



Europa Cidadã: pessoas, empresas e instituições

Atas do III Congresso Internacional de Verão



Com o Alto Patrocínio



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Coordenação

Maria da Saudade Baltazar

Elsa Vaz

Fátima Jorge

Europa Cidadã: pessoas, empresas e instituições

Atas do III Congresso Internacional de Verão

Escola de Ciências Sociais – Universidade de Évora

Realizado de 6 a 7 setembro/2013

ISBN 978-989-8550-25-5

FICHA TÉCNICA

TÍTULO: Europa Cidadã: pessoas, empresas e instituições

Atas do III Congresso Internacional de Verão / ECS - UÉvora

AUTORES: Vários

COORDENADORES DA EDIÇÃO: Maria da Saudade Baltazar, Elsa Vaz e Fátima Jorge

EDIÇÃO: Universidade de Évora- ECS / Comissão Organizadora do CIV 2013

CAPA: Cristina Brázio

Dezembro de 2014

ISBN 978-989-8550-25-5

Os pontos de vista e argumentos apresentados nos textos constantes da presente obra são da inteira responsabilidade dos seus respetivos autores e em momento algum poderão ser imputados às instituições promotoras, organizadoras e apoiantes do livro.

GOVERNO ELECTRÓNICO LOCAL E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ: UM ESTUDO PROSPECTIVO EM MUNICÍPIOS DO ALENTEJO (PORTUGAL)

José Saragoça

Dep. Sociologia/ ECS-UÉvora & CESNova/FCSH-UNL

Carlos da Silva

Dep. Sociologia/ ECS-UÉvora & CESNova/FCSH-UNL

Joaquim Fialho

Dep. Sociologia/ ECS-UÉvora

Resumo

O uso das tecnologias da informação e da comunicação (TIC), particularmente as baseadas na *Internet*, podem contribuir para a concretização de novos paradigmas de governança (central e local). Estas TIC potenciam o governo electrónico local (e-Governo) consubstanciado na concretização de um novo paradigma de funcionamento da administração pública orientado para uma maior eficiência e transparência nos serviços prestados aos seus “clientes”, ao mesmo tempo que podem alargar os actuais mecanismos de participação dos cidadãos nas democracias contemporânea, ou seja, as dinâmicas territoriais inclusivas e novos modos de relação dos cidadãos com os seus representantes no poder.

Nesta comunicação discutem-se questões levantadas em torno de um modelo integrado de governo electrónico que engloba a administração electrónica, a democracia electrónica e a participação electrónica, potenciadoras de novas formas de governança local, e apresentam-se os resultados de um estudo de natureza prospectiva realizado em municípios do Alentejo, cujos dados foram recolhidos em 2008 e 2009.

Tomando como pano de fundo os eixos da sociologia da acção, questionámos na investigação realizada os processos de dinamização das iniciativas na área do governo electrónico local no Distrito de Évora (Portugal). Através de uma orientação metodológica situada na área do exercício do diagnóstico prospectivo, que não negligenciou o recurso às técnicas da análise de redes sociais, delimitámos o sistema do governo electrónico local no Distrito de Évora, estudámos os elementos pertinentes do sistema, assinalámos os projectos estratégicos dos actores e posicionámos-os relativamente aos objectivos estratégicos, avaliámos as tácticas e as alianças possíveis, e, finalmente, identificámos um conjunto de futuros possíveis para o governo electrónico local e a participação dos cidadãos neste sistema.

As conclusões da pesquisa realizada sugerem que as estruturas de acção colectiva (entre os municípios e outros actores) identificadas no sistema e-Governo no Distrito de Évora são produtoras de ordem, de certa forma incompatíveis com o jogo da mera forma estrutural apriorística do desenvolvimento da região digital. Constata-se que o cenário tendencial apurado e as relações de dependência e influência identificados não resultam de um compromisso original de vontade de mudança dos actores-chave, ancorado numa bifurcação da sua racionalidade que opõe a lógica utilitarista do governo electrónico e a racionalidade subjectiva das alternativas e complementos de acção dos actores, em prol de um desenvolvimento tecnológico sustentável do Distrito de Évora. Neste cenário, a participação cidadã no sistema de governo electrónico é claramente pouco potenciada pelos municípios.

Palavras-chave: governo electrónico local; democracia electrónica; participação electrónica; cidadania; prospectiva.

Abstract

The use of information and communication technologies (ICT), particularly Internet based technologies can contribute to the realization of new paradigms of governance (central and local). These ICT potentiate the electronic local government (e-government) embodied in a new paradigm of public administration implementation oriented towards greater efficiency and transparency to their "customers" services, while it can extend the current mechanisms of citizens participation in contemporary democracies, i.e. inclusive territorial dynamics and new modes of relationship between citizens and their representatives in power.

In this communication we discuss issues raised around an integrated model of e-government that includes e-administration, e-democracy and e-participation, enhancer of new forms of local governance, and presents the results of a study conducted by prospective nature of municipalities in the Alentejo (Portugal), whose data were collected in 2008 and 2009.

Taking as backgrounds the sociology of action axes, we questioned in our research the dynamics processes of initiatives in local e-government area in district of Évora (Portugal). Through a methodological orientation located in prospective diagnostic area, which did not neglect the use of techniques of social network analysis, we delimited the local e-government system in the District of Évora, studied the relevant elements of the system, pointed out strategic projects actors and positioned them in relation to strategic objectives, evaluated possible tactics and alliances, and finally identified a set of possible futures for local e-government and citizen participation in this system.

The findings of the survey suggest that the structures of collective action (between municipalities and other actors) identified in e-Government in District of Évora are producing to order, in a way incompatible with the game of mere a priori structural form of development digital region. It appears that the trend scenario and the relations of dependence and influence identified not result from an original commitment of will to key actors change, anchored in a bifurcation of its rationality that opposes the utilitarian logic of e-government and subjective rationality of alternative and complements action of actors, towards a sustainable technological development in District of Évora. In this scenario, citizen participation in e-government system is clearly not potentiated by municipalities.

Keywords: Local e-government, e-democracy, e-participation, citizenship, prospective.

1. Introdução

Embora exista uma enorme diversidade de definições conceptuais sobre governo electrónico (AL-Shehry, Rogerson & Fairweather, 2006: 3), podemos considerar o governo electrónico (*e-Government*) como a utilização das TIC por parte do governo e da administração públicas para melhorar e otimizar a prestação de serviços públicos e a participação dos cidadãos ao longo de todo o processo de elaboração das políticas públicas. Nesta linha, Saint-Amant (2004) refere três dimensões ou componentes do governo electrónico: administração electrónica (orientada para melhoria dos processos de prestação de serviços aos cidadãos e às empresas), a democracia electrónica (focada na promoção da participação política) e a sociedade da informação (cujo fim último é o desenvolvimento social)³.

As autarquias locais, enquanto estruturas de governo, podem, através do uso das tecnologias, não só melhorar a qualidade dos serviços que prestam aos clientes (municípios) e às empresas, como fortalecer o processo democrático através de uma participação cidadã mais efectiva na administração pública, propiciar uma maior transparência da gestão pública, incentivar a prestação de contas e facilitar o exercício de *accountability*. Nestes tempos em que cresce a convicção de que é necessário reinventar as autarquias e lançar novos modelos de governação autárquica de forma a que as organizações que serviram no passado sejam repensadas estrategicamente a partir de novas missões e novos desafios que obrigam os líderes a pôr em causa os processos e as estruturas organizacionais tradicionais (Bilhim, 2004: 72), o governo electrónico local pode constituir um mecanismo importante na acção individual (ou colectiva) das autarquias na relação com cidadãos e empresas.

Nos últimos anos, um pouco por todo o país, as autarquias locais, explorando apoios financeiros e dando cumprimento a várias políticas públicas promotoras da sociedade do conhecimento, foram implementando processos mais ou menos conseguidos e sustentados

³ Sobretudo desde a *Cimeira de Lisboa de 2000*, a Comissão Europeia tem assumido que a administração pública electrónica pode constituir o principal motor de uma nova fase de desenvolvimento económico sustentado a partir da difusão tecnológica nos lares dos europeus e da sua alfabetização digital.

de governo electrónico local. É o caso das autarquias do distrito de Évora⁴, que individual e, sobretudo, colectivamente, desenvolveram vários projectos nesse domínio.

Sucedem que a dinamização da acção colectiva em torno da concretização de iniciativas na área do governo electrónico local, não é fruto de um fenómeno natural ou espontâneo. Pelo contrário, os modos de acção são soluções específicas, em que actores e decisores locais e regionais, públicos ou privados, relativamente “autónomos”, movidos em função de habilidades e interesses estratégicos, procuram alavancar processos de cooperação com vista à concretização de objectivos comuns na difusão das tecnologias da informação junto dos cidadãos. Naturalmente, essas acções interorganizacionais de entidades com responsabilidades no campo do governo electrónico local estão subjacentes, formal ou informalmente, dinâmicas ora convergentes, ora divergentes, entre os actores.

