



**SOCIEDADE
CRISE E RECONFIGURAÇÕES**

VII CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA

19 a 22 Junho 2012

Universidade do Porto - Faculdade de Letras - Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação

ÁREA TEMÁTICA: Globalização, Política e Cidadania.

GOVERNO ELECTRÓNICO LOCAL: ACÇÃO COLECTIVA E POLÍTICAS PÚBLICAS DOS MUNICÍPIOS DO DISTRITO DE ÉVORA (PORTUGAL)

SARAGOÇA, José M.

Doutor em Sociologia, Dep. Sociologia da ECS

Universidade de Évora/ CESNova, FCSH-UNL

jsaragoca@uevora.pt

SILVA, Carlos Alberto da

Doutor em Sociologia, Dep. Sociologia da ECS

Universidade de Évora/ CESNova, FCSH-UNL

casilva@uevora.pt

FIALHO, Joaquim Manuel

Doutor em Sociologia, Dep. Sociologia da ECS

Universidade de Évora

jfialho@uevora.pt

Resumo

Esta comunicação centra-se na explicação das lógicas da acção colectiva desenvolvidas por municípios do distrito de Évora no domínio das políticas de governo electrónico local (*Local e-Government*).

Tomando como pano de fundo os eixos da sociologia da acção, questionámos os processos de dinamização de políticas públicas na área do governo electrónico local no Distrito de Évora. Através de uma metodologia prospectiva (*La Prospective*) complementada com o recurso a técnicas de análise de redes sociais (*Social Network Analysis*), explicitámos o sistema do governo electrónico local no Distrito de Évora, procedemos à análise da estratégia de actores, e antecipámos futuros possíveis para o *Local e-Government*.

As principais conclusões sugerem que: a) as estruturas de acção colectiva identificadas são produtoras de ordem, de certa forma incompatíveis com o jogo da mera configuração estrutural pré-existente ao desenvolvimento da *região digital*; b) as relações de dependência e influência e o cenário tendencial resultam de um compromisso de mudança por parte dos actores-chave ancorado numa bifurcação da sua racionalidade que opõe a lógica utilitarista do governo electrónico local e a racionalidade subjectiva dos actores; c) a participação cidadã através das novas tecnologias (e-Participação) é um desafio assumido discursivamente pelos actores, mas sem correspondência em acções estratégicas concretas e eficazes em termos de políticas públicas.

Abstract

This communication focuses on explaining the logic of collective action developed by municipalities in the district of Évora in the field of Local e-Government.

Taking the backdrop of the axes of the sociology of action, we questioned the dynamic processes of public policies in the area of e-government site in the District of Évora. Through a prospective methodology (*La Prospective*) complemented with the use of techniques of social network analysis, we made explicit the system of e-government site (*e-Local Government*) in the District of Évora, we analysed the strategy of actors, and we anticipated *possible futures* for the Local e-Government.

The main findings suggest that: a) the structures of collective action identified are producing order, in a way incompatible with the game of mere structural configuration pre-existing digital development of the region, b) the dependency relationships and influence and trend scenario results of a commitment to change on the part of key actors anchored in a bifurcation of its rationality that opposes the utilitarian logic of Local e-Government and subjective rationality of the actors c) citizen participation through new technologies (e-Participation) is a challenge discursively assumed by the actors, but they have no match for concrete and effective strategic actions in terms of public policy.

Palavras-chave: governo electrónico local; políticas públicas; estratégia de actores; análise de redes sociais; prospectiva.
Keywords: Local e-government, public policy, actors' strategies, social network analysis, foresight.

[PAP0156]

Erro! Marcador não definido.

1. Introdução

Esta comunicação procura discutir os resultados de uma investigação empíricaⁱ sobre políticas públicas e acção colectiva no domínio do governo electrónico local, no distrito de Évora, Portugalⁱⁱ.

