é mais elevada nos municípios com uma capacidade de arrecadar receitas mais baixa. Enquanto que a média de divulgação de informação no intervalo entre 300€ e 700€ é de 72,69, o intervalo de 701€ e 1200€ apresentam uma média igual a 68,84. A média mais baixa (59,62) corresponde aos municípios que captarem receitas no valor entre os 1201€ e os 1700€.

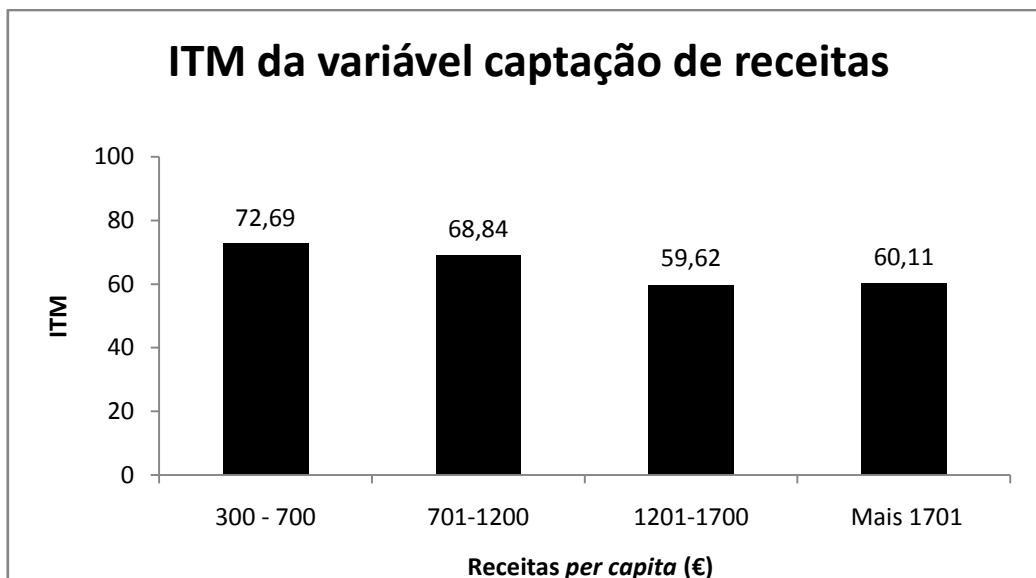


Figura 5: Média de divulgação da informação económico-financeira da variável captação de receitas.

A próxima variável a analisar é a dependência financeira. A dependência financeira é medida pelo montante de transferências do OE a dividir pelo total de receitas dos municípios. Existem 140 municípios em que até 50% das suas receitas resultam das transferências do OE. Os restantes municípios (168) apresentam uma dependência financeira superior a 51%.

Como podemos constatar na Figura 6, a média de divulgação da informação económico-financeira é maior nos municípios que apresentam um grau de dependência financeira entre 10 e 50%, com um valor igual a 72,16. Já os municípios em que mais de 50% das suas receitas resultam do OE apresentam uma média de divulgação da informação económico-financeira igual a 63,26.

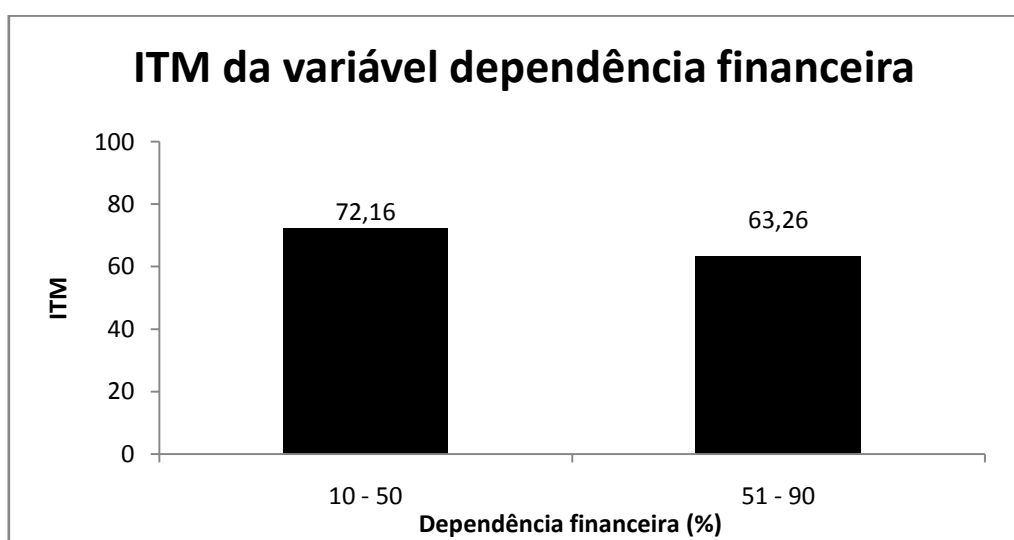


Figura 6: Média de divulgação da informação económico-financeira da variável dependência financeira.

Outra variável analisada é o endividamento dos municípios. Em 2013, 258 municípios estavam endividados. Na Figura 7 apresenta-se a média de divulgação da informação económico-financeira consoante o montante do endividamento. O primeiro grupo de municípios (201 municípios) apresentam um montante de endividamento compreendido entre 1 e 1000€/hab. O segundo grupo de municípios, com um endividamento entre 1001 e 2000€/hab., é composto por 43 municípios. Os restantes 14 municípios tem um nível de endividamento superior a 2001€ por habitante.

A Figura 7 demonstra que os municípios que tem uma média de divulgação da informação maior são os municípios com um montante de endividamento entre 1 e 1000€ por habitante. A média de divulgação desse grupo de municípios é igual a 68,77. Pelo contrário, os municípios que apresentam uma média de divulgação de informação menor são aqueles municípios com endividamento entre 1001 e 2000€/habitante. Os restantes municípios apresentam uma média de divulgação de informação económico-financeira igual a 64,07.

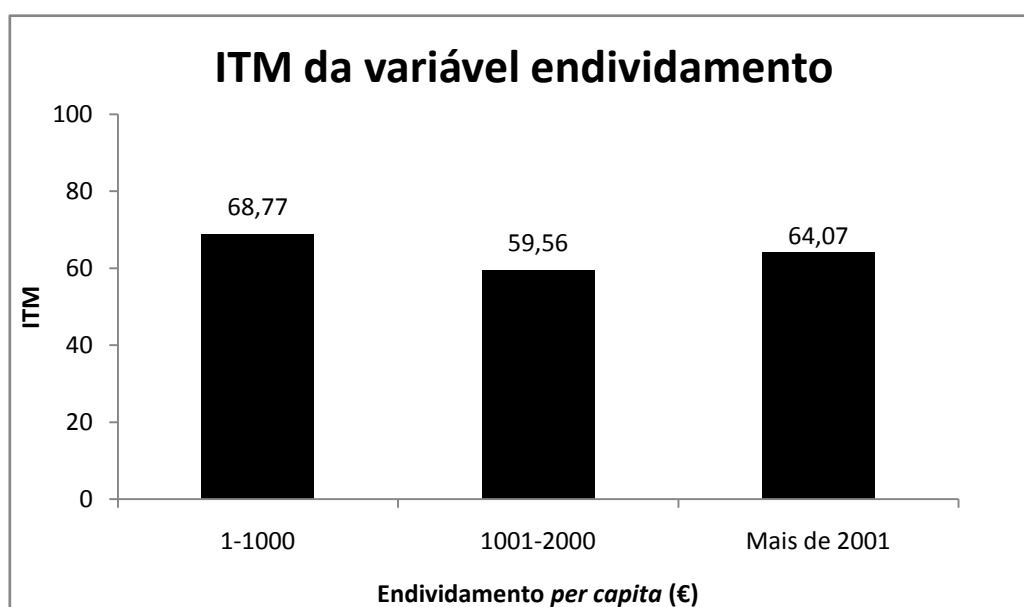


Figura 7: Média de divulgação da informação económico-financeira da variável endividamento.