Conhecer os “futuros possíveis” do governo electrónico a partir da compreensão do processo de criação colectiva do governo electrónico local através do qual membros de uma colectividade podem cooperar e aprender juntos, num jogo de interacções com equilíbrios e desequilíbrios diversos, resultantes, ora de acções de cooperação, ora de conflito e configurando uma certa praxis social de transformação nem sempre facilmente inteligível foi o grande móbil da investigação cujos resultados aqui apresentamos⁵.

2. Aspectos metodológicos

Mobilizámo-nos para a investigação a partir de uma pergunta⁶ que reclamava cinco objectivos gerais, a saber: a) Conhecer as dinâmicas passadas e presentes no domínio do governo electrónico local no distrito de Évora; b) Identificar as variáveis-chave do sistema de governo electrónico local, c) Conhecer o perfil dos principais actores do sistema de acção concreto; d) Compreender os mecanismos através dos quais são formuladas as suas estratégias de e-Governo local; e) Identificar os “futuros possíveis” para o governo electrónico local no distrito de Évora.

⁴ O distrito de Évora é composto por 14 municípios: Alandroal, Arraiolos, Borba, Estremoz, Évora, Montemor-o-Novo, Mora, Mourão, Portel, Redondo, Reguengos de Monsaraz, Vendas Novas, Viana do Alentejo e Vila Viçosa. Por razões alheias à vontade e interesse do investigador, não foi possível trabalhar os dados relativos ao município de Portel.

⁵ Toda a investigação pode ser consultada em Saragoça (2010) ou no seguinte endereço: <http://dspace.uevora.pt/rdpc/handle/10174/4502>. O texto aqui apresentado é uma adaptação de parte do documento aqui referido.

⁶ A principal a que procurámos dar resposta foi a seguinte: “Quais são as dinâmicas do passado e do presente do sistema do governo electrónico local, as estratégias dos seus principais actores e os “futuros possíveis” mais prováveis para o distrito de Évora, em 2013, neste domínio?”

Em função do enquadramento teórico realizado, do conhecimento concreto que tínhamos do funcionamento do sistema foram estabelecidas cinco hipóteses operatórias do estudo empírico, com a seguinte formulação:

1) Os investimentos realizados no domínio do governo electrónico local foram insuficientes para generalizar a oferta de serviços com os níveis de maturidade electrónica mais elevados;

2) O sistema de governo electrónico local é fortemente determinado por variáveis relativas à tecnologia, ao financiamento, à gestão/liderança e às atitudes e competências dos cidadãos face às TIC;

3) Os actores-chave do sistema são as Câmaras Municipais, a ADRAL e a AMDE, existindo uma interdependência de acção entre elas;

4) As estratégias dos actores do e-Governo local dependem do seu posicionamento no sistema, da relação de forças que estabelecem e da sua implicação e convergência em torno dos objectivos;

5) Existe um elevado grau de convergência de interesses dos actores para a concretização de um cenário mais provável para o e-Governo local no distrito de Évora, no horizonte 2013, baseado na exploração de todas as potencialidades do governo electrónico.

O percurso metodológico requerido pelos objectivos privilegiou a metodologia prospectiva preconizada pela «escola francesa», complementada pela utilização de *ferramentas* da Análise de Redes Sociais.

A análise prospectiva foi escolhida por consistir num processo sistemático que “envolve a recolha de informações e a construção de visões para o futuro a médio e longo prazo, com o objectivo de informar as decisões tomadas no presente e mobilizar acções comuns” (Comunidades Europeias, 2002: XII) e foi concretizada com a utilização, parcial, do «método dos cenários» proposto por Michel Godet (1993)⁷.

O estudo desenvolveu-se mediante a concretização de três grandes etapas tendentes à “cenarização” - delimitação do sistema e análise retrospectiva, estratégia dos actores, e

⁷ Não exploramos todos os módulos do método prospectivo preconizado por M. Godet. Conforme esclarece o autor, “o método dos cenários é uma abordagem modular e pode, em caso de necessidade, limitar-se ao estudo deste ou daquele módulo, como, por exemplo: a análise estrutural e a pesquisa das variáveis-chave; a análise da estratégia dos actores; o inquérito junto de peritos sobre as hipóteses-chave para o futuro” (Godet, 1993: 62).

identificação de “futuros possíveis” -, cada uma recorrendo a instrumentos formalizados adequados: análise estrutural, realizada com o método MICMAC⁸, para identificação, caracterização e hierarquização das variáveis do sistema; análise da estratégia de actores, operacionalizada com o método MACTOR; e análise morfológica, realizada com o método MORPHOL, para identificar os futuros possíveis para sistema do governo electrónico local. Especificamente para aprofundar a caracterização da rede de actores recorreremos à “análise de redes sociais” (ARS) e a um dos instrumentos mais usados neste tipo de análise: o *software* UCINET.

As opções metodológicas revelaram-se adequadas à recolha dos dados e à análise que se impunha. De facto, foi possível caracterizar o sistema do governo electrónico local no distrito de Évora, desvendar a estrutura das variáveis mais importantes para o funcionamento do sistema, a estrutura de relações sociais mantidas pelos principais actores, os limites, as fronteiras e os mecanismos de regulação e de (des)ordem deste sistema de acção, e evidenciar «futuros possíveis» para o governo electrónico local no distrito de Évora, tomando como horizonte o ano 2013.

3. Resultados da Investigação

A primeira hipótese que estabelecemos, respeitava à caracterização do sistema e, concretamente, ao grau de “prontidão” (*eReadiness*) dos contextos municipais do distrito de Évora. Formulámos essa hipótese da seguinte forma: “Os investimentos realizados no domínio do governo electrónico local foram insuficientes para generalizar a oferta de serviços com os níveis de maturidade electrónica mais elevados”. A análise efectuada valida a hipótese. Vejamos os fundamentos para esta validação.

Verificámos que vários actores (Câmaras, AMDE, ADRAL, Universidade de Évora, entre outros) têm concretizado diversos projectos na área da infra-estruturação tecnológica dos concelhos e um conjunto de serviços potenciadores do desenvolvimento do governo electrónico local, tendo alguns deles sido considerados “boas-práticas” a nível nacional e mesmo internacional, facto que proporciona uma “imagem” muito positiva do distrito em termos de aposta num “modelo de desenvolvimento” suportado nas TIC. Constatámos,

⁸ MICMAC, acrónimo de Matriz de Impactos Cruzados - Multiplicação Aplicada a uma Classificação, é um método criado por Michel Godet e J.C.Duperrin, entre 1972 e 1974 (Godet, 1993 : 114).

também, que, nos últimos 4-5 anos, registou-se uma assinalável melhoria das condições de conectividade digital entre as instituições públicas e no seio das próprias organizações.

No que concerne especificamente às Câmaras Municipais, regra geral, estas estão bem equipadas tecnologicamente para poderem responder aos desafios do governo electrónico local e oferecem uma boa cobertura dos seus territórios por postos públicos de acesso público gratuito à *Internet*. Contudo, cerca de metade das Câmaras Municipais do distrito revelam escassez de colaboradores na área das TIC, ainda que a maioria destas entidades assumam que a competência TIC de que dispõe a organização é “boa”, ou seja os colaboradores existentes são competentes nesta área, o que não invalida que as Câmaras Municipais promovam a realização de acções de formação dos seus colaboradores da área das TIC com o objectivo de melhorar a competência instalada.

As Câmaras Municipais concretizaram nos últimos anos diversos tipos de actividades através da sua Intranet e um conjunto significativo de mudanças na gestão dos seus processos internos, tendente a garantir a prestação de serviços *online*. Contudo, com excepção da Câmara Municipal de Redondo, as consequências foram insuficientes no que respeita a alcançarem um nível de maturidade que lhes permita concretizar esse objectivo com o sucesso pretendido. Segundo estudos de Santos e Amaral (2008) realizados em 2007, as Câmaras Municipais do distrito de Évora apresentavam-se numa situação constrangedora, pese embora existam especificidades em termos de acções/projectos, recursos e dinâmicas de governo electrónico local. De facto, com excepção da câmara de Redondo, que se encontra no nível 3 de maturidade e ocupa o 4.º lugar entre as Câmaras com melhores práticas a nível global entre as autarquias que têm até 10 mil eleitores, e outras três Câmaras que se encontram no nível dois de maturidade dos seus sítios Web (Reguengos de Monsaraz, Mora e Arraiolos), todas as outras Câmaras não passavam do nível 1 de maturidade, caso da Câmara Municipal de Évora, a maior do distrito. Assim, em termos de maturidade electrónica, apenas podemos dizer que, a maioria das Câmaras Municipais encontram-se no mesmo patamar de desenvolvimento dos seus processos de governo electrónico local.