A OCDE define o governo electrónico como "*a utilização das tecnologias da informação e da comunicação, em particular da Internet, como uma ferramenta para alcançar um melhor governo*" (OCDE, 2003). Neste caso, melhor governo tem que ver com melhorar a qualidade dos serviços públicos, melhorar a qualidade da democracia e melhorar os processos de elaboração das políticas públicas.

Na nossa perspectiva, as concepções mais pertinentes de governo electrónico são as que consideram a natureza multidimensional e multidisciplinar do fenómeno. Alguns autores, como Pratchett (1999) e Grandet al. (2002), por exemplo, esclarecem que o *e-government* pode ser entendido como a utilização das tecnologias de informação e comunicação (TIC) por parte dos governos e das administrações 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. Pratchett (1999) propõe três dimensões de análise inerentes ao conceito de governo electrónico: a administração electrónica (e-administração), a democracia electrónica (e-democracia) e a governança electrónica (eGovernança), sendo-lhes transversal a participação electrónica (e-participação). Na mesma linha, Saint-Amant(2004) refere três dimensões ou componentes do governo electrónico, embora com uma designação diferente para a terceira dimensão referida. Assim, este autor sublinha a dimensão de administração electrónica, orientada para melhoria dos processos de prestação de serviços aos cidadãos e às empresas, e a dimensão de democracia electrónica, orientada para a promoção da participação política, mas propõe como terceira componente a sociedade da informação, cujo fim último é o desenvolvimento social.

O governo electrónico local surge no quadro de um novo paradigma de relações entre o Estado e a chamada sociedade civil, mantidas em torno de políticas contratuais baseadas em relações não tuteladas (ainda que não necessariamente igualitárias), em que intervêm diversos tipos de actores, de configuração e legitimidade social diversa (públicos e privados; centrais, regionais, locais; económicos, sociais, culturais, etc.). Outros factores que estão na génese do eGoverno local encontrámo-los na necessidade de descentralização e na exigência crescente de transparência e eficácia na prestação dos serviços públicos, que incentivaram as colectividades territoriais a procurar uma multiplicidade de parceiros (quer do sector público quer do sector privado) para o financiamento e gestão dos seus empreendimentos, o que modifica radicalmente as formas de fazer as políticas públicas (Guerra, 2003).

É neste quadro que cresce a convicção de que é necessário reinventar as autarquias e lançar novos modelos de governação autárquica com o apoio das tecnologias da informação e em particular do *e-Government* (Bilhim, 2004: 72), como forma das organizações, que serviram no passado, sejam agora 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).

Estamos, pois, perante um novo contexto, em que os municípios alaçam o seu espectro de acção e em que o acréscimo de responsabilidades locais resulta da transferibilidade de competências institucionais e da proliferação de práticas inovadoras accionadas em resposta aos novos problemas. A governação das cidades (ou de territórios locais) enquanto organismos colectivos, a «governança urbana»ⁱⁱⁱ, supõe regulações complexas que são fruto de um ambiente cada vez mais incerto e flutuante. Cidadãos e entidades são chamados a dar o seu contributo para, concertadamente, no quadro de jogos de negociações e equilíbrios constantes, contribuir para o desenho e implementação de projectos comuns capazes de fomentarem o desenvolvimento humano desses territórios.

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, esses 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. Nessas 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. Assim, as relações sociais e políticas de cooperação estratégica entre as organizações tendentes à dinamização daquelas políticas públicas reproduzem as formas de participação colectiva possíveis e passíveis de existência num dado contexto real social, embora constringidas pelos recursos disponíveis.

Neste quadro, a mudança sociopolítica num dado espaço sociogeográfico traduz um 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 ao sociólogo.