A variável coligação diz respeito aos municípios onde o executivo é composto ou não por uma coligação. Dos 308 municípios em análise neste estudo, existem 50 municípios onde o executivo é composto por uma coligação e 258 onde essa realidade não se verifica. Na Figura 8 verifica-se que a média de divulgação da informação é maior nos municípios em que o executivo é composto por uma coligação (74,08) em comparação com os municípios onde o executivo é composto por um único partido (66).

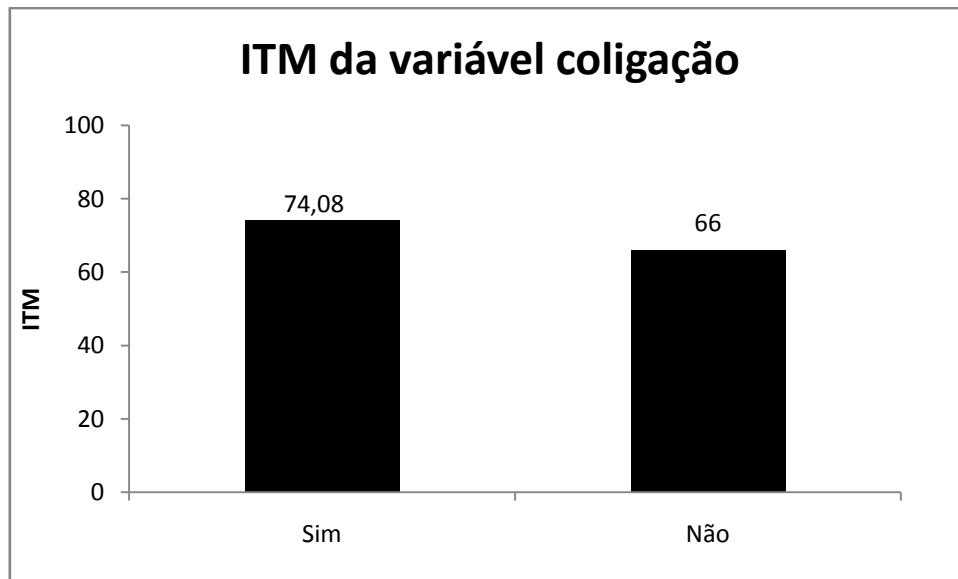


Figura 8: Média de disponibilização da informação económico-financeira da variável coligação.

Relativamente aos partidos que exerciam funções no mandato de 2009 a 2013, verifica-se que existiam 117 municípios governados pelo PSD, 132 pelo PS e 28 municípios governados pelo PCP-PEV. Só existia um município governado pelo BE e outro pelo CDS-PP. Relativamente aos municípios governados por coligações, existiam 2 municípios governados pelo PSD/CDS-PP/MPT/PPM e um governado pela coligação PSD/CDS-PP/PPM e 19 governados pelo PSD/CDS-PP. Os restantes 7 municípios eram governados por independentes.

Na Figura 9 apresenta-se a média de disponibilização da informação económico-financeira para cada partido. O partido que apresenta a média mais alta de disponibilização de informação é a coligação PCP-PEV com 75,43. Pelo contrário, o partido que apresenta uma média mais baixa é o PSD com 64,91. A classe "outros" engloba as seguintes coligações: PSD/CDS-PP, PSD/CDS-PP/PPM e PSD/CDS-PP/MPT/PPM.

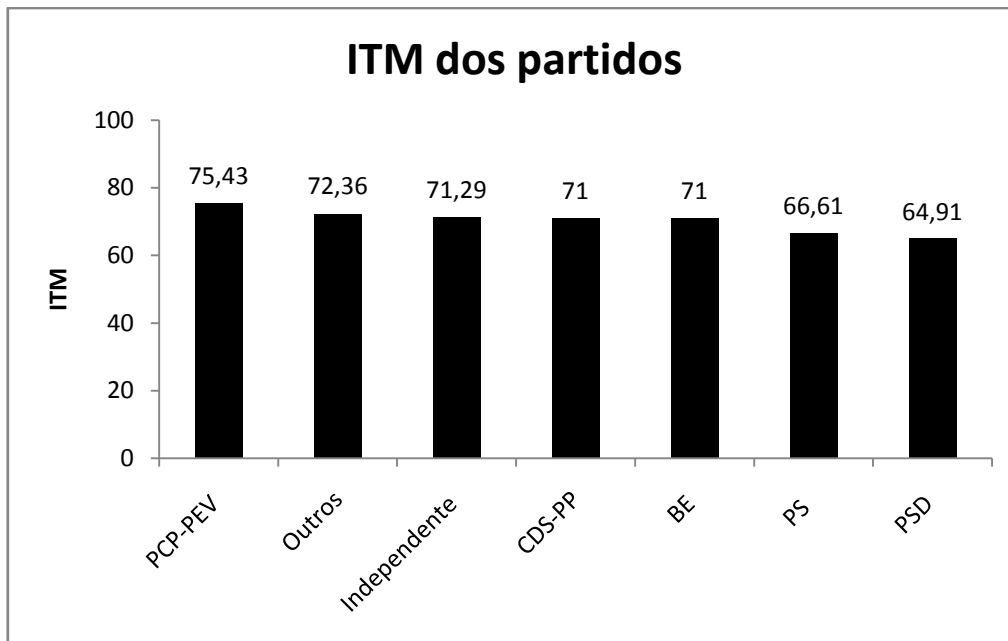


Figura 9: Média de disponibilização da informação económico-financeira dos partidos políticos.

A variável ideologia política refere-se à ideologia defendida pelos partidos apresentados na análise anterior podendo dividir-se em ideologia de esquerda e de direita. Existem 165 municípios em que os partidos defendem uma ideologia de esquerda e 142 que defendem uma ideologia de direita. Com análise da Figura 10 percebe-se que a média de divulgação de informação dos partidos de esquerda é de 68,16, enquanto que a dos partidos de direita é de 66,30.

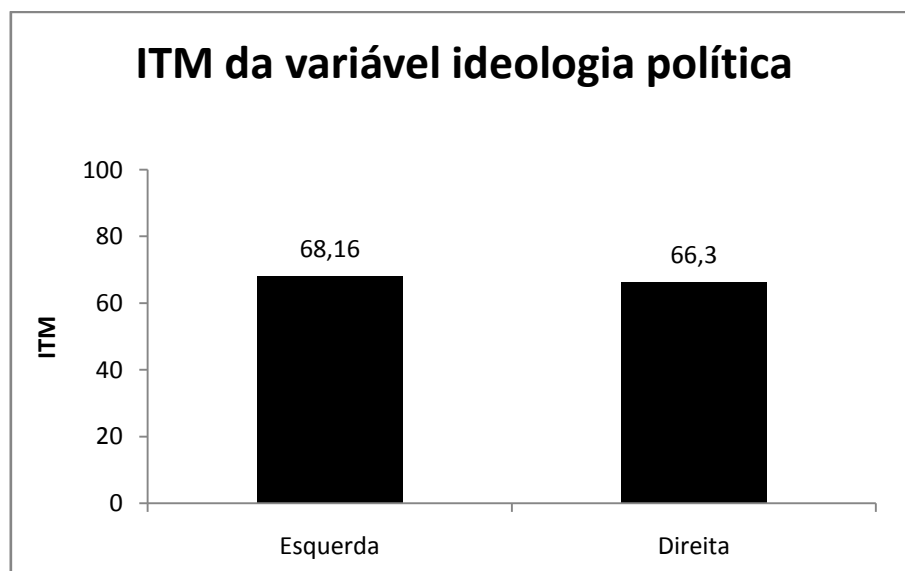


Figura 10: Média de disponibilização da informação económico-financeira da variável ideologia política.

A variável executivo minoritário, como o próprio nome indica refere-se ao executivos que são minoritários tendo por base os resultados nas eleições autárquicas de 2009. Sendo assim, existem 290 municípios em que o executivo não é minoritário e 18 onde o executivo é minoritário. A média de disponibilização da informação dos municípios onde o executivo é minoritário é superior aos restantes municípios. Enquanto os primeiros apresentam uma média igual a 74,78, os segundos têm uma média igual a 66,84.