Apesar da diversidade de serviços/funcionalidades que algumas Câmaras do distrito já oferecem, subsiste, por conseguinte, um apreciável caminho a percorrer no que respeita aos serviços associados aos níveis mais elevados de maturidade dos sítios *Web* que concretizam a e-administração, não só em termos de consulta, a distância, dos processos, como de transacção/pagamentos (nível 4 de maturidade). Trata-se, conforme clarificámos

na primeira parte deste trabalho, de um nível de desenvolvimento que exige uma vasta reengenharia de processos de organização do trabalho nas Câmaras Municipais, só possível através de transformações organizacionais diversas, tais como a transformação de espaços físicos, dos processos de gestão da informação e da tomada de decisão, a redistribuição de funções e competências, etc. É toda uma nova cultura organizacional que se impõe, baseada no reequacionamento das políticas e das práticas de posicionamento e relacionamento das Câmaras Municipais com os agentes/clientes com que interage. Neste particular, é absolutamente determinante para o sucesso do governo electrónico local construir uma relação de confiança na prestação de serviços ao cidadão, rompendo com o *status quo* actual, em que esses índices de confiança dos cidadãos na administração pública em geral são globalmente baixos. Ora, uma tal transformação envolve muito mais do que o sector do governo electrónico. Ela só é concretizável se os governantes adoptarem uma visão estratégica clara e uma liderança que vá mais além na concepção dos serviços a prestar ao cliente (cidadãos e empresas/organizações) e seja baseada nos valores de administração em linha como um catalisador, que utilize todos os canais de interacção possíveis e seja transversal aos vários níveis de governo. Uma vez conseguida, o que exige tempo e perseverança dos actores, as vantagens podem ser variadas, tanto para os governos como para os públicos que estes servem. De resto, parece haver todo o interesse em conseguir novas formas de entendimento com os cidadãos capazes de gerarem, por sua vez, resultados sociais mais positivos e, dessa forma também, conduzir os governos camarários na direcção da melhoria de desempenhos.

Relativamente à prontidão tecnológica das famílias, assinalámos os seguintes aspectos principais: elevada percentagem de posse de computador nos agregados familiares e de acesso à *Internet* (cerca de 2/3 nos dados de 2005); receptividade de cerca de metade dos agregados familiares para uso de serviços relacionados com portais de compras (compras electrónicas); algum défice de competências da parte das famílias no uso de equipamentos informáticos (info-ileteracia) que atinge essencialmente as pessoas com mais idade e/com menos habilitações académicas; e desconhecimento, por boa parte delas, da existência de postos públicos de acesso gratuito à *Internet*. Quanto às empresas do distrito de Évora, os dados apurados revelam que estas apresentavam, em 2005, alguma fragilidade em termos de uso de recursos informáticos e de presença na *World Wide Web* (*web*). Dada a natureza do perfil dos empresários (em termos de dimensão, perfil, recursos, modalidade de negócio, etc.) a maioria das empresas não explorava nessa altura as potencialidades do comércio electrónico e revelava pouca apetência para a venda *online* dos seus

produtos/serviços nomeadamente devido a reservas de confiança a nível de segurança e fiabilidade das plataformas de pagamento de serviços, que, de resto, não acrescentavam valor ao negócio. No que respeita às associações, os dados de 2005 revelavam elevados níveis de uso da *Internet* por parte das Associações, sendo que grande parte delas possuía (em 2005) sítios na *web* para divulgar a sua actividade. Contudo, grande parte das associações revelava (então) receios e obstáculos a um eventual investimento na área do comércio electrónico.

Em suma: tal como noutros países, como por exemplo os Estados Unidos (Wohlers, s.d.), os resultados sugerem claramente que as autarquias locais do distrito de Évora têm amplamente adoptado a *Internet* essencialmente como uma ferramenta para disponibilizar informação aos seus cidadãos e organizações mas, no que diz respeito à prestação de serviços *online* e ao reforço da participação democrática através das novas tecnologias de comunicação de informação, os governos locais das autarquias deste distrito estão, ainda, nas fases iniciais de implementação. Apesar dos avanços nas tecnologias de informação e comunicação nas últimas décadas, nenhuma das Câmaras Municipais realizou plenamente a mais avançada, e provavelmente a mais difícil, fase de governo electrónico: a transformação organizacional. Impõe-se que os actores e os *stakeholders* aprofundem a reflexão e discussão das implicações políticas na prestação de serviços *online* e na e-democracia e que tenham em conta quatro aspectos centrais nos projectos de Governo Electrónico, que as experiências de outros países (como Inglaterra, Canadá e Austrália) têm vindo a demonstrar como factores críticos de sucesso (Caldas, 2005): a sustentabilidade ao longo de todo o projecto; um sistema de monitorização da performance do serviço público; a integração nos sistemas de informação do Governo e Administração Pública; e a ênfase nas prioridades para a qualidade do serviço público.

Naturalmente, o papel das Câmaras Municipais na construção da «sociedade da informação» não se restringe à sua presença na *Internet* e à qualidade dos seus sítios *web*. Outras áreas de actuação são igualmente importantes, tais como o combate à infoexclusão, o apoio a iniciativas associadas à responsabilidade social e à criação de redes sociais, a dinamização económica, o marketing territorial, etc. Contudo, tal como acontece em muitas outras Câmaras Municipais do país (APDSI, 2009), é incipiente ou pouco expressivo o número, e pouco diversa a natureza, das iniciativas das Câmaras Municipais do distrito de Évora orientadas para a promoção do exercício da cidadania e a participação democrática através das TIC (democracia electrónica). Após anos decorridos de

desenvolvimento de projectos TIC, seria expectável que as Câmaras Municipais do Distrito de Évora tivessem um maior envolvimento com as populações não só na área da prestação de serviços a distância (e-Administração) como na dinamização, através das TIC, de redes sociais, fóruns de discussão, blogues de munícipes, etc., no sentido de promoverem novas e diversas formas e novas formas de potenciar e melhorar a participação dos cidadãos e a sua relação com os seus representantes políticos, aprofundando a construção de uma democracia mais participada. Nessa medida, foi sem grande surpresa que verificámos que as maiores vantagens decorrentes dos processos de governo electrónico local já implementados são, na própria percepção das CM, o acesso a mais informação de carácter público e a maior facilitação da participação dos cidadãos no processo político local e avaliação do poder local.

Assim, este conjunto de aspectos permite-nos aceitar como válida a primeira hipótese de trabalho.

A segunda hipótese de trabalho que apresentámos antecipava que “o sistema de governo electrónico local é fortemente determinado por variáveis relativas à tecnologia, ao financiamento, à gestão/liderança e às atitudes e competências dos cidadãos face às TIC”. Realizada a análise estrutural através do Método MICMAC, na sequência da análise SWOT⁹ empreendida, obtivemos um conjunto de resultados que nos permitem validar esta asserção.

De facto, a análise estrutural, ao permitir-nos reduzir a complexidade do sistema, isto é, ao evidenciar e hierarquizar as variáveis do sistema em estudo, revelou as variáveis mais importantes que são as seguintes: Oportunidades de Financiamento; Cultura TIC dos políticos eleitos; Liderança dos eleitos/chefias; Rede Digital Distrital; Cooperação Interorganizacional entre CM; Maturidade dos *Web-sites* das CM; Compromisso Político; Experiência AMDE e ADRAL na mobilização e liderança de actores; *Know-how* TIC das CM; Prontidão tecnológica das CM; e Recursos Financeiros das CM (variável motriz). Assim, os recursos financeiros das Câmaras Municipais, sendo uma variável muito influente e pouco dependente, e as oportunidades de financiamento, que, embora sendo muito dependentes no sistema constituem a variável mais influente deste, são aspectos absolutamente determinantes para o funcionamento do sistema.

⁹ Análise das Forças (*Strengths*), Fraquezas (*Weaknesses*), Oportunidades (*Opportunities*) e Ameaças (*Threats*).

A existência de apenas uma variável motriz e várias variáveis simultaneamente muito motrizes e muito dependentes (as chamadas «variáveis de ligação») indica-nos que estamos perante um sistema sociotécnico do governo electrónico local do distrito de Évora que apresenta uma assinalável instabilidade, e cuja dinâmica é fortemente influenciada pela acção de variáveis relativas a financiamento (oportunidades de financiamento; recursos financeiros das Câmaras Municipais), infra-estruturas físicas e humanas (rede digital; maturidade dos sítios Web das Câmaras Municipais; prontidão tecnológica das CM; e know-how TIC das CM); gestão/liderança (cultura TIC dos políticos eleitos; liderança dos eleitos; compromisso político; e actuação dos actores-chave ADRAL e AMDE) e relacionamento interorganizacional (cooperação interorganizacional entre as Câmaras Municipais).