2. Metodologia

Em termos metodológicos, a investigação foi assumida como um «estudo de caso» (Yin, 1988) e decorreu no âmbito epistemológico da “teoria da acção”^{iv}(Touraine, 1996; Guerra, 2002), tendo por base a seguinte pergunta de partida: “*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?*”

Cinco objectivos gerais orientaram a pesquisa: 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 eGoverno local; e) Identificar os “futuros possíveis” para o governo electrónico local no distrito de Évora.

Em função do enquadramento teórico realizado e do conhecimento anterior que tínhamos do funcionamento do sistema (a partir da experiência de monitorização e avaliação do projecto Évora Distrito Digital, e das entrevistas exploratórias realizadas com informantes-chave) 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 eGoverno 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 eGoverno 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», designadamente o «método dos cenários» de Godet (1993) e o recurso a técnicas de análise de redes sociais (*social network analysis*) (Scott, 2002; Borgattiet al., 2002, Silva et al., 2012).

Relativamente à metodologia prospectiva, avançámos sustentados na certeza de que “as metodologias prospectivas, nomeadamente a “análise estrutural” e a “análise estratégica dos actores”, podem orientar a construção de metodologias de “avaliação interactiva” ou “dinâmica”, centradas nos actores e na sua reflexão estratégica, vindo a constituir ferramentas úteis de apoio à decisão” por parte dos actores (Perestrelo, 2000).

Quanto à análise de redes sociais (ARS), assumimos que, apesar de ainda hoje não existir consenso absoluto sobre se as redes sociais podem, ou não, ser consideradas como um paradigma para as análises sociológicas, não é sensato deixar de explorar as vantagens deste tipo de análise já que ela pode ser utilizada tanto em abordagens de tipo estruturalista, como de tipo utilitarista ou mesmo na perspectiva da troca. Porém, tivemos presente a ideia de que os estudos levados a cabo através da análise de redes sociais não podem apresentar

resultados generalizáveis a outros contextos, pelo que não podem elevar-se as nossas conclusões a proposições teóricas válidas para outros contextos. Os dados deste tipo de análise foram trabalhados com o recurso ao software UCINET (Borgatti, 2002).

O que realizámos nesta investigação foi, essencialmente, um trabalho de «construção da base» Godet (1993) de um exercício de prospectiva estratégica, cujas últimas etapas serão a elaboração de cenários normativos para o governo electrónico local naquele distrito e a concepção de estratégias tendentes ao alcance do futuro desejável de entre os vários possíveis.

Com a diversidade de métodos e técnicas de investigação utilizadas (Cf. Figura 1) foi-nos possível: delimitar o sistema do governo electrónico local no Distrito de Évora; estudar os elementos pertinentes do sistema, caracterizando a sua evolução passada e interpretando e explicando o seu estado actual, pondo em evidência os factores de evolução e de estabilidade do sistema (através da «análise estrutural» facilitada pelo método MICMAC e o respectivo software - Godet, 1993; Caldas et al., 1998); identificar os projectos estratégicos dos actores e posicioná-los relativamente aos objectivos estratégicos e 4) compreender as táticas, as alianças e os conflitos possíveis (com recurso ao método de «análise de estratégia de actores» designado MACTOR e o respectivo software - Godet, 1993; Perestrelo et al., 2000); e, finalmente, identificar algumas questões-chave determinantes do futuro e um conjunto de tendências prováveis (*futuros possíveis*) para o governo electrónico local (usando o método de «análise morfológica» MORPHOL e o respectivo software - Godet, 1993).



Figura 1: Fases e instrumentos da metodologia.

De seguida, apresentamos uma síntese da análise efectuada, a partir da qual procuramos dar coerência às interpretações sobre o funcionamento do sistema de acção concreto no domínio do governo electrónico local no distrito de Évora num íntimo confronto com as hipóteses de investigação formuladas.

3. Resultados

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, 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 assuma 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 et al., (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 4º 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 passam do nível 1 de maturidade. 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 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, constatámos a existência dos seguintes aspectos: 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 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 *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 câmaras municipais (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 àTIC”. Realizada a análise estrutural através do Método MICMAC, e tendo como referência a análise SWOT 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(Cf. Figura 2): 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.