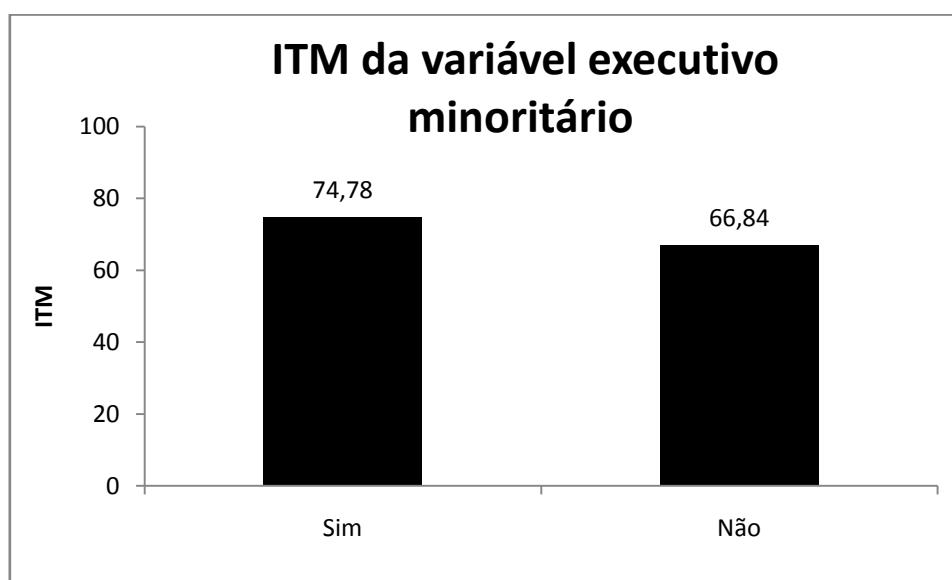


Figura 11: Média de disponibilização da informação económico-financeira da variável executivo minoritário.

A variável dimensão diz respeito à dimensão dos municípios com base no número de habitantes no ano de 2013. Sendo assim, podemos constatar que existem 180 municípios portugueses de pequena dimensão, 104 de média dimensão e 24 municípios de grande dimensão. Com base na análise da Figura 12 verifica-se que são os municípios de grande dimensão que apresentam uma média de divulgação de informação económico-financeira maior. A média referente aos municípios de grande dimensão é de 82,04, enquanto que os de média dimensão é de 73,93. Os pequenos municípios apresentam uma média de divulgação de informação igual a 61,52.

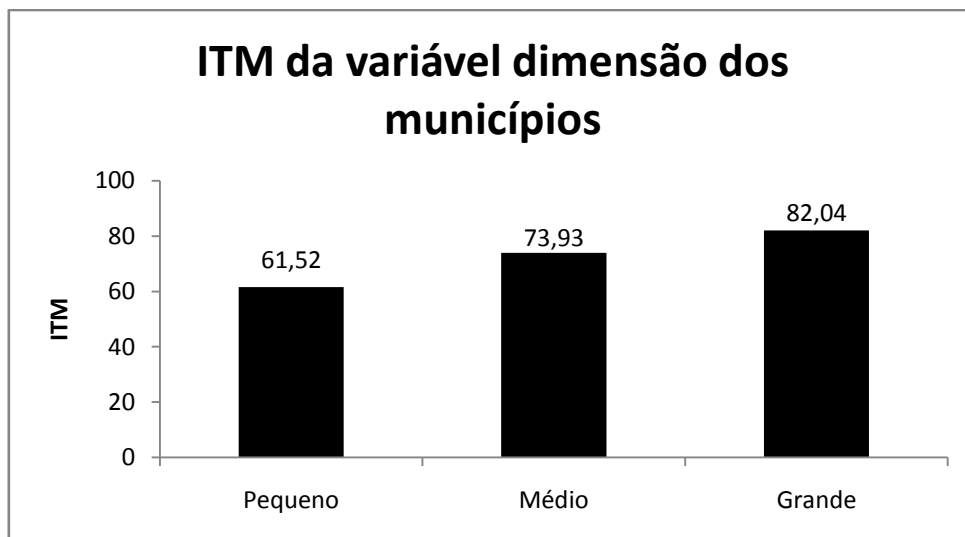


Figura 12: Média de disponibilização da informação económico-financeira da variável dimensão dos municípios.

A variável tipologia refere-se à categorização dos municípios como urbano ou rural. Com base nessa categorização existem 227 considerados urbanos e 81 considerados rurais. A média referente aos municípios urbanos é de 69,52 e dos rurais é de 61,10 (Figura 13). Sendo assim, a média de divulgação de informação é superior nos municípios urbanos.

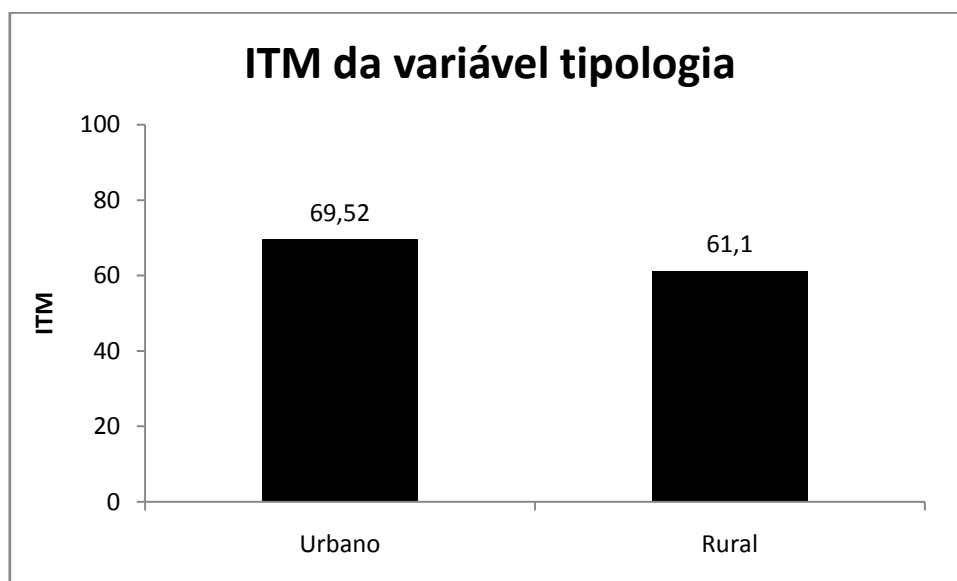


Figura 13: Média de disponibilização da informação económico-financeira da variável tipologia dos municípios.

Por último, a variável género deste trabalho corresponde ao sexo dos presidentes de câmara no mandato de 2009 a 2013, sendo que dos 308 presidentes de câmara, 21 são do sexo feminino e 287 são do sexo masculino. Como podemos verificar na Figura 14 a média de

disponibilização da informação económico financeira é superior no sexo feminino com 83,62 enquanto que o sexo masculino a média é igual a 66,11.

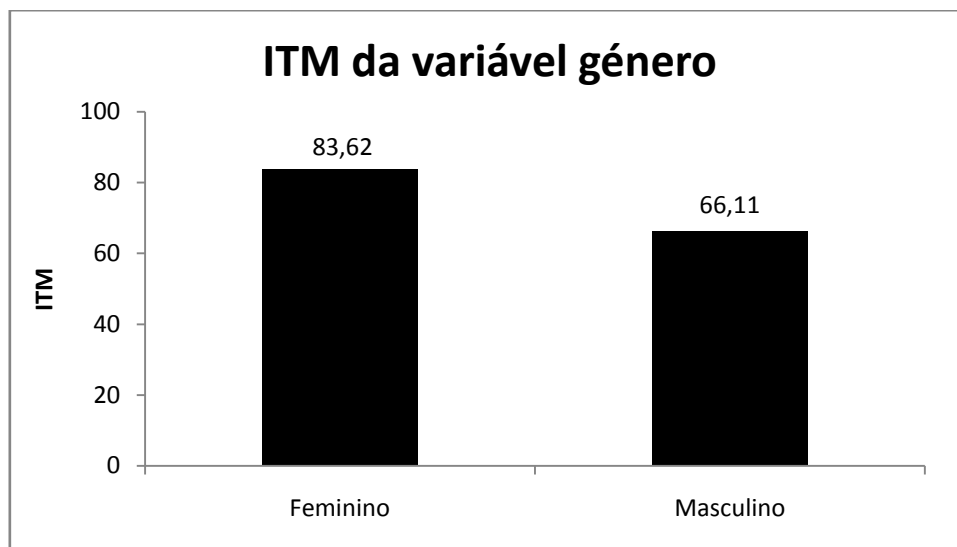


Figura 14: Média de disponibilização da informação económico-financeira da variável género.