Ao sistematizarmos as variáveis mais influentes do sistema pudemos verificar que a captação de recursos financeiros influencia sobretudo a natureza das relações entre as Câmaras Municipais e os cidadãos e as organizações/empresas e o compromisso político por parte dos executivos camarários eleitos. Ou seja, os actores com maior intervenção na área do governo electrónico local (entre eles as Câmaras Municipais) vêem a sua acção de desenvolvimento dos processos de governo electrónico local dependente da captação de recursos financeiros. Desses recursos depende, também, em parte, o compromisso político dos eleitos camarários no sentido de assumirem uma estratégia conjunta dos municípios do distrito de Évora para concretizarem projectos assumidos conjuntamente, como aconteceu no passado recente. Conforme sublinhámos, este compromisso é influenciado também por outras variáveis, tais como a maturidade dos sítios *web* das Câmaras Municipais, a cooperação entre as câmaras, a cultura em tecnologias de informação e comunicação por parte dos eleitos das CM e do exercício de liderança destes decisores. O financiamento influencia ainda, de forma relativamente importante, a capacidade das Câmaras Municipais elevarem a maturidade dos seus sítios *web* e a correspondente disponibilização de serviços de administração electrónica e de desenvolvimento da democracia electrónica no distrito de Évora, bem como a prontidão tecnológica das Câmaras Municipais; a acção da Associação de Municípios do Distrito de Évora e da Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo (dependentes de financiamento para a concretização de projectos) e, inclusive, a atitude dos quadros técnicos das Câmaras Municipais da área das TIC acerca dos processos de governo electrónico local. A sistematização das variáveis mais influentes do sistema permitiu-nos ainda constatar que a liderança das Câmaras Municipais é um factor que influencia significativamente o compromisso dos políticos em matéria de

governo electrónico, a maturidade dos sítios *web*, e por conseguinte, dos serviços de governo electrónico local. Outra variável que também exerce influência significativa no sistema é a cultura em TIC dos políticos eleitos, que influencia a adopção de compromissos dos próprios políticos na concretização de projectos na área do e-Governo local e o nível de maturidade dos serviços de governo electrónico das suas autarquias. Os valores dos políticos eleitos influenciam também, significativamente, a natureza das relações que as CM mantêm com os seus munícipes e com as organizações/empresas dos seus concelhos.

Por estas razões, cremos que fica validada a segunda hipótese apresentada. Esta encontra-se relacionada com a conjectura formulada na terceira hipótese, uma vez que é em torno das variáveis de ligação que os actores provavelmente mais exercerão o seu “jogo”.

Nesta medida, a terceira hipótese foi também confirmada pela análise realizada, fundada, sobretudo, na natureza das variáveis de ligação (as mais importantes do sistema, juntamente com a variável motriz) e nos resultados da análise de estratégia de actores concretizada com o método MACTOR.

A análise de estratégia de actores permitiu-nos sistematizar um conjunto de dados que nos ajudam a melhor compreender como se estruturam e se negociam as relações de poder neste sistema de acção e como estão representados os “actores sem poder”, como são conduzidos os sistemas de acção para futuros colectivamente desejáveis, e quais os sentidos e as dinâmicas do actual funcionamento da parceria em contexto de planeamento de acções na área da «sociedade da informação». Constatámos que os actores mais relevantes e decisivos nas orientações passadas, presentes e futuras do governo electrónico local no distrito de Évora são as Câmaras Municipais do distrito, enquanto prestadoras de serviços aos munícipes e às empresas, e duas organizações que têm mantido uma actividade relevante neste domínio, na medida em que, em conjunto com as Câmaras Municipais e outras entidades, conceberam e implementaram, projectos orientados para o desenvolvimento da chamada «sociedade da informação» neste território: a Associação de Municípios do Distrito de Évora e a Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo. Verificámos, também, que existe uma forte interdependência entre a generalidade dos actores do sistema e que a Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo e a Associação de Municípios do Distrito de Évora são sinalizadas como actores de que praticamente todos os outros actores se sentem dependentes a fim de cumprirem os seus objectivos. Contudo, estes actores são igualmente muito dependentes, uma vez que a sua

intervenção na área do governo electrónico local perde pertinência se não for realizada com e para as Câmaras Municipais. O estudo da relação de forças entre os actores mostrou-nos que estes dois actores constituem-se como actores “relay”, ou seja, actores que, dado serem simultaneamente muito dependentes e muito influentes no sistema, exercem, uma acção de “ligação” no sistema bastante significativa. São actores que podemos considerar com uma função de liderança assinalável, ainda que o estudo das relações de força demonstre que se encontram entre os actores que são mais influenciados do que influentes. De facto, sabemos que estas duas entidades têm assumido no sistema o papel do típico “empresário social” necessário a todo o processo de mudança (Friedberg, 1993: 343), cumprindo uma função dupla: por um lado, operar o diagnóstico da situação da organização e dar o impulso inicial necessário para desencadear o processo que cria a ruptura com a situação, e, por outro, gerir e animar o processo assim desencadeado e operar as correcções de trajectória que se impõem no quotidiano (Friedberg, 1993: 344). Estamos, assim, perante duas entidades (actores) reguladoras do sistema, dois actores «integradores» uma vez que encontram-se numa “posição de árbitro” entre os interesses conflituais dos participantes e, com a força que lhes dá essa posição, “asseguram de facto, se não de direito, uma parte da regulação, operando os ajustamentos e os equilíbrios entre os actores, sem os quais o sistema estiolaria” (Friedberg, 1993: 162).

De entre as Câmaras Municipais, constatámos que as mais influentes são a Câmara Municipal de Montemor-o-Novo e a Câmara Municipal de Vendas Novas, sendo que a Câmara Municipal de Reguengos de Monsaraz e a Câmara Municipal de Mourão encontram-se no topo dos actores mais dependentes (conjuntamente com ADRAL e AMDE). Contudo, os actores mais fortes, ou seja, que apresentam maior relação de forças (Ri), são, por ordem decrescente, as Câmaras Municipais de Alandroal, Mora, Vendas Novas e Vila Viçosa e a ADRAL e a AMDE. Desta forma, além destas duas entidades que mais influenciam o sistema, importa contar com a participação das autarquias de Alandroal, Vila Viçosa, Mora e Vendas Novas para a definição de estratégias de desenvolvimento do governo electrónico local. Neste particular, não deixa de ser com alguma surpresa que verificamos que a CM Redondo, embora seja a autarquia que regista maior nível de desenvolvimento de funcionalidades no governo electrónico local, não surge entre as Câmaras Municipais mais influentes.

Perante estas circunstâncias, considerámos que estamos na presença de um sistema em que as regulações são complexas e diversificadas e que é altamente instável, não apenas do

ponto de vista das variáveis que o compõem, como também dos seus principais actores (AMDE e ADRAL), como vimos, simultaneamente muito influentes e muito dependentes. Contudo, a proximidade registada entre pares e grupos de actores em torno dos mesmos objectivos permite-nos equacionar que há um campo potencial para uma acção de coordenação e (re)ajustamento cooperativo dos actores no quadro de uma estratégia que, mais do que individual, possa ser colectiva. Tal como afirma Friedberg, sendo possível observar empiricamente (inter)dependências e, por conseguinte, regularidades de comportamento ou relações entre actores, haverá uma estrutura de jogos que realiza a coordenação e a integração das estratégias dos diversos actores (ainda que divergentes) (Friedberg, 1993: 115), por forma a tornar possível existir, no seio do sistema, um espaço para a concretização de formas de gestão participada e colaborativa que potenciem a legitimação da acção pública que tem no centro da acção o cidadão/município e que possam ser a base de uma acção estratégica mais concertada e alargada a outros actores (como, por exemplo, as Juntas de Freguesia, afinal os órgãos de poder local mais próximos dos cidadãos e que poderiam constituir-se como verdadeiras “lojas do cidadão” do governo electrónico local).

Em suma: este conjunto de considerações permitem-nos validar a terceira hipótese de trabalho, o que, conjuntamente com a quarta hipótese, nos fornece a base da compreensão do jogo de actores que ocorre no referido sistema de acção concreto.

Ao enunciar a quarta hipótese procurávamos orientar a nossa análise para a natureza dos processos relacionais entre os actores, a partir da situação concreta em que se encontram os processos de governo electrónico local em curso, ou seja, as actividades realizadas, os obstáculos surgidos e os objectivos por que se movem os actores num quadro de contextos que impõem certos constrangimentos à sua acção. Formulámos a hipótese da seguinte forma: “as estratégias dos actores do e-Governo local dependem do seu posicionamento no sistema, da relação de forças que estabelecem e da sua implicação e convergência em torno dos objectivos”.

Globalmente consideradas, as Câmaras Municipais do distrito de Évora perseguiram, até à data da recolha de dados para esta investigação, objectivos muito semelhantes, embora sem a mesma hierarquia. Os dados recolhidos revelaram que as prioridades de actuação mais valorizadas pelo conjunto das autarquias, se exceptuarmos a prioridade com maior hierarquia de médias, são as orientadas para o aumento da “eficácia e eficiência dos serviços” e que as prioridades de actuação tendentes a potenciarem o “exercício da

democracia e a participação dos cidadãos” ocupam, quase todas, lugares de menor destaque nas acções camarárias.