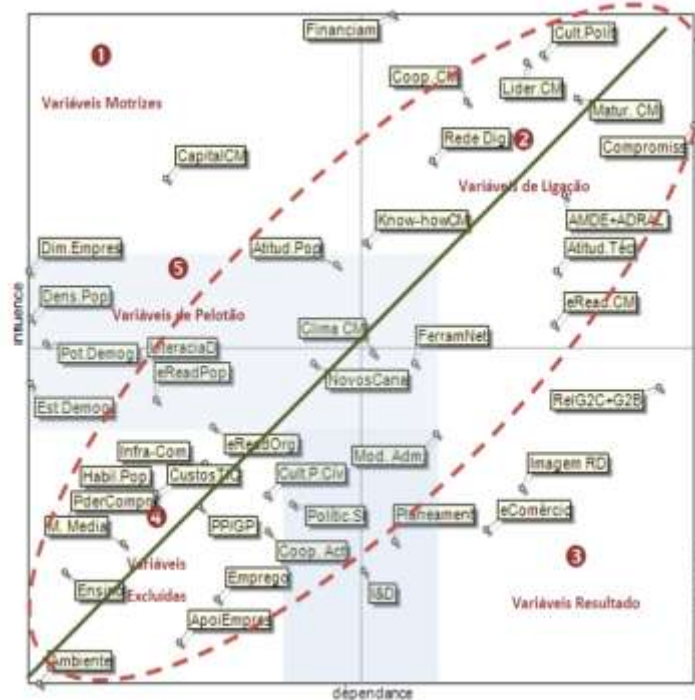


Figura 2: Plano de Influências/Dependências Indirectas

A existência de apenas uma variável motriz e várias simultaneamente muito motrizes e muito dependentes (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) vêm 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 eGoverno 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 formulada da seguinte forma: “Os actores-chave do sistema são as câmaras municipais, a ADRAL e a AMDE, existindo uma interdependência de acção entre elas”. Esta hipótese de trabalho foi também confirmada pela análise realizada, fundada, sobretudo, conforme veremos de seguida, 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 permite-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, sobretudo, 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.

Os resultados, a nível do plano de influências e dependências (Cf. Figura 3) revelaram 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.



Figura 3: Plano de Influências e Dependências entre os Actores

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 (Cf. Figura 3). 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 (R_i), 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.

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 permite-nos validar a terceira hipótese de trabalho e, conjuntamente com os dados obtidos para testar a quarta hipótese, fornece-nos 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 eGoverno local dependem do seu posicionamento no sistema, da relação de forças que estabelecem e da sua implicação e convergência em torno dos objectivos”.

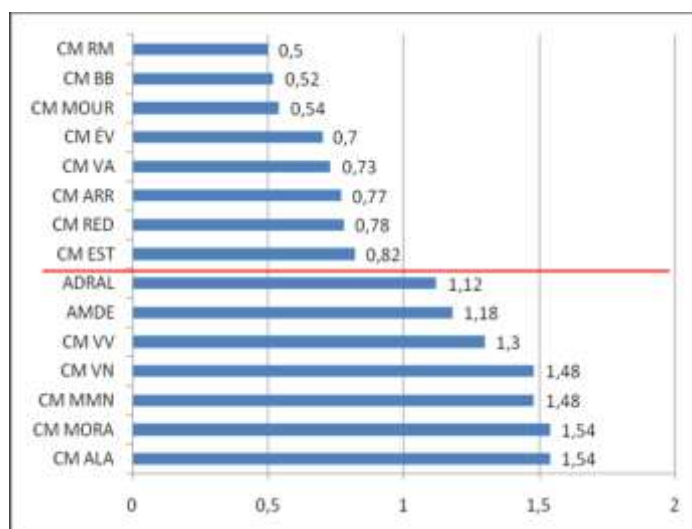


Figura 4: Gráfico das Relações de Força entre os Actores(Ri)

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 (Cf. Quadro 1).