6.3. O que explica as diferenças na transparência: análise bivariada

Nesta secção procedeu-se à análise bivariada de modo a perceber se existe uma relação entre os níveis de divulgação de informação económico-financeira e as variáveis económicas, políticas e sócio-demográficas definidas nas hipóteses.

Começou-se por fazer o teste de normalidade à variável dependente e às variáveis de escala de modo a determinar se as variáveis apresentam uma distribuição normal e consequentemente, escolher o melhor teste a aplicar. Para isso utilizou-se o teste de *kolmogorov-Smirnov* que permite verificar se uma determinada amostra provém de uma população com uma distribuição normal (Maroco, 2003: 112). Conforme se demonstra na Tabela 13 não existe normalidade na distribuição de dados (sig. menor que 0,05). Sendo assim, foram realizados testes não paramétricos para testar as hipóteses. As variáveis nominais não foram sujeitas a este teste porque segundo Martinez e Ferreira (2008: 79) nestas situações devemos recorrer a testes não paramétricos, não sendo necessário a realização do mesmo.

Tabela 13: Teste de normalidade nas diferentes variáveis.

Teste de normalidade		
	<i>Kolmogorov-Smirnov</i>	
	Estatística	Sig.
Divulgação da informação	0,225	0,000
Hipótese 1 Captação de receitas	0,122	0,000
Hipótese 2 Dependência financeira	0,054	0,029
Hipótese 3 Endividamento	0,184	0,000
Hipótese 4 Longevidade	0,181	0,000

Depois da realização deste teste de normalidade foram também realizados testes estatísticos às hipóteses levantadas. Como as hipóteses 1, 2, 3 e 4 referem-se a variáveis de escala recorreu-se ao teste de correlação *Spearman's rho*. Este teste, de coeficiente de correlação não paramétrico utiliza, no seu cálculo, ordenações em vez de valores absolutos (Martinez e Ferreira, 2008: 69). Para as hipóteses em que as variáveis são nominais, nomeadamente as hipóteses 5, 6, 7, 9 e 10 será utilizado o teste *Mann-Whitney*. Este teste, de acordo com Martinez e Ferreira (2008: 90) também é baseado em ordenações. Em primeiro lugar, procede à ordenação de todos os valores independentemente de qual a população a que se refere o valor. De seguida, apura-se a ordem que cada valor ocupa e soma-se essas posições para cada população, permitindo detectar as diferenças significativas entre os valores centrais. Visto que este teste apenas analisa duas situações, para a hipótese 8 recorreu-se ao teste de *Kruskal-Wallis*. Segundo Martinez e Ferreira (2008: 96) este teste é uma extensão ao teste de *Mann-Whitney*, permitindo detectar diferenças significativas entre os valores centrais de três ou mais casos com sujeitos diferentes.

Depois de definir os testes mais indicados, procedeu-se à verificação das hipóteses, conforme se demonstra de seguida.

- **Hipótese 1**

A hipótese 1 enuncia que *quanto maior a capacidade de captação de receitas do município, maior é o nível de divulgação da informação económico-financeira*. Para testar esta hipótese foram utilizados os dados referentes ao montante de receitas *per capita* arrecadados pelos municípios portugueses resultantes dos impostos locais. Conforme foi referido anteriormente utilizou-se o teste de correlação de *Spearman's rho*.

Tabela 14: Correlação entre o ITM e o montante de receitas *per capita*.

Spearman's rho		
ITM	coeficiente	-0,173**
Captação de receitas	Sig.	0,002

**Correlação significativa ao nível 0,01.

Como podemos verificar na Tabela 14, o coeficiente de correlação de *Spearman's rho* apresenta o valor de -0,173 com significância de 0,002. Como se verifica existe uma correlação negativa fraca, mas significativa (sig.=0,01), podendo afirmar que quanto maior a capacidade dos municípios captarem receitas, menor é o nível de divulgação de informação económico-financeira. Sendo assim, o resultado obtido não é consistente com a hipótese 1, uma vez que esta descrevia uma relação positiva entre as variáveis em análise.

A hipótese de que existe uma relação positiva entre as receitas arrecadadas localmente e os níveis de divulgação da informação económico-financeira tinha como base o argumento de que os cidadãos exercem pressão sobre os governos locais. Ora, no caso português essa pressão pode não ser exercida justificando assim o resultado obtido. Como o valor das receitas arrecadadas localmente é baixo, os cidadãos não associam que parte das receitas do município resultam dos seus impostos. Para além disso, existindo obra feita ou tirando benefício próprio os cidadãos não se interessam pela forma como a gestão desse dinheiro é realizada.

- **Hipótese 2**

A segunda hipótese sugere que *quanto maior o grau de dependência financeira face ao poder central, maior o nível de divulgação da informação económico-financeira*. Como já foi referido a dependência financeira face ao poder central é medida pelo montante das transferências do orçamento de estado a dividir pelo total de receitas dos municípios. Neste caso também foi utilizado o teste de *Spearman's rho*.

Tabela 15: Correlação entre o ITM e o grau de dependência financeira dos municípios portugueses.

Spearman's rho		
ITM	Coeficiente	-0,177**
Dependência financeira	Sig.	0,002

**Correlação significativa ao nível 0,01.

Os resultados apresentados na Tabela 15 não são consistentes com a hipótese enunciada. O valor do coeficiente de *Spearman's rho* é igual a - 0,177, demonstrando que existe uma correlação negativa fraca. Esta relação é significativa, pois sig. é igual a 0,01. Sendo assim, verifica-se que quanto maior a dependência face ao poder central, menor os níveis de divulgação da informação económico-financeira.

A hipótese formulada pressupunha que quanto maior o montante de fundos adjudicados aos municípios, maior seria o controlo exercido pelo governo central. Na verdade, a fiscalização e monitorização das contas dos municípios não depende do montante de transferências do OE recebidos pelos mesmos. As regras existentes aplicam-se a todos os municípios de igual modo. Sendo assim, e com o objectivo de tentar explicar a relação negativa que se verificou entre o nível de dependência financeira e os nível de divulgação da informação económico-financeira analisou-se a relação entre estas variáveis nos municípios em que o partido que exerce funções é da mesma cor partidária do governo central. Existindo concordância partidária nos diferentes níveis de governo estes podem ser favorecidos, não sendo tão exigentes com os mesmos ao nível da divulgação da informação.

Neste sentido começou-se por realizar o teste de *kolmogorov-Smirnov* de modo a verificar se as variáveis apresentavam uma distribuição normal. Com base na Tabela 16 verificamos que existe normalidade nos dados (sig. maior que 0,05), pelo que irei recorrer ao teste de correlação de *Pearson*.

Tabela 16: Teste de normalidade à variável dependência financeira consoante a concordância partidária entre os diferentes níveis de governo.

Teste de normalidade		
	<i>Kolmogorov-Smirnov</i>	
	Estatística	Sig.
Dependência financeira (municípios PSD e/ou CDS-PP)	0,074	0,058
Dependência financeira (restantes municípios)	0,047	0,200

O primeiro grupo sujeito ao teste de correlação de *Pearson* é composto pelos municípios em que o executivo é composto pelo PSD e/ou CDS-PP. O segundo grupo engloba os restantes municípios portugueses. Para ambos os grupos testei se existe uma relação entre a dependência financeira e os níveis de divulgação da informação. Na Tabela 17, apresenta-se os resultados do referido teste.

Tabela 17: Correlação entre o ITM e o grau de dependência financeira consoante concordância partidária entre os diferentes níveis de governo.