Relativamente ao futuro próximo, os dados que recolhemos permitiram-nos concluir que existe igualmente uma grande proximidade dos actores em torno dos objectivos que possuem para a área do e-Governo local e que, uma vez mais, as diferenças existentes situam-se essencialmente a nível da hierarquia das suas prioridades, as quais passam, por um lado, pela continuidade das actividades de “reengenharia de processos” iniciada e/ou desenvolvida pelas Câmaras Municipais no âmbito de projectos anteriores (como o projecto EDD) e por outras alterações organizacionais que implicam o envolvimento dos recursos humanos das Câmaras Municipais, e, por outro lado, pela diversificação de meios de contacto das CM com os cidadãos, sem esquecer que subjaz a este tipo de medidas o objectivo das Câmaras Municipais serem mais eficientes, reduzindo os custos com as comunicações. A análise empreendida destacou que os objectivos relativos à dimensão “modernização/adequação de equipamentos/ infra-estruturas/recursos” são os mais valorizados pelos actores e que todos os objectivos com impacto potencial na “ampliação da democracia e da participação dos cidadãos e das empresas” são os menos importantes, na estratégia assumida pelos actores. Esta situação revela as debilidades ainda existentes no distrito em matéria de governo electrónico local, pois, revela que ainda não existem as infra-estruturas necessárias aos níveis mais elevados de administração electrónica (nível de transacção entre município e câmara municipal, através da *Internet* ou de outro meio a distância) e que, certamente, será necessário algum tempo até que as potencialidades do governo electrónico local no domínio da participação dos cidadãos e das empresas na vida cívica e política do território sejam exploradas.

Ora, o facto de haver tão grande proximidade a nível dos objectivos dos diferentes actores é um factor potenciador de consensos mobilizadores e da cooperação interorganizacional. Assim, cremos que a negociação colectiva dos actores deste sistema de acção é dominada por uma percepção próxima do contexto e das suas necessidades em termos do governo electrónico local, que são semelhantes e originaram o desenvolvimento, anterior, de projectos em parceria. Constituindo-se, então, como entidade colectiva fluida, onde se equilibravam as vantagens particulares que cada um dos participantes tiravam da existência do sistema e da cooperação que o subentende (Friedberg, 1993: 165), a aceitação da medida explícita dos resultados positivos da cooperação e a sua transformação em objectivos aceites e interiorizados por todos os participantes permitiram

uma maior tomada de consciência da cooperação, evoluindo para uma estrutura de acção colectiva gerada de maneira mais consciente em que a cooperação começa a fazer parte das «coisas naturais» (Friedberg, 1993: 165). A confiança e compromisso negociados então existentes permitiram que as Câmaras Municipais do distrito de Évora (13 dos 15 actores do sistema considerados) tivessem aceiteado delegar, explícita ou implicitamente, um certo grau de responsabilidade de regulação e pilotagem do sistema nos outros dois actores (a Associação de Municípios do Distrito de Évora e a Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo), numa clara demonstração de que o conluio tácito (Friedberg, 1993: 165) constitui um mecanismo de cooperação e de coordenação essencial para a compreensão da forma como se estrutura o campo.

Além de nos ter permitido destacar a existência de assinaláveis níveis de convergência dos actores face aos objectivos, a análise empreendida através do MACTOR possibilitou-nos identificar os pares de actores em que essa convergência é maior. É o caso da convergência de objectivos, existente entre as Câmaras Municipais de Vendas Novas e Alandroal, e, também, entre a Câmara de Vendas Novas e Câmara de Mora. Registrando níveis globais de convergência mais moderada, verificámos que a Associação de Municípios do Distrito de Évora e a Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo mantêm, porém, um nível de convergência com outros actores assinalável. Esta realidade reforça a nossa percepção de que este sistema de acção concreto constitui realmente um campo potencial de cooperação estratégica entre a generalidade dos actores, não só entre *clusters* específicos de actores como entre a totalidade dos actores tendo em vista candidatura a projectos em parceria. Na verdade, como defende Isabel Guerra, a variedade e a heterogeneidade de actores e projectos “fazem aumentar os fluxos e as interacções, multiplicando as necessidades de negociação e de procura de compromissos” (Guerra, 2006: 26) com dinâmicas muito próprias.

A proximidade relacional dos actores é, como sabemos, fundamental para o sucesso dos projectos de governo electrónico local, na medida em que iniciativas e acções desenvolvidas através de uma articulação das interacções face-a-face com as registadas *online*, no âmbito de um quadro de referência comum e seguindo regras e normas de comportamento bem definidas, conhecidas e apropriadas por todos os actores pode contribuir enormemente para um “jogo” baseado em fortes níveis de confiança mútua, que diminuem a possibilidade de ocorrência de comportamentos *free-riders* e/ou passivos dos actores (Simões, 2008: 35).

Constatámos também, mediante o exercício de Análise de Redes Sociais realizado, que o futuro do governo electrónico local no distrito de Évora pode bem vir a ser facilitado pela existência de uma rede sociotécnica formal de densidade moderada, sustentada pela conectividade digital entre as principais infra-estruturas tecnológicas que ligam os diversos actores e por uma teia relacional alimentada por fluxos informacionais entre boa parte dos actores, com destaque para os actores centrais Associação de Municípios do Distrito de Évora e Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo.

Vimos, ainda, que existem expectativas para a concretização de vários contactos informais, numa rede que, expectavelmente, assumirá menor densidade do que a «rede formal», mas que, ainda assim, pode contribuir para reforçar o conhecimento e a interdependência entre os actores e que o desenvolvimento e aprofundamento de relacionamentos formais e informais entre os representantes das organizações pode, por conseguinte, vir a influenciar a troca de conhecimento entre seus membros. Esta asserção tanto é válida para os actores que desenvolvem entre si laços fortes como para o conjunto de “laços fracos” (*weak ties*) que constatámos poderem vir a existir, pelo que é igualmente um indicador de que, no futuro, pode vir a suceder o reforço da interacção entre os actores. Na verdade, quanto mais frequentes e intensas forem as interacções, mais tácito será o conhecimento partilhado entre os actores (Hage e Hollingsworth, 2000), situação que, acrescida à existência de vários subgrupos em que figuram, com pouca variabilidade, o mesmo núcleo de actores (demonstrada pelo elevado número de cliques com oito ou mais membros na rede), poderá significar a possibilidade real de novos acordos e projectos em parceria no domínio do governo electrónico local, como forma de, conjuntamente, as organizações adaptarem-se a ambientes mutáveis e incertos como os que se vivem actualmente.

A constatação de que a rede de conhecimento de competências na área das tecnologias da informação e da comunicação apresenta uma densidade moderada revela que, malgrado o trabalho realizado anteriormente entre estes parceiros na concretização de projectos comuns, a densidade de relações interorganizacionais não é ainda muito elevada, facto que, na nossa perspectiva pode justificar-se por um tradicional fechamento das Câmaras Municipais sobre si mesmas, na concretização dos projectos específicos orientados para as populações que servem, em detrimento de padrões de relacionamento interorganizacional mais regulares. Contudo, alguns sinais dessa mudança de comportamento podem ser detectados na análise que empreendemos acerca do interesse futuro destas organizações

partilharem alguns recursos na área do governo electrónico local. Efectivamente, ainda que estejamos perante uma rede de fraca densidade a este nível, existe um conjunto de actores interessados em partilharem recursos, sejam recursos humanos, materiais, financeiros ou uma conjugação diferenciada destes tipos de recursos. Isto acontece essencialmente no caso da Associação de Municípios do Distrito de Évora e da Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo, que, como vimos anteriormente, embora sejam simultaneamente os actores mais influentes e os mais dependentes, pretendem partilhar bastantes recursos.

Refiramos que a cooperação já ocorrida no passado recente (tendo em vista a concretização de projectos comuns na área da «sociedade da informação») e que certamente se prolongará no futuro próximo é, naturalmente, influenciada pelos meios de acção de que os actores dispõem. Ora, verificámos que, ainda que possuam muitos e variados meios de acção para cumprirem os objectivos, a generalidade dos actores detém essencialmente meios materiais e meios humanos, faltando-lhes, globalmente, meios financeiros, designadamente capitais necessários à implementação dos processos de e-Governo local¹⁰, mas que, por parte de muitos actores, existe alguma vontade de partilhar recursos, seja de natureza humana e/ou financeira e/ou tecnológica.