Objectivos	Número de Acordos
5. Adaptar os serviços de retaguarda (<i>back-office</i>) aos novos canais de relacionamento do município com os seus clientes (integrar processos).	52
13. Racionalizar os custos de comunicações.	51
4. Diversificar os meios de contacto do cliente/cidadão com o município (telefone; quiosques multimédia públicos; etc.).	50
6. Criar um "balcão único"/melhorar o <i>front-office</i> .	50
11. Envolver (mais) todos os colaboradores da autarquia no processo de mudança.	50
7. Elevar o nível de competências dos colaboradores/funcionários na área dos serviços de governo electrónico.	49
1. Melhorar a Infra-estrutura em TIC/capacidade tecnológica interna (Câmara Municipal).	48
9. Diversificar os tipos de serviços que podem ser completamente tratados pelos cidadãos a distância (<i>Internet</i> , Telefone;.).	48
10. Diversificar os tipos de serviços que podem ser completamente tratados pelas empresas a distância (<i>Internet</i> , Telefone;.).	48
15. Reforçar a segurança e a confidencialidade dos dados dos clientes/cidadãos.	48
8. Elevar o nível de competências em TIC/Governo Electrónico das chefias da câmara municipal.	47
12. Aumentar a transparência dos processos na prestação de serviços aos clientes/cidadãos (potenciando a confiança nas instituições da administração local).	47
2. Melhorar a Infra-estrutura TIC/capacidade tecnológica do município, para uso dos cidadãos e das empresas.	46
14. Tornar a gestão das compras mais eficiente através da implementação de um sistema de "compras electrónicas" local".	45
3. Potenciar a interoperabilidade com outros serviços da administração (local ou nacional).	44
16. Implementar/melhorar um sistema de monitorização e avaliação da implementação do governo electrónico local (p. ex., aferindo a prontidão, adopção e utilização, impacto nos cidadãos e o grau de satisfação dos diversos públicos, internos e externos).	44
17. Implementar ou potenciar mecanismos de recolha de sugestões dos cidadãos dirigidas aos órgãos de governo do município.	43
19. Facilitar a interacção das pessoas/grupos social e economicamente mais "afastados" da administração do município.	41
20. Favorecer a participação das organizações da "sociedade civil" na discussão dos assuntos de interesse municipal.	41
22. Envolver as Juntas de Freguesia nos processos de governo electrónico.	41
18. Implementar ou potenciar mecanismos de influência do rumo de determinada política por parte dos cidadãos/potenciar a sua tomada de decisão a nível dos órgãos de governo do município.	40
24. Divulgar e/ou promover (junto da população e das empresas) o processo de governo electrónico do município.	40
21. Desenvolver/promover actividades de capacitação (formação) e/ou sensibilização da população para o uso da <i>Internet</i> e das TIC e/ou experimentação dos serviços de eGoverno local.	38
23. Alargar a rede de Espaços Públicos de acesso à <i>Internet</i> e/ou à Intranet Municipal, por forma a facilitar o contacto com a administração local.	38
25. Desenvolver um programa de apoio ao apetrechamento tecnológico de cidadãos e/ou empresas.	34
26. Qualificar os Recursos Humanos	4

Legenda:	Modernização/adequação de equipamentos, infra-estruturas/recursos	Aumento da eficácia/eficiência dos serviços	Ampliação da democracia e da participação dos cidadãos e das empresas

Quadro 1: Número de Acordos dos Actores registados para cada Objectivo

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 eGoverno 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 aqui considerados) tivessem aceitado 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 (Cf. Figura 5). É o caso da convergência de objectivos existente entre as câmaras municipais de Vendas Novas e Alandroal e, também, entre as autarquias de Vendas Novas com Mora. Registando 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).