<i>Pearson</i>		
	Coeficiente	Sig.
ITM Dependência financeira (Municípios PSD e/ou CDS-PP)	-0,251**	0,003
ITM Dependência financeira (restantes municípios)	-0,078	0,316

**Correlação significativa ao nível 0,01.

Com base na Tabela 17 constata-se que nos municípios em que o executivo é composto pelos mesmos partidos que o governo central existe uma relação negativa moderada, mas significativa (sig igual a 0,01) entre a dependência financeira e os níveis de divulgação financeira. Relativamente aos restantes municípios verifica-se que não existe uma relação entre as duas variáveis em estudo. Face a isto, pode-se concluir que a relação obtida nos testes referentes à hipótese 2 ocorre nos municípios em que o executivo local é composto pelos mesmos partidos do governo central.

- **Hipótese 3**

A hipótese 3 enuncia que *quanto maior o nível de endividamento do município, menor é o nível de divulgação da informação económico-financeira*. Relativamente à variável endividamento foi utilizado os valores do endividamento *per capita*. Mais uma vez foi utilizado o teste de correlação *Spearman's rho*.

Tabela 18: Correlação entre o ITM e o endividamento *per capita*.

<i>Spearman's rho</i>		
ITM Endividamento	Coeficiente	-0,014
	Sig.	0,829

Como podemos ver nos dados da Tabela 18, não emerge nenhuma relação entre o ITM e o endividamento dos municípios portugueses, pois o coeficiente é praticamente nulo (-0,014) e não significativo. Portanto, o resultado deste teste não é consistente com a hipótese apresentada.

- **Hipótese 4**

A hipótese 4 sugere que *quanto maior a longevidade no poder, menor é o nível de divulgação da informação económico-financeira*. Para a variável longevidade foi considerado o número de mandatos entre 1976 e 2013. Nos casos em que o presidente de câmara só ocupou o cargo durante o mandato de 2009 a 2013 foi considerado como não havendo longevidade, sendo atribuído a pontuação de 0. No caso de terem desempenhado funções durante dois mandatos consecutivos (2005 a 2009 e 2009 e 2013) foi dado a pontuação de 1 e assim sucessivamente, tendo como máximo 10 mandatos (pontuação de 9). Para esta hipótese foi realizado o teste de correlação de *Spearman's rho*.

Tabela 19: Correlação entre o ITM e a variável longevidade.

Spearman's rho		
ITM Longevidade	Coeficiente	-0,018
	Sig.	0,753

De acordo com a Tabela 19, observa-se que não existe nenhuma relação entre o ITM e a variável longevidade, pois o coeficiente é quase nulo. O coeficiente de correlação é igual a -0,018. Uma vez que não existe uma relação estatisticamente significativa, não se verifica a hipótese 4.

- **Hipótese 5**

Com a hipótese 5, pretende-se perceber se os municípios onde o executivo é composto por uma coligação divulga mais informação económico-financeira pois enuncia que *nos municípios onde existem coligações, o nível de divulgação da informação económico-financeira é maior*. Esta hipótese será testada com base no teste de *Mann-Whitney* pois estamos perante uma variável nominal.

Tabela 20: Teste de *Mann-Whitney* em relação à variável coligação.

Coligação	Ordenação média	<i>Mann-Whitney</i> (U)	Sig.
Sim	172,41	5554,500	0,112
Não	151,03		

Como podemos observar na Tabela 20, a ordenação média dos municípios em que existe coligação é superior aos restantes municípios. Uma ordenação média superior implica valores absolutos da variável superiores. Enquanto que os municípios onde o executivo é

composto por uma coligação tem uma ordenação média igual a 172,41 os outros municípios tem uma ordenação igual a 151,03. Contudo, estas diferenças não são significativas (Sig. maior que 0,05). Posto isto, podemos constatar que não se verifica a hipótese 5, não podendo afirmar que os municípios em que o executivo é formado por uma coligação divulgam mais informação económico-financeira.

- **Hipótese 6**

A sexta hipótese visa testar se *nos municípios com partidos de esquerda, em comparação com os municípios com partidos de direita, o nível de divulgação da informação económico-financeira é maior*. Face a isto torna-se necessário definir quais os partidos considerados de esquerda e quais os partidos considerados de direita. Tendo por base o mandato de 2009 a 2013, na Tabela 21 apresenta-se a classificação dos partidos consoante a sua ideologia política. Nos municípios em que o executivo é composto por uma coligação, se os partidos que a compõem forem de esquerda a coligação é considerada de esquerda; se os partidos pertencentes à coligação forem de direita a coligação é considerada de direita.

Tabela 21: Categorização dos partidos em função da sua ideologia política.

Partido em funções	Esquerda/Direita
PSD	Direita
PS	Esquerda
CDS-PP	Direita
BE	Esquerda
PSD/CDS-PP	Direita
PCP-PEV	Esquerda
PSD/CDS-PP/PPM	Direita
PSD/CDS-PP/MPT/PPM	Direita

Na tabela supra apresentada os independentes não estão contemplados porque foi necessário analisar cada caso. Uma vez que existem sete municípios nesta situação verifiquei se estes independentes já exerceram funções por algum partido. Caso isto se verifique definiu-se a sua posição política com base nesse partido. O primeiro município nesta situação é o de Amares, em que o presidente da câmara (José Lopes Gonçalves Barbosa) exerceu funções durante dois mandatos pelo PS; o segundo caso diz respeito ao município de Estremoz em que o presidente da câmara (Luís Filipe Pereira Mourinha) desempenhou funções no mandato de 2001 a 2005 pelo PCP-PEV; Gondomar é o terceiro município nesta situação em que o autarca Valentim dos Santos Loureiro no mandato de 2001 a 2005 exerceu funções pelo PSD; o quarto caso é Oeiras em que o presidente de câmara (Isaltino Afonso Morais) exerceu funções pelo PSD de 1985 a 2005; o quinto caso é o município de Redondo em que o autarca Alfredo

Falamino Barroso foi presidente da câmara pelo PCP-PEV no mandato de 2001 a 2005. O penúltimo caso diz respeito ao município de Sines, em que o presidente da câmara exerceu funções entre 1997 e 2009 pelo PCP-PEV. O município de Alandroal é o único caso em que não é possível aplicar este critério, pelo que não será considerado nos testes a realizar para aferir esta hipótese. Sendo assim, a nossa população será composta por 307 municípios. Na Tabela 22 apresenta-se uma síntese dos municípios onde existem independentes e a respectiva posição política com base no critério apresentado.

Tabela 22: Municípios onde existem independentes e a respectiva posição política.

Municípios	Presidente de Câmara	Partido em que exerceram funções	Posicionamento político
Amares	José Lopes Gonçalves Barbosa	PS	Esquerda
Estremoz	Luís Filipe Pereira Mourinha	PCP-PEV	Esquerda
Gondomar	Valentim dos Santos Loureiro	PSD	Direita
Oeiras	Isaltino Afonso Morais	PSD	Direita
Redondo	Alfredo Falamino Barroso	PCP-PEV	Esquerda
Sines	Manuel Coelho Carvalho	PCP-PEV	Esquerda

Depois de estipular quais os partidos considerados de esquerda ou de direita, procedeu-se à realização do teste de *Mann-Whitney* de modo a perceber se a hipótese em análise se verifica.

Tabela 23: Teste de *Mann-Whitney* em relação à variável ideologia política.

Ideologia política	Ordenação média	<i>Mann-Whitney</i> (U)	Sig.
Esquerda	155,69	11436,000	0,712
Direita	152,04		

Ao analisar a Tabela 23 verifica-se que a ordenação média dos partidos políticos com uma ideologia de esquerda é igual a 155,69 sendo superior à ordenação média dos partidos de direita (152,04). Apesar de estes dados demonstrarem uma diferença na ordenação média entre os partidos com uma ideologia política de esquerda ou de direita, esta diferença não é significativa pois sig. é maior que 0,05 (sig=0,712). Portanto, a hipótese não se verifica.