Perante estas conclusões, será de admitir que o conjunto das iniciativas desenvolvidas nos últimos anos na área da «sociedade da informação», em geral, e do governo electrónico local, em particular, são meras intervenções no domínio das TIC aplicadas sobre o território, ou antes linhas de uma estratégia regional para a «sociedade da informação» e a governança electrónica desencadeada pelos actores locais/regionais em função das características, necessidades e especificidades dos seus territórios? Dito de outra forma, coloca-se a questão de saber se existe, ou não, uma estratégia para o governo electrónico local em cada município e/ou para o distrito na sua globalidade. Esta é uma questão importante, na medida em que a definição de uma estratégia distrital para a «sociedade da informação» é essencial para colocar as questões da «sociedade da informação» no centro das prioridades das políticas de planeamento e desenvolvimento regional e para criar nas regiões e nas cidades “uma cultura de antecipação para a mudança e uma estratégia de futuro assente no investimento em recursos humanos, nas TIC e na competitividade dos sectores económicos territorialmente presentes” (Serrano, 2007: 34). Conforme defendemos no presente tópico, é fundamental realizar investimentos de acordo com uma

¹⁰ Esta situação não parece, contudo, constituir um problema para a maioria dos actores, pois a maior parte assume possuir capacidade de financiamento para a implementação daqueles processos.

estratégia bem definida. Por um lado, os responsáveis pelo governo local devem definir com clareza quais os objectivos a atingir, qual o caminho a seguir, e qual o sistema de avaliação do sucesso relativo de cada projecto a implementar; por outro lado, a implementação dos diferentes projectos que suportam o desenvolvimento da estratégia de *e-Government* tem que garantir a obtenção de valor acrescentado em termos redução da burocracia, dos custos e do aumento da transparência e da participação do cidadão no processo governativo. Essa consciência parece existir entre os actores, uma vez que, de entre os factores críticos de sucesso ao desenvolvimento do governo electrónico local, um dos três mais referidos foi justamente a “definição de uma estratégia focalizada no cidadão”. Acresce que, de acordo com a informação analisada nesta pesquisa, não resulta a convicção de que as todas as iniciativas das Câmaras Municipais tenham tido em conta as reais necessidades de cada município. Algumas foram mesmo assumidas numa escala desadequada, ou não foram suficientemente articuladas, perdendo-se exequibilidade e eficiência, em suma, utilidade. Em grande parte dos casos, essas iniciativas foram consequência de projectos cuja origem/responsabilidade directa não é das Câmaras Municipais e, como tal, não são assumidas como estratégicas ou fundamentais. Acresce que não se conhece nos municípios um plano estratégico que defina objectivos a curto/médio/longo prazo nem os municípios têm todos os recursos humanos e os recursos financeiros necessários para definirem uma “visão” e um plano estratégico para a área de e-Governo local, nem para o executarem. Contudo, os projectos que foram bem sucedidos em determinados concelhos tiveram algum “efeito de demonstração” para outros e serviram, desta forma, para o reforço motivacional de mobilização dos actores, designadamente dos decisores políticos a nível de câmara municipal.

Chegados a este ponto, assume toda a pertinência verificar a validade da quinta hipótese, ou seja, de que, “existe um elevado grau de convergência de interesses dos actores para a concretização de um cenário mais provável para o e-Governo local no distrito de Évora, no horizonte 2013, baseado na exploração de todas as potencialidades do governo electrónico”.

Aferir da validade deste enunciado exige uma ponderação cuidada e de síntese acerca de aspectos tão diferentes como os pontos fortes, os pontos fracos, as oportunidades e as ameaças ao sistema de governo electrónico local, os meios de acção que os actores possuem, os obstáculos previstos, os factores críticos de futuro, a proximidade dos objectivos e os desafios estratégicos dos actores.

Através do diagnóstico orientado e da análise SWOT que empreendemos, verificámos que as maiores forças do sistema respeitam, essencialmente, à competência em TIC instalada nas Câmaras Municipais (onde nos últimos anos, designadamente no âmbito do projecto Évora Distrito Digital e noutros, houve várias acções de formação para os técnicos TIC destas autarquias), à qualidade das infraestruturas (quer nas CM, quer entre e nos territórios, de que são exemplos a rede de banda larga que interliga todos os municípios do distrito, o *Centro de Dados Digital* criado no âmbito do projecto EDD e a rede de postos de acesso gratuito à *Internet* que cobre o território distrital), às condições organizacionais que, globalmente, parece favorecerem a mudança sócio-organizacional que o governo electrónico implica, à experiência dos actores na concepção e concretização de projectos TIC e, ainda, à existência de projectos em curso que potenciam o desenvolvimento do e-Governo Local, nomeadamente na vertente de administração electrónica.

Relativamente às fraquezas do sistema, destacam-se, a nosso ver, os baixos níveis de maturidade dos sítios Web das Câmaras Municipais (excepto no caso do município de Redondo, onde já se alcançou o nível 3 de maturidade), a fraca dinâmica da generalidade das Câmaras na promoção de iniciativas na área da «sociedade da informação» direccionadas às populações que servem, o défice de competências em TIC e de conhecimento acerca do governo electrónico por parte dos cidadãos e as condições globalmente desfavoráveis ao desenvolvimento do comércio electrónico.

Constatámos ainda que há um conjunto diversificado de oportunidades para o desenvolvimento do governo electrónico local. Entre elas destacamos as boas condições de conectividade física e digital aos territórios dos concelhos do distrito de Évora, as “boas-práticas” resultantes de projectos conjuntos anteriores, a atitude pró-activa de alguns dos actores, tais como a Associação de Municípios do Distrito de Évora e a Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo, entre outros e, ainda, oportunidades de financiamento e políticas públicas favoráveis aos projectos destinados a desenvolverem o governo electrónico local. Verificámos, também, algumas ameaças, de que destacámos a estrutura demográfica envelhecida, os baixos níveis de qualificação e alfabetização das populações, as elevadas taxas de insucesso e abandono escolar, a baixa percentagem de população activa empregada na área da investigação e desenvolvimento (I&D) e a débil estrutura empresarial da generalidade dos municípios.

Porém, conforme clarificámos na análise estrutural, com excepção do factor “oportunidades de financiamento” nenhuma das variáveis referidas nas “oportunidades”

enunciadas ou nas “ameaças” assinaladas na matriz SWOT assume particular relevo para a dinâmica do sistema, o qual é determinado sobretudo por variáveis internas. Conforme lembrámos nesta parte do trabalho, as variáveis mais importantes (ou seja, as variáveis de ligação e a variável motriz) são relativas a dimensões de financiamento, infra-estruturas físicas e humanas, gestão/liderança e relacionamento interorganizacional.

As questões relativas ao “financiamento” referem-se, por um lado, às oportunidades de financiamento público previstas em instrumentos de planeamento, e, por outro lado, aos recursos financeiros das Câmaras Municipais para o auto-financiamento, total ou parcial, de actividades orientadas para o desenvolvimento de projectos de governo electrónico local. De qualquer forma, segundo os dados recolhidos entre os actores, a capacidade de financiamento não é uma das questões que mais preocupa as Câmaras Municipais.

A dimensão das “infra-estruturas físicas e humanas” engloba aspectos como a rede digital de fibra óptica existente nos e entre os municípios, o nível de maturidade dos sítios Web das Câmaras Municipais e a prontidão tecnológica e o *know-how* em TIC destes actores. Apesar dos investimentos realizados em termos de infraestruturas tecnológicas (parque informático, redes digitais, espaços públicos de acesso gratuito à *Internet*, entre outras) subsistem, em parte dos actores, designadamente Câmaras Municipais, necessidades a satisfazer, sem as quais fica impedido o desenvolvimento dos serviços de administração electrónica que potenciem a elevação dos níveis de maturidade dos sítios *Internet* destes actores e, por conseguinte, a exploração das potencialidades do governo electrónico em termos de administração electrónica e de formas de democracia electrónica potenciadoras de maior participação das comunidades na informação, discussão e tomada de decisão. Relativamente aos recursos humanos, regista-se falta de pessoal especialista na área das TIC em algumas Câmaras Municipais, pese embora, segundo as próprias Câmaras Municipais, os colaboradores demonstrem elevada competência, actualizada mediante a participação em acções de formação.

No que concerne ao domínio da “gestão/liderança”, as variáveis com maior importância para o sistema são a “cultura TIC dos políticos eleitos”, o estilo de “liderança dos eleitos”, o “compromisso político” dos decisores das CM e a “actuação dos actores-chave (ADRAL e Associação de Municípios do Distrito de Évora). Conforme esclarecemos, a dinâmica do sistema governo de electrónico local é afectada pela acção dos políticos/decisores eleitos que actuam em função da sua sensibilidade para a importância e o papel das TIC no desenvolvimento do território que gerem, pelo estilo de liderança (mais partilhada, ou mais

centralizada), pela capacidade de estabelecer e manter compromissos com públicos internos e externos, designadamente com outros actores do poder local do distrito e da natureza da relação mantida com as duas entidades centrais do sistema: a Associação de Municípios do Distrito de Évora e a Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo, também elas líderes dos processos de governo electrónico local e, como tal, actores que, embora muito dependentes, são igualmente muito influentes no sistema. O exercício das lideranças camarárias de topo é um dos factores determinantes do clima organizacional destes actores, e, por conseguinte, da obtenção de apoios e de mobilização dos colaboradores e das chefias intermédias para as mudanças necessárias no sistema interno, por um lado, e, por outro e essencialmente, sensibilização e capacitação dos munícipes para a utilização dos serviços camarários de administração e de participação cívica disponibilizados ou a disponibilizar por via electrónica. Na verdade, este é um dos factores críticos dos processos de governo electrónico local.

Outros dos factores consistem na natureza e intensidade do “relacionamento interorganizacional”, ou seja, das relações de cooperação (ou de conflito) interorganizacional entre as Câmaras Municipais entre si e com as outras duas entidades que, sabemo-lo também, mantêm contactos de enorme proximidade entre si.