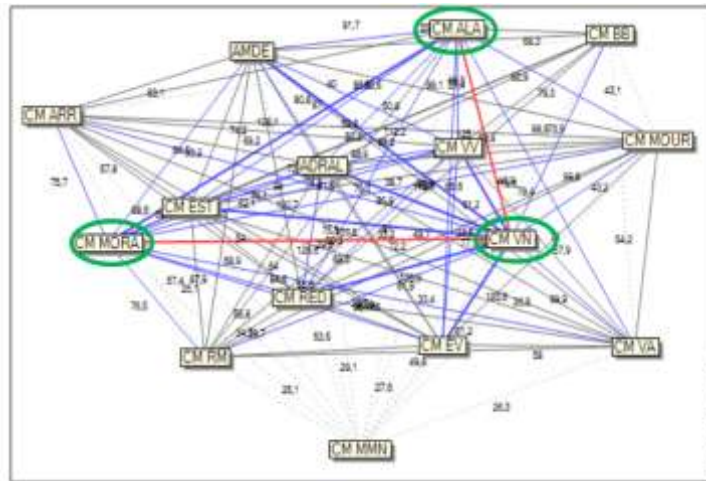


Figura 5: Convergência entre actores

Legenda:



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 ($D=18,8\%$), sustentada pela conectividade digital entre as principais infraestruturas 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.

Os resultados mostram que existem expectativas para a concretização de vários contactos informais, numa rede que, expectavelmente, assumirá menor densidade do que a “rede formal” ($D=16,3\%$), mas que, ainda assim, pode contribuir para reforçar o conhecimento e a interdependência entre os actores ($D=24,8\%$) 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” (*weakties*) 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 (Hageet al., 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 eGoverno local^v, 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).

Realizar investimentos de acordo com uma estratégia bem definida é fundamental. 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 eGoverno 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 eGoverno 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 eGoverno Local, nomeadamente na vertente de administração electrónica.

Relativamente às fraquezas do sistema, destacam-se os baixos níveis de maturidade dos sítios Web das câmaras municipais (excepto no caso do município de Redondo, onde 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 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 a 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 com a análise estrutural, exceptuando o 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. 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.

Perante este conjunto de circunstâncias 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)^{vi}. Situadas em diferentes patamares de desenvolvimento em toro destes processos, cremos que 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 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 (G2C) (que terão disponíveis os meios necessários para essa interacção digital) quer às empresas (G2B), 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. Conclusões

Balizada pelos pressupostos da sociologia da acção, a investigação concluiu que o actual sistema interno de acção concreto do governo electrónico local no distrito de Évora 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 tentativa de influenciarem 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 6)^{vii}.

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 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.

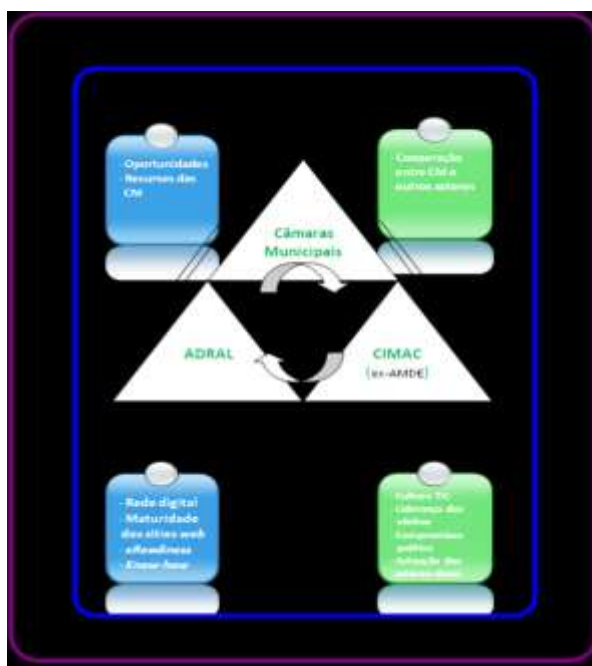


Figura 61: Sistema do Governo Electrónico Local do Distrito de Évora.