- **Hipótese 7**

A hipótese 7 refere que *nos municípios com executivo minoritário, o nível de divulgação da informação económico-financeira é maior*. Esta análise foi realizada com base nos resultados das eleições autárquicas de 2009. Esta hipótese foi testada com o recurso ao teste de *Mann-Whitney* e os resultados são apresentados de seguida.

Tabela 24: Teste de *Mann-Whitney* em relação à variável executivo minoritário.

Executivo minoritário	Ordenação média	<i>Mann-Whitney</i> (U)	Sig.
Sim	171,25	2308,500	0,402
Não	153,46		

Os resultados presentes na Tabela 24 permite aferir que existe uma diferença na ordenação média entre os municípios em que existe um executivo minoritário e os que tem um executivo maioritário. Os municípios com um executivo minoritário apresentam uma ordenação média no valor de 171,25 enquanto os municípios com um executivo maioritário apresentam uma ordenação média igual a 153,46. No entanto, essa diferença não é estatisticamente significativa uma vez que sig. é igual a 0,402 (sig. maior que 0,05). Neste caso, os resultados não estão de acordo com a hipótese formulada.

- **Hipótese 8**

A hipótese 8 sugere que *quanto maior a dimensão dos municípios, maior é o nível de divulgação da informação económico-financeira*. Para testar esta hipótese, e tendo por base o número de habitantes, os municípios foram divididos em três dimensões (pequeno, médio e grande dimensão). A Tabela 25 apresenta os critérios utilizados para fazer esta categorização, com base na tipologia utilizada no Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses (Carvalho et al., 2014: 21).

Tabela 25: Critérios utilizados para estipular a dimensão dos municípios.

Dimensão dos municípios (habitantes)		
Pequeno	Médio	Grande
Até 20 000	De 20 001 a 100 000	Mais 100 000

Depois de definir a dimensão dos municípios procedeu-se a realização do teste de *Kruskal-Wallis*, pelo que apresenta-se os resultados na Tabela 26.

Tabela 26: Teste de *Kruskal-Wallis* em relação à variável dimensão dos municípios.

Dimensão	Ordenação média	Sig.
Pequeno	137,07	0,000
Médio	173,06	
Grande	204,77	

A nível descritivo, na Tabela 26, podemos verificar que a ordenação média relativa aos municípios de grande dimensão é mais elevada. Pelo contrário a ordenação média mais baixa diz respeito aos municípios de pequena dimensão, o que indica que quanto maior a dimensão dos municípios, mais informação económico-financeira é divulgada. Contudo, é necessário ter em atenção o valor da significância de forma a perceber se as diferenças são significativas. Sendo assim, e uma vez que o valor de sig. é igual a 0,000, verifica-se que existe evidência estatística para afirmar que o nível de divulgação da informação económico-financeira é maior nos municípios de grande dimensão. Face a esta análise, verifica-se a hipótese em estudo.

- **Hipótese 9**

A hipótese 9 sugere que devido à maior participação cívica, *os municípios urbanos, em comparação com os municípios rurais tem um nível de divulgação da informação económico-financeira maior.* A definição da tipologia dos municípios urbanos teve por base uma lista elaborada pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) em que define quais as freguesias que são consideradas rurais e as que são consideradas urbanas. A forma como foi realizada essa distinção teve em atenção três conceitos: área predominantemente rural (APR), área predominantemente urbana (APU), área mediantemente urbana (AMU). Ora, tendo por base essa lista, para cada município foi analisado quais as freguesias que era consideradas urbanas e quais as que eram consideradas rurais e, se mais de 50% da população fosse residente nas freguesias consideradas urbanas (AMU e APU) o município era considerado como urbano; caso contrário, o município era considerado como rural.

Depois de classificar os municípios consoante a tipologia, procedeu-se à realização do teste de *Mann-Whitney* de modo a testar se a hipótese definida.

Tabela 27: Teste de *Mann-Whitney* em relação à variável tipologia dos municípios.

Tipologia	Ordenação média	<i>Mann-Whitney</i> (U)	Sig.
Rural	136,99	7775,500	0,035
Urbano	160,75		

Podemos constatar com os dados da Tabela 27, que existe uma diferença na ordenação média entre os municípios urbanos e rurais, pelo que os primeiros apresentam uma ordenação superior. Enquanto os municípios urbanos tem uma ordenação média igual a 160,75, os municípios rurais apresentam uma ordenação no valor de 136,99. As diferenças apresentadas são estatisticamente significativas uma vez que sig. é inferior a 0,05 (sig. =0,035). Sendo assim, é possível afirmar que os municípios urbanos divulgam mais informação, estando de acordo com a hipótese enunciada.

- **Hipótese 10**

A hipótese 10 expõe que *nos municípios em que o presidente da câmara é do sexo feminino, o nível de divulgação da informação económico-financeira é maior*. O teste mais adequado para testar esta hipótese é o teste de *Mann-Whitney*.

Tabela 28: Teste de *Mann-Whitney* em relação à variável género.

Género	Ordenação média	<i>Mann-Whitney</i> (U)	Sig.
Feminino	213,38	1777,000	0,001
Masculino	150,19		

Ao analisar a Tabela 28 observa-se que a ordenação média dos municípios em que o presidente da câmara é do sexo feminino é superior ao municípios em que o presidente da câmara é do sexo masculino. Enquanto que a ordenação média do sexo feminino é igual a 213,38, a do sexo masculino é de 150,19. Relativamente as diferenças apresentadas constata-se que são significativas, uma vez que o sig. é igual a 0,001. Sendo assim existe evidência estatística para afirmar que o nível de divulgação de informação difere consoante o género, sendo os presidentes do sexo feminino que divulgam mais informação económico-financeira. Face a isto, podemos concluir a ocorrência da hipótese 10.

Em suma, apenas as hipóteses 8, 9 e 10 estão de acordo com as hipóteses formuladas. Já as hipóteses 1 e 2 apresentam uma relação contrária à esperada. Enquanto que nas hipóteses formuladas previa-se uma relação positiva entre o ITM e as variáveis captação de receitas e dependência financeira, na realidade verifica-se uma relação negativa entre as mesmas.

6.4. Análise multivariada

Depois de realizada a análise bivariada e de verificar quais as variáveis que tem influência nos níveis de divulgação da informação económico-financeira procedeu-se à realização da análise multivariada de modo a estudar os efeitos simultâneos sobre a variável dependente. Na Tabela 29 apresenta-se os resultados estimados da regressão linear realizada.

Tabela 29: Regressão linear.

Variáveis	Coefficiente	T	Sig.
Hipótese 1 Captação de receitas	- 0,004	-1,190	0,235
Hipótese 2 Dependência financeira	5,121	0,408	0,684
Hipótese 3 Endividamento	-0,002	-0,918	0,359
Hipótese 4 Longevidade	-1,291	-1,460	0,146
Hipótese 5 Coligação	3,366	0,747	0,456
Hipótese 6 Ideologia política	0,416	0,121	0,904
Hipótese 7 Executivo minoritário	4,360	0,598	0,550
Hipótese 8 Dimensão dos municípios	9,559	2,786	0,006
Hipótese 9 Tipologia	-1,373	-0,315	0,753
Hipótese 10 Género	14,600	2,054	0,041

$R^2=0,099$; R^2 ajustado=0,062.

O valor do de R^2 ajustado igual a 0,062 permite afirmar que as dez variáveis independentes apresentadas explicam 6,2% da variação dos níveis de divulgação da informação. Analisando os dados constantes na Tabela 29, podemos verificar que apenas as variáveis género e dimensão dos municípios apresentam um coeficiente de correlação significativo (sig. menor que 0,05). Estas duas variáveis são as únicas que apresentam dados consistentes pois, tanto na análise bivariada como na análise multivariada, demonstrou-se existir uma relação entre estas e o nível de divulgação da informação económico-financeira.

Apesar de na análise bivariada indicar que as variáveis captação de receitas, dependência financeira e tipologia dos municípios tinham influência no nível de divulgação da

informação económico-financeira, este facto não ocorreu na análise multivariada. Sendo assim, existem apenas indícios que as mesmas possam ter efeito nos níveis de divulgação da informação económico-financeira.