Ora, este conjunto de circunstâncias associadas às variáveis mais importantes do sistema tem como resultado que não temos razões para acreditar que, até 2013, o quadro se venha a alterar de tal forma a que todos os concelhos já concretizem os níveis de governo electrónico mais elevados (nível quatro). Diferentes entre si, e em patamares diferentes nestes processos, dificilmente haverá condições para um progresso de intensidade variável que conduza a uma homogeneidade dos níveis mais elevados de prestação de serviços electrónicos e de disponibilização de mecanismos electrónicos que potenciem a participação cidadã na governação dos seus territórios.

Nesta linha de um posicionamento que relativiza um cenário muito optimista para o governo electrónico local no distrito de Évora temos também a opinião dos peritos e especialistas consultados, nomeadamente com os dados recolhidos na análise morfológica. Efectivamente, com a análise das possibilidades de futuro perspectivadas por um conjunto de especialistas na área do governo electrónico local no horizonte 2013, constatámos que a média das opiniões não é globalmente auspiciosa no que respeita a alguns requisitos fundamentais para a exploração das tecnologias informáticas no domínio da administração e democracia electrónicas. Tal sucede mesmo com o cenário «mais possível» a descrever

uma situação aparentemente favorável, em que se verificam as seguintes circunstâncias: as Câmaras Municipais possuem os meios tecnológicos necessários à disponibilização de serviços de elevada maturidade (efectivação de serviços, decisão e pagamento, apenas com recurso ao website) e promovem novas formas de participação (cívica, política) dos cidadãos relativamente à actividade municipal. As famílias têm disponíveis os meios tecnológicos (ex: computador, *Internet*, telemóvel, televisão) que lhes permitem usar os novos serviços de governo electrónico local então disponíveis e as empresas usam sobretudo os serviços electrónicos (através de computador, telemóvel, etc.) na resolução de assuntos relacionados com as Câmaras Municipais e as Juntas de Freguesia, sendo que aquelas implementam uma estratégia clara no domínio do governo electrónico local. A ser assim, em 2013, na opinião dos peritos, a governação electrónica baseada nos níveis mais elevados de maturidade, ou seja, proporcionando a transacção completa a distância, com uso das tecnologias e algumas formas de participação dos cidadãos na governação dos seus territórios, poderá ser uma realidade nas autarquias do distrito de Évora. De facto, a concretizar-se este cenário possível, as autarquias do distrito de Évora registarão, então, níveis de prontidão tecnológica (meios) para proporcionarem a prestação de serviços com elevados níveis de maturidade electrónica, quer aos cidadãos (que terão disponíveis os meios necessários para essa interacção digital) quer às empresas, e possuirão uma estratégia para o desenvolvimento do governo electrónico local que é implementada pelas autarquias e é promotora de novas formas de participação dos actores na governação, através do uso das TIC. Ora, os dados relativos aos obstáculos esperados e aos factores críticos de sucesso, ambos anteriormente apresentados, não nos permitem assumir uma perspectiva tão optimista quanto aparenta aquela ossatura de «futuro mais possível».

Outra perspectiva importante para aferir a validade desta hipótese refere-se à análise da proximidade dos objectivos que as Câmaras Municipais possuem para o futuro próximo. Conforme constatámos com a aplicação do método MICMAC, os objectivos para os quais existem maiores acordos são os relacionados com a modernização/adequação de equipamentos, infra-estruturas/recursos. Numa posição intermédia é atribuída maior importância a objectivos tendentes ao “aumento da eficácia/eficiência dos serviços”. Os objectivos que registam menos consensos mobilizadores dos actores são os relativos à “ampliação da democracia e da participação dos cidadãos e das empresas”. Estes dados confirmam o que fomos constatando ao longo da pesquisa: o governo electrónico local no distrito de Évora é no presente e será no futuro próximo marcado pelo desenvolvimento da componente de administração electrónica, sendo expectável um fraco investimento em

acções potenciadoras de participação das populações, por via electrónica, na governação local, ou seja, nos processos de discussão e tomada de decisão dos órgãos de poder local, no que poderia ser o aprofundamento da dimensão participativa da democracia. Estas constatações são sustentadas pela análise morfológica realizada, pese embora os «futuros mais possíveis» formulados a partir das opiniões dos peritos considerem como possível que as Câmaras Municipais, já em 2013, promovam novas formas de participação (cívica, política) dos cidadãos relativamente à actividade municipal através das suas actividades e serviços. De facto, tomando como referência a média das opiniões dos peritos consultados, vimos que estão sempre abaixo 50% da média as opiniões acerca das hipóteses de, em 2013, os cidadãos terem os conhecimentos e as competências necessárias para usarem os serviços de governo electrónico local, de os cidadãos confiarem na segurança dos dados pessoais que fornecem, via electrónica, aos órgãos de governo locais, de os cidadãos resolverem assuntos com as Câmaras Municipais essencialmente usando os serviços electrónicos (através de computador, telemóvel, etc.) e de os cidadãos participarem crescentemente na discussão dos assuntos relacionados com a gestão do seu território através do uso das TIC. Acima daquele valor médio de opiniões dos peritos apenas se registou a hipótese de as famílias terem disponíveis os meios tecnológicos que lhes permitam fazer uso dos novos serviços (ainda assim, apenas com 51% de média das opiniões dos peritos).

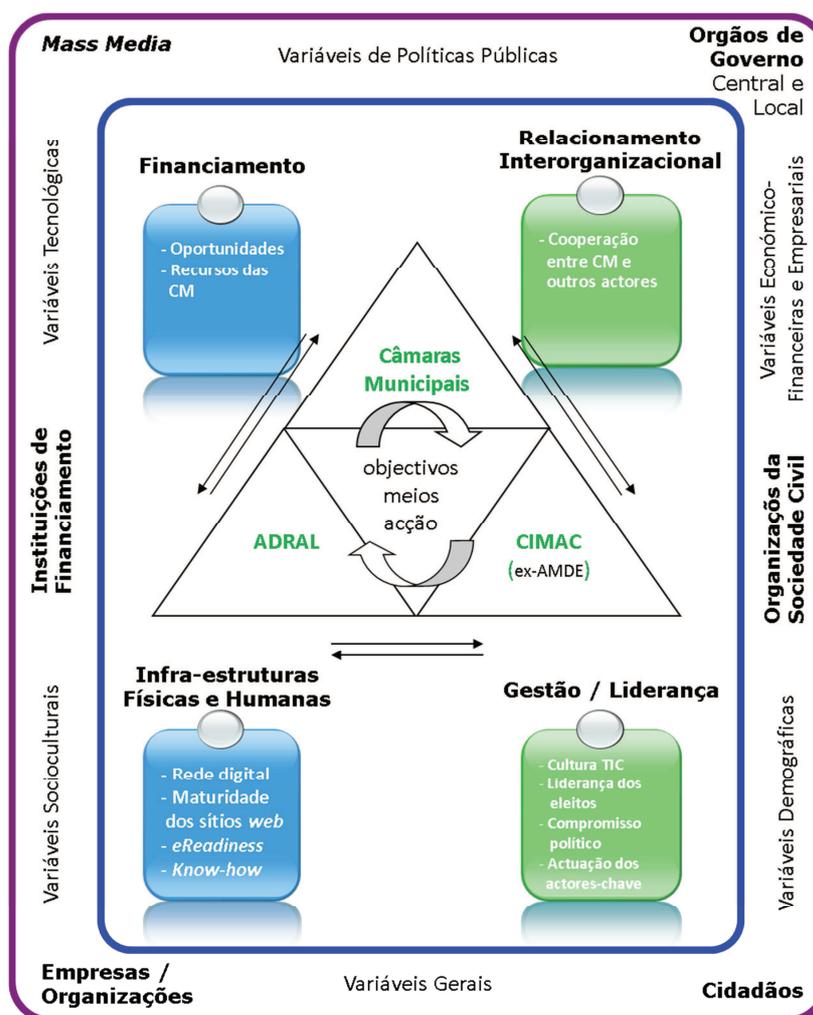
Considerando este conjunto de análises de síntese de dados trabalhados nesta investigação, parece-nos não haver fundamentos bastantes para recusar a hipótese formulada.

4. Considerações Finais

Balizada pelos pressupostos da sociologia da acção, a investigação concluiu que o actual sistema interno de acção concreto do governo electrónico local é dominado por um conjunto de actores que integra as Câmaras Municipais do distrito de Évora e duas outras entidades que com elas têm desenvolvido um conjunto diversificado de projectos que corporizam respostas a necessidades, explícita ou implicitamente, assumidas essencialmente pelas Câmaras Municipais. Evidentemente, na medida em que não é uma situação dada nem, tão pouco, uma prática habitual, a acção colectiva organizada entre estes actores nunca é um exercício gratuito, antes desenvolve-se na busca de resolução de problemas que potenciam o alcance dos objectivos dos actores. Conforme bem argumenta Friedberg (1993: 254), os sistemas de actores e as construções de jogos que lhes dão coesão e consistência, estruturam-se sempre em torno das incertezas «naturais» ou

objectivas resultantes das características técnicas, económicas ou outras dos problemas a resolver. No presente sistema de acção, vimos que as variáveis sobre as quais os actores mais podem actuar na busca de influenciar a dinâmica do sistema são as relativas ao financiamento, ao relacionamento interorganizacional entre as Câmaras Municipais, os estilos de gestão e de liderança e as infraestruturas físicas e humanas (Cf. Figura 1)¹¹.