Este sistema de acção pode ser visto como um sistema de poder, onde, apesar de tudo, ocorrem relações de troca e de cooperação. Aliás, o poder não está dissociado precisamente desse tipo de relações interorganizacionais, sejam formais ou informais. Conforme vimos, os actores encontram-se em elevada interdependência, 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 defende 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 (Friedberg, 1993). 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 política^{viii} do campo será um móbil para futuras investigações sobre este sistema.

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

Podemos assumir, por conseguinte, que os resultados não revelam qualquer determinismo de intencionalidade utilitarista dos actores na e para a construção das dinâmicas do eGoverno, e que, ao invés, verificamos um certo nível de colectividade mobilizável *versus* actor calculista na formulação de estratégias de acção. 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 eGoverno 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 no presente trabalho, constituem, a nosso ver, outro importante objecto de estudo a aprofundar em futuras pesquisas sobre o tema.

Referências

- APDSI (2009). *O Poder Local e a Sociedade da Informação em Portugal. A evolução das Câmaras Municipais. 7ª Posição do Grupo de Alto Nível*. Recuperado em 30 de Outubro, 2009, de <http://www.apdsi.pt/contents/files/2009/03/05/d3468763ade099630b23e7f67c0de0c1.pdf>.
- Bilhim, João (2004). *A Governação nas Autarquias Locais*. Porto: SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação.
- Borgatti, S.P., Everett, M.G. e Freeman, L.C. (2002). *Ucinet for Windows: Software for Social Network Analysis*. Harvard, MA: Analytic Technologies.
- Caldas, A. (2005). “e-Government ou Governo Electrónico: Prioridade é o Serviço Público ao Cidadão”, *eCiência*. (45).
- Caldas José Maria Castro e Perestrelo Margarida (1998). *Instrumentos de análise para o método dos cenários I - análise estrutural*. Lisboa: Dinâmia. Recuperado em 19 de Junho, 2007, de <https://repositorio.iscte.pt/bitstream/10071/467/1/wp09-1998.pdf>. ()
- 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
- Grande, J. Ignacio Criado, Araujo, M^a Carmen Ramilo e Serna, Miquel Salvador (2002). *Research On E-Government: A Proposal Of Theoretical Framework. E-Government as a New Studying Subject. Towards a Theoretical Integration Proposal*. Recuperado em 20 de Outubro, 2005, de http://www.uam.es/personal_pdi/derecho/icriado/PDF/CriadoRamiloSalvadorEGPAConference2002.pdf.
- Guerra, Isabel Carvalho (2002). *Fundamentos e Processos de Uma Sociologia da Acção. O Planeamento em Ciências Sociais*. Cascais: Principia.
- Guerra, Isabel (2003). “O território como espaço de acção colectiva: paradoxos e virtualidades do «jogo estratégico de actores» no planeamento territorial em Portugal”. In Santos, Boaventura de Sousa (org.), *Democratizar a Democracia. Os caminhos da democracia participativa*, Porto: Edições Afrontamento, pp.289-308
- 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*, 21, 971-1004.
- OCDE (2003). *Estudos da OCDE sobre o Governo Eletrónico. O Governo Eletrónico: um Imperativo*. Recuperado em 23 de Abril, 2007, de <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/fulltext/420307ue5.pdf?expires=1320103719&id=id&accname=guest&checksum=3D4C922885D846FC324F1AFAE4715386>.
- Perestrelo, Margarida e Caldas, José Maria Castro (2000). *Instrumentos de Análise para o Método dos Cenários II - Estratégia de Actores*. WP 2000/17. Dinâmia – Centro de Estudos Sobre a Mudança Socioeconómica. Recuperado em 30 de Junho, 2009, de <http://repositorio-iul.iscte.pt/bitstream/10071/476/1/wp17-2000.pdf>.
- Pratchett, L. (1999), New technologies and the modernization of local Government: An analysis of biases and constraints. *Public Administration*, 77, 4, 731-750.
- Saint-Amant, G. (2004). *Gouvernement en ligne: cadre d'évolution de l'administration électronique*. Recuperado em 03 de Maio, 2008, de <http://www.esg.uqam.ca/recherche/document/2003-04/01-04.pdf>.