7. Conclusão

Sem dúvida que a transparência é um fenómeno que assume grande importância nos nossos dias. Essa importância ocorre porque num estado democrático os cidadãos precisam de informação para procederem à fiscalização e responsabilização dos actores políticos. Para isso, é necessário que os governantes eleitos disponibilizem informação sobre a gestão do dinheiro público. Assim, a definição de transparência pressupõe que a divulgação da informação seja realizada de forma atempada, acessível e compreensível de modo a que os cidadãos possam avaliar essa informação. Ora, esta divulgação assume também relevância ao nível do poder local devido à maior aproximação entre os actores políticos e os cidadãos. Neste sentido, torna-se importante verificar se os governos locais disponibilizam a informação a que estão legalmente obrigados.

Sendo assim, este trabalho teve dois objectivos. Em primeiro lugar perceber se é disponibilizado nos *websites* dos municípios a informação económico-financeira a que estão obrigados pela lei das finanças locais (lei n.º 2/2007 de 15 de Janeiro). E, em segundo lugar, perceber quais as variáveis que podem ter influência nos níveis de divulgação da informação, nomeadamente, variáveis económicas (captação de receitas, endividamento e dependência financeira), políticas (ideologia política, executivo e longevidade) e sócio-demográficas (dimensão, tipologia e género). Assim, surge a seguinte questão de investigação: até que ponto os municípios portugueses disponibilizam a informação económico-financeira a que estão obrigados pela lei das finanças locais e quais as variáveis que explicam as variações nos níveis de divulgação da informação?.

Com a análise dos dados obtidos pelo ITM relativamente à dimensão económico-financeira concluiu-se que 219 municípios obtiveram um bom desempenho no ano de 2013. Contudo, existem 31 municípios com um resultado insuficiente. Neste contexto, importa lembrar que a lei das finanças locais entrou em vigor no ano de 2007, com esta análise a decorrer sete anos após a sua implementação. Para além disso, não podemos esquecer que este índice ao nível da dimensão transparência económico-financeira só contempla indicadores obrigatórios pela lei.

Realizada a análise dos dados obtidos no ITM, e tendo como objectivo perceber quais as variáveis que influenciam os níveis de divulgação da informação, procedeu-se à verificação das hipóteses. Depois de realizar todos os testes e de analisar os resultados obtidos nesses testes, pode-se afirmar que as hipóteses 8, 9 e 10 verificam-se. A hipótese 8 refere que os

municípios de grande dimensão divulgam mais informação económico-financeiro. Com base no teste realizado verifica-se que a hipótese enunciada está de acordo com os resultados obtidos, uma vez que os municípios de pequena dimensão apresentam uma ordenação média inferior aos municípios de grande dimensão. Relativamente à hipótese 9 verifica-se que os municípios rurais, em comparação com os municípios urbanos apresentam níveis de divulgação de informação mais elevados devido aos níveis de participação cívica. Por último, verifica-se a hipótese 10, pelo que os presidentes de câmara do sexo feminino divulgam mais informação económico-financeira que os presidentes de câmara do sexo masculino.

As hipóteses 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7 não se verificam. Nas duas primeiras hipóteses observa-se uma relação contrária à apresentada na hipótese. A hipótese 1 refere que quanto maior a captação de receitas, maior o nível de divulgação da informação. Com a realização do teste verificou-se uma relação negativa, pelo que quanto maior o montante de receitas arrecadadas menor é o nível de divulgação da informação. A hipótese 2 menciona que quanto maior a dependência financeira de um município maior os níveis de divulgação da informação. Mais uma vez os resultados demonstram uma relação negativa, ou seja, quanto maior a dependência financeira de um município face ao poder central, menor os níveis de divulgação da informação económico-financeira. No que diz respeito às hipóteses 3 a 7, nenhuma delas apresentou uma relação estatisticamente significativa. Sendo assim, as variáveis endividamento, longevidade, coligação, ideologia política e executivo minoritário não tem qualquer influência nos níveis de divulgação da informação económico-financeira.

Depois de perceber quais as variáveis que apresentam uma relação estatisticamente significativa com os níveis de divulgação da informação, procedeu-se à realização da análise multivariada de modo a perceber os efeitos simultâneos das variáveis no fenómeno em estudo. Constatou-se que apenas duas das variáveis apresentam uma relação estatisticamente significativa, nomeadamente a variável género e dimensão dos municípios. Em suma, das variáveis analisadas apenas as variáveis dimensão dos municípios e género tem influência nos níveis de divulgação da informação económico-financeira.

Ao efectuar uma análise comparativa entre os dados obtidos pelo ITM no ano de 2013 e os dados obtidos no ano de 2014, verifica-se que todos os indicadores apresentam piores resultados no ano de 2014. O indicador que mais recuou diz respeito à lista de dívidas a fornecedores e período de mora. Contrariamente, o indicador relativo à disponibilização do Orçamento de Estado é o que sofre menos alterações. Importa fazer esta análise ao longo do tempo de forma a perceber a evolução dos municípios e as variáveis que podem ter influência.

É importante realçar que este trabalho apenas analisou se a informação económico-financeira é disponibilizada. No entanto, a definição de transparência não se resume à disponibilização da informação, pelo que existe outras dimensões a ter em atenção, nomeadamente a qualidade, inteligibilidade e a acessibilidade da informação. Sendo assim, é importante desenvolver outros estudos que tenham como objectivo analisar as outras dimensões referidas.

Para além disto, este trabalho analisou apenas algumas variáveis que podem ter influência nos níveis de divulgação da informação económico-financeira. Existem outras variáveis que devem ser alvo de estudo, nomeadamente variáveis de contexto (ex. idade da população e percentagem de licenciados), sócio-económicas (ex. taxa de desemprego) e políticas como a margem de vitória entre o primeiro e o segundo classificado e alteração da gestão. Outra variável a ser considerada no estudo deste fenómeno é o tipo de liderança. Conforme refere Teles (2014: 816 e 817) o presidente da câmara é um elemento chave no sistema político local pois controla todo o processo decisório.

8. Bibliografia

- Alt, J. E., & Lassen, D. D. (2006). Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries. *European Economic Review*, vol. 50, nº 2, pp. 1403 - 1439.
- Baber, W. R. (1983). Toward understanding the role of auditing in the public sector. *Journal of Accounting and Economics*, vol. 5, pp. 213 - 227.
- Baber, W. R., & Sen, P. K. (1984). The role of generally accepted reporting methods in the public sector: An empirical test. *Journal of Accounting and Public Policy*, vol. 3, nº 2, pp. 91 - 106.
- Ball, C. (2009). What is transparency? *Public Integrity*, vol. 11, nº 4, pp. 293 - 307.
- Bardach, E. (1976). Policy termination as a political process. *Policy Sciences*, vol. 7, pp. 123-131.
- Birkland, T. A. (2001). *An introduction to the policy process: theories, concepts and models of public policy making*. New York: M. E. Sharpe Incorporated.
- Björkman, J. W. (1994). Implementation and development policy: major problems, small steps. *Public Enterprise*, vol. 14, nº 3-4 , pp. 368 - 378.
- Brynard, P. A. (2007). Multiplicity in public policy implementation. *African Journal of Public Affairs*, vol. 1, nº 1, pp. 34 - 40.
- Carvalho, J. B., Fernandes, M. J., Camões, P. J., & Jorge, S. M. (2014). *Anuário financeiro dos municípios portugueses 2013*. Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas.
- Cochran, C. E., Mayer, L. C., Carr, T. R., & Cayer, N. J. (2009). *American public policy: an introduction*. Boston: Wadsworth Cengage Learning.
- Dollar, D., Fisman, R., & Gatti, R. (2001). Are women really the “fairer” sex? Corruption and women in government. *Journal of Economic Behavior & Organization*, vol. 46, pp. 423 - 429.
- Dye, T. D. (1981). *Understanding public policy*. Englewood Cliffs, NJ Prentice-Hal.
- Eagly, A. H., & Johnson, B. T. (1990). Gender and leadership style: A Meta-Analysis. *Psychological Bulletin*, vol. 108, nº 2, pp. 233 - 256.
- Elmore, R. F. (1980). Backward mapping: implementation research and policy decisions. *Political Science Quarterly*, vol. 94, nº 4, pp. 601- 616.
- Esarey, J., & Bayer, L. S. (2014). *Gender, corruption, and accountability: why women are (sometimes) more resistant to corruption*. Knoxville: Working paper presented at University of Tennessee.
- Finel, B. I., & Lord, K. M. (1999). The surprising logic of transparency. *International Studies Quarterly*, vol. 43, pp. 315 - 339.