Figura 1: Sistema do Governo Electrónico Local do Distrito de Évora



Fonte: elaboração própria

Conforme sustentámos, os principais actores do sistema mantêm entre si relações interorganizacionais fundadas na troca, na partilha, designadamente em torno de objectivos e problemas comuns, que as colocam em situação de interdependência de

¹¹ Naturalmente, este conjunto de principais actores e de principais variáveis não estão desligados, na sua acção, de outros actores e de outras variáveis, de diversa natureza, que a análise estrutural revelou serem de menor importância para a dinâmica do sistema.

actores de uma rede onde se combinam elementos de cooperação e competição, de autonomia e dependência, de confiança e controle, todos expressos em estruturas de *governance*.

Com a análise dos dados sobre o sistema actual e sobre a natureza do futuro relacionamento entre os actores da rede, constatámos que as suas relações inscrevem-se num campo não igualitário, estruturado por relações de poder e de dependência, em que, em princípio, saem vencedores aqueles que conseguem ter uma posição de maior centralidade na circulação das informações e forem capazes de impor uma certa definição dos problemas a resolver (e, portanto, das incertezas pertinentes) e de afirmar o seu domínio, ainda que parcial, sobre essas incertezas (Friedberg, 1993: 254). Neste sentido, mais facilmente se compreende que os actores mais influentes sejam a AMDE e a ADRAL, dado que, pela sua vocação e competência instalada e pelos recursos e actores que são capazes de mobilizar, estas entidades actuam frequentemente na resolução de problemas no domínio do governo electrónico local, alguns comuns a diversos actores. Neste sentido, este sistema de acção pode ser visto como um sistema de poder. Tal não significa, porém, que não existam - pelo contrário - relações de troca e de cooperação. Aliás, o poder não está dissociado precisamente desse tipo de relações interorganizacionais, sejam formais ou informais. Neste sistema, os actores encontram-se em elevada interdependência que é potenciada pela existência de objectivos estratégicos muito semelhantes. Quer os actores queiram, quer não, as suas relações são sempre relações de poder através das quais procuram produzir o «bom querer» dos outros, necessários ao seu êxito (Friedberg, 1993: 261). Na verdade, tal como faz Friedberg, não cremos que os seres humanos, enquanto actores, ajam como se estivessem desinteressados, sem apostarem nas situações, provações ou compromissos em que estão envolvidos.

De facto, os actores não se comportam apoliticamente. Ao invés, na medida em que todas as partes envolvidas têm interesses relacionados com os projectos na área do governo electrónico local que reestruturarão o seu campo de acção e afectarão as suas capacidades de acção, os julgamentos em torno desses projectos são processos em que entra também a astúcia, a ocultação, a malícia, a má-fé e a malevolência pelo que a acção social do sistema apresenta um carácter político, instrumental e não gratuito (Friedberg, 1993: 270).

Parece, pois evidente, que nenhum actor do sistema não pode estar nele sem algum interesse e algum objectivo. Os actores têm um «instinto estratégico» que os impulsiona para a acção, concretizando, ora uma estratégia defensiva ou de não participação, ora uma estratégia ofensiva, um empenhamento forte ou um empenhamento fraco (Friedberg, 1993:

272). Compreender os interesses dos actores, como geradores de incertezas, logo de interdependências, e, por conseguinte de uma estruturação política¹² do campo (Friedberg, 1993: 270) será um móbil para futuras investigações sobre este sistema.

Constatámos, ainda, que as estruturas de acção colectiva identificadas no sistema e-Governo são produtoras de ordem, e incompatíveis com o jogo da mera forma estrutural *apriorística* de desenvolvimento da região digital.

Refiramos que o cenário tendencial descrito pela análise morfológica e as relações de dependência e influência que detectámos não se limitam nem são reduzíveis a um simples registo, na medida em que resultam de um compromisso fundado na vontade de mudança e ancorado numa bifurcação da racionalidade dos actores que opõe a lógica utilitarista do governo electrónico e a racionalidade subjectiva das alternativas e complementos de acção dos actores, em prol de um desenvolvimento tecnológico sustentável no território do distrito de Évora.

Chegados aqui, podemos assumir que os resultados não revelam qualquer determinismo de intencionalidade utilitarista dos actores na e para a construção das dinâmicas do e-Governo, e que, ao invés, verificamos um certo nível de colectividade mobilizável *versus* actor calculista na formulação de estratégias de acção. Dito de outra forma, o sistema de governo electrónico local do distrito de Évora é moldado por um quadro de sociabilidade assumido como espaço de acção concreto fundado na capacidade do e-Governo manter o grupo de actores principais do sistema em interacção numa rede alimentada por valores e interesses plurais em certa medida comuns e orientados para o desenvolvimento da região digital. Os aspectos simbólico-ideológicos subjacentes a este sistema de acção, que não tivemos oportunidade de aprofundar neste trabalho, constituem, a nosso ver, outro importante objecto de estudo a aprofundar em futuras pesquisas sobre o tema.

Bibliografia

AL-Shehry, Abdullah, Rogerson, Simon e Fairweather, N. Bem (2006). *The Motivations For Change Towards E-Government Adoption: Case Studies From Saudi Arabia*. eGovernment Workshop '06 (eGOV06).

APDSI (2009). O Poder Local e a Sociedade da Informação em Portugal. A evolução das Câmaras Municipais. 7ª Posição do Grupo de Alto Nível. Documento disponível em <http://www.apdsi.pt/contents/files/2009/03/05/d3468763ade099630b23e7f67c0de0c1.pdf>. (consultado em 30 de Outubro de 2009).

¹² Entendemos aqui a actividade política como a actividade de um actor orientada para obter o concurso de pessoas ou entidades (actores) para tentar levar os outros a fazerem o que é necessário para a realização dos planos do actor.

Bilhim, João (2004). *A Governação nas Autarquias Locais*. Porto: SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação.

Caldas, A. (2005). “e-Government ou Governo Electrónico: Prioridade é o Serviço Público ao Cidadão”, *eCiência*. (45).

Comissão Europeia (2002). Guia Prático de Prospectiva Regional em Portugal. Bruxelas: Direcção-Geral «Investigação», Unidade Comunicação. Documento disponível em http://www.agoramoura.com/bd_forum/bd_docs/cgrf_portugal_pt.pdf. (consultado em 22 de Outubro de 2007).

Friedberg, Erhard (1993). *O Poder e a Regra. Dinâmicas da Acção Organizada*. Lisboa: Instituto Piaget.

Godet, Michel (1993). *Manual de Prospectiva Estratégica. Da Antecipação à Acção*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.

Guerra, Isabel Carvalho (2006). *Participação e acção colectiva: interesses, conflitos e consensos*. Estoril: Principia Editora.

Hage, J. e Hollingsworth, J. R. (2000). “A Strategy for the Analysis of Idea Innovation Networks and Institutions”. *Organization Studies*, n. 21, p.971-1004. (consultado em 10 de Fevereiro de 2006).

Saint-Amant, G. (2004). *Gouvernement en ligne: cadre d'évolution de l'administration électronique*. Documento disponível em <http://www.esg.uqam.ca/recherche/document/2003-04/01-04.pdf>. (consultado em 03 de Maio de 2008).

Santos, Leonel Duarte dos e Amaral, Luís Alfredo Martins (2008). Presença na Internet das Câmaras Municipais portuguesas em 2007. *Estudo sobre Local eGovernment em Portugal*. Guimarães: Gávea- Laboratório de Estudo e Desenvolvimento da Sociedade da Informação.

Saragoça, José Manuel Leal (2010). *Governo Electrónico Local: Diagnóstico Sociológico, Estratégia de Actores e Futuros Possíveis para o Distrito de Évora*, Portugal. Évora: Universidade de Évora (tese de doutoramento).

Serrano, António (coord.) (2007). O Papel da Sociedade da Informação no aproximar das Regiões, s.l.: APDSI. Documento disponível a partir de http://www.apdsi.pt/main.php?srvacr=pages_95&mode=public&template=frontoffice&lang=pt&layout=layout&id_page=119. (consultado em 22 de Outubro de 2008).

Simões, Maria João (coord.) (2008). *Dos Projectos às Regiões Digitais. Que desafios?* Lisboa: Celta Editora.

Wohlers, Tony E. (s.d.). E-Government: Trends and Sophistication at the Local Level of Government. Documento disponível em [http://www.iiisci.org/journal/CV\\$/sci/pdfs/P151EOB.pdf](http://www.iiisci.org/journal/CV$/sci/pdfs/P151EOB.pdf). (consultado em 16 de Novembro de 2008).