Santos, Leonel D. e Amaral, Luís A. (2000). *A Presença das Câmaras Municipais Portuguesas na Internet*. Braga: Universidade do Minho. Recuperado em 18 de Julho, 2008, de <http://repositorium.sde.um.uminho.pt/bitstream/1822/301/1/camaras2000.pdf>.

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 (dissertação de doutoramento).

Scott, John (2002). *Social Network Analysis: an handbook*. London: ThousandOaks.

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

Silva, Carlos Alberto da, Fialho, Joaquim e Saragoça, José (Coords.) (2012). *Iniciação à Análise de Redes Sociais. Casos Práticos e Procedimentos com UCINET*. Lisboa: Edições Caleidoscópio.

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

Touraine, Alain (1996). *O Retorno do Actor. Ensaio de Sociologia*. Lisboa: Instituto Piaget.

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

Yin, Robert K. (1988). *Case Study Research: Design and Methods*. Beverly Hills: Sage Publications

ⁱ Referimo-nos ao estudo intitulado “Governo Electrónico Local: Diagnóstico Sociológico, Estratégia de Actores e *Futuros Possíveis* para o Distrito de Évora, Portugal” (Saragoça, 2010).

ⁱⁱ O distrito de Évora é uma unidade administrativa que engloba catorze concelhos (Arraiolos, Alandroal, Borba, Estremoz, Évora, Montemor-o-Novo, Mora, Mourão, Portel, Redondo, Reguengos de Monsaraz, Vendas Novas, Viana do Alentejo e Vila Viçosa). Fica situado na parte sul do território continental de Portugal e ocupa uma área de 6.383,64 Km².

ⁱⁱⁱ Conforme defende Isabel Guerra (2003), do ponto de vista organizacional a «governança urbana» decorre do paradigma do «jogo estratégico de actores» e das formas de concertação social, e do ponto de vista teórico tem como enquadramento «o paradigma do desenvolvimento local» nas suas novas reformulação de «desenvolvimento local/global». Guerra considera que os paradoxos de uma governança urbana participada e contratual contêm em si interrogações ainda largamente por responder, a saber: Qual o grau de abertura da negociação aos diferentes actores económicos, políticos e sociais e, portanto, à diversidade dos poderes e dos estatutos? Que especificidade para o actor público? Qual a legitimidade desse conglomerado de actores, chamados a participar, mas não eleitos e de contornos frágeis e mutantes? Não haverá, por detrás deste jogo de aparência participativa, a manutenção de lógicas tradicionais de burocracias, e clientelismo, e um certo retorno do Estado, agora ainda mais ampliado através de novas alianças? Como estão representados os interesses dos excluídos que, por definição, não têm representação? (Guerra, 2003).

^{iv} Pode entender-se a teoria da acção como “tentativa de organização dos pressupostos epistemológicos, teóricos éticos e metodológicos que suportem a intervenção na diversidade dos domínios sociais” (Guerra, 2002: 20). Segundo Isabel Guerra, uma teoria da acção presume que, no centro da análise, está hoje essa relação complexa (e complementar) entre actor e sistema nos mais diversos contextos históricos.

^v 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.

^{vi} Para conhecer os critérios de posicionamento nos 4 níveis de avaliação ver Santos et al. (2000).

^{vii} 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.

^{viii} 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.