- Florini, A. M. (1999). Does the invisible hand need a transparent glove? The politics of transparency. *Paper prepared for the Annual World Bank Conference on Development Economics* (pp. 1 - 40). Washington, D.C: Carnegie Endowment for International Peace.
- Franklin, M. (2008). Quantitative analysis. In D. Porta, & M. Keating, *Approaches and methodologies in the social sciences* (pp. 240 - 262). New York: Cambridge University Press.
- Fung, A., & Weil, D. (2010). Open government and open society. In D. Lathrop, & L. Ruma, *Open government: collaboration, transparency and participation in practice* (pp. 105 - 112). Sebastopol: O'Reilly Media, Inc.
- García, A. C., & García, J. G. (2008). Determinantes de la divulgación de información contable a través de Internet por parte de los gobiernos locales. *Revista Española de Financiación Y Contabilidad*, vol. XXXVII, nº 137, pp. 63 - 84.
- Gross, N., Giacquinta, J. B., & Bernstein, M. (1971). *Implementing organizational innovations: a sociological analysis of planned educational change*. New York: Basic Books.
- Heitling, O. (2012). *The principle of transparency in public procurement*. Maastricht: Maastricht University, Faculty of Law.
- Hill, M., & Hupe, P. (2002). *Implementing public policy: governance in theory and in practice*. London: Sage Publications Ltd.
- Hogwood, B. W., & Gunn, L. A. (1984). *Policy analysis for the real world*. New York: Oxford University Press.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2003). *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Toronto: Oxford University Press.
- Hudson, J., & Lowe, S. (2004). *Understanding the policy process: analyzing welfare policy and practice*. Bristol: The Policy Press.
- Ingram, R. w. (1984). Economic incentives and the choice of state government accounting practices. *Journal of Accounting Research*, vol. 22, nº 1, pp. 126 - 144.
- Jaeger, P. T., & Bertot, J. C. (2010). Transparency and technological change: ensuring equal and sustained public access to government information. *Government Information Quarterly*, vol. 27, pp. 371 - 376.
- Johnson, J. B., & Reynolds, H. T. (2012). *Political science research methods*. Los Angeles: Sage.
- Kierkegard, S. (2009). Open access to public documents - more secrecy, less transparency! *Computer Law & Security Review*, vol. 25, nº 1, pp. 3 - 27.
- Klotz, L., Horman, M., Bi, H. H., & Bechtel, J. (2008). The impact of process mapping on transparency. *International Journal of Productivity and Performance Management*, vol. 57, nº 8, pp. 623 - 636.

- Lane, J.-E. (1987). Implementation, accountability and trust. *European Journal of Political Research*, vol. 15, nº 5, pp. 527 - 546.
- Lord, K. M. (2006). *The perils and promise of global transparency: why the information revolution may not lead to security, democracy, or peace*. Albany: State University of New York Press.
- Lourenço, R. P., Jorge, S., & Moura e Sá, P. (2012). *Transparência nas câmaras municipais portuguesas: informação divulgada nos sítios da região centro*. NEAPP - Publicações em Revistas Nacionais.
- Lourenço, R. P., Jorge, S., Moura e Sá, P., & Rolas, H. (2011). *Transparência financeira das autarquias locais: informação disponibilizada nos sítios web*. NEAPP - Publicações em Revistas Nacionais, nº 4.
- Maroco, J. (2003). *Análise estatística com utilização do SPSS*. Lisboa: Edições sílabo, lda.
- Martani, D., & Lestiani, A. (2012). Disclosure in local government financial statements: the case of Indonesia. *Global Review of Accounting and Finance*, vol. 3, nº 1, pp. 67 - 84.
- Martinez, L. F., & Ferreira, A. I. (2008). *Análise de dados com SPSS: primeiros passos*. Lisboa: Escolar editora.
- Meijer, A. J. (2003). Transparent government: parliamentary and legal accountability in an information age. *Information Polity*, vol. 8, nº 1 - 2, 67 - 78.
- Meter, D. S., & Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: a conceptual framework. *Administration & Society*, vol. 6, nº 4, pp. 445 - 488.
- Michener, G., & Bersch, K. (2011). *Conceptualizing the quality of transparency*. Political Concepts, Committee on Concepts and Methods Working Paper nº 49.
- Mitchell, R. B. (1998). Sources of transparency: information systems in international regimes. *International Studies Quarterly*, vol. 42, pp. 109 - 130.
- Muijs, D. (2004). *Doing quantitative research in education with SPSS*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Neuman, W. L. (2007). *Basics social research: qualitative and quantitative approaches*. Boston: Pearson.
- Norris, D. F., & Moon, M. J. (2005). Advancing e-government at the grassroots: tortoise or hare? *Public Administration Review*, vol. 65, nº 1, pp. 64 - 75.
- O'Donnell, G. (1998). Accountability Horizontal e Novas Poliarquias. *Lua Nova*, n.44, pp. 27 - 54.
- Oliver, R. W. (2004). *What is transparency?* McGraw Hill Professional.
- Parsons, W. (1995). *Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*. Aldershot: Edward Elgar.

Piotrowski, S. J., & Ryzin, G. G. (2007). Citizen attitudes toward transparency in local government. *The American Review of Public Administration*, vol. 37, nº 3, pp. 306 - 323.

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. Berkeley: University of California Press.

Pülzl, H., & Treib, O. (2007). Implementing public policy. In F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney, *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods* (pp. 89 - 107). CRC Press.

Robbins, W. A., & Austin, K. R. (1986). Disclosure quality in governmental financial reports: an assessment of the appropriateness of a compound measure. *Journal of Accounting Research*, vol. 24, nº 2, pp. 412 - 421.

Robertson, C., Mhango, Y., Tchakarov, I., Salter, D., & Babenko, G. (2013). *Directional economics: the problem with political longevity*. Renaissance Capital research team.

Sidney, M. S. (2007). Policy formulation: design and tools. In F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney, *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods* (pp. 79 - 87). CRC Press.

Silva, F. C., Aboim, S., & Saraiva, T. (2008). Participação cívica e vida urbana em Portugal. In M. V. Cabral, F. C. Silva, & T. Saraiva, *Cidade e cidadania: governança urbana e participação cidadã em perspectiva comparada* (pp. 243 - 269). Lisboa: Imprensa de Ciências sociais.

Teles, F. (2014). Facilitative mayors in complex environments: why political will matters. *Local Government Studies*, vol. 40, nº 5, pp. 809 - 829.

Transparência e Integridade Associação Cívica. (2013). *Índice de transparência municipal 2013*. Lisboa.

Webgrafia

Assembleia da República. (2008). Consultado em 2 de Junho de 2014, de <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/IniciativasLegislativas.aspx>

Comissão Nacional de Eleições. (2014). Consultado em 25 de Julho de 2014, de <http://www.cne.pt/listagem/eleicoes/5>.

Direção-Geral das Autarquias Locais. (2014). Consultado em 23 de Julho de 2014, de Portal Autárquico: <https://appls.portalautarquico.pt/portalautarquico/Section.aspx>.

Direção-Geral da Administração Interna. (2010). Consultado em 24 de Julho de 2014, de <http://www.eleicoes.mai.gov.pt/legislativas2009/territorio-nacional.html>.

Fundação Francisco Manuel dos Santos. (s.d.). Consultado em 23 de Julho de 2014, de PORTATA-Base de dados Portugal Contemporâneo: <http://www.pordata.pt/Municipios/Pesquisa/5/>.

Instituto Nacional de Estatística. (s.d.). Consultado em 24 de Julho de 2014, de http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_main.

Legislação

Lei das Finanças Locais, *Diário da República, I Série, N.º 10*, Lei n.º 2/2007 de 15 de Janeiro.